

**Anais do IV Seminário NEPPs:  
Neoliberalismo como racionalidade e a  
atualidade crítica das políticas públicas**

**Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”**

**Reitor**

Prof. Dr. Sandro Roberto Valentini

**Vice-Reitor**

Prof. Dr. Sérgio Roberto Nobre

**Pró-Reitor de Pesquisa**

Prof. Dr. Carlos Frederico de Oliveira Graeff

**Pró-Reitora de Extensão Universitária**

Profa. Dra. Cleopatra da Silva Planeta

**FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**Diretor**

Prof. Dr. Murilo Gaspardo

**Vice-Diretora**

Profa. Dra. Nanci Soares

**Comissão Editorial UNESP - Câmpus de Franca**

**Presidente**

Prof. Dr. Murilo Gaspardo

**Membros**

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa  
Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes  
Profa. Dra. Analúcia Bueno Reis Giometti  
Profa. Dra. Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira  
Profa. Dra. Elisabete Maniglia  
Prof. Dr. Genaro Alvarenga Fonseca  
Profa. Dra. Helen Barbosa Raiz Engler  
Profa. Dra. Hilda Maria Gonçalves da Silva  
Prof. Dr. Jean Marcel Carvalho França  
Prof. Dr. José Duarte Neto  
Profa. Dra. Josiani Julião Alves de Oliveira  
Prof. Dr. Luis Alexandre Fuccille  
Profa. Dra. Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina  
Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges  
Prof. Dr. Ricardo Alexandre Ferreira  
Profa. Dra. Rita de Cássia Aparecida Biason  
Profa. Dra. Valéria dos Santos Guimarães  
Profa. Dra. Vânia de Fátima Martino

Murilo Celli  
Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina  
Regina Claudia Laisner  
Stephanie Bortolaso  
(Organizadores)

**Anais do IV Seminário NEPPs:  
Neoliberalismo como racionalidade e a  
atualidade crítica das políticas públicas**

**unesp**   
**Campus de Franca**  
**2019**

**GRUPOS DE TRABALHO**  
**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP**  
**Faculdade de Ciências Humanas e Sociais**

Av. Eufrásia Monteiro Petrágia, 900, CEP 14409-160 – Jd. Petrágia, Franca/ SP

**Comitê científico**

Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes - FCHS, Unesp/Franca  
Profa. Dra. Ana Gabriela Mendes Braga - FCHS, Unesp/Franca  
Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira - UFS  
Profa. Dra. Camila Gonçalves De Mario – IUPERJ/UCAM  
Profa. Dra. Celina Maria de Souza – UFBA  
Prof. Dr. Fabricio Pereira da Silva – UNIRIO  
Profa. Dra. Fernanda Natasha Bravo Cruz – UNB  
Prof. Dr. Gustavo José de Toledo Pedroso – FCHS/Unesp  
Profa. Dra. Ivani Vassoler Froelich - State  
University of NY, EUA  
Profa. Dra. Lindijane de Souza Bento Almeida – UFRN  
Prof. Dr. Marcelo Gallo - FCHS/Unesp  
Profa. Dra. Paula Regina de Jesus Pinsetta  
Pavarina – FCHS/Unesp  
Profa. Dra. Regina Claudia Laisner – FCHS/Unesp,  
Prof. Dr. Valdemir Aparecido Pires - FCL-Ar/UNESP  
Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa – IFCH/Unicamp

**Organização dos Anais**

Murilo Celli  
Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina  
Regina Claudia Laisner  
Stephanie Bortolaso

**Organização dos Anais**

Carlos Alberto Bernardes - STAEPE

**Comissão Organizadora**

Profa. Dra. Camila Gonçalves De Mario  
Profa. Dra. Paula Regina de  
Jesus Pinsetta Pavarina  
Profa. Dra. Regina Claudia Laisner  
Esp. Talismara Guilherme Molina  
Bel. Livia Neves Malta Curciolli  
Bel. Luiz Gustavo Santana Campos  
Bel. Murilo Celli  
Bel. Pedro Tadeu Stocco Giarretta  
Davi Pontes  
Flávia Caldeira dos Santos  
Gustavo Roberto Frezarini  
Huiquis Cailis de Camargo Silva  
Isabela Menezes Franco  
Jenifer Larissa Leite  
João Marcelo Tonetto de Almeida  
João Victor D'Almeida de Souza  
João Victor da Silva Freitas  
Karina Gomes Xavier  
Larissa Prudencio Menezes Ferreira  
Laryssa de Azevedo  
Leticia Beneves  
Mateus Nolacio Rodrigues  
Rafaela Santana  
Stephanie Bortolaso

**Apoio**

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
Departamento de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais  
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)  
Pró- Reitoria de Extensão

Anais do IV Seminário NEPPs : Neoliberalismo como racionalidade  
e a atualidade crítica das políticas públicas / Murilo Celli ... [et al.]  
(organizadores). – Franca : UNESP – FCHS, 2019.

267 p.

ISBN: 978-65-86378-03-0

1. Políticas públicas . 2. Democracia. 3. Desenvolvimento local. 4.

Direitos humanos. I. Título. II. Celli, Murilo.

CDD – 320

## APRESENTAÇÃO

O papel da Universidade é imprescindível na geração e divulgação de conhecimento aprofundado, qualificado e crítico, necessário, não somente para a construção e consolidação de um campo de análise, mas também para a proposição de políticas nas diversas arenas sociais, a partir das necessidades apresentadas pela própria sociedade.

É com esta abordagem que se propôs este seminário promovido pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da UNESP de Franca, já na sua quarta edição. Desde as suas primeiras edições o evento sempre focou o debate analítico e atualizado das questões mais relevantes do campo das políticas públicas, desde a sua definição, elementos fundantes, até uma agenda de pesquisas que agregasse os elementos necessários face aos desafios da área, ainda em construção no Brasil.

Nesta edição, em particular, o objetivo foi propor uma compreensão ampla e refinada do campo, a partir do neoliberalismo como uma forma de racionalidade que resulta das transformações do capitalismo nos últimos 30 anos. Este modelo traduz-se em uma racionalidade que extrapola as fronteiras do capital criando e validando, de forma cada vez mais profunda, discursos e práticas no sentido mais arrebatador da individualidade: na defesa da livre-iniciativa, do empreendedorismo, da auto-gestão e da auto responsabilização. À luz desta lógica, compõe-se o cenário sobre o qual vem sendo desestruturadas as políticas públicas no Brasil, de modo que faz-se urgente seu debate.

Desta feita, os participantes que fizeram parte do IV Seminário do NEPPs foram convidados a, diante deste cenário, refletir e promover um debate profícuo e avançado acerca dos desafios de pesquisas e práticas em torno das políticas públicas, assim como de alternativas coerentes, sólidas e consoantes com os princípios democráticos que regem o funcionamento do Estado de Direito brasileiro. Mais especificamente, os objetivos do IV Seminário NEPPs “Neoliberalismo como racionalidade e a atualidade crítica das políticas públicas” compreenderam, esforços no sentido de: 1) debater questões vinculadas à própria defesa das políticas públicas, em especial as sociais, em um cenário em que cada vez mais se defende a ideia do abandono, ou pelo menos de minimização, do Estado como provedor de políticas públicas; 2) refletir acerca da responsabilização individual da proteção social, em que mais e mais é atribuída, aos próprios cidadãos, o ganho e manutenção da vida, presente e futura; 3) analisar, o quanto o ideário

de defesa de um Estado não provedor e de um indivíduo empreendedor se alinha a um conjunto de velhos e novos conservadorismos que, para além da desproteção social, o fazem a partir de uma lógica autoritária, contra a participação, sem transparência, antagônico à laicidade e preconceituosa; 4) e, em última instância, avaliar criticamente o campo das políticas, neste contexto, e suas alternativas, tanto em termos de pesquisas, como na prática política.

É a esta tarefa que se dedicaram todos os trabalhos propostos no âmbito da reunião, desde a conferência de abertura que inaugurou as reflexões acerca deste processo, a partir do mundo do trabalho e a flexibilização da proteção social; as mesas que mais diretamente lidaram, pela primeira, com a gênese deste processo até às suas mais recentes manifestações, e pela segunda, com reflexões críticas e atuais em torno das políticas públicas, dado este cenário, até à conferência de encerramento que buscou amarrar as várias dimensões tratadas ao longo dos três dias de seminário, com o objetivo de apontar reflexões e caminhos que estabelecessem uma agenda de políticas públicas, coerente e à altura dos dilemas postos. Nela, pudemos contar também com os grupos de trabalho, sobre os quais referem-se estes anais ora apresentados que, dentro das linhas de pesquisa, já tradicionais no grupo propositor do seminário, buscaram dialogar de forma profunda, crítica e propositiva com a proposta geral, dentro de seus três grandes eixos: 1) Desenvolvimento e políticas públicas, 2) Atores, ideias e valores e 3) Avaliação de Políticas Públicas.

O primeiro grupo de trabalho “Desenvolvimento e políticas públicas” foi coordenado pela Profa. Dra. Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina, professora Assistente Doutor do Departamento Relações Internacionais (DERI) e Docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS), Unesp Câmpus de Franca, e contou com dois debatedores convidados: o Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes, professor Assistente Doutor do Departamento de Educação, Ciências Sociais e Políticas Públicas (DECSPP), também Docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS), Unesp Câmpus de Franca; e o Mestrando Murilo Celli do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS), Unesp Câmpus de Franca. A proposta referiu-se à ideia de que a finalidade última das políticas públicas é a promoção do

desenvolvimento, conceituado como a efetiva “melhoria nas condições de vida da população” e entendido como um conceito amplo, para além da mera expansão da produção e dos bens e serviços à disposição da sociedade – o que caracterizaria somente o crescimento econômico. Tal perspectiva torna imprescindível o papel do poder público na construção de políticas que possibilitem a superação de barreiras que privam os indivíduos de acesso a este desenvolvimento, o que por si só já justifica uma profunda e refinada reflexão por parte dos estudiosos e gestores. Não bastassem as dificuldades próprias da ação do Estado e seus tradicionais entraves, atualmente, o cenário que se apresenta é extremamente desafiante, na medida em que o próprio papel do Estado é posto em cheque, considerado como no máximo provedor de políticas focalizadas a grupos extremamente vulneráveis na sociedade, e desviado de sua função prevista na Constituição Cidadã, de caráter amplo e universal, na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Ao lado desta tese minimalista constrói-se e difunde-se uma visão de mundo cada mais individualizante e auto promotora das condições básicas de cidadania. Desta forma, este Grupo de Trabalho almejou reunir trabalhos que estabelecessem uma relação crítica entre desenvolvimento e políticas públicas, tendo em vista velhos e novos desafios das relações entre ambos, desde debates em torno do próprio significado de desenvolvimento, até análises a respeito das possibilidades de construção de políticas que possam contribuir para a sua efetiva promoção.

O segundo grupo de trabalho “Atores, ideia e valores” foi coordenado pela Profa. Dra. Camila Gonçalves De Mario, professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ - UCAM (RJ), e teve a colaboração de dois debatedores convidados: o Prof. Dr. Fabricio Pereira da Silva, professor Adjunto do Departamento de Estudos Políticos e Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e a Mestranda Talismara Guilherme Molina do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS), Unesp Câmpus de Franca. A proposta desse grupo construiu-se na perspectiva de reunir trabalhos que analisassem ou avaliassem as políticas públicas a partir de uma perspectiva substantiva, considerando o impacto dos atores envolvidos no processo de produção das políticas públicas, bem como das ideias, crenças e valores em disputa durante todo o seu ciclo

de produção. O intuito foi integrar contribuições teóricas e empíricas que refletissem sobre a participação de diferentes atores na produção da política - gestores, burocratas de nível de rua, usuários, e inclusive aqueles cuja participação muitas vezes se dá de forma indireta, mas que possuem expectativas e opiniões que importam para a manutenção da política ao longo do tempo e, conseqüentemente, para sua legitimidade. Nesse sentido, trabalhos que questionassem os valores, as crenças e as ideias veiculados pela opinião pública; por avaliações que embasassem o debate público sobre as políticas, ou por técnicos e intelectuais públicos, e até mesmo por digital influencers, formadores de opinião foram bem-vindos. A América Latina está vivenciando um contexto de ascensão das direitas e da governamentalidade neoliberal, com uma especificidade do caso brasileiro, especialmente marcado por um movimento que visa o desmonte dos direitos sociais e das políticas públicas e pelo avanço do autoritarismo, resultando em desconstrução da democracia e da Constituição de 1988. Esse processo requer reflexões que entendam as políticas públicas como uma arena de conflito e que seus limites são constantemente disputados por diferentes grupos e atores cujos interesses importam para a produção e para os resultados das políticas públicas, assim é fundamental questionar as ideias que justificam e legitimam sua existência.

Por fim, o terceiro grupo de trabalho “Avaliação de Políticas Públicas” foi coordenado pela Profa. Dra. Regina Claudia Laisner, professora Assistente Doutor do Departamento Relações Internacionais (DERI) e Docente do Programa de Mestrado em Direito, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS), Unesp **Câmpus de Franca, com o auxílio de dois** debatedores convidados: o Prof. Dr. Marcelo Gallo professor Assistente Doutor do Departamento de Serviço Social (DSS) e a Mestranda Amanda Bertolani Batezelli do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). Este grupo de trabalho partiu da ideia de que é notável que o reconhecimento da importância da avaliação como parte fundamental da análise das políticas públicas está crescendo e que isso é essencial, tanto para os próprios decisores políticos como para os cidadãos, para que seja possível “medir” os mais diversos efeitos das políticas e dos respectivos programas. Mas, para que essa tarefa seja bem-sucedida, além de se dedicar à busca de métodos e ferramentas de análise cada vez mais adequados e refinados, é necessário refletir sobre o significado das avaliações como algo que, além de um sentido



técnico, tem um significado político, muito mais complexo e exigente: um sentido democrático, de potencialidade em termos de construção da cidadania e baseado na lógica da participação. A defesa desta perspectiva faz-se absolutamente fundamental em um cenário em que cada vez mais irrompe uma perspectiva de avaliação pautada exclusivamente na lógica da eficiência, eficácia e efetividade, em um cenário de enxugamento de gastos públicos e defesa da racionalização da máquina pública em detrimento de investimentos sociais. Do ponto de vista da avaliação de uma abordagem política de cidadania, é muito restrito avaliar dessa maneira. A importância desses resultados, bem como esses critérios de avaliação, não é negada. Mas o problema é quando eles são sua única parte. Assim, os trabalhos esperados neste Grupo de Trabalho, teóricos ou empíricos, fruto de pesquisas concluídas ou ainda em andamento, foram justamente aqueles, que se concentrassem nos desafios e potencialidades desta perspectiva de avaliação. O propósito foi criar, por meio deste grupo, um *locus* de debate e de realização de trabalhos conjuntos, na perspectiva da avaliação política em um viés de cidadania.



## SUMÁRIO

### **IMPLICAÇÕES DO NOVO REGIME FISCAL (EC Nº 95/2016) PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E CUMPRIMENTO DAS METAS DO II PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)**

Gabriel Santana Machado..... 15

### **INADIMPLÊNCIA E A DÉCADA DOURADA BRASILEIRA: UM ENSAIO SOBRE A POPULAÇÃO ENDIVIDADA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL**

Ana Emília Gomes Fernandes

Camila Fernanda Basseto.....33

### **PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E O DIREITO À CIDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE GARANTIA DA ACESSIBILIDADE URBANA NO BRASIL**

André Luiz Pereira Spinieli

Letícia de Paula Souza..... 51

### **A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EDIFICADO FRENTE ÀS TRANSFORMAÇÕES DO MEIO AMBIENTE URBANO**

Maria Antônia Botelho de Resende..... 67

### **AS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Priscila Freires Rosso

Amanda Bertolani Batezelli..... 83

### **PARADIGMAS DE REGULAÇÃO FUNDIÁRIA E O PROGRAMA TERRA LEGAL NA AMAZÔNIA**

Fernanda do Socorro Ferreira Senra Antelo.....99

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO AO  
TRABALHO RURAL ESCRAVO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:  
ANÁLISE A PARTIR DAS BARREIRAS POLÍTICO-IDEOLÓGICAS  
QUE AS FIZERAM RETROAGIR**

Taisa de Jesus Macedo Vieira

Stéfanie dos Santos Spezamiglio.....117

**A MOBILIZAÇÃO DO DIREITO E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO  
À SAÚDE**

Fernanda de Castro Nakamura

Agnaldo de Sousa Barbosa..... 145

**POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITOS HUMANOS E  
ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS**

Micaela Amorim Ferreira

Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges.....161

**O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PLANO DIRETOR  
ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: ATORES,  
INTERESSES E CONFLITOS**

Jacques Felipe Iatchuk Vieira.....179

**A NECESSIDADE DA AVALIAÇÃO IN ITINERE PARA  
O MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
O CASO DA RESOLUÇÃO DE CRIAÇÃO DAS  
COORDENAÇÕES DE EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)**

Denilson Carrijo Ferreira

Peterson Elizandro Gandolfi

Taciana Cecília Ramos.....197

**DISCURSOS E PRÁTICAS NEOLIBERAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA DO PARANÁ: UMA ANÁLISE DOS PRIMEIROS IMPACTOS DA REFORMA TRABALHISTA SOBRE AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOCENTE**

Marcelo Nogueira de Souza

Maria Tarcisa Silva Bega

Lislaine Mara da Silva Guimarães..... 213

**A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FRANCA/SP**

Talismara Guilherme Molina..... 231

**ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA GESTÃO PÚBLICA: PROJETOS DE BID E BANCO MUNDIAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL PÓS-REFORMA DO ESTADO**

Vitor Henrique Francisco dos Santos.....251



# IMPLICAÇÕES DO NOVO REGIME FISCAL (EC Nº 95/2016) PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E CUMPRIMENTO DAS METAS DO II PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

## *IMPLICATIONS OF THE NEW TAX SCHEME (EC Nº 95/2016) FOR FINANCING EDUCATION AND FULFILLING THE GOALS OF THE II NATIONAL EDUCATION PLAN (2014-2024)*

**Grupo de trabalho: Desenvolvimento e políticas públicas**

Gabriel Santana Machado\*

**RESUMO:** Diante de uma mudança no contexto político e econômico no país, a partir de 2016 mudou-se a lógica de financiamento das políticas públicas do governo federal pela instituição de um Novo Regime Fiscal, implementado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que determina o congelamento dos gastos primários da União por um período de 20 anos segundo os valores de 2017, sendo os limites dos anos seguintes corrigidos pelo valor da inflação do ano imediatamente anterior. Diante desta mudança este artigo tem como objetivo principal analisar as implicações da Emenda Constitucional nº 95 para o financiamento da educação no país e para o cumprimento das metas do II Plano Nacional de Educação (2014-2024). Será abordado o caráter político que permeia o orçamento público e as disputas que ocorrem em seu entorno, para além desta discussão a mensuração da EC 95 se dará de forma quantitativa sobre a relação das projeções dos gastos educacionais segundo o Antigo Regime Fiscal e segundo o Novo Regime fiscal. Os resultados estimam que a educação deixará de executar cerca de 40 bilhões de reais entre 2017 e 2024, sendo que cerca de 22 bilhões de reais deste valor corresponde aos gastos com ensino superior.

**Palavras-chave:** Educação. Financiamento. Novo Regime Fiscal. Emenda Constitucional nº95/2016. II Plano Nacional de Educação.

**ABSTRACT:** Faced with a change in the political and economic context in the country, from 2016 the logic of financing of the federal government's public policies was changed by the establishment of a New Fiscal Regime, implemented by Constitutional Amendment 95/2016, which determines the freezing Union's primary expenditure for a period of 20 years according to 2017 values, with the following years' limits being adjusted by the inflation value of the immediately preceding year. Given this change, this article aims to analyze the implications of Constitutional Amendment Nº 95 for the financing of education in the country and for the fulfillment of the goals of the II National Education Plan (2014-2024). The political character that permeates the public budget and the disputes that occur in its surroundings will be approached. In addition to this discussion, the measurement of the EC 95 will be quantitative on the relation of the projections of the educational expenses according to the Old Fiscal Regime and according to the New Tax regime. The results estimate that education will cease to execute about R\$ 40 billion between 2017 and 2024, and about R\$ 22 billion of this amount corresponds to spending on higher education.

**Keywords:** Education. Financing. New Tax Regime. Constitutional Amendment Nº 95/2016. II National Education Plan.

---

\* Bacharelando do curso de Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo – Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Câmpus USP Leste. gabriel.santana.machado@usp.br.

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garantiu à sociedade brasileira diversos direitos sociais que o Estado brasileiro passa a ter responsabilidade de prover à população. Dentre eles pode-se destacar “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). Alguns destes, como a educação, possuem um papel estratégico no desenvolvimento do país, tanto no social como no econômico, por dentre outras razões estarem atrelados a um efeito multiplicador que resulta em ganhos para outros setores sociais, de modo que melhores níveis educacionais proporcionem maiores ganhos para diversos segmentos sociais e econômicos (SCHUTZ, 1973).

O texto constitucional por si só não garante a provisão de tais direitos sociais, pois todos estes possuem um custo, e, portanto requerem financiamento. Políticas abrangentes, com amplas demandas sociais, tendem a necessitar de mais recursos para o seu financiamento, no entanto este não se dá de maneira pré-determinada, uma vez que o princípio orçamentário da não vinculação de recursos (BRASIL, 1988, Art. 167, IV) garante que os impostos não tenham um fim prévio. No entanto, em caráter excepcional, a educação é uma das políticas, em conjunto com a saúde, que possui uma estrutura de financiamento com vinculação de impostos e transferências. Dada a significância da educação para o desenvolvimento do país, os constituintes asseguraram por meio do Art. 212, que:

[...] a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

Desta forma, foi garantido pelos meios financeiros, que o compromisso dos gestores públicos com a educação fosse perene, sem necessidade de disputa anual pelo fundo público na arena orçamentária (CASTRO, 2011).

Além dos instrumentos de financiamento, a educação dispõe de outros instrumentos normativos que objetivam elevar a qualidade e a oferta da política. O Plano Nacional de Educação (PNE) cumpre com este propósito normativo, refletido nas 20 metas para a educação com



suas respectivas estratégias de cumprimento, abrangendo o nível básico e superior, e todas as modalidades de ensino (PERES, 2016). Instituído em 2014, o plano objetiva criar diretrizes para a educação no país nos dez anos de sua vigência, e para isso materializa os seus resultados em suas 20 metas (MATTOS, 2017).

Em 2016 um fenômeno político que se iniciou em 2015 culminou com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, reeleita em 2014, levando à Presidência da República um novo governo que aprova e implementa medidas que mudam a lógica de financiamento das políticas sociais, que afetam inclusive a educação. A mais significativa e conhecida é a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida durante a sua tramitação como a “PEC do teto dos gastos”, que foi aprovada em dezembro de 2016 e prevê dentre outras medidas o congelamento das despesas primárias, que no âmbito do poder executivo são os gastos sociais, por um período de 20 anos, com o objetivo de elevar o resultado primário do governo federal para o pagamento da dívida pública (PIRES, 2016; BRASIL, 2016).

Diante das mudanças de estrutura de financiamento das políticas sociais, com foco na política educacional, este artigo tem como objetivo principal analisar as implicações da Emenda Constitucional nº 95 para o financiamento da educação no país e para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024). Para isso se abordará o caráter político que permeia o orçamento público, fomentando assim a discussão desta dimensão que muitas vezes é ignorada, juntamente com uma análise quantitativa das implicações desta medida para o setor educacional.

## **1 METODOLOGIA**

Este artigo emprega uma metodologia quantitativa-qualitativa em sua construção. A análise qualitativa se dá na discussão a respeito do caráter político do orçamento público, além da análise do cenário econômico e político em que se insere o objeto de estudo deste trabalho, já o uso quantitativo ocorre sobre as análises numéricas a respeito do orçamento público, por meio dos valores dos recursos disponibilizados pelas instituições governamentais. Morse (1991) denomina o uso combinado destes dois tipos metodológicos de “triangulação simultânea”, e considera que este tipo de metodologia fortalece o estudo, uma vez que dispõem de perspectivas diferentes sobre um mesmo objeto, favorecendo assim uma maior captação dos elementos contextuais da realidade.

A parte quantitativa do trabalho é subsidiada por uma análise orçamentária das despesas executadas pelo governo federal nos anos de 2014 à 2017, e projeções de execução das despesas educacionais pelo governo federal nos anos de 2018 à 2024, este período de dez anos corresponde aos anos de vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) analisado. Já a mensuração do cumprimento das metas do PNE se dará por meio de indicadores, disponibilizados pelo Observatório do PNE (OPNE) (TODOS PELA EDUCAÇÃO, on-line) e pelo Anuário brasileiro da Educação Básica 2018, elaborado pelo grupo Todos Pela Educação (TPE) (2018), o uso dos indicadores destas instituições não governamentais se deve pelo fato de que os indicadores disponibilizados pelos órgãos governamentais não são discriminados anualmente, apenas bianualmente, o que reduziria a capacidade de análise do estudo. Este trabalho não tem o intuito de inferir o quanto se cumprirá das metas do PNE a partir das projeções de despesas para os próximos anos, tendo em vista que há muitos fatores que influenciam o seu cumprimento, inclusive recursos dos entes subnacionais que não estão sendo considerados neste trabalho, já que a estes não se aplicam as regras do Novo Regime Fiscal, mas o intuito a partir destas relações é indicar como o comportamento dos recursos do governo federal se relaciona com o comportamento dos indicadores educacionais, e a partir das projeções de execução das despesas educacionais indicar quais são as perspectivas de contribuição da União para o cumprimento das metas do PNE. Para as projeções de execução das despesas por subfunção da educação, se considerará que será mantido o percentual de distribuição de recursos da função educação segundo o que foi executado no ano de 2017, na prática pode haver um remanejamento desta distribuição de recursos dentro da pasta, ou até mesmo entre as pastas

Das 20 metas do PNE foram selecionadas 9 para serem analisadas por este trabalho, pois são as metas que possuem maior relação com a classificação das despesas por subfunção, no entanto em virtude da limitação de espaço serão apresentadas somente duas metas com os seus respectivos indicadores, sendo as demais associadas apenas às suas respectivas classificações orçamentárias.

## **2 ECONOMIA POLÍTICA DAS DESPESAS PÚBLICAS**

A operacionalização do orçamento público, que compreende as receitas e as despesas públicas, se dá por meio de três leis, o Plano Plurianual

(PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), estes três instrumentos de planejamento possuem um tempo e uma finalidade específica. A execução das despesas orçamentárias se dá em três fases, a primeira é o empenho, nesta os recursos já aprovados para execução na Lei Orçamentária Anual são reservados para um fim determinado, a segunda fase é a liquidação, segundo a qual há a constatação de que os prestadores de serviços ou fornecedores de produtos cumpriram com o previsto, e a terceira e última fase é o pagamento, em que os recursos públicos são finalmente destinados para aqueles que prestaram os serviços e forneceram os produtos (GIACOMONI, 2010, p. 312-315).

A análise numérica e instrumental que compõe o orçamento público é muito importante para se compreender a sua relevância e a dinâmica das despesas públicas. No entanto esta perspectiva quantitativa por si só não elucida a dimensão política que permeia o orçamento e as despesas públicas para além da dimensão econômica. Há, portanto, diversas relações que são estabelecidas entre o campo econômico e político que combinadas resultam na configuração do orçamento público como ele é.

O campo político é marcado por conflitos de interesses em todos os níveis, onde atores, redes, grupos, instituições, ativistas, dentre outras denominações, defendem os seus interesses, ou os interesses das causas a que estão ligados, buscando assim ganhar espaço neste campo de conflitos e levar as suas pautas para a agenda, para que entrem no debate político e possam assim ser implementadas (CAPELLA; BRASIL, 2015). O orçamento é o *locus* do conflito distributivo (PERES, 2018). A partir disso ele se torna um instrumento que passa a captar todo o conflito que ocorre no campo político, uma vez que os interesses a que os atores se relacionam dependem dos recursos públicos. Neste sentido o orçamento pode ser considerado o próprio espaço de conflitos, onde os diversos atores visando a busca de seus interesses passam a disputar os recursos disponíveis.

Resende (2015) ao contextualizar as disputas sobre o orçamento público a partir do século passado demonstra que ela se deu de modo significativo em torno da previdência, se iniciando para uma classe restrita de profissionais e se expandindo para as demais, juntamente com a ampliação dos direitos dos funcionários públicos. A vinculação de recursos representa um ganho para determinadas áreas, pois diminui os esforços pela disputa destes, já que parte do que é arrecadado possui uma finalidade determinada, em 1965 a vinculação se deu pelo objetivo de financiamento da infraestrutura do país, no entanto com a Constituição Federal de 1988

institui-se no orçamento o princípio da não vinculação de recursos, assim as receitas resultantes de impostos não podem ter um fim prévio, a menos que isto seja resguardado pela própria Carta Magna (RESENDE, 2015).

A Constituinte de 1988 foi marcada pelo amplo debate político e social, evidenciando de maneira incisiva os conflitos existentes no campo político. A primeira Constituição Federal após a redemocratização do país contou com a contemplação de ampla gama de direitos sociais, como citado no início deste texto, o que justifica a sua denominação de Constituição Cidadã. Na mesma medida a necessidade de financiamento deste novo ciclo de direitos requer novos mecanismos, o que deu espaço, por exemplo, para a criação da seguridade social, que dentre outras prerrogativas garantiu a universalização de acesso à todos os cidadãos dos serviços de previdência, saúde e assistência. Porém a seguridade social não foi suficiente para atender a significativa demanda pelo financiamento das políticas públicas, havendo até hoje necessárias reformas estruturais que atenuem estas necessidades (RESENDE, 2015).

A educação é um dos segmentos dos direitos sociais que ao longo da história mais teve espaço na participação dos recursos públicos, dentre outras razões pelas suas relações com o desenvolvimento do país e dos indivíduos. A Constituição Federal de 1934 foi a primeira a vincular recursos para a área, sendo que a União deveria destinar 10% da sua receita de impostos, os estados e Distrito Federal 20% e os municípios 10%. Três anos depois com o golpe de Estado e instauração de uma ditadura pelo então presidente Getúlio Vargas, uma nova Constituição foi instaurada, suprimindo assim ganhos para a área de educação e acabando com a vinculação de recursos garantida pela lei anterior. A nova Constituição de 1946, já no período democrático novamente, restabeleceu os percentuais de vinculação garantidos pela Lei Suprema de 1934, com aumento do percentual de gastos dos municípios de 10% para 20%. Novamente no período ditatorial, a Constituição de 1967 suprimiu mais uma vez a vinculação de recursos para o setor. Até que pouco antes do final deste período, em 1983, uma emenda constitucional garantiu a vinculação de recursos com alteração nos percentuais de cálculo, sendo 13% para a União, 25% para estados e Distrito Federal e 25% para os municípios. Em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, ficou assegurado à educação 18% das receitas de impostos da União, 25% dos estados e distrito federal e 25% dos municípios (CARVALHO, 2016).

Apesar das disputas que ocorrem no campo da política entre os diversos atores e grupos sociais, estas devem ser institucionalizadas. Como pode ser analisado em Peres (2018), a governança do orçamento público, entendida como um conjunto de relações estabelecidas entre diversos atores em torno do orçamento, é materializada em um sentido final pela tomada de decisão do chefe do poder executivo. Todo este processo inclui as disputas já mencionadas aqui, inclusive no âmbito interno da própria administração pública, em que a segmentação dos setores do governo acirra concomitantemente a busca por uma fatia maior do orçamento. No entanto, segundo a autora, esta centralização de poder não inibe as demandas sociais por políticas públicas, valendo-se mais características “[...] como poder de organização e pressão política desses atores, normatização e grau de organização de cada subsistema de política pública [...]”, para que os envolvidos neste emaranhado de relações obtenham êxito nos seus propósitos.

### **3 BALANÇO DA POLÍTICA ECONÔMICA E SOCIAL PÓS 2016**

O *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff no dia 31 de agosto de 2016, e a consequente sucessão ao cargo pelo então vice-presidente da República Michel Temer, marca o fim de um ciclo e a instauração de outro modelo de governo no Brasil. A Constituição Federal de 1988, como mencionado anteriormente, marcou a consagração de um novo período no país, de garantia de direitos civis e sociais, ainda que esta conquista não tenha se dado de maneira plenamente consensual, sendo questionada em diversos momentos e refletida em práticas de governo. De 2007 à 2014 o país passou por um de seus melhores momentos em perspectivas sociais, proporcionado em um primeiro momento pelo crescimento econômico e elevação dos gastos públicos refletidos nas políticas sociais (FAGNANI, 2017). Para Fagnani (2017) “[...] o período 2016-18 pode representar o fim do mencionado ciclo de construção da cidadania social (1988-15).”, pois por meios políticos e econômicos marca um redirecionamento do que foi pactuado na Constituição de 1988.

No campo econômico a “nova agenda” é marcada por medidas de austeridade fiscal, que já vinham sendo adotadas desde 2015. A austeridade se caracteriza por medidas que visam equilibrar as contas públicas por meio de um ajuste fiscal, que em maior parte se dá pela redução dos gastos públicos, objetivando assim um crescimento econômico. Este modelo

de crescimento se justifica pela relação de que com as contas públicas equilibradas os agentes econômicos passam a ter mais confiança na economia do país e conseqüentemente passam a investir mais no setor produtivo, os investimentos externos passam a crescer e há maiores demandas internas, o que propicia o desenvolvimento econômico. No entanto este modelo de crescimento não é consensual no campo da teoria econômica, podendo ser interpretado como um catalisador de decréscimo econômico. Isto se justifica pela relação causal de uma queda nos gastos públicos diminui a demanda privada, uma vez que parte destes gastos públicos representava renda para parte da população, conseqüentemente há uma queda de crescimento econômico, o que ocasiona queda na arrecadação e piora no resultado fiscal, marcando assim um ciclo contínuo que não promove o objetivado crescimento econômico (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018).

O modelo de desenvolvimento pautado na austeridade fiscal possui diversas conseqüências para as políticas sociais, uma vez que estas carecem de financiamento para se sustentarem, o que é comprometido pela redução dos gastos públicos. Como pode ser observada em Dweck, Silveira e Rossi (2018), a redução da desigualdade social ocorrida nos últimos anos, proporcionada principalmente pelo mercado de trabalho e pelos mecanismos de transferência de renda, é ameaçada pela contenção dos gastos públicos, tendo em vista que estes são os responsáveis pela distribuição de renda no país, em contraposição ao sistema tributário que é regressivo e que, portanto contribui para a concentração de renda.

Quanto à saúde e educação, antes da EC 95 estas possuíam um valor mínimo a ser gasto vinculado às receitas, esta prerrogativa era garantida constitucionalmente para as três esferas de governo. Com a aprovação da EC 95 estas regras de vinculação são substituídas pelas que seguem:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Desta forma, a saúde e a educação perdem as respectivas vinculações de receitas, para o seu piso de gastos ser substituído por um

valor fixo equivalente ao valor mínimo do ano de 2017, sendo nos próximos anos corrigido pelo valor da inflação (IPCA) do ano anterior, portanto haverá um aumento nominal dos valores mínimos a serem destinados para estas funções, em virtude da inflação, no entanto não haverá aumentos reais dos valores gastos.

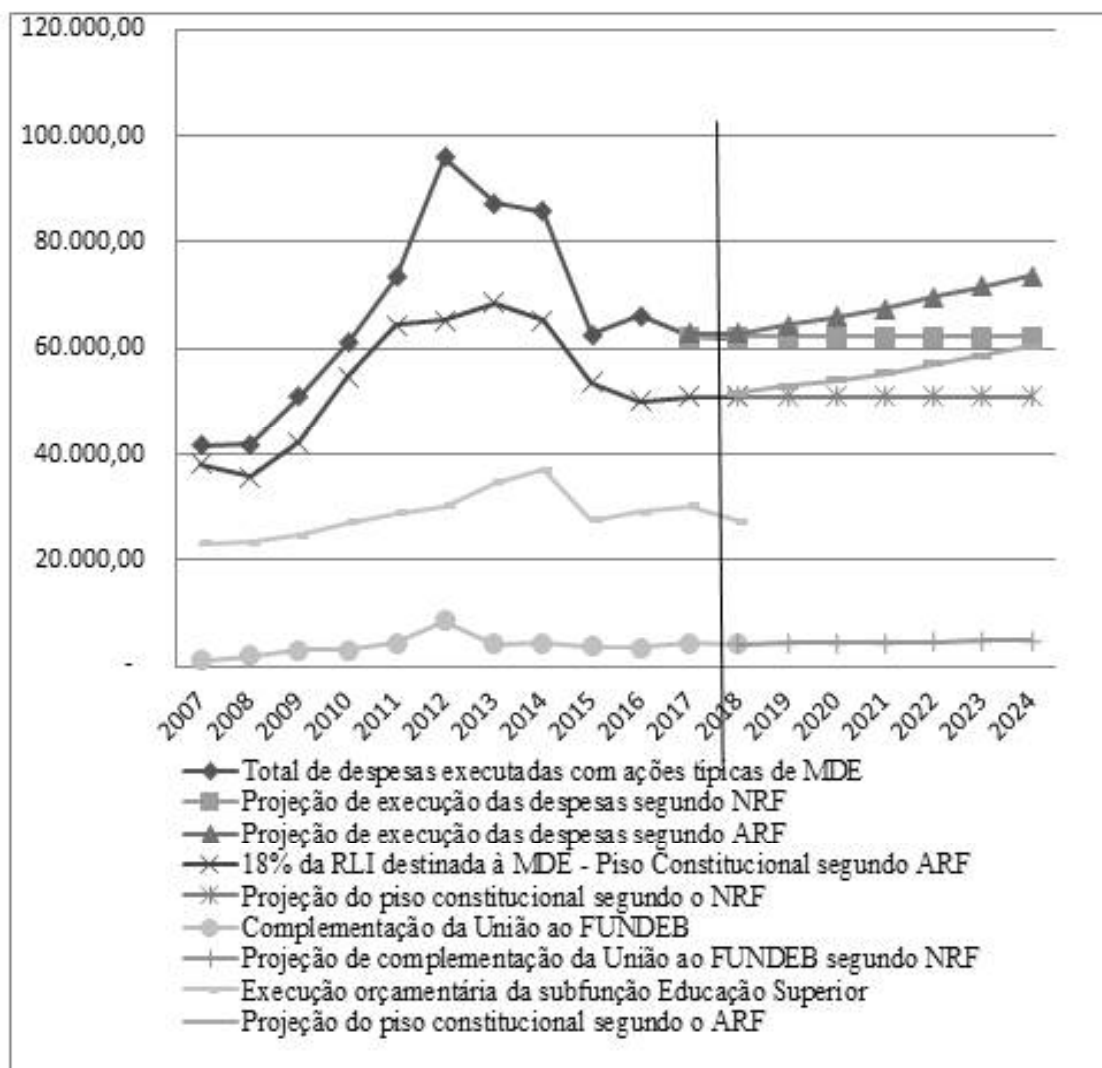
## **4 RESULTADOS**

### **4.1 Financiamento da educação no Novo Regime Fiscal**

A alteração constitucional introduzida pela Emenda Constitucional nº 95 impacta substantivamente no montante de recursos destinados à educação pela União. As regras do NRF só se aplicam à União, isentando assim os estados, municípios e distrito federal desta medida. Outro dispositivo de financiamento à que não se aplica as regras do NRF é a complementação feita pela União ao FUNDEB, que corresponde a um valor mínimo de 10% do que é arrecadado por cada um dos fundos, portanto mesmo sob o NRF caso cresça os recursos dos fundos do FUNDEB a União deverá na mesma medida ampliar os valores da sua complementação.

Em virtude do teto de gastos imposto pelo NRF às despesas primárias do Poder Executivo, as despesas com educação só poderão ser executadas acima do piso fixado caso alguma outra pasta execute um valor menor do que executou no ano 2016 (ano de referência do teto dos gastos para as despesas primárias – exceto saúde e educação), ou em algum outro ano com as devidas correções inflacionárias. Simultaneamente a esta limitação de gastos dos recursos educacionais federais, há uma tendência de crescimento da complementação do FUNDEB pela União, já que aos entes subnacionais não se aplicam as regras do NRF e, portanto há uma tendência de crescimento dos recursos que compõem os fundos do FUNDEB. Estas duas situações ensejam na diminuição da disponibilidade de recursos para aplicação da União, e quem tende a sofrer as consequências disto é o sistema federal de ensino, que compreende as instituições de ensino mantidas pela União e os órgãos federais de educação (BRASIL, 1996 Art. 16), que contempla em maior parte o nível da educação superior, como as universidades federais e os institutos federais.

Figura 1. Execução das despesas educacionais pela União e as projeções de comportamento orçamentário com o Novo Regime Fiscal



Fonte: dados obtidos dos RREO (STN). Elaborado pelo autor.

OBS: os valores executados correspondem a etapa da liquidação. Valores em milhões de reais e tendo como referência de valor real o ano de 2018.

A figura 1 demonstra o comportamento das despesas da União com a função educação até 2017 e as suas projeções das mudanças provenientes do NRF a partir deste ano. A série se inicia em 2007, ano em que se institui o FUNDEB, e se encerra em 2024, último ano de vigência do II PNE. Essa elucida que para os próximos anos as projeções de execução das despesas são equivalentes ao valor executado em 2017, em termos reais, considerando-se que o governo federal mantenha a mesma alocação de recursos para as despesas primárias. Caso fosse mantido as regras do Antigo Regime Fiscal a execução orçamentária das despesas educacionais poderiam crescer na medida em que crescesse a arrecadação, aqui estimada

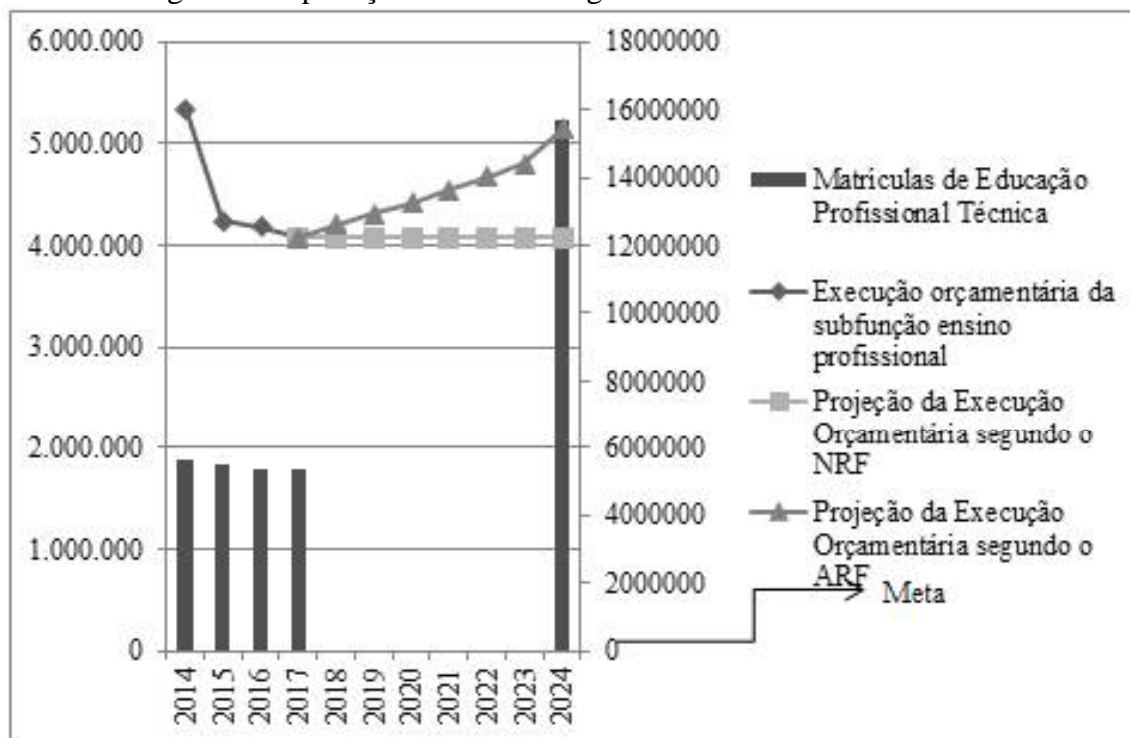


pelo crescimento do PIB, sem que outras funções perdessem recursos, já que não haveria um teto de gastos das despesas primárias.

## 4.2 Implicações do Novo Regime Fiscal sobre as metas do II PNE

Serão analisadas nesta seção as metas 11 e 12. A figura 2 corresponde a meta 11.

Figura 2. Implicações do Novo Regime Fiscal sobre a meta 11 do II PNE



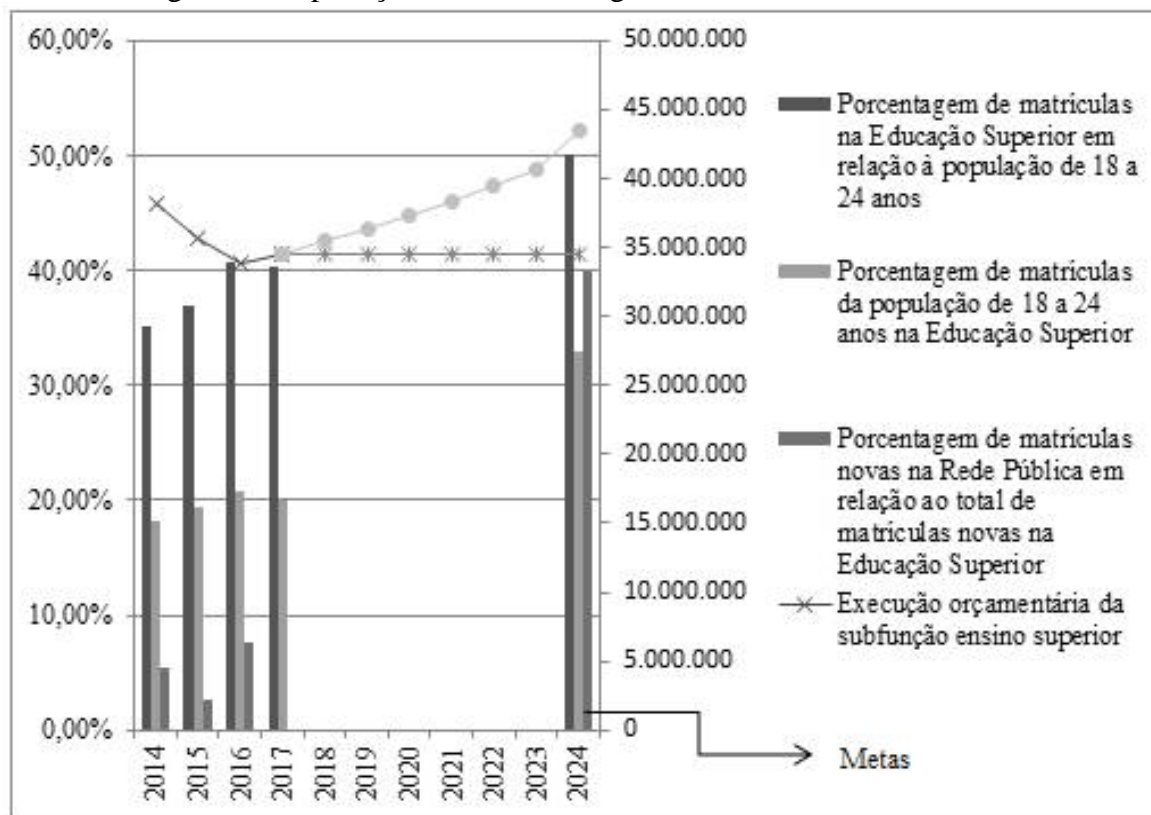
OBS: valores em milhares de reais com referência em 2017. Prazos da meta são 2016 e 2024.

Fonte: dados obtidos dos RREO (STN) e Anuário brasileiro da educação Básica (TPE, 2018).

Assim como as demais subfunções educacionais, a execução da subfunção educação profissional também decresce de 2014 à 2017, apesar da queda do número de matrículas não ser tão expressiva nestes anos, é possível observar uma similaridade no comportamento da execução orçamentária desta subfunção com o indicador analisado, isto se deve em uma medida significativa pelo fato de que o governo federal é um dos principais responsáveis pela gestão desta modalidade de ensino, que se dá pelos institutos federais. Portanto há uma correlação significativa entre a execução orçamentária da educação profissional e o número de matrículas nesta modalidade de ensino, indicando assim que há maiores tendências da

meta não ser cumprida em virtude da tendência de não elevação da execução orçamentária desta subfunção.

Figura 3. Implicações do Novo Regime Fiscal sobre a meta 12 do II PNE



Fonte: dados obtidos dos RREO (STN) e Anuário brasileiro da educação Básica (TPE, 2018).

OBS: valores em milhares de reais com referência em 2017. Prazo da meta é 2024.

A meta 12 diz respeito ao ensino superior, que possui uma significativa quantidade de universidades federais que compõe o sistema de ensino da União. A execução orçamentária da subfunção educação superior é decrescente de 2014 à 2016, diferentemente das taxas de matrículas líquidas e brutas da população de 18 à 24 anos de idade, que é crescente neste período, isto demonstra que a execução orçamentária do governo federal tem pouca influência nestes indicadores de taxa de matrícula, pelo fato de que a maior parte das matrículas são da rede privada, como pode ser constatado pelo indicador que indica o número de matrículas novas na rede pública de ensino superior. Em 2017 a execução orçamentária do ensino superior cresce, chegando a cerca de 34 bilhões de reais, com perspectiva de estagnação para os próximos anos em virtude do NRF, diminuindo desta forma a possibilidade de aumento da contribuição da União para a expansão do número de matrículas na rede pública federal de ensino.

A Tabela 1 apresenta as estimativas acumuladas de execução orçamentária do ano de 2017 a 2014 segundo o ARF e o NRF com as subfunções educacionais analisadas neste trabalho, desta forma a diferença entre os valores estimados de execução segundo o ARF e o NRF representam a estimativa de impacto do NRF para o financiamento da educação. Os resultados demonstram que a estimativa de perda de recursos é de cerca de 40 bilhões de reais, sendo que cerca de 22 bilhões de reais deste valor corresponde aos gastos com o ensino superior.

Tabela 1. Projeções de perdas orçamentárias para a educação no governo federal em virtude do Novo Regime Fiscal (EC N°95/2016) de 2017 à 2024.

Valores em milhões de reais. Valores acumulados de 2017 à 2024

CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	METAS	PROJEÇÃO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO O ARF (A)	PROJEÇÃO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO O NRF - REFERENCIA DE EXECUÇÃO FUTURA É O ANO DE 2017 (B)	IMPACTOS DO NRF - ANO DE 2017 É A REFERENCIA DE EXECUÇÃO FUTURA (A-B)
EDUCAÇÃO INFANTIL	1	1.301,46	1.203,24	98,22
EDUCAÇÃO BÁSICA	2	45.961,22	42.492,73	3.468,49
	3			
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	10	1.109,48	1.025,75	83,73
ENSINO PROFISSIONAL	11	105.944,44	97.949,27	7.995,17
ENSINO SUPERIOR	12	298.275,59	275.766,03	22.509,56
	13			
	14			
FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	16	546,15	504,94	41,22
EDUCAÇÃO TOTAL	-	475.412,15	434.846,86	40.565,29

Fonte: dados obtidos dos RREO (STN) e resultados deste trabalho. Elaborado pelos autores.

OBS: ARF: Antigo Regime Fiscal; NRF: Novo Regime Fiscal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício político é em nenhum sentido uma prática isenta de valores, crenças, ideologias ou convicções. Ainda que se tente criar uma roupagem tecnicista sobre elementos que dizem respeito à política ou à própria gestão pública, eles jamais serão puramente neutros e imparciais. E ao orçamento público também se aplicam estas constatações. O quanto se gasta, com o que se gasta e para quem se gasta é no fundo uma decisão fruto de conflitos que mobilizam diversos segmentos da sociedade, da mesma forma que se determina o quanto se paga, o que se paga e quem paga. Assim se constitui o orçamento público, dotado antes de qualquer coisa de uma natureza política de conflitos.

É no cerne deste *locus* do conflito distributivo que os setores sociais ganham e perdem espaço ao longo da história, se incluindo nesta relação a própria educação, que apresenta um papel de destaque e geralmente prioritário. É neste mesmo espaço que se insere a medida econômica de ajuste fiscal, as práticas de austeridade fiscal e a aprovação da Emenda Constitucional Nº 95 em 2016, que congela os gastos sociais do poder executivo por 20 anos, impactando diretamente na implementação de políticas públicas, que dependem dos gastos públicos para serem efetivadas.

As áreas educacionais que mais sofrem os impactos do NRF são aquelas que possuem mais recursos, por perderem em valores absolutos mais recursos também, e as áreas de maior responsabilidade do governo federal, como o ensino superior, que é a mais prejudicada, perdendo de 2017 à 2024 cerca de 22 bilhões de reais, e o ensino profissional perdendo cerca de 8 bilhões de reais. Por outro lado, as áreas que perdem menos recursos são aquelas que dispõem de um orçamento menor, e que são de maior responsabilidade de outros entes nacionais, como formação de recursos humanos, que deixará de executar cerca de 41 milhões de reais de 2017 à 2024, e educação de jovens e adultos com 83 milhões de reais.

Para a educação a EC Nº 95/2016 enseja em uma perda de recursos da ordem de 40 bilhões de reais de 2017 à 2024, comprometendo significativamente o II Plano Nacional de Educação, que não apresenta perspectivas de contribuição da União para o cumprimento das metas que ainda não foram cumpridas. O alcance das metas determinadas no plano carece de uma ampliação de recursos, tendo em vista que grande parte delas diz respeito à expansão da rede pública ou de ações que dependem de recursos financeiros. Assim, à gestão pública cabe não somente

realizar investimentos visando às novas ações, mas também deve se ater à manutenção do que já está consolidado. Com a estagnação dos recursos para os próximos anos, tendo o ano de 2017 como referência de execução orçamentária, indica-se que o II PNE não será cumprido.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Versão atualizada até a Emenda n. 99/2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 21 dez. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 19 jan. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1. p. 01 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 08 mar. 2019.

CASTRO, J. A. de. **Financiamento da Educação Pública no Brasil: evolução dos gastos**. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. de R.; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). **Federalismo e Políticas Educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. cap. 02. pp. 29-50.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. **Austeridade e desigualdade social no Brasil**. In ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de (Orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. cap. 02. pp. 32-56.

FAGNANI, Eduardo. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**. Texto para discussão IE UNICAMP, Campinas, n. 308, jun. 2017.

FAGNANI, E. **Austeridade e Seguridade**: a destruição do marco civilizatório brasileiro. In ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de (Orgs.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. cap. 03. pp. 57-82.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2010.

IBGE – **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC**. Disponível em: [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultinpc.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm). Acesso em: 04 nov. 2018.

MATTOS, B. B. **A meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação: entre projetos políticos e coalizões**. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MORSE, J. **Approaches to qualitative-quantitative methodological triangulation**. Nursing Research, v. 40, n. 01, pp. 120-132, 1991.

PERES, U. D. **Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes**. Rev. Parlamento e Sociedade, São Paulo, v.4, n. 07, pp. 65-101, 2016.

PERES, U. D. **Análise da governança do orçamento público**. In MARQUES, E. (Org.). As políticas do Urbano em São Paulo. São Paulo: UNESP, cap. 04, pp. 114-131, 2018.

PIRES, M. C. de C. **Análise da PEC 55**. Carta de Conjuntura IPEA, Brasília, n. 33, 2016.

RESENDE, F. **A política e a economia da despesa pública**: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública: elementos para o debate da reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

ROSSI, P.; DWECK, E. **Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação**. Cadernos de Saúde Pública, v. 32, n. 12, pp. 01-05, 2016.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. **Economia Política da Austeridade**. In ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de (Orgs.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. cap. 01. pp. 14-31.

SCHUTZ, T. **Capital humano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais#RREO>. Acesso em: 08 jan. 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário brasileiro da Educação Básica 2018**. São Paulo: Moderna, 2018.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Observatório do PNE**. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 20 mar. 2018.





# **INADIMPLÊNCIA E A DÉCADA DOURADA BRASILEIRA: UM ENSAIO SOBRE A POPULAÇÃO ENDIVIDADA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL**

## ***THE DEFAULT AND THE BRAZILIAN GOLDEN DECADE: NA ESSAY ABOUT THE INDEBTED POPULATION AND THE PUBLIC POLICIES IN THE NEOLIBERAL CONTEXT***

**Grupo de trabalho: Desenvolvimento e políticas públicas**

Ana Emília Gomes Fernandes\*

Camila Fernanda Basseto\*\*

**RESUMO:** O presente trabalho discute o crescimento da inadimplência como resultado de políticas públicas desviantes do neoliberalismo no Brasil. De acordo com os dados introdutórios desta pesquisa, o Brasil vem apresentando nos últimos anos, índices crescentes e preocupantes de inadimplência. A facilidade de acesso ao crédito, aliada à baixa alfabetização financeira tem gerado indivíduos mais propensos ao endividamento, aumentando a frequência dos maus pagadores nos cadastros de restrição e acarretando consequências para a vida pessoal do consumidor e para a economia do país. Diante deste cenário, surgem algumas indagações que o presente trabalho tem por objetivo tratar: o governo deve ou não intervir nas políticas econômicas e sociais? Como as políticas públicas estão sendo planejadas e avaliadas? Estamos a produzir políticas emancipatórias ou escravizadoras? A educação financeira e o micro empreendedorismo podem ser “alternativas” para a melhoria de condições de vida das classes menos favorecidas? Previamente à busca por respostas para tais questões, o texto discorre sobre o modelo neoliberal, o princípio da livre iniciativa e da não intervenção do Estado no processo socioeconômico. Aborda ainda a inadimplência como implicação resultante de políticas intervencionistas do Estado na economia na chamada “década dourada no Brasil”, entre os anos de 2003 e 2013, e o impacto dessas ações governamentais até os dias atuais. Por fim, apresenta uma reflexão sobre alternativas existentes, possíveis ou necessárias para reverter a inadimplência brasileira e como tem sido a (não) ação do Estado em relação a este problema público. A literatura base deste estudo pautou no neoliberalismo, no endividamento da população e nas políticas públicas, tendo como base os estudos de Dowbor (2018); Teixeira e Silva (2001) e Secchi (2013). Para o tratamento das reflexões citadas foi utilizada a proposta metodológica de Adorno (1986), que em forma de ensaio teórico, visa colaborar e estabelecer um debate entre o conhecimento existente e o novo. Este artigo aborda de forma original a relação da inadimplência e as políticas contrárias ao neoliberalismo, abdicando-se da pretensão de apresentar julgamentos e conclusões definitivas sobre as políticas públicas da década dourada, mas com a intenção de expor reflexões mais profundas do que foi satisfatório e do que pode ser aperfeiçoado nos próximos governos.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo. Inadimplência. Política Pública. Educação Financeira. Empreendedorismo.

**ABSTRACT:** *This current research discuss the increasing failure to pay as a result of public policies of the neoliberalism in Brazil. According to the first datas of this research, the Brazil has been revealing on the last years, rising and concerning indices of default. The easy access to credit along with the low levels of financial literacy has derived more individuals that are more likely to the*

\* Mestranda em Planejamento e Análise de Políticas Públicas pela UNESP - Franca. E-mail: anaemiliaaguilar@gmail.com.

\*\* Professora assistente doutora da UNESP - Araraquara. E-mail: camila.bassetto@unesp.br

*indebtedness, rising the frequency of bad payers in the restriction records and bringing consequences to the consumer's personal life and also to the country's economy. Before this scenery, some questions arise that this present work aims to cover. Should the government interfere in the economic and social policies? How public policies are being planned and evaluated? Are we producing emancipatory policies or slavery ones? Does the financial education and the micro entrepreneurship can be "alternatives" to an improvement of life's conditions of less favored classes? Previously to the search for answers to these questions, the text discuss the neoliberal model, the begin of free initiative and the non-interference of the State on the social economic process. Also, the text explores the non-payment as a resulting implication of interventionist State's policies in the economy called "The golden decade", between 2003 and 2013, and the impact of these governmental actions in the current days. Finally, it's presented an analysis of the existing alternatives, possible or necessities to revert the Brazilian's default and how has been (or not) the actions of the State regarding this public problem. The basis literature of this research was based on the neoliberalism, the population's default and the public policies, using studies of Dowbor (2018); Teixeira and Silva (2001) and Secchi (2013). The methodological proposal of Adorno (1986) is a theoretical essay that aims to collaborate and establish a new debate between the existing knowledge and the new one and was used in this research to clarify the previously mentioned considerations. This article discuss in an original way the relation between the default and the policies that are against the neoliberalism, abdicating the pretension of presenting judgments and definite conclusions about the public policies in the golden decade, but aiming to expose deeper discussions than what have been considered satisfactory and also about what can be improved in the next governments to come.*

**Keywords:** Neoliberalism. Default. Public Policy. Financial Literacy.

## **INTRODUÇÃO**

A partir da década de 2000, tem-se observado um aumento do endividamento do povo brasileiro, podendo este ser causado pela facilidade de acesso ao crédito, hábitos de consumo e pela falta de conhecimento e planejamento financeiro.

Este trabalho não se aprofunda sobre os aspectos comportamentais que levam ao endividamento, mas sim nas causas econômicas da inadimplência, tendo como diretriz principal "o quê" possibilitou a criação e a expansão de uma série de produtos e serviços financeiros, oferecidos aos estratos da classe trabalhadora até então "excluídos" do acesso ao crédito e com poder de consumo reduzido.

Para conduzir as reflexões em torno do tema, o presente texto foi estruturado em forma de ensaio teórico, metodologia de debate defendida por Adorno (1986), a qual apresenta conhecimentos existentes, em sua maioria sobre a visão de Dowbor (2018) e acrescenta novos olhares sobre os mesmos, à luz da investigação apreciativa e do foco nos resultados positivos (MARUJO et al., 2007).

Apesar da inadimplência não ser um problema exclusivo do Brasil, suas consequências têm impactado fortemente a população do país, resultando no superendividamento do consumidor, no aumento de

empréstimos pessoais ou consignados, na dificuldade de pagar dívidas devido aos juros altos, na restrição cadastral em estabelecimentos comerciais e financeiros, na diminuição do poder de compra, no absenteísmo, na produtividade reduzida, na redução das vendas, no desemprego, na destruição do patrimônio, na desmotivação, na baixa autoestima, em crises conjugais, em problemas de saúde, entre outras possíveis consequências que afetam a qualidade de vida do cidadão.

Por falta de dinheiro e crédito, o inadimplente deixa de consumir, os produtos sobram no estoque, o empreendedor é forçado a produzir menos, o desemprego aumenta e a economia se torna “engessada”. Forma-se, portanto, um ciclo de recessão, levando o cidadão inadimplente a permanecer na situação de endividado.

Diante desta problemática que é a inadimplência, o presente ensaio propõe refletir sobre alguns questionamentos como: “em que contexto este problema emergiu no Brasil?” “O que faz a inadimplência ser um problema atual?” “Qual a atuação, resultados e perspectivas do Estado em relação a este problema?”

Neste sentido, o presente trabalho consiste na ampliação do debate em torno do tema, propondo, a partir desses questionamentos, novas reflexões e propostas para o modelo que se tem.

A fim de contextualizar a problemática em questão, o neoliberalismo e suas facetas será o primeiro assunto a ser tratado. Em seguida, será retratada e discutida a inadimplência brasileira e a relação com as políticas intervencionistas do Estado na economia na chamada “década dourada no Brasil”, entre os anos de 2003 e 2013. Por fim, reflexões sobre medidas educativas multicêntricas e o empreendedorismo social serão aventadas como alternativas possíveis para driblar as barreiras ao endividamento crescente no país.

## **1 NEOLIBERALISMO: O CENÁRIO EM QUE SE TRAVOU A GUERRA**

O neoliberalismo é um termo recente, difundido no mundo apenas nos últimos cinquenta anos. Esta nomenclatura originou-se do movimento político e ideológico intitulado liberalismo, o qual surgiu sob a égide de valores, crenças e interesses da classe burguesa europeia que resistia a proposta dominante da aristocracia feudal dos séculos XVII e XVIII (LIMA; WIHBY; FAVARO, 2008).

Em suma, o liberalismo foi uma das grandes ideologias da sociedade moderna do século XVIII que defendia a liberdade total nas diversas dimensões da sociedade (social, filosófica, econômica, política e religiosa), erguendo a bandeira da “liberdade, igualdade e fraternidade” e com este lema angariou o apoio das classes menos favorecidas.

Proposto pelo escocês Adam Smith, baseou-se no princípio da livre iniciativa e na necessidade da não intervenção do Estado no processo socioeconômico. Este discurso foi sustentado até o colapso do capitalismo em meados de 1929, quando a crise que abarcou o mundo clamava por medidas urgentes do Estado.

Foi neste período que o liberalismo perdeu forças e só voltou a aparecer com uma nova roupagem, na década de 70, sob as vésias da racionalidade hegemônica sobre todas as áreas da sociedade, enaltecendo mais uma vez o Estado mínimo e a ampliação das relações mercantis.

Os principais mentores dessa nova fase ideológica, agora chamada “neoliberalismo”, foram: Ronald Reagan e George Bush nos EUA, e Margareth Thatcher e John Major na Inglaterra.

Alguns pensadores contemporâneos, como Dardot e Laval (2016) defendem que o objetivo do “novo liberalismo”, não é a privatização completa, mas a expansão da mentalidade neoliberal, fazendo com que empresas estatais funcionem como empresas privadas, escolas, hospitais e órgãos públicos reproduzam o *mindset*<sup>1</sup> da qualidade total, da competição e do controle.

Desta forma, para estes autores, o neoliberalismo deixa de ser um simples sistema econômico para ser uma racionalidade, uma verdadeira “indústria de pessoas” que cria sujeitos que devem pensar como empresas competitivas, encarando seus pares mais como concorrentes do que como “colaboradores”.

Na visão neoliberal, o indivíduo foi reduzido a um mero consumidor, “culpado” pelas más escolhas que faz quando fracassa ou elevado a “herói” quando alcança um bom desempenho.

De acordo com o economista e professor Dowbor (2018), este modelo neoliberal não tem apresentado bons resultados no Brasil devido a forma “burra” na qual ele se organiza, “travando” a economia em geral. O autor explica que a economia do mundo capitalista funciona como uma

---

<sup>1</sup> *Mindset*: termo da língua inglesa que foi traduzido pela professora de psicologia da Universidade de Stanford, Carol S. Dweck, como a mentalidade que cada pessoa tem sobre a vida, como organiza os pensamentos e toma as decisões cotidianas.

engrenagem que é movida por quatro motores: as exportações, a demanda das famílias, as iniciativas empresariais e as políticas públicas.

No caso brasileiro, o autor acredita que estes motores são os responsáveis pelo mau funcionamento do sistema socioeconômico e explica como cada um deles pode afetar a economia do país.

O primeiro pilar da economia brasileira é a exportação, que não chega a ser um fator decisivo, mas “[...] representa 10% do PIB nacional e pode impactar as contas públicas [...]” quando são afetadas por políticas e crises externas (macroeconomia) (DOWBOR, 2018, p.188). Apesar de ser um pilar impactante, principalmente para as empresas que dependem do mercado externo e por permitir tratados bilaterais, a exportação não ocupa lugar de maior preocupação na economia.

Biancarelli (2014) reafirma esta lógica quando defende que a melhoria da situação econômica mundial desempenha papel crucial na recuperação da economia brasileira, mas que o que é determinante para o crescimento do PIB, é a demanda doméstica, como aconteceu a partir de 2004.

O segundo pilar econômico de Dowbor (2018) constitui o principal motor da economia e, para o autor, este sim é indubitavelmente mais importante que o primeiro. Trata-se da demanda das famílias ou demanda interna, isto é, “[...] o consumo das famílias brasileiras.”.

Quando o consumo aumenta, gera-se um ciclo virtuoso e este é um indício de que a economia está forte e vai bem. Conseqüentemente, cresce a produção, os empregos e os impostos e o governo arrecada recursos financeiros suficientes para investir nas políticas de bem-estar social e para gerar novos empregos.

Foi exatamente o que aconteceu na década dourada brasileira, entre 2003 e 2013. Os governos Lula e o primeiro governo Dilma elevaram fortemente o consumo, através de um conjunto de medidas de distribuição de renda, crédito facilitado, elevação do salário mínimo, inclusão produtiva, bancarização, entre outras que permitiram tirar do índice de pobreza dezenas de milhões de pessoas (BARONE, 2008).

Biancarelli (2014) ratifica esta ideia ao afirmar que o Brasil vivenciou políticas públicas, a partir de 2004, que possibilitaram que as pessoas de baixa renda, antes excluídas de boa parte do mercado consumidor interno, pudessem “enfim” consumir.

Nesta perspectiva, o principal componente do dinamismo econômico passa a ser o aumento do consumo interno, o qual impulsiona a engenhosa máquina econômica.

Entre essas ideias, se encontra uma simples lição macroeconômica, relacionada com as fontes e o tamanho da demanda agregada: o aumento do mercado – em uma sociedade na qual grande parte da população que tinha sido, historicamente, excluída do consumo de uma vasta gama de produtos, poderia ser um poderoso motor econômico. (BIANCARELLI, 2014, p. 274).

As políticas governamentais dos governos Lula, que propiciaram o aumento do consumo interno, resultaram em 2010, numa taxa de crescimento anual de 7,5%. Percebe-se então que a situação econômica estável em que o Brasil se encontrava permitiu que os impactos da crise internacional de 2008 fossem mínimos e não freasse o crescimento do país.

Se por um lado o aumento do consumo interno gera um ciclo virtuoso na economia, quando acontece o contrário, o travamento da demanda das famílias provoca um efeito imediato nas iniciativas das empresas, que deixam de vender e de proporcionar empregos.

É diante deste cenário que o “setor empresarial” se estabelece como o terceiro motor preponderante para a engrenagem econômica, visto que o baixo consumo gera um novo ciclo não tão próspero e otimista para as empresas.

Quando o ritmo de produção empresarial cai, o empreendedor retrai sua participação no mercado, intimida-se diante desta demanda reduzida e deixa de fazer novos investimentos. Esta dinâmica afeta diretamente o índice de emprego.

Diante desta arena, o pequeno e médio empreendedor, seja ele pessoa física ou jurídica, teme recorrer ao crédito, pois a baixa demanda e as altas taxas de juros os amedrontam e inibe novos investimentos. Com capital reduzido circulando no mercado, a engrenagem econômica trava.

As altas taxas de juros cobradas para se obter crédito no Brasil se tornam um agravante para o setor empresarial, pois afastam novos investimentos e “atrapalham” o desenvolvimento do país. Vale ressaltar que há diferença entre quem “investe” e quem “aplica” na economia, sendo que o primeiro “gera emprego”, e o segundo, “improdutivo”, enriquece com os altos juros cobrados de quem empreende (DOWBOR, 2018).

Diante desta perspectiva, o empresário passa a ser um investidor, que auxilia na sustentação da economia, distanciando-se da imagem generalizadora de vilão e explorador do trabalhador. Os indivíduos que optam por empreender são “efetivamente produtivos”, responsáveis por gerar novos empregos, pagar impostos e, via de regra, trabalham com

margens relativamente pequenas de lucro. Expostos a crises cíclicas e rotineiras, sofrem com a redução do consumo e têm dificuldade de expandir as atividades produtivas, pois recebem pouco pelo que vendem (produtos ou serviços), deixando o grosso do lucro com os intermediários e rentistas.

Nas últimas décadas, as lojas, cadeias de estabelecimentos varejistas e instituições financeiras, vêm ofertando a possibilidade de crédito, sob a promessa de parcelas mensais que “cabem no bolso” do cliente. O que raramente é informado ao devedor é o valor da taxa de juros anual cobrada, a qual normalmente ultrapassa o valor do produto exponencialmente. Com isso, tanto empresário quanto consumidor pagam muito e recebem pouco e quem acaba por lucrar são os intermediários que deixaram de prestar bons serviços comerciais para se tornarem financiadores de pessoas físicas ou jurídicas, agiotas disfarçados, “bancos” com uma carteira de crédito.

Perante esta realidade, que é peculiar ao sistema financeiro brasileiro, torna-se desafiador ao empresário “desenvolver atividades produtivas, criar uma empresa, enfrentar o tempo de entrada no mercado e de equilíbrio de contas pagando este tipo de juros” (DOWBOR, 2018, p. 203-204).

De acordo com Dowbor (2018), o quarto motor da engrenagem são as políticas públicas, as quais são essenciais para dinamizar qualquer economia moderna. Ao implementar políticas de bem-estar da população e investir no consumo coletivo, evita-se gastos para corrigir os danos da “não política”, ou seja, o que o governo escolhe não fazer (DYE, 1984).

No caso da visão neoliberal assim como se coloca no Brasil atualmente, fica visível que “o não fazer” boas escolas, bons hospitais e segurança de qualidade tem custado muito caro para a economia e para a população em geral. Investir em infraestruturas, como transportes, energia, telecomunicações, água e saneamento impactam diretamente sobre a área econômica, mas principalmente na qualidade de vida de toda população.

Para finalizar, Dowbor (2018) defende que os juros pagos na dívida pública brasileira, acordados na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e mantidos até a gestão atual, só servem para que rentistas, instituições financeiras e atravessadores enriqueçam, deixando de ser direcionados recursos para as políticas públicas de bem-estar social de toda a população.

Mediante essas reflexões, torna-se aparente que os *policy makers* brasileiros ainda têm muito trabalho a fazer. Mas, qual seria o melhor ponto de partida: iniciar por políticas que dependem da macroeconomia ou por aquelas que podem ser pensadas e implantadas imediatamente?

## 2 INADIMPLÊNCIA: A GUERRA

Como já foi mencionado neste trabalho, a expansão do crédito no Brasil se deu de forma vertiginosa na década de 2000, como consequência natural de políticas públicas de governos eleitos de forma democrática.

Desde o primeiro mandato FHC, em 1995, até o último mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), em 2011, foram realizadas diversas tentativas de controlar os altos níveis de inflação que caracterizaram as décadas anteriores, diminuir o percentual de pobres, diminuir a desigualdade de renda, aumentar o acesso e progressão no sistema educacional, e retomar o crescimento econômico do país. Entretanto, de acordo com Barone (2008), o que difere os governos de FHC e de Lula é que o segundo representou uma ruptura com o modelo político vigente no país nas décadas de 80 e 90.

Apesar do governo Lula optar por manter políticas econômicas da gestão de FHC, as medidas do novo governo foram compreendidas de forma divergente, atuando com maior intervenção na economia e nas ações sociais e desviando-se das propostas anteriores neoliberais de isenção estatal e de economia auto reguladora.

Se no governo anterior o crédito era concedido como meio produtivo, capaz de empreender, alavancar e gerar renda - política típica neoliberal, a partir de 2003 o crédito de pequeno valor passou a ser oferecido para uma grande massa de pessoas físicas ou jurídicas no sistema financeiro nacional, seja para produzir renda ou não.

No governo Lula, o conceito de microcrédito foi expandido e passou a ofertar serviços financeiros principalmente para as populações de baixa renda. Os bancos públicos — Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil — tiveram papel fundamental nesse processo, por meio da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003 e da instalação de terminais POS (*point of sale*), maquinetas eletrônicas popularmente conhecidas como “terminal de autoatendimento”. Esta lei estimulou a bancarização para a população de baixa renda, oportunizando a abertura de novas contas bancárias, microcrédito popular de até R\$ 1.000,00, com taxas de juros fixas de 2% a.m., destinado a qualquer uso. Além disso, com o advento da tecnologia e a democratização da internet e dos aparelhos celulares, as operações bancárias via internet (*Internet Bank*) e por telefone celular facilitou ainda mais o acesso aos serviços bancários.



Outra forma de ampliação do crédito da classe trabalhadora foi a criação do crédito consignado, por meio da Lei nº 10.820, publicada no Diário Oficial da União em dezembro de 2003.

Aliado às políticas públicas econômicas de ampliação na oferta de crédito, mais duas outras políticas vieram fortalecer o tripé econômico adotado pelo governo Lula: a valorização do salário mínimo e a expansão dos programas sociais de transferência de renda. Observa-se, então, que o governo aproveitou o “cenário internacional favorável” ao crescimento da economia e operou para diminuir as desigualdades sociais, aumentando a confiança das rendas mais baixas, “[...] o acesso ao crédito para consumo da parte de todos trabalhadores formais, em atividade ou aposentados, e os investimentos em infraestrutura.” (BALTAR, 2015, p. 07).

Com estas novas medidas políticas e econômicas, aqueles que antes tinham dificuldade para adquirir bens e serviços por falta de condições de pagamento à vista, a partir de então passaram a adquirir o que desejavam com financiamentos e empréstimos facilitados pelas instituições bancárias e comerciais.

É inquestionável que as estratégias “social-desenvolvimentistas” de ampliação de crédito, do aumento da renda mensal e da bancarização, políticas estas desviantes do neoliberalismo e oriundas do governo Lula, trouxeram oportunidades outrora inexistentes para os consumidores mais pobres e que este novo contexto viabilizou a aquisição de bens e serviços antes impraticáveis. Além disso, tais medidas geraram “[...] uma dinâmica de forte crescimento, o que por sua vez permitiu financiar as próprias políticas sociais.” (DOWBOR, 2018, p. 190).

Diante da discussão que se arrola até aqui, torna-se evidente que a facilidade aumentada de obter “dinheiro na mão” propiciou o aumento do consumo, aqueceu a economia e oportunizou políticas sociais.

Em contrapartida, o crediário no comércio, o empréstimo pessoal ou consignado, o crédito rotativo ou parcelado do cartão ou o cheque especial, com suas taxas assustadoras, e facilidades *sui generis* comparadas com outros países, induziram o consumidor a gastar mais com os juros do que com o próprio valor do produto adquirido.

Com o crescimento significativo do consumo das classes sociais mais baixas, principalmente com a participação do cartão de crédito, os índices de endividamento pessoal no Brasil vêm atingindo patamares cada vez mais elevados.

Essa discussão a respeito do crescimento do endividamento das famílias brasileiras e da inadimplência, tornou-se frequente desde então nas mídias, nos principais sistemas de indicadores de endividamento - Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) e do Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) - e, vem ganhando espaço nas agendas de políticas públicas das unidades federativas do país.

A vulnerabilidade do consumidor não se trata de um tema recente, constando em pauta na agenda de políticas públicas nacionais desde 1990. A fim de alterar regras tradicionais do direito civil e adequá-las para uma sociedade de consumo, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) nasceu por meio da Lei nº 8.078/90, e trouxe maior esclarecimento para a decisão do consumidor. Entretanto, somente esta política não foi suficiente para convencer o consumidor na tomada de decisão da contratação ou não de uma nova dívida, e impedir que a população de baixa renda continue a ser um público vulnerável à inadimplência. De acordo com Teixeira e Silva (2001): “Inadimplência é a falta de pagamento; inadimplemento é o termo jurídico utilizado, em regra, para designar uma situação de não cumprimento de cláusula contratual; insolvência é a perda total de capacidade de pagamento.” (TEIXEIRA; SILVA, 2001. p. 19).

A partir da definição previamente citada, é possível perceber que nem todas as pessoas que possuem parcelas a vencer de compras e/ou empréstimos são inadimplentes, mas apenas as que não conseguem honrar com os acordos e pagá-las. Ao contrário dos inadimplentes e insolventes, as pessoas que possuem dívidas e cumprem com suas obrigações, pagando-as no prazo estabelecido, podem ser consideradas como endividadas.

Desta forma, observa-se que o estímulo ao consumo consciente, que é benéfico à economia e ajuda a engrenagem girar, resulta imediatamente no “endividamento” das famílias, mas não necessariamente no “inadimplemento”.

Diante do exposto, surgem as indagações: “seria correto afirmar que a ampliação de crédito ocasiona a inadimplência? Todas as pessoas que são beneficiadas com crédito são inadimplentes? O que faz com que uma pessoa física ou jurídica se torne superendividada?”.

É visivelmente perceptível que a inadimplência acarreta danos para o consumidor e para a empresa, pois o primeiro terá prejuízos ao incorrer em juros, multas e ao superendividamento, e o segundo, no momento de conceder crédito, faz um planejamento baseado naquilo que

teria que receber de cada cliente e a falta destes recursos podem ocasionar danos à saúde financeira do empreendimento.

Com a indústria de cartões de crédito, o pequeno empreendedor teve seus prejuízos minimizados, uma vez que a operadora financeira é quem assume os riscos do não pagamento. Sob esta ótica, as operadoras auxiliam o consumo e estimulam o comércio.

Entretanto, como o alto risco e índices de inadimplência, as operadoras aumentam as exigências para emitir novos cartões para a população com maior propensão a se endividar, além de efetuar cancelamentos constantes dos cartões já emitidos; o que prejudica diretamente o consumo. Por esta razão, tornar-se inadimplente não tem se mostrado a opção mais viável, visto que o poder de compra do consumidor cai consideravelmente diante das restrições cadastrais e sanções que a ele são impostas.

É fato que, entre os membros da extensa lista de inadimplentes, há aqueles que não cumpriram com as dívidas assumidas por razões diversas, podendo ser em virtude de mal planejamento ou pouca instrução financeira, eventualidades ou má fé. Seja por uma razão ou por outra, a dívida inicial do inadimplente tende a sofrer um escalonamento considerável no valor, aumentando conforme o prazo que se distancia da data de vencimento e tornando o pagamento inexecutável.

A crescente população abaixo da linha de pobreza e os 13 milhões de brasileiros desempregados, divulgados pelo IBGE em maio de 2019, levam a crer que muitos dos casos de inadimplemento não seja uma opção, mas uma condição inevitável quando os recursos financeiros deixam de “bater à porta” ou são insuficientes.

Mediante aos danos e perdas citados, entende-se que um consumidor, em regra geral, não almeja ser enquadrado no inadimplemento, recaindo nesta condição em situações não habituais, pouco planejadas e indesejadas, que podem ser ocasionadas por diversos fatores.

No que tange ao número de pessoas superendividadas, registradas no relatório de Inadimplência de Pessoas Físicas Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) / Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) do Brasil, de dezembro de 2018, aproximadamente 62,6 milhões de pessoas se encontram nessa situação, o que representa quase 41% da população adulta. Ao analisar este banco de dados por faixa etária, observa-se que mais da metade da população com idade entre 30 e 39 anos está com restrição no nome, correspondendo a cerca de 51,6% da faixa etária. Em seguida, no *ranking* de inadimplência, vem a população com idade entre

25 e 29 anos, que corresponde a 44,4%. Na sequência está a população idosa, considerando-se a faixa etária entre 65 e 84 anos, com 32,9%; e por último os jovens, com idade de 18 a 24 anos, com 17,0%.

Diante dos índices e fatos apresentados, a inadimplência tem ocupado cada vez mais espaço nas agendas de políticas públicas das unidades federativas brasileiras, visto que se faz urgente encontrar alternativas concretas para solucionar este problema.

### **3 REFLEXÕES A PROCURA DA PAZ**

De acordo com as reflexões apresentadas, quais seriam as alternativas existentes para enfrentar o “problema público” que é a inadimplência no Brasil? Como tem sido a (não) ação do Estado em relação a este problema? Que medidas ainda se fazem possíveis e necessárias para reverter a situação do superendividamento atual?

É evidente que a inadimplência ocasiona consequências negativas para a economia e para a coletividade e, por esta razão, se enquadra nos parâmetros necessários para incluir a agenda de políticas públicas nacionais, uma vez que “[...] possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público.” (SECCHI, 2013, p. 02).

Tal evidência é comprovada quando o inadimplemento é tratado em três políticas públicas de Estado: no Código de Processo Civil (CPC/1973; CPC/2015), no Código de Defesa do Consumidor (CDC/1990) e na Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF/2010). Desta forma, torna-se perceptível que a intervenção do governo em relação ao inadimplemento tem se mostrado recorrente na história brasileira. Ademais, mesmo que essas medidas estejam distantes de sanar o problema, vale refletir que impactos econômicos e sociais seriam causados se elas não existissem.

É certo que em épocas de recessão ou crescimento econômico estagnado, os diferentes governos, independentemente da ideologia partidária, realizam intervenções na Economia a fim de fomentar o consumo e esvaziar o estoque das empresas. Isto aconteceu no governo Lula, com as medidas de abertura de crédito já tratadas neste texto. O governo Dilma Rousseff deu continuidade a estas políticas e, pressionado pela população, realizou cortes recordes de juros no Brasil, com o intuito de facilitar o crédito das famílias e empresas. O governo Temer e o atual governo Bolsonaro utilizaram-se da liberação de saques do Fundo de

Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para possibilitar ao consumidor ter mais dinheiro na mão, e ao gastar, movimentar a economia estancada. A mais recente medida do governo Bolsonaro, ainda em andamento, foi a criação da Medida Provisória 881, de 2019, conhecida como M.P. da Liberdade Econômica, a qual visa diminuir a burocracia na abertura de novas empresas e no curso das que já existem, incentivando assim as iniciativas empresariais e, conseqüentemente a economia.

Diante dos fatos citados, observa-se que a intervenção reduzida do Estado na economia, defendida pelo neoliberalismo, tem ficado apenas no discurso e, independentemente do governante que ocupa o cargo, acabam por sucumbir às demandas da economia brasileira, que clama por medidas microeconômicas. Evidencia-se, então, que, tanto governos conservadores, quanto governos progressistas, acreditam na iniciativa empresarial e no estímulo ao consumo como forças motriz da economia do país.

De forma cíclica, governo após governo criam políticas intervencionistas contrárias ao neoliberalismo para socorrer a economia, incentivando a facilidade de crédito, o aumento do consumo, a expansão da iniciativa privada e novos postos de trabalho.

O que poucos *policy makers* se atentaram é que, quando há ampliação de crédito ou outras políticas de incentivo ao consumo, obtém-se o resultado momentâneo de maior giro na economia, mas este vem acompanhado pelo risco falimentar e pela inadimplência das pessoas físicas e jurídicas, como enfatiza Kasznar (2009). O autor afirma que nem sempre “vender o máximo” é o mais recomendado, visto que só a venda não garante o recebimento da dívida. Saber a quem se concede o crédito é fundamental para minimizar os prejuízos das empresas e financeiras. É de suma importância conceder “[...] o crédito sadio, solvente, que se renova e cresce, para aumentar o consumo e o investimento agregado.” (KASZNAR, 2009, p. 55).

O fato é que nem toda a população conhece os benefícios e riscos de se tomar crédito e de planejar seus gastos, carecendo de medidas complementares às políticas de incentivo ao consumo, como enfatiza Kasznar (2009, p. 54): “Os índices de inadimplência mereceram e hão de receber mais atenção analítica, pois quanto mais crédito se concede; [...] maior é o risco de emprestar em excesso, mal e gerar problemas nos intermediários financeiros.”

Partindo desta premissa, observa-se que há uma (não) ação do Estado em relação a este problema público. Isto significa que o governo

planeja, executa e avalia políticas de impacto econômico imediato, voltados para o consumo, todavia não criam políticas de prevenção expressa para conter a inadimplência.

Toda e qualquer medida de fomento ao consumo, deveria ser acompanhada de políticas educativas, preventivas e aplicáveis em todo território nacional, visando informar, orientar e capacitar a população a fazer escolhas de crédito e gastos assertivas e conscientes.

O mesmo acontece com a iniciativa privada. Junto às medidas de desburocratização e incentivo ao surgimento de novas empresas, faz-se necessário políticas públicas educativas em relação ao risco, custos, gerenciamento, ônus e bônus de ser um empreendedor, o que comumente se restringe a ser oferecido pela entidade privada Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Constata-se que, mesmo diante da nuvem neoliberal que assombra a economia brasileira, a promoção de ações intervencionistas para mediar conflitos e crises de capitais, como as que fomentam o consumo e o empreendedorismo, não se restringem ao governo da “década dourada brasileira”, sendo adotadas por outros governantes ditos “neoliberais”.

Note-se que estas políticas de incentivo ao consumo e à iniciativa empresarial, auxiliam no aquecimento da economia, na criação de novos empregos e na elevação do poder de compra do consumidor, embora não tragam garantia de que o crédito concedido será quitado.

Diante do exposto, observa-se que a ampliação de crédito, a expansão da iniciativa privada, o aumento do consumo e a inadimplência no Brasil funcionam como uma grande engrenagem, movidas por estímulos recíprocos e, subordinadas à Educação. Isto significa que para se tornarem medidas eficazes e duradouras, devem vir acompanhadas de informação, formação e orientação “de verdade” à população.

Propõe-se, assim, uma nova visão sobre velhas políticas públicas, distanciando-se de julgamentos conclusivos sobre as políticas da “década dourada brasileira”, mas avaliando os resultados gerados, tanto positivos, quanto negativos e aprendendo com eles.

O cenário brasileiro requer, portanto, novos olhares, debates e ações preventivas para avelhantadas políticas e problemas públicos deles decorrentes.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor. W. **O ensaio como forma**. In G. Cohn (Org.). Sociologia: Adorno. São Paulo: Editora Ática, 1986, pp. 167-187.
- BALTAR, Paulo. **2036 – Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2015.
- BARONE, Francisco Marcelo; SADER, Emir. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, nº 6, pp. 1249-1267, nov./dez., 2008.
- BIANCARELLI, André M. A Era Lula e sua questão econômica principal crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, v. 1, n. 58, pp. 263– 288, 2014.
- BRASIL. **Decreto nº 7.397**, de 22 de dezembro de 2010. Institui a Estratégia Nacional de Educação Financeira ENEF, dispõe sobre a sua gestão e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7397.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7397.htm). Acesso em: 28 ago. 2019.
- BRASIL. **Lei Federal nº 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5869-11-janeiro-1973-357991-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 ago. 2019.
- BRASIL. **Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm). Acesso em: 28 ago. 2019.
- BRASIL. **Lei Federal nº 10.735**, de 11 de setembro de 2003. Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social - PIPS, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.735.htm). Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.820**, de 17 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10820-17-dezembro-2003-497441-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 881**, de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostra\\_integra.jsessionid=EAA8001B4FC7AEF8A2E28C83DA0B16C6.proposicoesWebExterno2?codteor=1782899&filename=MPV+881/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostra_integra.jsessionid=EAA8001B4FC7AEF8A2E28C83DA0B16C6.proposicoesWebExterno2?codteor=1782899&filename=MPV+881/2019). Acesso em: 28 ago. 2019.

CNDL, SPC Brasil. **Relatório de Inadimplência de Pessoas Físicas**. 2018. Disponível em: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wVmeG7p7R10J:https://www.spcbrasil.org.br/wpimprensa/wp-content/uploads/2019/01/An%25C3%25A1lise-PF\\_Dezembro\\_2018.pdf+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wVmeG7p7R10J:https://www.spcbrasil.org.br/wpimprensa/wp-content/uploads/2019/01/An%25C3%25A1lise-PF_Dezembro_2018.pdf+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 13 jul. 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**. 2.ed. São Paulo: Outras palavras e autonomia literária, 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Agência notícias. **Desemprego sobe para 12,7% com 13,4 milhões de pessoas em busca de trabalho**. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24283-desemprego-sobe-para-12-7-com-13-4-milhoes-de-pessoas-em-busca-de-trabalho>. Acesso em: 27 ago. 2019.

KASZNAR, Istvan Karoly. Marketing, políticas de crédito e inadimplência. Vender bem e evitar o mau pagador: Um desafio permanente. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 03, n. 02, pp. 51-70, maio/ago., 2009.



LIMA, Michelle Fernandes; WIHBY, Alessandra; FAVARO, Neide de Almeida Lança Galvão. Liberalismo Clássico: origens históricas e fundamentos básicos. In: VIII Jornada do Histedbr, 2008, São Carlos. **Anais da VIII Jornada do Histedbr**. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2008, pp. 01-24.

MARUJO, Helena Águeda; NETO, Luís Miguel; CAETANO, Ana; RIVERO, Catarina. Revolução positiva: Psicologia Positiva e práticas apreciativas em contextos organizacionais. **Comportamento Organizacional e Gestão**, v. 13, n.01, Lisboa, pp. 115-136, abr. 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TEIXEIRA, Adriano Fernandes; SILVA, Alexandre Ricardo da. **Créditos de difícil recebimento: crédito, cobrança, inadimplência e os seus tratamentos contábeis**. 01 ed. Franca: Facef, 2001.



# **PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E O DIREITO À CIDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE GARANTIA DA ACESSIBILIDADE URBANA NO BRASIL**

## ***PEOPLE WITH DISABILITIES AND THE RIGHT TO THE CITY: PUBLIC POLICIES AS INSTRUMENTS TO GUARANTEE URBAN ACCESSIBILITY IN BRAZIL***

**Grupo de trabalho: Desenvolvimento e políticas públicas**

André Luiz Pereira Spinieli\*

Letícia de Paula Souza\*\*

**RESUMO:** Partindo-se do entendimento de que a cidade se encontra em constante crescimento, fica claro que a estrutura urbana se configura de forma excludente e desigual, fruto do elevado processo socioeconômico, impedindo a racionalização dos recursos dispostos e o atendimento das reivindicações de grupos historicamente excluídos viventes nesse espaço. Diante disso, pensar a efetivação do direito à cidade implica necessariamente trazer à tona os princípios de acessibilidade universal, aplicáveis em especial às pessoas com deficiência, vítimas da ausência de uma infraestrutura urbanística acessível. Dessa forma, adotando-se o método bibliográfico de investigação, a partir de um diálogo interdisciplinar entre a abordagem dos direitos humanos e do urbanismo, o presente trabalho tem por objetivo tecer algumas considerações acerca das principais políticas públicas brasileiras voltadas a inclusão e direito à cidade para as pessoas com deficiência. Assim, a partir da discussão sobre o tema em questão, é possível concluir que, por meio dos instrumentos voltados à acessibilidade e a mobilidade urbana, tratam-se de maneiras de reverter a violação de direitos fundamentais das pessoas com deficiência na cidade e, funcionam como verdadeiros dispositivos de promoção à inclusão social e efetivação do direito à cidade, bem como outros direitos fundamentais, como a própria liberdade de locomoção.

**Palavras-chave:** Pessoas com deficiência. Acessibilidade urbana. Políticas públicas. Inclusão social. Direitos Fundamentais.

**ABSTRACT:** *Based on the understanding that the city is constantly growing, it is clear that the urban structure is configured in an exclusionary and unequal manner, as a result of the high socioeconomic process, preventing the rationalization of disposed resources and meeting the demands of historically excluded groups. In this context, thinking about the realization of the right to the city necessarily implies bringing to light the principles of universal accessibility, especially applicable to people with disabilities, victims of the absence of an accessible urban infrastructure. Thus, adopting the bibliographical method of investigation, based on an interdisciplinary dialogue between the approach of human rights and urbanism, this paper aims to make some considerations about the main Brazilian public policies aimed at inclusion and right to the city for people with disabilities. Thus, from the discussion on the subject in question, it can be concluded that, through the instruments aimed at accessibility and urban mobility, these are ways to reverse the violation*

---

\* Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Franca/SP, e advogado. *E-mail:* spinieliandre@gmail.com.

\*\* Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Uberlândia e pesquisadora, em estudos urbanos e cidades na contemporaneidade, vinculada ao Programa de Iniciação Científica Voluntária (PIVIC). *E-mail:* lepaulasouza@gmail.com.

*of fundamental rights of persons with disabilities in the city and, as real devices to promote social inclusion and the realization of the right to the city, as well as other fundamental rights, such as freedom of movement.*

**Keywords:** *Disabled people. Urban accessibility. Public policy. Social inclusion. Fundamental rights.*

## **INTRODUÇÃO**

É sabido que a organização da sociedade se configura a partir dos avanços tecnológicos, políticos e sociais, que perpassa pelo processo de racionalização das estruturas urbanas. Justamente nesse período de marcantes mudanças que o pensamento sobre a cidade se transformou em um grito de combate para as demandas sociais, dentre as quais podemos destacar os grupos vulneráveis e minorias, especialmente as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, ao questionar sobre a inadequação do espaço urbano, uma vez que a acessibilidade é necessária para atingir a equidade no acesso dos cidadãos aos transportes e espaços públicos de uso coletivo.

Nessa conjuntura de crescimento das cidades, a Constituição Federal de 1988 torna-se de grande importância ao introduzir no direito brasileiro uma ampliação na pauta sobre direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivas. Mas que, embora seja um modelo de prestígio e assegurado pelo texto constitucional, a problemática de acessibilidade urbana às pessoas com deficiência se agrava na medida em que, a organização dos espaços da cidade deixa de levar em consideração elementos essenciais para a inclusão urbanística e social dessas pessoas.

Logo, pensar o direito à cidade implica necessariamente pensar o acesso à todas as pessoas que compõem a sociedade, de forma indiscriminada. Assim, a mobilidade urbana está diretamente relacionada à liberdade e à oportunidade disponível para cada pessoa, funcionando como verdadeiro fator para a formação de identidade dos cidadãos, a liberdade de locomoção e compreensão de um direito humano.

Dessa forma, a proposta deste trabalho é apresentar algumas reflexões para a efetivação do direito à cidade ao trazer à tona os princípios de acessibilidade universal, aplicáveis às pessoas com deficiência. Assim, a partir de uma visão interdisciplinar, inicialmente é trazida uma reflexão sobre a visão urbanística sobre o direito à cidade enquanto espaço acessível. Em segundo lugar, aborda-se a discussão travada sobre a acessibilidade urbana como direito fundamental e medida para a inclusão do grupo em questão, o que abrange a tutela desses direitos humanos por intermédio de

políticas públicas, como instrumentos que se transmigraram para a seara normativa e outros que permaneceram como mecanismos programáticos, de ações governamentais ou de ações sociais propriamente ditas.

## **1 CONCEBENDO O DIREITO À CIDADE: A VISÃO URBANÍSTICA SOBRE A ACESSIBILIDADE URBANA**

A cidade resulta da construção ideológica da sociedade no qual a estrutura urbana é marcada por uma diferenciação social, altamente desigual e excludente. Fruto do progresso econômico-industrial, a urbanização brasileira atualmente é de aproximadamente 85% (oitenta e cinco por cento), segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000). Neste contexto, a preocupação em torno do direito à cidade emerge como ponto essencial quando colocado sob a ótica da pessoa com deficiência, visto que elas são partes integrantes das práticas de reivindicações do acesso ao espaço urbano.

Sob esse aspecto, a concepção sobre o direito à cidade está associada à vivência social, ligada à reprodução qualitativa da vida em sociedade, ou seja, “[...] morar em cidades implica necessariamente viver de forma coletiva.” (ROLKIN, 2004, p. 19). Nesta mesma linha de pensamento, David Harvey (2014, p. 27) considera o direito à cidade uma supremacia de acesso coletivo explícito nas transformações do espaço urbano, assim:

[...] muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização.

Trazendo contornos mais claros sobre esse direito, o Estatuto da Cidade enuncia a garantia do direito às cidades sustentáveis, à moradia, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, intrinsecamente ligados à acessibilidade urbanística. Logo, o direito à cidade configura um processo de afirmação sociopolítico para que os indivíduos possam interagir socialmente. Isto é, uma vez que essas interações não são praticadas por ausência de infraestrutura e exclusão geográfica ou física – caso das pessoas com deficiência – o acesso às políticas públicas é ação de resistência para representatividade dessas minorias.

Dito isso, fica claro que o espaço intraurbano é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja como portador da mercadoria, força de trabalho como no deslocamento casa-trabalho, ou como consumidor em seu deslocamento casa-compras, casa-lazer, entre outros (VILLAÇA, 2001). Porém, no cenário atual das cidades brasileiras, observa-se que muitas não estão preparadas para possibilitar às pessoas com deficiência o acesso, permanência e a utilização dos múltiplos espaços.

Nessa condição, a mobilidade urbana é essencial para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Isso significa dizer, conforme trazido por Anivaldo José de Carvalho (2017) não é possível pensar o exercício de direitos, caso as pessoas não possam se deslocar dentro do espaço urbano. Por isso, cumpre-nos ressaltar que a ausência de acessibilidade urbana, com tônica para a vertente arquitetônica desse direito fundamental, é responsável por isolar e segregar os indivíduos de um dado contexto social urbano. Neste sentido, explicam Lindemayer, Pacheco, Silva e Wagner (2010, p. 57):

Pessoas com deficiência (PCD's) enfrentam comumente limitações em sua vida diária. Essas limitações estão intimamente relacionadas a problemas de acessibilidade, ou seja, às condições que permitam o exercício da autonomia e a participação social do sujeito, podendo interferir ou prejudicar no seu desenvolvimento ocupacional, cognitivo e psicológico, contribuindo para a sua exclusão social.

Estar inserido em um ambiente acessível possibilita a sociabilidade e a efetivação da cidadania frente ao direito à cidade e inclusão social. No entanto, os espaços urbanos ainda são falhos e se opõe às normas jurídicas e urbanísticas sobre acessibilidade urbana e o seu conteúdo fundamental, contribuindo assim para diversas dificuldades de deslocamento e interação do grupo em questão.

Nesse sentido, conforme Fabíola de Oliveira Aguiar (2010, p. 17):

A acessibilidade é também uma questão referente à qualidade e está intimamente relacionada a fatores como conforto e segurança. A mobilidade é um direito humano, e os espaços públicos têm que cumprir requisitos que forneçam acessibilidade a todos os usuários potenciais, sem excluir os de comunicação ou locomoção reduzida.

Diante disso, pensar à autonomia e segurança do indivíduo, implica necessariamente pensar a mobilidade e acessibilidade. Assim, a capacidade de locomoção da pessoa com deficiência está condicionada e se limita a determinadas características do espaço física. Segundo Carlos Eduardo de Paiva Cardoso (2008), verificam-se algumas categoriais de acessibilidade atinente a utilização do transporte público, a saber: a) acessibilidade do sistema de transporte, ou seja, a facilidade proporcionada ao usuário para acessar o sistema de transporte coletivo em sua região, tendo em vista a qualidade das vias e passeios; e b) a acessibilidade de destino, no qual avalia a facilidade e qualidade dos serviços após o acesso do transporte até o destino desejado.

Do ponto de vista técnico em relação à arquitetura e urbanismo, existem diversas normas descritivas a respeito de assegurar o direito fundamental das pessoas com deficiência à acessibilidade, com destaque para algumas: a) NBR 9.050 - Acessibilidade a Edificações, Mobiliário, Espaços e Equipamentos Urbanos; b) NBR 13.994 - Elevadores de Passageiros - Elevadores para transportes de pessoa portadora de deficiência<sup>1</sup>; e c) NBR 14.022 – Acessibilidade em veículos de características urbanas para o transporte coletivo de passageiros<sup>2</sup>. Assim, no que tange às normas acima, a Norma Técnica 9050 (2015, p. 02) coloca que a acessibilidade pode ser entendida como a garantia e possibilidade do acesso, da aproximação, utilização e manuseio de qualquer ambiente ou objeto.

Além disso, entendendo a sua dimensão de direito humano, à garantia da acessibilidade urbana representa um grande avanço em termos legais. A primeira delas é o Decreto nº 5.296, que apresenta sobre a regulamentação brasileira de acessibilidade e fornece normas gerais para a efetivação do grupo em questão, na qual considera barreiras físicas como “[...] qualquer entrave ou obstáculo que limite ou impeça o acesso, a liberdade de movimento, a circulação com segurança e a possibilidade de as pessoas se comunicarem ou terem acesso à informação.” (BRASIL, 2004).

Ademais, o Estatuto da Cidade introduz o direito difuso e coletivo ao urbanismo e o preceito da justiça social, compreendo as diversas pessoas que compõem a sociedade e assim colocando o direito à cidade igual para todos. Ainda nesse mesmo avanço dos direitos jurídicos, a Lei nº 12.587, conhecida como a Lei de Mobilidade Urbana, prevê que cabe

<sup>1</sup> A íntegra do documento pode ser acessada em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/institucional/grupos-de-trabalho/inclusao-pessoas-deficiencia/atuacao/legislacao/docs/ABNT-NBR-13994.pdf/view>

<sup>2</sup> A íntegra do documento pode ser acessada em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/Acessibilidade/NBR\\_14022-2011\\_Onibus\\_Ed4.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/Acessibilidade/NBR_14022-2011_Onibus_Ed4.pdf)

a cada município, juntamente com o Plano Diretor, integrar o Plano de Mobilidade Urbana, que por sua vez, deverá contemplar a acessibilidade para as pessoas com deficiência e quaisquer restrições de mobilidade.

Logo, as barreiras físicas acabam por acentuar as diferenças e mudar as visões e concepções de vivência de cada cidadão, que no caso brasileiro se mostra falho ao analisar a quantidade de pessoas que passam por dificuldades de locomoção e movimentação pelas cidades. Segundo o censo de 2010 realizado pelo IBGE, foi identificada a existência de aproximadamente, 14,5% (catorze e meio por cento) de pessoas com deficiência vivendo no território nacional, abrangendo as deficiências motoras (físicas), visual e auditiva.

A propósito, como coloca Jan Gehl, em seu livro “Cidades para pessoas” (2017), a luta pela qualidade se dá na pequena escala, ou seja, na escala do indivíduo. Para ele, independente das ideologias de planejamento ou condições econômicas, a gestão cuidadosa da dimensão humana em todos os tipos de cidades e áreas urbanas deve ser um requisito universal (2017, p. 118). No entanto, ao analisar os dados anteriormente, fica claro que por mais que se tenha o reconhecimento do direito às muitas acessibilidades, estes não são suficientes para promover a inclusão social das pessoas com deficiência, é preciso aliar os mecanismos e instrumentos as políticas públicas voltadas especificamente a essa discussão.

Resta claro que a questão da acessibilidade se constitui em um direito instrumental, que sem acesso aos equipamentos urbanos, às escolas, aos transportes públicos, as pessoas com deficiência não podem exercer a sua cidadania. Dessa maneira, não se pode falar em inclusão social sem uma cidade acessível (ARAÚJO, 2008, p. 208-209). Neste aspecto, destaca-se o conceito adjacente de desenho universal, ferramenta que auxilia na produção de uma nova forma que proporcione maior igualdade no seu emprego por todos, seja nos espaços ou em objetos. Ou seja, a finalidade última da construção de um desenho universal, que mantém relações próximas com o direito às acessibilidades, compreendidas em sua amplitude, é justamente promover o atendimento das necessidades de maior número de usuários com diferentes características.

Observa-se que as dificuldades e limitações enfrentadas por pessoas com deficiência são ampliadas em situações em que a sua acessibilidade não é garantida. Sobre a dimensão projetual das cidades, ainda há um desafio enorme em planejar e criar uma cidade nessas condições, seja na dimensão física e também atitudinal. Na primeira postura, verifica-se a falta de mão



de obra especializada na construção, conhecimento das especificidades de construções referentes às pessoas com deficiência e fiscalização adequada. Sendo assim, a acessibilidade sob o formato jurídico-urbanístico por ora trato devem agir conjuntamente, de forma a complementar, pensando o espaço urbano com base nos direitos humanos dos grupos vulneráveis, compreendendo sua proposta emancipadora e cidadã frente ao direito à cidade para a sociedade contemporânea.

## **2 OS DIREITOS HUMANOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ALCANCES DO DIREITO À ACESSIBILIDADE URBANA**

As sociedades contemporâneas têm como principal palco o ambiente urbano, para a realização de suas atividades políticas, jurídicas, institucionais e econômicas, que não mais permanece engessado em problemáticas puramente relativas à estrutura arquitetônica ou da ordem dos problemas da cidade em geral, mas também abrangem uma série de processo que revelam o entrelaçamento de questões que resvalam nos direitos humanos e no direito urbanístico.

Não obstante a verificação dessa complexidade também em cidades ao redor do mundo, voltando-se os olhares à situação brasileira de tratativa das pessoas com deficiência, é possível afirmar que a maioria das cidades nacionais não se encontra completamente apta a abranger as pessoas com deficiência de maneira responsável, sobretudo diante da ausência de projetos de acessibilidade bem definidos e adequados a proporcionar o usufruto dos direitos humanos por tais pessoas.

A realidade urbanística brasileira apresenta dificuldades evidentes das pessoas com deficiência no que tange ao acesso a produtos e serviços que guarnecem tais ambientes, de tal modo que a principal preocupação levantada em discussões acadêmicas e sociais sobre o tema é justamente a existência de ambientes urbanos compostos por barreiras urbanísticas ou sociais, o que inclui a potencialização das limitações físicas das pessoas com deficiência e as discriminações negativas.

Na verdade, percebe-se que se opera uma baixa na preocupação social voltada ao reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência, ainda pelo descaso do poder público e da própria sociedade frente às reivindicações e a necessidade de políticas públicas que favoreçam a acessibilidade e, conseqüentemente, a inclusão social desses indivíduos.

A verificação prática dos processos de inclusão social do grupo vulnerável em questão necessariamente perpassa pela tese de que se trata de um movimento de mão dupla, vez que se faz preciso uma atuação conjunta da própria pessoa com deficiência e da sociedade como um todo. Ao mesmo tempo em que a sociedade se abre para o acesso da diversidade, a pessoa com deficiência deve ser protagonista de seu procedimento de inclusão.

A propósito, Romeu Sasaki (1997, p. 41), entende que a inclusão social é:

[...] o processo pelo qual a sociedade se adapta para poder incluir, em seus sistemas sociais gerais, pessoas com necessidades especiais e, simultaneamente, estas se preparam para assumir seus papéis na sociedade. A inclusão social constitui, então, um processo bilateral no qual as pessoas, ainda excluídas, e a sociedade buscam, em parceria, equacionar problemas, decidir sobre soluções e efetivar a equiparação de oportunidades para todos.

A proposta da inclusão social, que abrange o aspecto da inclusão urbanística, é reafirmar a existência do grupo vulnerável das pessoas com deficiência e promover sua retirada da invisibilidade, para trazê-las para a égide de um Estado Democrático e Social de Direito, oportunizando à sociedade o abandono de quaisquer preconceitos montados sobre a figura dessas pessoas, auxiliando na construção desse estado de cidadania moldado pelas balizas constitucionais.

Certamente, o processo de inclusão social não se encerra na mera integração da pessoa com deficiência, já que é possível que seja socialmente integrada, mas não incluída. Nesse sentido, a busca por uma sociedade igualitária e que esteja abrangida pelos princípios constitucionalmente modulados deve estar pautada em políticas públicas e ações sociais promovidas primordialmente pelos entes do poder público e, em segundo lugar, pelas instituições de proteção a tais direitos.

No campo assimétrico das relações sociais travadas na cidade, como afirmado, as pessoas com deficiência se tornam potenciais vítimas de discriminações negativas, engrandecidas pela falha em relação à formulação de políticas públicas que sejam capazes de satisfazer as necessidades desse agrupamento.

A partilha desse cenário nas cidades pelas pessoas com deficiência revela a existência de carências em termos materiais, de direitos humanos, vez que a sociedade preza pela manutenção de uma cultura baseada na racionalidade pós-violatória dos direitos, o que significa dizer que a

adoção de políticas cuja finalidade é restaurar o *status quo* ante se dá tão somente em um momento posterior à transgressão dos direitos dos integrantes desse grupo.

A complexidade do tema ganha ainda mais relevância na medida em que se percebe que boa parte dos problemas relacionados à efetividade de direitos humanos das pessoas com deficiência nas cidades está fundada na dificuldade de se prover a acessibilidade de modo geral a serviços considerados essenciais à pessoa humana, notadamente os direitos sociais em sentido amplo, dos quais se destaca a falha infraestrutural do acesso aos transportes públicos. É válido recordar que a questão da acessibilidade e mobilidade urbana é essencial para a efetivação dos direitos das pessoas com deficiência, haja vista a impossibilidade de se “[...] pensar em exercício de direitos, caso as pessoas não possam se deslocar dentro do espaço urbano.” (CARVALHO, 2017, p. 48).

A garantia da acessibilidade no ambiente urbanístico se convola em direito humano às pessoas com deficiência ao passo em que se verifica que, a partir de sua implementação, certamente ocorrerá a diminuição de barreiras sociais e urbanas, como forma de se prover o mínimo vital, fim último dos direitos sociais fundamentais. Segundo Susana e Mariana Pimentel (2018, p. 93), “[...] considera-se que uma sociedade não acessível é aquela que não assegura o direito à vida plena de uma pessoa com deficiência, posto que sua dignidade como cidadão não é garantida.”

Portanto, revela-se que o direito à acessibilidade ultrapassa as balizas estritamente jurídicas para também alcançar o aspecto cidadão dos grupos vulneráveis, elemento útil ao exercício de um número razoável de direitos fundamentais na ordem interna. Nessa proposta, a acessibilidade foi trazida pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, documento de 2008, promulgado pelo Brasil em 2009, sob o nome “adaptação razoável”, mas com conteúdo jurídico similar, vez que consolida as teses trazidas pela nova onda de reivindicações das pessoas com deficiência em relação aos seus direitos humanos. Não seria demasiado afirmar que o direito à acessibilidade e mobilidade urbana representa direito instrumental, que serve de “ponte” para que se alcancem outros direitos fundamentais, como as liberdades de profissão e locomoção.

A concretização dos direitos humanos aplicáveis às pessoas com deficiência viventes no ambiente urbano certamente não se limita à provisão das liberdades públicas, vez que se mostram insuficientes para que se garantam efetivamente os direitos desse grupo na ordem urbana,

sendo necessários outros instrumentos mais apropriados, como é o caso das políticas públicas. Segundo Eduardo Appio (2006, p. 136), as políticas públicas, cujas finalidades se concentram na possibilidade de assegurar condições dignas de existência urbana aos cidadãos com deficiência, podendo ser conceituadas como os “[...] instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos.”

As primeiras reivindicações das pessoas com deficiência em relação à necessidade de implementação de direitos básicos, no Brasil, se deram ainda no período em que eram privadas majoritariamente, senão completamente, do direito ao convívio social. Mediante lutas organizadas, lembrando-se da faceta de luta social dos direitos humanos (GALLARDO, 2007), o grupo das pessoas com deficiência promoveu verdadeiro avanço na consciência social no que diz respeito à promoção da inclusão social, fomentando a precisão para que o Estado, conforme Talianne Rodrigues Santos e outros (2012, p. 113), “[...] assumisse a responsabilidade em desenvolver políticas públicas destinadas a atender as demandas desse grupo social.”

No campo das políticas públicas que prezam pela acessibilidade urbana das pessoas com deficiência, tem-se que os principais atores envolvidos no processo de militância em prol da realização dos direitos humanos desse grupo são as organizações da sociedade civil. A efetivação dos direitos por meio das políticas públicas fica evidente na contribuição de Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Júnior (2009, p. 506), para quem:

[...] outra proteção de grande importância foi a eliminação das barreiras arquitetônicas. Como se sabe, especialmente as pessoas portadoras de deficiência visual e de locomoção sofrem terrivelmente com os obstáculos urbanos. Os “orelhões”, as caixas de correio, as lixeiras, para citar alguns, representam dificuldades para o direito de locomoção das pessoas portadoras de deficiência visual. Por outro lado, as pessoas com deficiência de locomoção encontram impedimentos dos mais variados: calçadas sem rebaixamento, ônibus sem rampa de acesso de cadeiras de rodas, escadas sem rampa ao lado, banheiros sem largura suficiente para a cadeira de rodas etc.

Embora ainda escassas as políticas públicas que lutam pela acessibilidade plena, em suas muitas formas, para as pessoas com deficiência no contexto das cidades brasileiras, fato é que determinados

municípios têm implementado notórios avanços em matéria de respeito à diversidade e aos direitos dessas pessoas. Exemplos disso são a pressão exercida sobre a administração pública federal ao promulgar a Lei nº. 7.853, de 1989, que tem como finalidade básica a promoção de ações que visem à inclusão social e à prevenção de problemas das pessoas com deficiência, em especial a introdução de serviços de reabilitação e acesso aos estabelecimentos de saúde.

Mas o pioneirismo no âmbito das políticas públicas em proveito das pessoas com deficiência não ficou a cargo da sobredita lei, mas sim do Decreto nº 3.298/99, cujo texto legal traz importantes aportes sobre o exercício de direitos sociais fundamentais pelas pessoas com deficiência e institui a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. Deixando-se de lado as críticas feitas em relação à nomenclatura do programa, certamente justificável diante do contexto histórico e político vivido no momento de sua entrada em vigor, nota-se que o instrumento é mesmo de essencial cabimento na defesa dos direitos das pessoas com deficiência em relação ao acesso a serviços e produtos presentes no contexto urbanístico.

A título exemplificativo do desenvolvimento de políticas públicas em prol das pessoas com deficiência, cita-se a experiência de dois municípios brasileiros, Franca (SP) e Uberlândia (MG), que acompanham de maneira mais aproximada a luta diária dessas pessoas. No caso da cidade paulista, tem-se que antigamente de fato não havia qualquer provisão de espaços arquitetonicamente adequados às pessoas com deficiência na cidade, inclusive em órgãos fundamentais para a garantia de outros direitos fundamentais, como o direito de acesso à justiça. Isso porque, em 2007, o jornal de maior circulação na cidade atualmente, Comércio da Franca (GCN), publicou matéria intitulada “Fórum, delegacia ou museu: proibidos para deficientes”, na qual denunciava a falta de acessibilidade em construções públicas, dentre as quais se destacam aquelas vinculadas, de alguma forma, ao sistema de justiça.

Felizmente, as condições estruturais do município em relação aos direitos das pessoas com deficiência foram alteradas de forma drástica, de modo que hoje coexistem associações que realizam atendimentos educacionais especializados ou que prestam serviços na área de reabilitação profissional, como a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e a Associação de Deficientes Físicos de Franca e Região (ADEFI). No mesmo sentido, a cidade mineira tem servido de exemplo para outros

municípios brasileiros, cujo principal motivo é a adoção de medidas que tenham por finalidade precípua possibilitar às pessoas com deficiência o acesso aos serviços da malha urbana, como realização do direito ao transporte público, faceta da mobilidade, e a presença de trabalhos acadêmicos que proponham a criação de uma Comissão Municipal de Acessibilidade (RABELO, 2008, p. 71).

Portanto, o cenário de atuação das pessoas com deficiência em relação aos seus direitos e também da sociedade, de maneira geral, não se mostram adequadas à realidade teórica das políticas públicas pensadas para a acessibilidade urbana do grupo em questão. Enquanto se vê uma legislação bastante avançada sobre o tema e com notórios trabalhos e decisões judiciais que repisam os termos e direitos a que fazem jus as pessoas com deficiência, nota-se que a sociedade tem adotado uma práxis de indiferença em relação aos direitos conquistados e práticas discriminatórias, cujo modelo democrático das sociedades contemporâneas deveriam impedir sua perpetuação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Baseado no escrito acima, o presente trabalho não buscou esgotar, de forma alguma, o tema relativo à garantia da acessibilidade urbana para as pessoas com deficiência por meio das políticas públicas, mas sim trazer algumas reflexões sobre o tema proposto. Dessa forma, firmado a partir das leituras, verifica-se que a inclusão social representa o processo de transformação e mudança na mentalidade social, principalmente ao se pensar o direito à cidade, que se faz possível mediante diversas formas de acessibilidade às pessoas aqui tratadas.

Ainda que se note a existência de inúmeros desafios encontrados diante dos direitos de cidadania das pessoas com deficiência na esfera da cidade, dos quais se faz presente uma grande quantidade de barreiras físicas e atitudinais, as políticas públicas surgem como mecanismos eficazes para oferecer uma contraproposta ao abismo verificável entre a teoria e a realização dos direitos das pessoas com deficiência.

Para tanto, a proposta majoritária das políticas públicas é prestar elementos para a formulação de uma racionalidade de adequação do espaço à lógica do desenho universal, com a noção de cidade inclusiva enquanto princípio de emancipação, na qual todos os indivíduos podem viver e usufruir da cidade. A exemplo disso, tem-se a existência de faixas

de travessia elevada, rebaixamento de calçadas e instalação de rampas acessíveis, adaptação do mobiliário urbano, ônibus com elevadores para acesso, dentre outros, como maneiras de viabilizar os direitos de acessibilidade e a dimensão inclusiva aos cidadãos.

Em conclusão, compreende-se que o direito à acessibilidade urbana é revestido por uma camada de instrumentalismo, vez que funciona como mecanismo jurídico, político e social apto a prover a inclusão social desse grupo, além de servir como fundamento para se alcançar o ideal de cidadania erguido pela Constituição Federal em vigência e como instrumento para se atingir outros direitos fundamentais, como a própria liberdade de locomoção. Nesse terreno de trabalho, vê-se que as políticas públicas desempenham, similarmente, um papel de mediação entre as reivindicações sociais das pessoas com deficiência e a efetivação de seus direitos humanos.

## **REFERÊNCIAS**

AGUIAR, Fabíola de Oliveira. **Acessibilidade relativa dos espaços urbanos para pedestres com restrições de mobilidade**. 2010, 190 f., Tese (Doutorado) – Curso de Ciências, Departamento de Engenharia de Transportes, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. A proteção constitucional das pessoas com deficiência e o cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana. In: MIRANDA, Jorge; SILVA, Marco Antônio Marques (Coord.). **Trabalho Luso-Brasileiro da Dignidade Humana**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, pp. 205-211.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 9050**: acessibilidade e edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004.** Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5296.htm). Acesso em: 31 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso em: 31 ago. 2019.

CARDOSO, C. E. P. **Análise do transporte coletivo urbano sob a ótica dos ricos e carências sociais.** 2008. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

CARVALHO, Anivaldo José de. **A importância do transporte público e da acessibilidade como meios de acesso a direitos de cidadania das pessoas com deficiência: o caso dos cadeirantes de Franca-SP.** 2017. 164 f., Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca-SP, 2017.

GALLARDO, Helio. **Teoría crítica: matriz y posibilidad de derechos humanos.** Murcia: Francisco Gómez, 2007.

GEHL, Jan. **Cidade para pessoas.** 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE. **CENSO DEMOGRÁFICO 2010.** Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estatísticas do Século XX.** Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2006.



LINDEMAYER, Cristina Kroll; PACHECO, Artemis; SILVA, Larissa Dall’Agnol da; WAGNER, Luciane Carniel. Acessibilidade de pessoas com deficiência: o olhar de uma comunidade da periferia de Porto Alegre. **Revista Ciência em Movimento**, n. 23, pp. 55-67, 2010.

PIMENTEL, Susana Couto; PIMENTEL, Mariana Couto. Acessibilidade como um direito fundamental: uma análise à luz das leis federais brasileiras. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 13, 2018, pp. 75-102.

RABELO, Gilmar Borges. **Avaliação da acessibilidade de pessoas com deficiência física no transporte coletivo urbano**. 2008, 195 f. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 2007.

SANTOS, Talianne Rodrigues et al. Políticas públicas direcionadas às pessoas com deficiência: uma reflexão crítica. **Revista Ágora**, Vitória, n. 15, 2012, pp. 110-119.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos**. Rio de Janeiro: WVA, 1997.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2001.



# A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EDIFICADO FRENTE ÀS TRANSFORMAÇÕES DO MEIO AMBIENTE URBANO

## *THE PROTECTION OF BUILT CULTURAL HERITAGE FACING OFF THE URBAN ENVIRONMENTAL CHANGINGS*

### **Grupo de trabalho: Desenvolvimento e políticas públicas**

Maria Antônia Botelho de Resende\*

**RESUMO:** A política pública comporta decisões para a solução de um problema de interesse público e resulta da atividade política realizada para aplicar recursos, bens e serviços de forma a satisfazer as necessidades sociais. A proteção do patrimônio cultural possui dimensão pública e exige a atuação do Poder Público na elaboração e execução de ações para a preservação. Inserido no conceito de meio ambiente e no conjunto de bens ambientais estão os bens que constituem o patrimônio cultural e, por sua vez, o patrimônio cultural construído, composto pelos bens edificados, tomados individualmente ou em conjunto. O núcleo urbano não possui uma única dimensão, mas é multifacetado, abarcando as dimensões física, dinâmica, sociológica e simbólica. Compreende-se que o desenvolvimento urbano implica na realização do bem-estar da população. Diante da necessidade de consecução da função social da cidade, não se pode dissociar a preservação do patrimônio cultural edificado do contexto socioambiental e urbano das comunidades, exigindo-se proteção do patrimônio cultural frente às transformações que perpassam o meio ambiente urbano.

**Palavras-chave:** patrimônio edificado; ambiente; política pública.

**ABSTRACT:** *Public policy includes decisions to solve a problem of public interest, resulting from the political activity undertaken to apply resources, goods and services to meet social needs. The protection of cultural heritage has a public dimension and requires the action of the Government in the elaboration and execution of actions for preservation. Inserted in the concept of the environment and in the set of environmental goods are the assets that constitute the cultural heritage and, in turn, the constructed cultural heritage, composed of the built goods, taken individually or together. Cities do not have a single dimension, but are multifaceted, encompassing the physical, dynamic, sociological and symbolic dimensions. Urban development implies the achievement of the population well-being. Additionally, the need to achieve the social function of the city, the preservation of the built cultural heritage cannot be dissociated from the socio-environmental and urban context of the communities, urging the protection of cultural heritage against the urban environment transformations.*

**Keywords:** *built heritage. Environment. Public policy.*

## **INTRODUÇÃO**

A política pública comporta decisões para a solução de um problema de interesse público e resulta da atividade política

\* Mestranda no Programa de Planejamento e Análise de Políticas Públicas da UNESP – Universidade Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. E-mail: antonia\_bresende@hotmail.com.

realizada para aplicar recursos, bens e serviços de forma a satisfazer as necessidades sociais. Pode-se então apontar que política pública é um conjunto de decisões que se voltam à resolução de um problema de interesse público ou para a realização de um objetivo também de interesse público. Assim, são elementos essenciais à caracterização da política pública, a intencionalidade e a resposta a um problema público.

O patrimônio cultural edificado é tutelado juridicamente com a natureza de direito fundamental, com o que surge a dimensão pública do problema e a necessidade de se ter a atuação do Poder Público na elaboração e execução de ações para a preservação do patrimônio cultural, mormente para a realização da função social da cidade. Expressamente prevista na Constituição Federal de 1988, a função social da cidade implica na realização dos direitos sociais e coletivos dos seus habitantes, assim como no planejamento territorial para a ocupação e uso adequado e sustentável do solo urbano, de forma a buscar a efetivação do equilíbrio urbano-ambiental, com a consecução do bem-estar das populações. Por sua vez, não se pode dissociar a preservação do patrimônio cultural edificado do contexto socioambiental e urbano das comunidades, especificamente diante das modificações contínuas pelas quais perpassam os núcleos urbanos. Nesse ponto, a legislação urbanística apresenta-se como instrumento de tutela patrimonial, dada a relação intrínseca entre tutela do meio ambiente urbano e do patrimônio cultural edificado.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo geral apontar a relevância da preservação do patrimônio edificado para a realização da função social da cidade. Como objetivos específicos pretende-se narrar os aspectos históricos da preservação do patrimônio edificado, identificar a atual inserção do patrimônio cultural edificado no contexto urbano e relacionar as disposições legais urbanísticas vigentes aplicáveis à proteção do patrimônio edificado. A metodologia empregada compreende a revisão bibliográfica, uma vez que a pesquisa pauta-se pelo caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema que busca investigar. A análise é qualitativa, pois a investigação é descritiva e os dados são analisados subjetivamente. Como resultados, identifica-se a possibilidade e a necessidade de proteção do patrimônio cultural frente às transformações que perpassam o meio ambiente urbano.

# 1 A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO EDIFICADO

Inserido no conceito de meio ambiente e no conjunto de bens ambientais estão os bens que constituem o patrimônio cultural. O patrimônio cultural é considerado como o conjunto de bens relevantes para a sociedade, seja no âmbito local, regional ou nacional e pode ser composto por bens de caráter imaterial ou material. Os primeiros referem-se às manifestações sociais e às suas formas de expressão, assim como ao modo de fazer e criar. Por sua vez, o patrimônio material compreende os bens construídos, composto pelos bens edificados, tomados individualmente ou em conjunto. Os bens que compõem o patrimônio cultural são bens pertencentes à coletividade, pois são bens tutelados pelo direito ambiental, sobre os quais recaem as normas protetivas ambientais, além dos princípios de tutela do meio ambiente.

A visão holística do meio ambiente leva-nos a considerar o seu caráter social, uma vez que é definido constitucionalmente como um bem de uso comum do povo. Caráter ao mesmo tempo histórico, porquanto o meio ambiente resulta das relações do ser humano com o mundo natural no decorrer do tempo.

Essa visão faz-nos incluir no conceito de ambiente – além dos ecossistemas naturais – as sucessivas criações do espírito humano que se traduzem nas suas múltiplas obras. Por isso, as modernas políticas ambientais consideram relevante ocupar-se do patrimônio cultural, expresso em realizações significativas que caracterizam, de maneira particular, os assentamentos humanos e as paisagens do seu entorno. (MILARÉ, 2011, p. 318).

Logo, no conceito de meio ambiente, insere-se não somente os elementos naturais, mas também os elementos artificiais, o que permite a estes elementos a tutela por todo o sistema jurídico de proteção ambiental. O reconhecimento do patrimônio edificado como necessário à realização do direito à memória é comum aos sistemas normativos democráticos e a tutela jurídica está presente nos instrumentos normativos supranacionais, nas Cartas Constitucionais e na legislação infraconstitucional. Demonstra-se que realização desse direito por meio dos bens materiais caminhou do restrito entendimento de preservação do monumento para o reconhecimento da diversidade e do multiculturalismo, expressos por meio do bem construído.

## **1.1 Do monumento histórico à relação entre os bens culturais e naturais**

O monumento histórico, representativo da antiguidade, foi de início, o bem identificado como patrimônio, decorrente das ideias, na Idade Média, voltadas à preservação das ruínas antigas, que expressavam um passado romano grandioso. Da época dos antiquários à Revolução Francesa, a prática da conservação passou das antiguidades para os bens que expressassem, em riqueza e diversidade, o patrimônio da nação. Contudo, essa prática europeia, no século XIX, ainda voltava-se à preservação de edifícios medievais religiosos e castelos. Já no século XX a proteção foi estendida a todas as categorias de edifícios, públicos e privados, inclusive não se limitando mais aos edifícios individuais, mas abarcando aglomerados de edificações e conjuntos arquitetônicos urbanos, com sua ampliação além dos limites do continente europeu.

Enfim, a noção de monumento histórico e as práticas de conservação que lhe são associadas extravasaram os limites da Europa, onde tiveram origem e por muito tempo haviam ficado circunscritas.

[...]

Da primeira Conferência Internacional para a Conservação dos Monumentos Históricos que aconteceu em Atenas em 1931, só participaram europeus. A segunda, que aconteceu em Veneza em 1964, contou com a participação de três países não europeus: a Tunísia, o México e o Peru. Quinze anos mais tarde, oitenta países, dos cinco continentes, haviam assinado a Convenção do Patrimônio Mundial. (CHOAY, 2001, p. 14).

No Brasil, as ações de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional se consolidaram na década de 1920, tornando-se relevante a associação entre os conceitos de modernidade e nacionalidade. A preservação do patrimônio histórico se amparou na identidade nacional, ressaltando-se que os eram bens tombados por sua natureza monumental, erguidos, em sua maioria, no período colonial. A preservação se pautou no critério do bem representativo de fatos históricos memoráveis, considerados como símbolos da nação. A desvalorização de bens não representativos desses fatos, como por exemplo, da arquitetura eclética do século XIX, dos edifícios do século XX, assim como dos bens edificadas pelos imigrantes, restringiu a identificação de bens patrimoniais edificadas.

Nas décadas de 1970 e 1980, com o processo de redemocratização, ocorreu significativa ampliação do conceito de bem a ser protegido, modificando-se a execução das políticas públicas para a proteção do patrimônio cultural edificado. A tutela do patrimônio edificado não se restringe mais àquele que representa formas e estilos da classe dirigente e adota uma visão pluralista e democrática.

Outro grande avanço que se verifica é o do abandono dos conceitos de “excepcionalidade” e “monumentalidade” como pressuposto para o reconhecimento de determinado bem como sendo integrante do patrimônio cultural nacional. De acordo com a nova ordem constitucional, não se pretende somente a proteção de monumentos e de coisas de aparência grandiosa. Busca-se a proteção da diversidade cultural brasileira em todos os seus mais variados aspectos, inclusive dos valores populares, indígenas e afro-brasileiros. (MIRANDA, 2006, p. 51).

Desta forma, a edificação não é mais considerada como o monumento que remanesce isolado e que somente presta-se a expressar um momento singular do passado, além do fato de que é necessário buscar a relação entre os bens naturais e culturais. Surgem, então, novas questões relativas ao valor que se confere ao bem, suficiente para tê-lo como protegido para as presentes, assim como para as futuras gerações.

## **1.2 O valor do patrimônio cultural edificado na formação da política pública**

É importante frisar que o patrimônio cultural será assim considerado pelo valor que a comunidade lhe confere. Patrimônio cultural é pois, o conjunto de bens que refletem a história, as tradições, os acontecimentos relevantes ou marcantes da sociedade. Assim a designação, a aceitação do bem como pertencente ao patrimônio histórico-cultural não terá efetividade sem a participação da sociedade.

As políticas de patrimônio trabalham sempre com a dialética lembrar-esquecer: para se criar uma memória, privilegiam-se certos aspectos em detrimento de outros, iluminam-se certos aspectos da história, enquanto outros permanecem na obscuridade. No campo do patrimônio, os valores vão ser sempre centrais para se decidir o que conservar – que bens materiais representarão a nós e a nosso passado – bem como

para determinar como conservar – que tipo de intervenção esses bens sofrerão para transmissão às gerações futuras. Por isso, quando se pensa em conservar esse patrimônio, é preciso ter em mente que o objetivo não pode ser simplesmente manter a dimensão material daqueles bens, mas sim manter os valores por eles representados. Afinal, vão ser aqueles valores que, em última instância, fazem com que aqueles bens sejam considerados parte do patrimônio cultural. (CASTRIOTA, 2009, p. 43).

O bem material protegido deve refletir e abrigar a diversidade étnica, histórica e cultural da comunidade em que se insere. Ainda que monumental ou expressando fatos ocorridos em momentos históricos de dominação e exploração, pode ser apresentar como palco de manifestações culturais diversas. A edificação antes erguida e utilizada para aquartelamento, hoje pode ser cenário para manifestações culturais e ações educativas, e ainda, o prédio que em momento anterior funcionava como fábrica ou matadouro, no presente momento pode abrigar acervo cultural diverso.

Não sendo mais o conceito de monumentalidade imprescindível para a preservação, devem ser também tuteladas as edificações que expressam a história e resguardam memórias múltiplas, com características arquitetônicas diversificadas e erguidas em contextos socioculturais variados. Além da memória nacional, dos monumentos e conjuntos arquitetônicos indiscutivelmente considerados como relevantes do ponto de vista histórico, arquitetônico e artístico, há o bem que traduz a diversidade e riqueza da cultura e história regional e local, o que faz com que na realização de ampla e efetiva proteção do patrimônio cultural as políticas públicas regionais e locais sejam imprescindíveis.

Há, como se sabe, diferentes níveis na memória coletiva, com diferentes abrangências. Desde memórias mais abstratas e gerais, como a história científica ou corporificada nos assim chamados Patrimônios Históricos da Humanidade, até aquelas mais especificamente nacionais, regionais ou locais. [...]

O Estado, portanto, não deve apenas atender, mas orientar a demanda, seguindo os princípios da diversidade e da pluralidade e propondo políticas positivas e compensatórias. (GUARINELLO; JOLY, 2005 p. 105-106).

Se prevalece a ideia de que a identificação do bem como dotado de valor cultural parte da comunidade, indubitavelmente a adoção de ações concretas que permitirão a efetiva proteção do bem é obrigação do Poder



Público, que atua nesse sentido cumprindo o dever que lhe é imposto pelo ordenamento jurídico. O valor que a comunidade confere ao bem é variável relevante a influenciar a política pública de proteção do patrimônio edificado. De toda forma, na elaboração e execução de políticas públicas, deve o gestor considerar a instituição de mecanismos voltados à tutela patrimonial, nos termos do que prevê, delimita e possibilita a legislação.

No que diz respeito aos formuladores das políticas públicas, há duas abordagens, que pretendem identificar seus possíveis agentes produtores. Há a abordagem estatista ou estadocêntrica, pela qual considera a formulação e execução das políticas públicas um monopólio de atores estatais, levando em conta a personalidade jurídica do protagonista. Por outro lado, na concepção multicêntrica ou policêntrica, as iniciativas e decisões na formação das políticas públicas podem ter origem em outros atores não estatais, como organizações privadas, não governamentais e organismos multilaterais. No caso das políticas públicas do patrimônio cultural edificado, esta vem a ser como regra, estadocêntrica, uma vez que emanada do poder público.

Entretanto, por meio da participação de grupos, organizações e inclusive indivíduos, essa política pública torna-se multicêntrica. Nesse caso, tem-se a “agenda de decisão”, que permite a direta participação popular, sobretudo nos casos em que se faz necessário restringir, completar, corrigir ou dirimir questões em processos decisórios já iniciados. Toma-se o caso dos conselhos e das audiências pública, cuja formação e atuação encontram-se previstas na legislação urbano-ambiental, aplicável, conforme já exposto, à tutela patrimonial. Assim, é relevante a compreensão da abordagem policêntrica na formação da política pública de proteção do patrimônio cultural edificado.

## **2 O FUNDAMENTO NORMATIVO PARA PRESERVAÇÃO PATRIMONIAL**

A Constituição Federal de 1988 indica, no art. 216, instrumentos por meio dos quais o Poder Público e a comunidade promoverão a proteção de seu patrimônio, como inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, além de possibilitar outras formas de acautelamento e preservação. Já no art. 23, inciso III, a proteção do patrimônio cultural é imposta a todos os entes da federação, sendo-lhe outorgada a competência material, ou seja, para a realização de tarefas executivas e administrativas,

relativa à proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, além dos monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos. Quanto à competência dos entes da federação para legislar no aspecto ambiental, a Constituição a outorgou, de forma concorrente, à União, aos estados e ao Distrito Federal.

Mais uma vez, a Constituição Federal optou por conferir tratamento uniforme entre o meio ambiente natural, cultural e artificial (urbano), já que os incisos I e VI do art. 24 do texto constitucional, respectivamente, fixaram competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal para legislar sobre o “direito urbanístico”, assim como sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição”. (MATOS, 2012, p.116).

Aos municípios, foi conferida a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõe o art. 30, inciso I, no texto constitucional. E ainda, foi outorgada a competência para suplementar a legislação federal e estadual no que for necessário a esses interesses locais, de acordo com o que dispõe o inciso II.

Já o planejamento urbanístico local, encontra seu fundamento no art. 30, VIII, da CF. Aí se reconhece a competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. [...] É competência própria, exclusiva, que não comporta interferência nem da União, nem do Estado. (SILVA, 2008, p. 58).

Nota-se, nesse ponto, a relevância da política pública local na efetivação do patrimônio cultural edificado, por meio, sobretudo, da utilização dos instrumentos do planejamento territorial, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Com a necessidade de realização da função social da cidade, não se pode dissociar a preservação do patrimônio cultural edificado do contexto socioambiental e urbano das comunidades.

## **2.1 A tutela jurídica patrimonial e o meio ambiente urbano**

A Carta Constitucional também dispõe sobre o ordenamento urbano, reconhecendo o direito da coletividade às cidades sustentáveis, indicando o art. 182 da Constituição que a política de desenvolvimento

urbano terá como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. E mais, a política urbana constitucional fundamenta e referenda o planejamento urbano-territorial, indicando o plano diretor como instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana, no qual deve ser inserida a tutela do patrimônio edificado.

Uma questão específica que deve estar presente nos planos diretores, como conteúdo mínimo, é o da preservação do patrimônio histórico.

Trata-se de uma grade desafio para os municípios porque, além do desafio administrativo, requer-se um novo posicionamento diante da memória e da cultura. (GAETA, 2010, p. 07).

No âmbito infraconstitucional, além dos instrumentos normativos propriamente delimitados à proteção do patrimônio cultural, dentre os quais, como principal instrumento normativo, encontra-se a Lei do Tombo – Decreto-Lei nº 25/37, encontram-se as disposições normativas do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 e por sua natureza urbanística, atua o Estatuto da Cidade notadamente em sentido preventivo, na ordenação do planejamento territorial e ocupação dos núcleos urbanos. O planejamento urbano, como instrumento de ordenamento do território é relevante meio de proteção do patrimônio cultural, sendo essencial à política pública municipal.

Desta forma, o Estatuto da Cidade propicia uma variada gama de instrumentos para a atuação urbanística do Poder Público. O planejamento físico-territorial contribui para a conservação do patrimônio de uma comunidade, pois o patrimônio compreende não somente bens de valor excepcional, mas outros que apresentem interesse histórico- cultural e um novo urbanismo busca focos diferentes, na diversidade sociocultural.

Nesta visão, a conservação do patrimônio arquitetônico constitui um dos objetivos maiores do planejamento das áreas urbanas e do planejamento físico-territorial, apontando a necessidade de um diálogo permanente entre conservadores e planejadores. Ao urbanismo então, cabe compreender as diversidades locais, não encarando os diversos lugares da cidade sob uma mesma ótica, mas sim, reconhecendo que os diversos valores que envolvem o patrimônio arquitetônico devem conduzir à fixação dos objetivos e das regras particulares de organização dos conjuntos urbanos

não apenas sobrepondo às normas gerais de planejamento. (ARAÚJO, 2009, p. 63).

Assim, deve-se indicar o Estatuto da Cidade como norma apta a oferecer amparo à elaboração e execução de políticas públicas de tutela do patrimônio cultural edificado. No Estatuto da Cidade há vários instrumentos para o desenvolvimento de ações urbanísticas que cabem precipuamente à administração pública. De início, o ordenamento territorial e a participação da sociedade são imprescindíveis à tutela patrimonial. Além disso, tem-se novamente o Plano Diretor como instrumento de gestão municipal voltado a definir o mapeamento e zoneamento urbano, o que pode ser elaborado e executado tendo em vista especificamente a proteção do patrimônio cultural. Há também relevantes instrumentos que permitem o incentivo à tutela patrimonial, sendo a transferência do direito de construir, a isenção do IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano, além do parcelamento, edificação ou utilização compulsórias de áreas ou bens culturais protegidos.

### **3 A CIDADE EM TRANSFORMAÇÃO: A PERMANÊNCIA DO PATRIMÔNIO CULTURAL EDIFICADO**

Com grande parte da população atual vivendo nos núcleos urbanos, as cidades se apresentam como elemento indispensável na realização dos direitos fundamentais, tais como o direito à moradia, à educação, à saúde, à mobilidade, ao lazer e à cultura. Não se exige exclusivamente a realização da função social da propriedade, mas, além disso, a realização da função social da cidade como elemento integrante do bem-estar de sua população. Partindo da cidade pré-industrial, ou seja, aquela cidade ainda hoje residual nos denominados “centros-históricos”, com as suas projeções da vida coletiva e seu crescimento em torno de espaços monumentais, à cidade moderna, caracterizada pela sua dimensão populacional e pela sobreposição do espaço individual ao coletivo, as funções sociais se realizam e são replicadas nos espaços em que os seres humanos, cuja natureza social é reconhecida, interagem.

É a sociabilidade, o prazer de estar com o outro, que estabelece em definitivo a diferença urbana, a urbanidade. Se remontarmos à Antiguidade, é em Roma, sobretudo, que se cria, do ponto de vista cultural, do ponto de vista dos costumes, uma oposição muito forte entre a cidade e o campo. É aí que começa a aparecer um vocabulário que

vai ser reforçado precisamente na Idade Média. Os termos relacionados à cidade denotam a educação, a cultura, os bons costumes, a elegância: urbanidade vem do latim *urbs*; polidez da *polis* grega. (LE GOFF, 1988, p. 124).

Por sua vez, o núcleo urbano não possui uma única dimensão, mas é múltiplo e compreende, além da dimensão física, perceptível de forma precípua, a dinâmica, a sociológica e a simbólica. Nesta se encontra o monumento, a edificação de uso público ou privado, o conjunto arquitetônico ou paisagístico remanescente de época passada. As narrativas se consubstanciam no patrimônio edificado das cidades, que, tutelado, faz prevalecer a identidade, seja nacional, regional ou local. Sob outro aspecto, o patrimônio cultural serve à reutilização, como no caso do patrimônio industrial, que traduz as mudanças nos modos de produção e são legado importante do passado a ser transmitido às futuras gerações.

O patrimônio construído é a acumulação de esforços herdados por uma sociedade, que expressa seu desenvolvimento habitacional e a capacidade de investimento da comunidade através do tempo. Este patrimônio é um capital concentrado, cujas possibilidades de aproveitamento através de operações de reabilitação, reciclagem e reutilização não podemos deixar de lado. (GUTIÉRREZ, 1992, p. 123).

As contínuas modificações pelas quais que perpassam o meio ambiente urbano confronta a necessidade de preservar o patrimônio edificado, não sendo exceções os conflitos que surgem com a implantação de atividades comerciais e industriais, com a reurbanização nem sempre ordenada e com as demandas sociais que postulam a alteração do espaço urbano. Deve-se ter como certo, entretanto, que a cidade simbólica, objeto da regulação da preservação do patrimônio urbano de valor cultural, é a cidade que se traduz como expressão poética e assim, expressão única, de suas formas e é a chamada “supracidade”, que permanece na memória, tanto de seus moradores, quanto dos seus visitantes.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O patrimônio cultural edificado efetivamente protegido, contribui, na sua inter-relação, para o enriquecimento de diversas narrativas essenciais à compreensão da história e da identidade local e regional. Da preservação do monumento histórico, expressão dos feitos considerados como

significativos pelos dirigentes e ocupantes de diversas esferas do poder à valorização do bem na sua perspectiva multicultural e na sua integração ambiental, o patrimônio cultural edificado deve ser, hoje, a tradução da diversidade social e palco para a divulgação cultural e desenvolvimento socioambiental. E ainda, a preservação do patrimônio edificado urbano é elemento essencial à realização da função social da cidade e nesse contexto cabe à política pública eficiente, com a participação popular, delimitar os parâmetros necessários à proteção desse patrimônio.

Ressalta-se que a existência de norma jurídica protetiva é essencial para a efetivação do direito ao patrimônio cultural e à memória, oferecendo inclusive, escopo para a participação institucional, como a atuação do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Poder Judiciário, frente à inobservância, pelo gestor público, das disposições legais vigentes. Restaurar, proteger e preservar bens de valor histórico e cultural são obrigações impostas por lei ao poder público. Logo, esta atuação não é exclusiva da administração pública, mas cabe frisar que cumpre ao Poder Legislativo atuar na regulamentação e elaboração de leis protetivas, às instituições de atuação junto às demandas da população, tais como Ministério Público e Defensoria Pública, a fiscalização e controle da observância às disposições normativas, bem como ao Poder Judiciário o específico controle *a posteriori* do cumprimento da lei.

Entretanto, a efetivação dos direitos reconhecidos na legislação se faz, sobretudo, por meio da atuação da administração pública mediante elaboração e execução de suas políticas públicas. As políticas públicas, então, apresentam diretrizes concretas para a proteção do patrimônio cultural e são ferramentas para a consecução da tutela dos bens patrimoniais. Devem, para que possam atuar nesse sentido, ser elaboradas em parâmetros legalmente definidos.

Não se pode olvidar do fato de que as transformações do núcleo urbano são contínuas e inevitáveis. A cidade engessada em seu passado e na celebração de seus monumentos deixa de ser o local de convivência dinâmica e se torna uma cidade-cenário, estranha à realização de sua função social. O patrimônio cultural edificado deve se apresentar como elemento estável e permanente frente às transformações urbanas, mas também integrado as estas, exercendo o papel de instrumento que atenda à necessidade de alteração do espaço urbano e de modificação do uso do bem edificado, ao mesmo tempo em que se presta à efetivação do direito à memória.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Eneida de. Aspectos teórico-metodológicos da reutilização do patrimônio industrial: uma apreciação acerca do caso do antigo Matadouro Municipal, atual sede da Cinemateca Brasileira. In: VI COLOQUIO LATINO-AMERICANO SOBRE RECUPERAÇÃO E PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO INDUSTRIAL, 2012, São Paulo. **Temática 01 - Teoria, Proteção e Conservação: Classificação, Restauro e Reutilização do Patrimônio Industrial**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1194/>. Acesso em: 08 jul. 2019.

ARAÚJO, Guilherme Maciel. Instrumentos urbanísticos na preservação do patrimônio: áreas de conservação e planos urbanos. In: MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; ARAÚJO, Guilherme Maciel; ASKAR, Jorge Abdo (orgs.). **Mestres e Conselheiros: manual de atuação dos agentes do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: IEDS, 2009. pp. 57- 67.

BRASIL. **Decreto- Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Coletânea de legislação ambiental. Organizado por Odete Medauar. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 841 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Coletânea de legislação ambiental. Organizado por Odete Medauar. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 23 p.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Coletânea de legislação ambiental. Organizado por Odete Medauar. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 451 p.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. Patrimônio cultural: valores e sociedade civil. In: MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; ARAÚJO, Guilherme Maciel; ASKAR, Jorge Abdo (orgs.). **Mestres e Conselheiros: manual de atuação dos agentes do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: IEDS, 2009. pp. 40-47.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. Tradução: Luciano Vieira Machado. São Paulo: Estação Liberdade, 2001.

GAETA, Antonio Carlos. Abordagem do patrimônio histórico de bens culturais arquitetônicos nos planos diretores de pequenos municípios. **Histórica**, v. 43, pp. 01-17, ago. 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/125278>. Acesso em: 02 set. 2019.

GUTIÉRREZ, Ramón. O patrimônio como eixo de uma reflexão americana. In: SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Cultura. Departamento do Patrimônio Histórico. **O direito à memória: patrimônio histórico e cidadania**. São Paulo: DPH, 1992. pp. 121-127.

GUARINELLO, Norberto Luiz, JOLY, Fábio Duarte. As cidades e o passado da nação: ideias para a preservação do patrimônio edificado no Brasil. **História Revista**, v. 10, n. 01, pp. 97-112, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/index.php/historia/article/download/10092/6800>. Acesso em: 03 set. 2019.

LE GOFF, Jacques. **Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun**. Tradução: Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo, 1988.

LOMBARDI, Giorgio. A cidade histórica como suporte da memória. In: SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Cultura. Departamento do Patrimônio Histórico. **O direito à memória: patrimônio histórico e cidadania**. São Paulo: DPH, 1992. pp. 81- 87.

MATOS, Frederico Nunes de. Competência dos municípios para proteção e preservação do meio ambiente cultural. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 12, n. 23, pp. 111-131, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/1196>. Acesso em: 03 set. 2019.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 7. ed. rev. atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PAOLI, Paula Silveira De. Patrimônio material, patrimônio imaterial: dois momentos da construção da noção de patrimônio histórico no Brasil. In: CHUVA, Márcia; NOGUEIRA, Antônio Gilberto Ramos (orgs.). **Patrimônio Cultural – políticas e perspectivas de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

PIRES, Maria Coeli Simões. Direito urbanístico, meio ambiente e patrimônio cultural. **Revista de informação legislativa**, v. 38, n. 151, pp. 207-230, jul./set. 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/712>. Acesso em: 25 maio 2019.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.



SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.



# AS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL

## *INTERNATIONAL RELATIONS CITY BOARDS IN THE LAST TEN YEARS: AN ANALYSIS REGARDING LOCAL DEVELOPMENT*

**Grupo de trabalho: Desenvolvimento e políticas públicas**

Priscila Freires Rosso\*

Amanda Bertolani Batezelli\*\*

**RESUMO:** As análises contemporâneas das Relações Internacionais e do campo de Públicas têm demonstrado que não é possível pensar o que acontece dentro de um país de maneira descolada do cenário internacional. As diversas tendências que surgem e desaparecem em uma ordem globalizada, afetam diversas partes do mundo, inclusive o Brasil. Especificamente no que tange à seara da atuação internacional municipal, as Secretarias Municipais de Relações Internacionais passaram por um período de ascensão durante os primeiros anos do século XXI, com a criação de diversas pastas ligadas aos projetos e ambições internacionais de diversas localidades (LAISNER, 2014). Apesar de heterogênea, essa atuação logrou influência significativa, o que permite questionar seu impacto no desenvolvimento local (LAISNER, 2017). Atualmente, vê-se que essa estratégia de ação por meio dos municípios vem diminuindo. Neste sentido, o objetivo do presente trabalho é refletir sobre as razões que levaram a tal declínio e as consequências desta diminuição para o cenário de atuação internacional municipal brasileira para o desenvolvimento e para a implantação de novas agendas, a partir da construção de um olhar conjuntural que considera os principais acontecimentos entre 2009 e 2019 e da perspectiva de Amartya Sen (2000).

**Palavras-chave:** Secretarias Municipais de Relações Internacionais. Atuação internacional municipal. Desenvolvimento local. Municípios. Brasil.

**ABSTRACT:** *The contemporary analyzes in both the International Relations and the Public Field in Brazil demonstrate that it is not possible to understand what happens inside a country without considering the international scenario. The several tendencies that rise and disappear into a globalized order influence all the countries around the world, including Brazil. Regarding specifically the international cities action field, the International Relations City Boards had a rising period during the first years of the 21st century that was related to the creation of several city binders in order to develop projects and take care of their international ambitions (LAISNER, 2014). Despite being heterogeneous these activities achieved important influence and it allows us to question their impact on local development (LAISNER, 2014). Currently, it is said that these activities as a strategy are decreasing. Thus, this paper aims to reflect about the reasons that led to this decreasing effect and the consequences that were created by this process regarding the international city action towards local development and the deployment of new agendas. A conjunctural look will be adopted in conjunction with Amartya's Sen vision (2000) in order to do that.*

---

\* Aluna da Especialização em Gestão Cultural: Cultura, desenvolvimento e mercado pelo SENAC. Membro do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. prirosso.f@gmail.com.

\*\* Mestranda em Gestão de Políticas Públicas na EACH/USP. amandabertolanibatezelli@gmail.com.

## **INTRODUÇÃO**

O cenário internacional está sempre sofrendo transformações, que têm consequências diretas ou indiretas para os países que os compõem. Com o avanço da globalização e a criação de órgãos de cooperação, como a ONU e os blocos regionais, os Estados passam a ser cada vez mais interdependentes, e a atuação dentro do âmbito internacional, a partir de ferramentas como a diplomacia, passa a ser essencial para o desenvolvimento. Além disso, estas mudanças também abriram espaço para outros atores, cuja influência nesta seara era bastante reduzida até então, quais sejam, as grandes companhias, os entes subnacionais, as organizações não governamentais, entre outras. Mais recentemente, a crise de 2008 e seus desdobramentos trouxeram mudanças que novamente reorganizaram a cena internacional, bem como o próprio Brasil. Para fins deste texto, explorar-se-ão as questões referentes às cidades brasileiras que atuam internacionalmente tendo este cenário como plano de fundo.

O surgimento das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI) no Brasil está diretamente ligado com a promulgação da Constituição de 1988, e, com ela, de um novo modelo de federalismo, no qual os municípios foram promovidos a entes federados ao lado dos estados e da União. Por conta desse novo *status*, mais responsabilidades foram dadas aos municípios em função do aprofundamento da descentralização de grande parte das políticas desenvolvidas em âmbito nacional (LASSANCE, 2012). Os desdobramentos dessas mudanças deram competência residual aos municípios, subdividindo-se em competência administrativa e competência legislativa, ambas fixadas pelo critério do “interesse local”, um dos pilares da atuação internacional na atualidade. Tais competências se traduziram em mais autonomia financeira, política e administrativa para os estados federados e para os municípios, desde que as suas ações e legislações não colidam com as federais<sup>1</sup>.

Vinculada a essas novas competências estava a oportunidade de buscar no ambiente internacional alternativas para o desenvolvimento local, e é nesse contexto que aparecem as primeiras experiências de atuação

---

<sup>1</sup> Existem diversas discussões sobre a citada autonomia municipal, as quais envolvem questões como o princípio da subsidiariedade, o princípio democrático e os entraves colocados aos poderes locais para que se insiram como agentes efetivos do processo internacional (PIRES, 2001)

internacional municipal, institucionalizadas em órgãos estruturados ou até mesmo por meio de um funcionário que articule os interesses do governo local no meio externo. As razões que impulsionaram a criação destes órgãos variam grandemente, construindo as iniciativas bilaterais e multilaterais a partir das premissas e regras do Estado central, nos âmbitos da cooperação descentralizada, captação de recursos, de irmanamento, envolvimento em redes etc., seja com outros governos ou com entidades internacionais.

O estudo das SMRI está diretamente vinculado ao tema conhecido na literatura de Relações Internacionais como paradiplomacia. Este termo é apresentado na obra de Hans J. Milchelman e Panayotis Soldatos (1990) mas autores debatem sua eficácia, propondo alternativas como diplomacia local, política externa federativa, microdiplomacia, diplomacia subnacional, etc. Cornago Prieto (2004), por exemplo, definiu a paradiplomacia como os contatos de natureza formal e informal, permanentes ou *ad hoc*, que tivessem como objetivo qualquer dimensão externa pertinente a competência institucional dos governos subnacionais.

O conceito de que mais se aproxima o presente trabalho, no entanto, é a terminologia proposta por Gustavo de Lima Cezário (2011a). Segundo ele, o termo paradiplomacia se apropria de um viés estatocêntrico (diplomacia) para analisar a ação de governos locais. Portanto, segundo o autor, seria mais apropriado “Atuação Global Municipal”, na medida em que se afasta do viés estatal e centralizado, e se aproxima da ideia de global. A visão de Cezário se aproxima mais da realidade da atuação municipal em nível internacional no Brasil, já que esta não é completamente institucionalizada, e cujo marco legal é fonte de discussão intensa na literatura.

É a partir dos dados do estudo sobre a atuação internacional municipal no Brasil feito por Cezário, e publicado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) em 2011, que se configurou o mapeamento mais recente desses órgãos, finalizado em 2014, sob coordenação da Profa. Dra. Regina Laisner. O objetivo dessa pesquisa era atualizar a realidade das Secretarias de Relações Internacionais e casos similares na gestão 2009-2012, bem como investigar se as políticas implementadas com apoio desses órgãos contribuíram para o empoderamento da população local (LAISNER, 2014). Este mapeamento localizou trinta e uma ocorrências de Secretarias de Relações Internacionais e órgãos similares, majoritariamente concentrados nas regiões Sul (5) e Sudeste (20), apesar de terem sido localizadas algumas experiências também no Nordeste (4), Norte (1) e Centro-Oeste (1).

Esta realidade de existência de diversos órgãos passou por modificações, porém, e muitas pastas que haviam sido citadas nos estudos tiveram as suas atividades encerradas após o último ciclo eleitoral, como é o caso da Coordenadoria de Relações Internacionais de Guarulhos. Embora um levantamento atualizado não tenha sido elaborado, os dados coletados nos últimos levantamentos levam a percepção de uma tendência de enfraquecimento da existência destes órgãos e mesmo de desaparecimento. Assim, tendo em vista o conteúdo já apresentado, o objetivo deste ensaio é discutir as questões que levaram ao fortalecimento da existência das SMRIs durante um período e ao seu atual enfraquecimento, considerando fatores da conjuntura nacional e internacional.

## **1 AS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL**

A partir do mapeamento de 2014, viu-se que quase todas as SMRI localizadas se encontravam em capitais estaduais ou em grandes cidades, sendo pequenas, pouco institucionalizadas e com pouca autonomia. Os primeiros casos, de secretarias que surgiram já na década de 1990, são os municípios do Rio de Janeiro/RJ e Porto Alegre/RS, e estão relacionados com grandes eventos internacionais que ocorreram nessas cidades, a ECO 92 e o Fórum Mundial Social, respectivamente. Outras ocorrências pioneiras foram as de Campinas/SP e Belo Horizonte/MG, cujo foco de ação era mais concentrado na área de negócios internacionais e atração de investimentos. Ainda na década de 1990, surgiram também as representações institucionais de Santo André/SP e Maringá/PR. As demais experiências surgem a partir dos anos 2000, como por exemplo os municípios de São Paulo/SP (2001), Recife/PE (2001), Curitiba/PR (2001), Guarulhos/SP (2005) e Florianópolis/SC (2009), de maneira a representar seus interesses no meio internacional de maneira institucionalizada (CEZÁRIO, 2011b; LAISNER, 2014).

Um dado relevante que foi levantado foi o partido político do prefeito na gestão que criou estes órgãos internacionais em seus municípios. Das trinta e uma experiências mapeadas, treze foram criadas em gestões do Partido dos Trabalhadores (PT). Isso está diretamente ligado ao que diz respeito ao crescimento do número de SMRI nos anos 2000, já que, segundo Monica Salomón (2011), essa atuação se relaciona com as premissas partidárias do PT. Os prefeitos deste partido que tomaram posse na gestão

2001-2004 estavam muito envolvidos com o movimento internacional de municípios, em voga por conta de eventos internacionais como a Habitat II e a Assembleia das Cidades em 1996. Isto explica-se, na visão de Salomón, por dois motivos: a preponderância de líderes de esquerda nesse movimento e pela confluência dessa cooperação internacional e difusão de boas experiências urbanas com o modelo de governo que o PT buscava implementar nas cidades que geria (SALOMÓN, 2011).

Esse modelo mencionado por Salomón valorizava a participação popular no governo, em especial da classe trabalhadora, cujos interesses devem ser defendidos pelo Executivo, tanto internamente quanto externamente. Para isso, durante a década de 1990, o PT havia consolidado uma base de execução de políticas públicas dentro de suas gestões municipais e estaduais com diretrizes alinhadas ao seu manifesto de formação e ao que ficou conhecido como o “[...] modo petista de governar [...]” (MAGALHÃES; BARRETO; TREVAS, 1999), e que de certa forma se expressou no governo Lula (2003-2010). Dessa forma, pode-se considerar que a gestão do presidente petista foi um fator notável para o aumento das ocorrências de SMRI no período e para o fortalecimento da atuação internacional municipal, ao considerarmos, por exemplo, a criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), subordinada à Assessoria para a Cooperação Internacional Federativa (Acif), dentro da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Esse movimento dentro do governo central, somado à ação de agências como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Conferência Nacional dos Municípios (CNM), a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI) – ligadas de alguma forma à atuação proeminente dos governos locais -, compõe o estado de arte em relação a dinâmica entre o governo Lula e a paradiplomacia no Brasil.

Outro fator a ser considerado nessa dinâmica, é que a dimensão local ganha uma importância em Lula também por conta da analogia entre os objetivos de desenvolvimento e obtenção de recursos desse nível com a plataforma política do governo, também centrada no desenvolvimento e na luta contra a pobreza. O alinhamento para cooperação com os países Sul-Sul teria que acontecer nos três níveis de governo – central, estadual e municipal – para ser eficaz. Por isso, a participação local, principalmente em fóruns de cooperação e integração como o Mercosul, tinha grande relevância (SALOMÓN, 2011). A participação, então, das SMRI em redes

internacionais de cidades, tomando parte em projetos de cooperação, ia de encontro com os interesses do governo central, o que ajudou a impulsionar essas iniciativas.

Apesar disso, em linhas gerais as SMRI são pequenas e possuem pouco funcionários, na sua maioria com cargos comissionados. Isto contribui para a falta de continuidade recorrente nesses órgãos. Como se tratam de órgãos superavitários, ou seja, órgãos que surgem de verbas realocadas para esse fim, frequentemente estas experiências são encerradas ao final do mandato do prefeito e o trabalho exercido é descontinuado, existindo pouca memória institucional sobre essas experiências (LAISNER, 2014). Provavelmente por estas razões, dentre outras, já no fim do governo Lula, e com os efeitos da crise de 2008 sendo sentidos no orçamento dos municípios, o que se observou foi o encerramento das atividades da maior parte das SMRI. Justamente por serem secretarias superavitárias, em meio à restrição orçamentária pela qual passam os municípios atualmente - já que o aumento de autonomia e responsabilidades dos mesmos não necessariamente vem acompanhado no aumento do repasse de verbas pelo governo central - o estímulo às atividades internacionais institucionalizadas decaiu.

Isto acontece porque, considerando-se que a arrecadação de impostos municipais não é suficiente para deixar os cofres superavitários, os recursos financeiros são frequentemente insuficientes para bem gerir as políticas públicas. De acordo com Batista, Evangelista e Jakobsen (2008), os repasses de recursos da União para os municípios eram de 18% no momento da promulgação da Constituição, contudo, foram sendo cortados ao longo dos anos como consequência das reformas neoliberais e do encolhimento do Estado brasileiro, não chegando a atingir 14% no momento da publicação do texto citado.

Outro fator decisivo para o declínio dessa atividade foram as consequências políticas pós jornadas de junho de 2013 e o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016. A mudança de gestão no fim de 2016, influenciada pelas constantes reviravoltas políticas que vem acontecendo no país, bem como a contenção de gastos, encerrou as atividades da maior parte das SMRI, com a mudança de partidos políticos, e da seleção de outras prioridades para o uso do orçamento repassado pelo novo governo. Nesta direção, Santomauro (2015) aponta que todo o processo de inserção das cidades brasileiras no cenário internacional já era realizado de maneira espontânea e desarticulada antes da crise, ainda que existissem alguns



mecanismos institucionais de apoio e que os poderes locais estivessem ganhando mais projeção internacional.

Não parece irreal afirmar, portanto, que o desmonte de órgãos específicos que podem contribuir para a organização deste movimento é um retrocesso. Não obstante, é válido destacar que a presença de SMRI não é o único fator que indica a existência, a qualidade e a frequência da atuação internacional de um município, pois há diversos exemplos de localidades que não possuem órgãos específicos para tal fim e tem profícua ação nesses espaços, como indicam os dados levantados pela CNM em relação aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2017) e mesmo os dados do mapeamento de 2014 já davam indícios neste sentido. De maneira semelhante, há localidades que possuem órgãos específicos para tratar da temática e cuja atuação é limitada por questões de ideologia ou de interesses específicos, embora um debate sobre as razões que levam a tal situação não contribua para os fins deste trabalho.

## **2 AS SMRI NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

As discussões sobre desigualdade, pobreza e desenvolvimento permearam os debates acadêmicos e nas grandes organizações internacionais durante muitos anos. Tratando mais especificamente sobre o desenvolvimento, este é comumente relacionado com o crescimento econômico ou a riqueza de um país ou região. Na perspectiva apresentada por Amartya Sen em sua obra “Desenvolvimento como liberdade”, no entanto, este conceito tem um caráter mais abrangente. De acordo com Sen, o desenvolvimento seria “[...] um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.” (SEN, 2000, p. 17), e isto engloba o acesso a direitos civis, políticos e sociais, bem como a expansão de capacidades de modo que as pessoas levarem uma vida melhor.

Pensando a liberdade como um meio e não um fim em si mesma, Sen categoriza cinco liberdades instrumentais, as quais sejam: liberdades políticas, facilidades econômicas oportunidades sociais, garantias de transparência, e segurança protetora. Cada uma delas contém elementos distintos, mas relacionados, que o autor considera essencial para o alcance do desenvolvimento das capacidades individuais, e, conseqüentemente, coletivas. Elementos como o direito político democrático, a utilização de recursos econômicos, o direito a serviços como educação e saúde, uma relação de confiança com os governantes, e a proteção contra

situações de miséria estão contidas nessas cinco liberdades. É importante compreender que, na visão do autor, a liberdade é composta por processos e oportunidades, e que “[...] o desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos.” (SEN, 2000, p. 27).

A ideia do “desenvolvimento como liberdade” tem como ponto central as políticas públicas como meio de efetivação das liberdades. Como coloca Laisner (2017):

[...] as liberdades instrumentais apresentadas por Sen, como meio e fim para a liberdade, em um sentido mais amplo, podem e devem ser pensadas em termos de políticas públicas e seus respectivos responsáveis para que de fato se alcance o desenvolvimento no sentido proposto por ele. (LAISNER, 2017, p.06).

Nesse sentido, a atuação das SMRIs pode colaborar para o desenvolvimento local, na medida em que os programas por elas propostos e implementados têm potencial para efetivar liberdades.

Um exemplo dessa potencialidade é o projeto “Guarulhos Semeando o Futuro”, projeto executado pela Coordenadoria de Relações Internacionais de Guarulhos, a partir da interação dentro da Rede Mercocidades. O projeto tinha como objetivo o intercâmbio técnico e a capacitação para o desenvolvimento de agricultura urbana, em especial por mulheres chefes de família em situação de vulnerabilidade, e executado de forma a existir em “[...] um sistema de produção de alimentos economicamente viável, ambientalmente correto e socialmente justo.” (GUARULHOS, 2013, p. 05). Para mais, existem outras formas pelas quais os municípios podem olhar para o desenvolvimento local, e que vem ganhando destaque na atuação dos mesmos nos últimos anos, especialmente aquelas intersetoriais e ligadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os ODS nasceram no bojo de discussões da Organização das Nações Unidas (ONU), cujo início se deu na década de 1990. Foram realizados uma série de debates e reuniões sobre desenvolvimento, cujos resultados levaram a elaboração da Declaração do Milênio – ODM (REZENDE, 2007). A partir dela, foram criados os oito Objetivos do Milênio: (I) superação da fome e da miséria; (II) educação básica e de qualidade para todos; (III) igualdade entre os sexos e valorização da

mulher; (IV) redução da mortalidade infantil; (V) melhoria da saúde das gestantes; (VI) combate à AIDS, à Malária e outras doenças; (VII) qualidade de vida e respeito ao Meio Ambiente e (VIII) esforços mundiais pelo desenvolvimento (PNUD, 2017).

Cada um destes eixos se dividia em uma série de metas e os resultados de sua implementação foram positivos para a maioria dos países que as adotaram. Em 2015, foi feito um balanço sobre este período e conclui-se que, apesar dos avanços, a desigualdade permanecia como um problema latente mundialmente. Isto levou a criação de uma agenda pós-2015, com o intuito de aprofundar os avanços já obtidos, na busca de um mundo mais igualitário e equânime.

Dentro da proposta dessa Agenda estão os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais retomam questões já propostas nos ODM e traz novas preocupações, especialmente a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento proposto:

1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição, e promover a agricultura sustentável.
3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
4. Garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizado ao longo da vida para todos.
5. Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
6. Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.
7. Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e moderna para
8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.
9. Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação.
10. Reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles.
11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
12. Assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis.
13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;

14. Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, bem como deter e reverter a degradação do solo e a perda de biodiversidade
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
17. Fortalecer os mecanismos de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. (NAÇÕES UNIDAS, 2017).

Para que este modelo de desenvolvimento funcione, contudo, é necessária uma abordagem multinível, que integre diferentes níveis federativos, isto é, estados e municípios, além da União, e que também inclua participação ativa da sociedade civil. Além disso, como já mencionado anteriormente, é preciso considerar os aspectos do ambiente que exercem influência sobre estes atores. Nesta direção, apresentam-se alguns comentários abaixo.

### **3 DESDOBRAMENTOS CONJUNTURAIS A PARTIR DE 2010**

Um último elemento que precisa ser colocado é como a análise de conjuntura será utilizada para os fins deste trabalho. Hebert José de Souza (2009) afirma que a análise de conjuntura é tão importante como é complexa. Segundo Souza, algumas categorias ajudam a compor esta análise, como acontecimentos, cenário, atores, relações de forças e articulação entre estrutura e conjuntura. Assim, para uma boa análise conjuntural, é necessário tomar em conta estas categorias dentro de um determinado período temporal, de maneira a tentar abarcar o máximo de elementos envolvidos num determinado processo ou situação que se procura entender. A pretensão no presente trabalho, então, é construir uma análise que permita compreender o lugar das SMRIs na realidade brasileira nos últimos dez anos, levando em consideração seu papel para o desenvolvimento local, bem como os movimentos que vão em direção à realização das ODS.

Os últimos anos foram marcados por diversos acontecimentos, internacionais e nacionais, que transformaram o cenário político, econômico e social. O primeiro grande acontecimento que deve ser citado

é a crise econômica mundial, desencadeada após a crise de 2008, que gerou instabilidade financeira ao redor do mundo. Em contramão, a China despontou como economia em amplo crescimento, reorganizando as forças comerciais e abrindo possibilidades para novos blocos, como os BRICS. Paralelamente, os conflitos no Oriente Médio, junto ao movimento que ficou conhecido como Primavera Árabe, incentivaram uma nova onda de migrações pelo mundo, agravada pela crise dos refugiados em 2015. Tudo isso gerou um crescimento dos partidos de direita nos países europeus, com a eleição de governos mais conservadores, que apoiaram medidas como o Brexit e o revigoramento de políticas anti-imigração nos EUA.

No Brasil, esse período não foi menos conturbado. As Jornadas de Junho de 2013 foram as primeiras de uma série de manifestações que se tornaram recorrentes no país, e que ajudaram a levar para frente o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, reeleita em 2014, e retirada de seu cargo por meio de um golpe parlamentar em 2016. Esse processo, em consonância com o que aconteceu no cenário internacional, também fortaleceu os partidos de extrema direita e de cunho conservador, tendo como fatores agravantes a Operação Lava-Jato e o intenso sentimento antipetista que cresceu entre os brasileiros. Essa crise política se arrastou durante os dois anos de governo de Michel Temer, e a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 consolidou esse processo de virada conservadora. O clima de instabilidade foi agravado também pelo impacto da crise econômica, que causou uma onda de desemprego, bem como trouxe complicações à situação fiscal dos governos, em especial dos governos estaduais e municipais.

Mas o que isso significou para as SMRIs? Como dito em seção acima, o período de governo do presidente Lula foi profícuo para a criação e expansão desses órgãos no país, e, durante o governo Dilma, essa situação se manteve estável, abrindo espaços para novas institucionalizações muito ativas, como foi o caso de Canoas, no Rio Grande do Sul (LAISNER, 2017). No entanto, com o agravamento da crise fiscal nos municípios e o consequente corte de gastos, muitas dessas pastas deixaram de existir com as novas gestões municipais de 2017-2020. O enxugamento da máquina do Estado foi uma medida escolhida por muitos prefeitos para tentar conter as dívidas públicas, e, órgãos superavitários como as SMRIs foram tidos como gastos a serem cortados. Em alguns casos, como na prefeitura de São Paulo, o órgão foi diminuído e mantido com outros propósitos, mais voltados para atração de investimentos na capital paulista.

O que acontece é que se antes a diversidade das pastas e das frentes de trabalho nos permitiu identificar uma colaboração das SMRIs com o desenvolvimento local - desenvolvimento como liberdade, assim como proposto por Amartya Sen -, hoje o perfil adotado por essas pastas de meio para a busca de investimentos já não parece ter este eixo como central, mas corroborar para esse sentido. As SMRI passaram a ser majoritariamente um meio de busca por crescimento econômico, o que deixa um pouco mais raso seu impacto na melhoria de vida da população, já que seus projetos não mais inferem diretamente sobre esta. Essa nova situação das SMRI tem muito a ver com a crescente onda de influência da Nova Gestão Pública nos municípios, bem como com um contexto de crescimento da adoção de medidas neoliberais sob pretexto de ajudar no combate à dívida fiscal pública.

Isto não significa que os municípios brasileiros tenham abandonado a agenda do desenvolvimento em sua totalidade, uma vez que há diversas localidades que têm se engajado na implementação de ações voltadas aos ODS. No entanto, muitas destas localidades não possuem nas Secretarias de Relações Internacionais ou em órgãos semelhantes a base de sua inserção nesta seara (e tampouco tem nas Redes de Cidades) seus grandes pilares. Alguns municípios brasileiros têm incorporado as mudanças necessárias para a implementação das metas que compõem os ODS em seus Planos Plurianuais, descentralizando as ações em diversas pastas, de forma que as ações sejam cada vez mais intersetoriais, e promovendo audiências públicas para debater o tema. Para isto, as Secretarias de Planejamento e Gestão figuram como os órgãos mais citados na organização destas ações.

Por outro lado, além das ações de implementação, diversos órgãos, como a Confederação Nacional dos Municípios, têm agido para localizar as iniciativas relacionadas ao tema e para orientar e capacitar os municípios para a localização de necessidades e focos de ação. A Mandala, ferramenta disponível no site da CNM, apresenta dados atualizados sobre os municípios brasileiros, permitindo a compreensão de suas características positivas e deficiências. A Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), maior rede de cidades do mundo, vem realizando uma série de eventos e publicações sobre a localização dos ODS, envolvendo diversos países.

Nesta direção, municípios como Monteiro Lobato (SP) tem implementado ações piloto e participado da divulgação das mesmas e de seus resultados, engajando-se em alguns destes fóruns e escrevendo

material online<sup>2</sup>. Além disso, em recente coleta de dados realizada e ainda não publicada<sup>3</sup> foi possível aferir que há uma busca por conexões intermunicipais dentro do território nacional, especialmente a partir dos consórcios.

No entanto, é possível notar em todas estas fontes a ausência de citações às redes de cidades ou a sua diminuição considerável em relação ao que se observava há dez anos e a partir da ação das SMRIs brasileiras. A diminuição da existência destas pastas especializadas na atuação internacional dos municípios e a mudança da agenda parece ter impactado a forma de agir das localidades, levando-as a buscarem formas de conexão nacional onde antes prevaleciam ligações internacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Secretarias Municipais de Relações Internacionais configuram uma oportunidade dos governos locais em buscar novas alternativas que colaborem para o desenvolvimento local. Elas são um meio de criação de programas e novas políticas públicas que tem muito a colaborar para um desenvolvimento mais abrangente, nos termos de Sen, visto que “[...] as políticas públicas visando ao aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas mas inter-relacionadas [...]” (SEN, 2000, p. 25).

No entanto, o que se percebe é que nos últimos anos as mudanças nos cenários internacional e nacional, nas relações de forças entre diversos atores políticos e sociais e no contexto econômico geral vem encerrando essas pastas, ou alterando seus objetivos de atuação. Como demonstrado a partir da análise apresentada, isto não significa que os municípios brasileiros tenham se alienado dos debates internacionais ou que não estejam se inserindo nas novas agendas urbanas, mas sim que houve uma significativa mudança de curso, de formas de inserção e até certo afastamento de pautas e canais que tradicionalmente eram explorados a partir das SMRIs e órgãos semelhantes.

Essas reflexões são possíveis por conta do método de análise de conjuntura proposto por Souza, e aplicado nesse trabalho de maneira a

---

<sup>2</sup> Para mais informações sobre o município de Monteiro Lobato e o programa piloto de Smart City, consultar: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/municipio-de-monteiro-lobato-e-piloto-em-projeto-de-cidade-inteligente>. Acesso em: 06 set. 2019.

<sup>3</sup> A pesquisa Avaliação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos municípios brasileiros está sendo realizada pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da UNESP de Franca.

articular os acontecimentos, cenários e atores envolvidos com as SMRIs, pensando numa estrutura marcada pelo neoliberalismo e nas repercussões para políticas públicas voltadas para o desenvolvimento. A pretensão não é esgotar essa análise, nem todos os elementos que fazem parte da complexa relação entre as categorias que compõem uma boa análise de conjuntura, mas a compreensão dos impactos das mudanças externas e internas na existência da atuação internacional institucionalizada dentro de um período conturbado e dinâmico.

## REFERÊNCIAS

BATISTA, S.; JAKOBSEN, K. & EVANGELISTA, A.C. La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. **Colección de Estudios de Investigación**, n. 3, Barcelona, 2008. Disponível em: <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/299>. Acesso em: 08 abr. 2018.

CESÁRIO, G. L. **As áreas internacionais dos municípios brasileiros**. Observatório da Cooperação Descentralizada - Etapa 1. Brasília: CNM, 2011b.

CESÁRIO, G. L. **Atuação global municipal: dimensões e institucionalização**. Brasília: CNM, 2011a.

LAISNER, R. C. O “empoderamento” dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil, Franca: UNESP, 2014. **Relatório Científico de Pesquisa**.

LAISNER, R. C. As Secretarias Municipais de Relações Internacionais na perspectiva do desenvolvimento local. Franca: UNESP, 2017. **Relatório Científico de Pesquisa**.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão et al. (Org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**, v. 08. Brasília: Ipea, 2012. pp. 23-36.

MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. (Org.). **Governo e Cidadania**. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.



PIRES, M. C. S. A ressemantização da autonomia municipal em face dos desafios contemporâneos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 38, n 149, pp. 229-241. Jan/Mar. 2001.

PNUD. Nações Unidas. **Declaração do Milênio**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>. Acesso em: 06 set. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. Guarulhos semeando o futuro. **Revista do projeto**, 2013.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Ed. PUC-SP; Ed UNESP; Bauru: Ed. USC, 2004.

REZENDE, Maria José. As metas socioeconômicas denominadas Objetivos do Milênio da ONU: os percalços de um projeto de combate à pobreza urbana e à exclusão social. **Convergencia**, México, n. 43, jan.-abr., pp. 169-209, 2007.

SALOMÓN, M. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.S (Org.). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro, FGV, 2011.

SANTOMAURO, F. Cidades do Sul: qual será o seu norte? Blog GR-RI. **Carta Capital**. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/cidades-dosul-qual-sera-o-seu-norte-8618.html>. Acesso em: 08 abr. 2018.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

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

SOUZA, Hebert José de. **Como se faz análise de conjuntura**. Ed. 31. Petrópolis, Editora Vozes, 2009.



# PARADIGMAS DE REGULAÇÃO FUNDIÁRIA E O PROGRAMA TERRA LEGAL NA AMAZÔNIA

## *PARADIGMS OF LAND REGULATION AND THE LEGAL LAND PROGRAM IN THE AMAZON*

**Grupo de trabalho: Atores, ideias e valores**

Fernanda do Socorro Ferreira Senra Antelo\*

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo analisar as disputas de ideias e paradigmas entre atores sociais que buscavam influenciar a agenda governamental de regulação da terra na Amazônia Legal. No intuito de compreender como certas ideias (e não outras) tornaram-se dominantes nos discursos relativos à desordem fundiária na região amazônica, estes processos foram analisados a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas. Com base em procedimentos metodológicos qualitativos, constatou-se que o Programa Terra Legal teve sua gênese nas disputas entre diferentes coalizões envolvidas nas iniciativas do governo federal destinadas a combater o desmatamento e promover o desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:** políticas públicas. Ideias. Regularização fundiária. Amazonia. Terra Legal.

**ABSTRACT:** *This article aims to analyze the disputes of ideas and paradigms between social actors that sought to influence the governmental agenda of land regulation in the Legal Amazon. In order to understand how certain ideas (and not others) became dominant in the discourses related to land disorder in the Amazon region, these processes were analyzed from the cognitive approach of public policies. Based on qualitative methodological procedures, it was found that the Terra Legal Program had its genesis in the disputes between different coalitions involved in federal government initiatives aimed at combating deforestation and promoting regional development.*

**Keywords:** *public policy. Ideas. Land regularization. Amazon. Legal Land.*

## INTRODUÇÃO

Historicamente, os cinco séculos de ocupação e integração da Amazônia ao restante do território nacional podem ser sumarizados a partir de situações de desmatamento, exploração predatória dos recursos naturais e conflitos fundiários. Isto porque os diferentes paradigmas de ordenamento fundiário estabelecidos visando organizar a estrutura fundiária dessa região não lograram elucidar a qual ente estatal pertenciam as glebas objeto de fracionamento, se ocorreria ou não a transferência legítima da propriedade

---

\* Doutora e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Bacharel e Licenciada Plena em Geografia pela Universidade Federal do Pará (UFPA), e integrante do Grupo de Pesquisa Mudança Social, Agronegócio e Políticas Públicas (GEMAP/CPDA/UFRRJ), e-mail: icamiaba@gmail.com

fundiária, em nome de quem haviam sido expedidos estes documentos, qual a área e a localização exata desses imóveis, etc. (TRECCANI, 2001).

Partindo deste cenário, aliado às mudanças políticas ocorridas no primeiro governo Lula (2003-2006) teve início um conjunto de importantes mudanças nos marcos cognitivos e normativos relacionados ao combate ao desmatamento e a promoção do desenvolvimento da região. Nesse movimento, a segurança jurídica instituída por meio da propriedade privada da terra foi apresentada como uma condição essencial para a resolução da desordem fundiária, para a realização de investimentos públicos e privados e para a sustentabilidade na utilização dos recursos naturais. Este processo culminou com a elaboração da Lei nº. 11.952/2009, que instituiu uma ambiciosa política federal destinada a regularizar aproximadamente 67 milhões de hectares de terras devolutas<sup>1</sup> localizadas na Amazônia Legal<sup>2</sup>.

Este trabalho se utiliza da abordagem cognitiva para analisar o conjunto de ideias que deram origem a este marco legal relativo à regularização fundiária. Isto é, busca-se mapear as disputas de princípios gerais e específicos, métodos e instrumentos de políticas públicas (HALL, 1993) travadas entre distintos atores sociais que se organizaram em torno de coalizões de defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), na tentativa de influenciar o ordenamento fundiário daquela região.

Nesta direção, as políticas públicas são interpretadas como construídas pelas crenças comuns que definem o modo como os atores (públicos e privados) perceberam os problemas e conceberam respostas para os mesmos, ou seja, o foco da análise incide sobre o conjunto de representações e esquemas de interpretação que ajudaram a reorientar as ações do subsistema de políticas de ordenamento fundiário na região amazônica.

Para contemplar os objetivos deste artigo foram adotados três recursos metodológicos: a pesquisa bibliográfica, a análise de dados documentais e a realização de entrevistas semiestruturadas. As pesquisas bibliográfica e documental fizeram parte da primeira etapa do estudo, sendo realizadas por meio de leitura interpretativa de produção acerca da análise de políticas públicas, da abordagem cognitiva e da regularização fundiária,

<sup>1</sup> Diz respeito as terras que, não sendo próprias ou estando aplicadas a algum uso público, pertencendo ao domínio público (federal, estadual ou municipal) não tenham sido incorporadas ao patrimônio privado a partir de uma das formas expressas em lei (FALCÃO, 1995).

<sup>2</sup> Recorte político-administrativo - originalmente instituído pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953 — que compreende a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e parte do Maranhão (oeste do meridiano 44°), perfazendo uma área de 5.217.423 km<sup>2</sup> (aproximadamente 61% do território nacional).

bem como de marcos legais e documentos oficiais, a fim de conhecer e reconstruir os elementos sobre a produção e circulação de ideias relativas ao ordenamento fundiário na Amazônia Legal.

O levantamento de campo foi efetuado entre agosto de 2015 e dezembro de 2016, quando se efetuou a coleta de documentos legais, bibliográficos e midiáticos produzidos pelo governo federal e por organizações socioambientalistas; e de dados primários, por meio de entrevistas, gravadas, com gestores e servidores públicos, parlamentares, lideranças de organizações produtivas e sindicais, dirigentes de organizações não governamentais, operadores do campo do direito e pesquisadores acadêmicos, visado à compreensão da percepção dos entrevistados em relação ao problema fundiário da Amazônia, bem como suas crenças, interesses, motivações e atitudes no que se refere as mudanças na política pública.

Como método geral de análise dos dados levantados, utilizou-se a abordagem qualitativa, sob a perspectiva compreensivista de Weber (2004), buscando compreender a ação real dos atores sociais envolvidos, alicerçada por irracionalidades de toda espécie (afetos, erros, etc.)<sup>3</sup>, que influenciam o desenrolar esperado no caso de um comportamento puramente racional. Isto porque o estudo se apoia nas ideias de racionalidade e de sentido, dentro do contexto específico de cada ação, como recursos metodológicos para a compreensão interpretativa e explicação causal da ação social destes diferentes agentes.

Este texto está organizado em três partes, além desta introdução e considerações finais. Na primeira seção, buscou-se delinear abordagem cognitiva de políticas públicas e o papel das ideias na construção das políticas públicas. Na segunda parte, empreendeu-se uma breve consideração sobre a emergência recente da agenda de ordenamento fundiário na Amazônia. Na terceira parte, realiza-se a exposição dos dados relativos as coalizões de defesa em disputa, as principais ideias em jogo e as instituições envolvidas no debate, bem como a relação destes com os paradigmas que tem orientado a construção de políticas de regularização fundiária para a Amazônia Legal.

---

<sup>3</sup> Esses desvios, mencionados pelo autor, são estabelecidos em relação a um comportamento do tipo ideal, uma construção sociológica que pressupõe para cada grupo determinado certo grau de influência da racionalidade (referente a valores ou afins), dos afetos e das tradições.

# 1 QUADRO TEÓRICO: ABORDAGEM COGNITIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Embora a reflexão sobre a importância das ideias não seja algo novo nas ciências sociais, foi somente a partir de meados da década de 1980 e início dos anos 1990 que os pesquisadores passaram a examinar mais cuidadosamente como as ideias afetam a formulação de políticas públicas. A partir dessa abordagem, as políticas públicas são gestadas e desenvolvidas a partir de complexas interações entre atores sociais públicos e privados. Estes se articulam, constroem coalizões de defesa, desenvolvem estratégias e empregam os mais variados recursos na tentativa de influenciar os processos de construção das políticas públicas. Mas não agem movidos apenas por interesses, são também orientados por crenças, valores e representações de mundo, que conformam a sua percepção em relação aos problemas públicos e como deve ser uma política pública (SABATIER; SCHLAGER, 2000).

Para Muller e Surel (2002), a abordagem cognitiva se estrutura sobre a ideia de que uma política pública opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, um conjunto de princípios e representações vai se impor, ser aceito e reconhecido como verdadeiro pelo governo e pela sociedade. Isto porque ele permite aos atores envolvidos deciframos os acontecimentos com os quais são confrontados, oferecendo-lhes um conjunto de interpretações causais, que lhes ajudam a definir os problemas públicos e a construir propostas de solução para esses problemas.

Este artigo se baseia em dois modelos analíticos: “paradigmas de políticas” (Hall, 1993; SUREL, 1995; 1997; 2000), e “coalizões de defesa” (Sabatier, 1988; Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; 1999, Sabatier; Schlager, 2000; Sabatier; Weible, 2007) que, apesar das diferenças, enfatizam o papel do conhecimento, ideias, representações, crenças sociais e aprendizagem nas políticas públicas. A ênfase central desses quadros de análise se situa no modo como os atores sociais compreendem o mundo, interpretam os problemas públicos e propõem soluções. Isso não quer dizer que esses elementos sejam automaticamente traduzidos em ações públicas, mas que estes podem influenciar a sua formulação ou indicar possíveis caminhos. Contudo, há outros fatores - i.e. variáveis políticas, orçamentárias, técnicas, etc. - que também incidem na configuração final de uma política pública.

## 1.1 Paradigmas de políticas

De acordo com Hall (1993), um paradigma de política pública (*policy paradigm*) consiste em um conjunto de ideias e normas que especificam os objetivos da política pública e os instrumentos que podem ser utilizados na consecução destes objetivos.

Para Surel (1995), um paradigma é constituído por princípios metafísicos gerais, hipóteses e leis, metodologias e instrumentos específicos. Desse modo, uma política pública, só emerge com a formação da matriz setorial em torno destes quatro componentes e de um sistema de atores em causa. Aplicados ao contexto das políticas públicas, os princípios metafísicos gerais são indicações abstratas e relativamente simples sobre os modos de funcionamento da sociedade e, mais especificamente, do campo político que constituem um conjunto de meta-imagens sociais coletivamente legitimadas. As hipóteses e leis são um conjunto de axiomas, hipóteses ou raciocínios que estabelecem uma relação entre o sistema simbólico e o universo concreto e asseguram a operacionalização dos princípios metafísicos gerais. A metodologia consiste na seleção dos meios mais apropriados para realização de valores e objetivos definidos para a ação pública. Estes variam de acordo com o paradigma adotado e podem abarcar iniciativas de coerção, mediação ou concertação pública. Finalmente, tem-se os instrumentos específicos que permitem a realização prática e coerente de um paradigma, de acordo com os métodos, princípios e regras que formam o seu substrato cognitivo e normativo. São exemplos de dispositivos instrumentais, discursos, legislações, regras orçamentárias e administrativas, instituições etc., que acompanham e apoiam a constituição de um novo paradigma (p. 130-135).

A matriz cognitiva, compartilhada por um grupo de atores sociais, ajuda-os a reconhecer a existência de um problema e a necessidade de ação, a conceber a instrumentalização da política como fonte de poder, e a perceber a necessidade de articulação entre atores públicos e privados para a efetivação da política. Além do quadro cognitivo, estrutura-se também um plano normativo, o qual determina o comportamento dos atores envolvidos em uma determinada política pública.

Ao contrário do preconizado por Kuhn (2006), a emergência de um novo paradigma nas ciências sociais não ocasiona necessariamente a substituição do anterior, mas pode ocorrer por meio de novas associações e arranjos entre paradigmas preexistentes. Isto porque a construção do

conhecimento nesse campo científico, bem como a sua validação, ocorre de maneira discursiva e cumulativa a partir de pontos de vista diferentes e em competição<sup>4</sup> (ALEXANDER, 1999). O mesmo acontece no campo das políticas públicas, um novo paradigma pode emergir de novas associações ou hierarquizações com elementos precedentes e distintos (SUREL, 1998). Quer dizer, longe de ignorar os elementos da matriz setorial preexistente, um novo paradigma pode evocar, conviver ou permanecer em constante disputa com estruturas cognitivas e normativas anteriores.

## 1.2 Modelo de coalizões de defesa

Nesta vertente analítica, a unidade de análise é o subsistema de política pública (*policy subsystem*), que é definido a partir da interação entre atores sociais - públicos e privados - que compartilham convicções normativas e causais bastante estáveis e buscam influenciar decisões governamentais em uma área geograficamente delimitada ou em um setor específico (SABATIER, 1993). Com vistas a influir na política pública, esses atores se especializam na área em que atuam e se engajam em coalizões de defesa para melhor interferir nos processos decisórios (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Para agrupar esses atores em coalizões, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) propõem o sistema de crenças, o qual pode ser definido como um conjunto de ideias, valores ontológicos, percepções e normas que orientam a direção que os membros de uma coalizão buscarão dar a um programa ou política pública. Desse modo, pode-se dizer que, ao mesmo tempo que os atores procuram definir e explicar um determinado problema, eles também buscam estabelecer estratégias para inserção de suas propostas na agenda governamental.

Essas crenças estão organizadas em uma estrutura tripartite na qual as crenças mais profundas e permanentes constroem aquelas mais específicas e transitórias. No nível mais estável e constante, está o núcleo duro (*deep core beliefs*) formado por valores não materiais resultantes dos processos de socialização dos indivíduos e que orientam a atuação das coalizões de defesa em diferentes áreas. No nível intermediário, encontra-se o núcleo da política (*policy core beliefs*), que corresponde as percepções

<sup>4</sup> Segundo Alexander (1999), por razões cognitivas e valorativas, as condições definidoras da crise paradigmática nas ciências naturais são inerentes às ciências sociais. Isto porque o ideal de objetividade empirista é essencialmente contestável desse campo científico, tanto em suas declarações factuais mais específicas como em suas generalizações mais abstratas.



comuns sobre o subsistema, as opções programáticas e a teoria de ação para se atingir os valores compartilhados pelo grupo. No nível mais superficial, estão as convicções secundárias (*secondary aspects*), cujo conteúdo, mais flexível, está relacionado aos aspectos específicos do problema ou à importância relativa de fatores causais, que são mais ajustáveis a partir de novos dados ou mudanças estratégicas etc. No núcleo duro estão os componentes mais resistentes às mudanças. No intermediário, estão as crenças e percepções causais restritas ao subsistema de política em que a coalizão atua e indispensáveis a manutenção do próprio subsistema. No nível superficial, estão os componentes do sistema de crenças com maior probabilidade de mudança (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Nesse modelo, as mudanças nas políticas públicas ocorreriam por meio de diferentes meios: a) choques externos; b) aprendizado orientado pela política pública (*policy-oriented learning*); c) choques internos; d) acordos ou alianças políticas em momentos críticos. O primeiro mecanismo estaria relacionado as transformações relevantes no ambiente externo que podem alterar a distribuição de forças entre coalizões, atrair a atenção da opinião pública e do tomador de decisão governamental, oferecendo oportunidades para alterações nas crenças que compõem o núcleo duro ou o núcleo da política. O segundo diz respeito ao aprendizado orientado pela política pública, que ocorre quando os atores sociais adquirem novas informações ou experiências que afetam as crenças secundárias que sustentam as políticas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). O terceiro meio são os choques internos ao próprio subsistema político, que indicam vulnerabilidades ou falhas nas políticas públicas e no comportamento da coalizão dominante, e, portanto, tem potencial para abalar o equilíbrio de forças no subsistema. Por último, os acordos e alianças - negociados em situações de “beco sem saída” - que ocorrem pelo reconhecimento de que a política já não se sustenta no sistema de convicções e levam todos os envolvidos a buscarem um acordo para mudança (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Embora possam ser estabelecidos acordos e compromissos entre as coalizões em concorrência, o centro do relacionamento entre elas é conferido pela concorrência, na qual uma coalizão tenta impor seu sistema de crenças. Em um subsistema de política pública, quase sempre há uma coalizão dominante, que é aquela que consegue se distinguir das demais -

pelos valores, crenças, ideias e recursos de que dispõe<sup>5</sup> - e transformar suas metas em ações governamentais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Com o modelo das coalizões de defesa buscou-se identificar as disputas de ideias entre grupos de agentes que ajudaram a definir a nova política de ordenamento fundiário para a Amazônia Legal. Nesse sentido, partiu-se do pressuposto de que, no processo de construção dessa política, os distintos atores sociais reuniram-se em grupos para defender os seus interesses, mas também suas ideias e percepções do mundo a partir das quais buscaram imprimir o seu sistema de crenças na política em construção.

## **2 EMERGÊNCIA DA AGENDA DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO NA AMAZÔNIA**

O primeiro mandato de Lula teve como uma de suas metas construir um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia Legal. Nesta direção, foram estabelecidos vários esforços integrados e complementares entre distintos ministérios e setores governamentais que resultaram na construção de três estratégias destinadas a reorganizar a intervenção do governo federal na Região Amazônica: o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), o Plano BR-163 Sustentável e o Plano Amazônia Sustentável (PAS). O primeiro destinado a reduzir os índices de desmatamento por meio não apenas da aplicação dos tradicionais instrumentos de comando e controle, mas também pelo desenvolvimento de ações estruturantes de regularização fundiária, segurança pública, saúde, educação, etc. para o enfrentamento do problema da especulação fundiária (BRASIL, 2004). O segundo plano voltado a promover a construção e a implementação integrada - entre diferentes esferas de governo, setores econômicos, movimentos sociais e organizações não governamentais - de iniciativas de desenvolvimento local na Amazônia Central, em uma das sub-regiões mais ameaçadas pelas frentes de expansão da fronteira predatória (BRASIL, 2006). E o último, composto por um elenco de diretrizes gerais e procedimentos que vinculavam os investimentos diretos do governo federal e os

---

<sup>5</sup> Segundo Sabatier e Weible (2007), esses recursos são de diferentes tipos e se encontram distribuídos de maneira desigual entre as distintas coalizões, são eles: a) autoridade formal para a tomada de decisões em termos de políticas públicas; b) informações que ressaltam a seriedade de um problema e servem para angariar apoios e reforçar crenças; c) recursos financeiros, que ajudam a obter outros recursos como o apoio da opinião pública; e d) lideranças com habilidade que ajudam a atrair outros elementos importantes ao sucesso da coalizão.

repasses aos governos estaduais a um planejamento prévio que tivesse como premissa fundamental a sustentabilidade socioambiental da região amazônica (BRASIL, 2003).

De modo geral, todos esses programas se destacam como tentativas de mudança na lógica que subsidiava as políticas de desenvolvimento e ordenamento fundiário. Isto porque - em tese - os planos abriam a perspectiva de construção de um modelo alternativo de desenvolvimento para a Amazônia, que sempre fora concebido de “cima para baixo”; bem como a possibilidade de inflexão no paradigma orientador das formas de regulação da terra na região.

Com a transferência da Comissão Gestora do PAS para a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), em maio de 2008, Mangabeira Unger - então ministro-chefe desta Secretaria - decidiu revisar a estratégia de intervenção que estava sendo esboçada para a região amazônica, a qual passou a ser fundamentada na ideia de que era necessário reduzir o escopo desse Plano, passando esta Secretaria a atuar apenas sobre alguns gargalos que ao serem resolvidos poderiam gerar grandes efeitos (econômicos, políticos, sociais e ambientais) multiplicadores em toda a região (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 9 dez. 2015).

Nesta direção, a primeira proposta apresentada por Unger tinha como intuito a execução do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) dos estados amazônicos (Entrevista com ex-gestor da SAE, via *Skype*, 1º fev. 2016). Esta iniciativa deveria servir de base para a formulação de estratégias econômicas para os diferentes ambientes da Amazônia Legal: uma para as sub-regiões mais preservadas ou frágeis; outra para as áreas degradadas; e outra para as áreas já urbanizadas da região. No entanto, havia dois grandes óbices à execução desta proposta: um de ordem técnica e outro na esfera política. O primeiro dizia respeito ao fato dos estudos mais atualizados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) indicarem uma inconsistência entre a metodologia de execução do ZEE e o estágio atual de degradação da cobertura florestal da Amazônia, o que geraria prescrições incompatíveis com a realidade regional. O segundo referia-se as demandas por legitimidade e reconhecimento público desta Secretaria, que estava em processo de institucionalização e, portanto, buscava encontrar um projeto que pudesse ser o seu carro-chefe.

Deste modo, uma equipe da SAE passou a realizar reuniões de trabalho nas principais cidades amazônicas nas quais tentou identificar uma lista de assuntos que fossem objeto de preocupação da sociedade e

pudessem vir a se constituir em uma agenda de ação pública, bem como buscou construir uma interação com os agentes regionais. A partir desses eventos, as demandas por regularização fundiária das posses, até então restritas a alguns segmentos produtivos e as comunidades de pesquisadores, passaram a fazer parte da agenda das autoridades governamentais, tanto daquelas responsáveis pelo ordenamento fundiário quanto das encarregadas pelo controle do desmatamento na região amazônica.

Com base na abordagem cognitiva, considera-se que houve uma mudança no discurso da SAE que passa a nomear a ausência de regularização fundiária como o principal problema da Amazônia Legal, a partir da qual decorriam o desmatamento e os conflitos agrários. Ainda com base nessa narrativa, sem a definição dos proprietários das terras não era possível identificar quem eram os ocupantes dessas áreas e tampouco atribuir-lhes responsabilidades relativas aos eventuais danos ambientais ou “*violações de direitos*”. Para solucionar esse problema, seria necessário promover ajustes nos marcos cognitivos e normativos relativos a regularização fundiária da região<sup>6</sup> (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 9 dez. 2015).

### **3 COALIZÕES DE INTERESSE NA CONSTRUÇÃO DA NOVA POLÍTICA DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO PARA A AMAZÔNIA LEGAL<sup>7</sup>**

Apartir do levantamento de dados foram identificadas três coalizões atuantes no subsistema de política pública (*policy subsystem*) fundiária da Amazônia Legal: “patronal, produção familiar rural e agro-etno-sócio-ambiental”. Os atores da primeira coalizão - segmentos da burocracia situados na SAE e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), governadores dos estados amazônicos, secretários de Estado de Planejamento, organizações sindicais e associativas patronais como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), parlamentares da Bancada Ruralista, operadores do campo do direito, pesquisadores acadêmicos e mídia - compartilham a crença de que a insegurança jurídica na Amazônia Legal estava relacionada à complexidade da legislação relativa ao tema,

<sup>6</sup> Resumidamente, pode-se dizer que neste período, na Amazônia Legal, estava ocorrendo um movimento de crítica e inflexão dos padrões de ordenamento fundiário baseados nos *paradigmas da apropriação possessória e propriedade agro-etno-sócio-ambiental*, bem como o revigoramento do modelo orientado pelo *paradigma da propriedade privada*. Para mais detalhes sobre os aspectos cognitivos e normativos desses diferentes paradigmas, ver Antelo (2018).

<sup>7</sup> Elaborado com base em Antelo (2018).

que não permitia avanços rápidos e decisivos na resolução do problema ali observado. Outra dificuldade para resolução deste problema era a ausência de processos mais colaborativo entre União, estados e municípios, visto que as especificidades do processo de ocupação regional fizeram deste um problema comum a todos os entes federativos. Por fim, os atores envolvidos nessa coalizão desaprovavam à intervenção do Incra na região. Para tanto, costumavam afirmar que embora a regularização fundiária fosse uma atribuição possível, esta não era realizada porque o órgão estava sobrecarregado com a execução de ações da reforma agrária (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 11 dez. 2015).

Outro elemento presente na crítica endereçada ao Incra, era relativo a uma postura presumidamente mais ideológica e pouco técnica de seus servidores. Para alguns entrevistados, as facções internas a este órgão não possuíam interesse em realizar a regularização fundiária na medida em que parte da sua autoridade estava assentada na desordem fundiária e no *status* precário dos ocupantes das glebas públicas da região (Entrevista com ex-gestor da SAE, via *Skype*, 1º fev. 2016).

Para solucionar esses problemas, esses atores defenderam um conjunto de estratégias, tais como: i) a simplificação da legislação e o estabelecimento de novos procedimentos visando à regularização fundiária de posses de 500 hectares até 15 módulos fiscais; ii) o estabelecimento de acordos de cooperação envolvendo a União, estados e municípios em prol da resolução desses problemas; e iii) a criação de um órgão executivo que, inspirado nas agências de regulação, teria ampla autonomia para normatizar, organizar e coordenar o processo de regularização a ser realizado pelos institutos de terras estaduais.

A segunda coalizão - composta por segmentos da burocracia situados no extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), organizações sindicais de trabalhadores vinculadas a Confederação Nacional do Trabalhadores na Agricultura - (Contag), organizações não governamentais ambientalistas como o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), pesquisadores acadêmicos e parlamentares, - argumentava pela necessidade de simplificação dos procedimentos e pela redução do tempo e custos do processo administrativo de regularização, mas também pela constituição de mecanismos de proteção para o exercício da propriedade privada da terra que considerassem a heterogeneidade de situações fundiárias e ambientais observadas nos diferentes estados amazônicos (Entrevista com servidor do Incra, Brasília, 10 dez. 2015).

Segundo os entrevistados, três ideias orientaram a formulação da proposta da “coalizão da produção familiar rural”. A primeira era a necessidade de derrotar a proposta de transferência das terras públicas para os estados. Por isso era necessário demonstrar que o governo federal possuía condições técnicas e políticas para realizar o ordenamento fundiário nas glebas federais da região (Entrevista com ex-assessor do MDA, via *Skype*, 31 mar. 2016).

A segunda era a demanda pela construção de uma nova abordagem para tratamento das questões fundiárias pelo governo federal. Nesse sentido, a principal estratégia concebida foi a realização de uma ampla mobilização nos municípios amazônicos na expectativa de que os eventuais ocupantes demandassem ao governo federal a regularização fundiária de suas posses (Entrevista com ex-assessor do MDA, via *Skype*, 31 mar. 2016).

A terceira ideia era construir uma proposta que considerasse a heterogeneidade de situações fundiárias e socioambientais observadas nos estados amazônicos: i) Pará, Rondônia e Amazonas, que possuíam as maiores glebas públicas federais, eram focos de maior tensão e conflito fundiário e, portanto, concentravam as maiores demandas por uma intervenção governamental; ii) Maranhão, Mato Grosso e Tocantins, onde a maior parte das terras se encontrava sob a jurisdição dos governos estaduais; iii) Amapá e Roraima, que estavam em processo de repasse das terras da União para os estados e que eram considerados, na época, a maior referência, do que não deveria ser feito do ponto de vista de repasse de terra da União pros estados; e, iv) Acre, que possui boa parte do seu território dentro da faixa de fronteira, tinha muitas áreas já destinadas e possuía uma gestão fundiária e ambiental melhor definida que demais estados amazônicos (Entrevista com servidor do Incra, Brasília, 10 dez. 2015).

Assim sendo, a proposta dessa coalizão possuía em seus princípios gerais a preocupação com a construção da estabilidade fundiária da Amazônia Legal, de modo que além do tratamento dos aspectos jurídicos da propriedade da terra, os ocupantes destas áreas pudessem conquistar os direitos e deveres conexos necessários ao controle da terra e a utilização dos recursos naturais nela inseridos.

No que se refere aos princípios específicos, a proposta dessa coalizão era: garantir a segurança jurídica dos ocupantes de terras públicas federais na Amazônia Legal por meio da transformação da posse em propriedade jurídica da terra (BRASIL, 2009).

Para atingir esses princípios, a proposta dessa coalizão era simplificar ao máximo o marco normativo sobre o tema, de modo que o intervalo de tempo entre o cadastro e a entrega do título da terra fosse reduzido dos cinco anos, em média, para 120 dias<sup>8</sup>, sendo tudo realizado sob a coordenação da União.

A partir dessa proposta, o MDA receberia a coordenação das iniciativas de ordenamento fundiário na Amazônia Legal, as quais teriam prioridade e celeridade, tanto no que se refere ao georreferenciamento de glebas públicas para titulação de posses quanto na doação de imóveis para que os municípios procedessem ações de regularização fundiária de áreas que já haviam perdido sua função rural. Para cuidar do ordenamento fundiário, propôs-se ainda a criação de uma diretoria específica no MDA e a requisição de servidores do setor de cadastro e cartografia do Incra. Além disso, todo o processo seria realizado em parceria com estados e municípios amazônicos, pois assim não haveria necessidade de despesas com a contratação de pessoal.

Havia também uma terceira coalizão de defesa, designada “agro-etno-sócio-ambiental” - formada por movimentos sociais vinculados a Via Campesina, organizações não governamentais socioambientalistas como o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), o Instituto Socioambiental (ISA) e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), entidades de apoio e assessoria como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), pesquisadores acadêmicos, operadores do campo do direito e parlamentares. Estes atores não chegaram a elaborar uma proposta formal e também não foram envolvidos oficialmente na construção dessa política, mas ao questionarem o propósito das iniciativas de regularização que vinham sendo anunciadas pelo governo federal (Entrevista com ex-assessor de organização socioambiental, via *Skype*, 29 jul. 2016), ajudaram a fomentar um debate público em torno do tema e tiveram um papel destacado na qualificação das mudanças efetuadas no subsistema de políticas de ordenamento fundiário para a Amazônia Legal.

Os atores pertencentes a essa coalizão consideravam que embora a regularização fundiária fosse um elemento importante para a gestão

---

<sup>8</sup> De acordo com o diagnóstico que embasava essa proposta, a complexidade das normas em vigor tornava a regularização algo impossível de ser cumprido em um curto intervalo de tempo. Foram alegadas dificuldades como: i) a necessidade de vistoria do imóvel a ser regularizado; ii) a demanda por certificação da gleba e, portanto, dos remanescentes da área da qual o imóvel será destacado; iii) a obrigação de georreferenciamento com precisão de 50 cm da posse a ser regularizada; e, iv) a ênfase na verificação dos requisitos da legitimação de posses.

territorial e ambiental da região amazônica, ela não poderia ser tratada como um objeto em si. Mas deveria ser uma ferramenta a serviço de uma estratégia maior de ordenamento territorial, a qual deveria levar em apreço as especificidades históricas, os gargalos institucionais existentes e as demandas das populações regionais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho teve como objetivo analisar a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas as disputas de ideias e atores em torno da Lei nº 11.952/2009, a qual instituiu uma ambiciosa política de ordenamento fundiário, que pretendia realizar a regularização simplificada e célere de aproximadamente 67 milhões de hectares de terras devolutas localizadas na Amazônia Legal.

Partiu-se do argumento de que, durante o primeiro mandato de Lula, questões como a degradação ambiental e a insegurança jurídica naquela região foram incorporadas à agenda política do governo brasileiro. Apesar do acordo relativo à importância da gestão territorial no controle do desmatamento e na promoção do desenvolvimento regional, estabeleceu uma controvérsia paradigmática entre os distintos atores que tentavam influenciar o ordenamento fundiário da região amazônica. Dentre esses projetos, dois se destacaram: o da “coalizão patronal”, que defendeu o afastamento do Incra do processo de regularização de terras amazônicas e a substituição de grande parte dos elementos do sistema de regularização fundiária vigente; e o elaborado pela “coalizão da produção familiar rural”, que advogou ajustes no sistema de ordenamento fundiário em vigor, propondo a criação de uma estrutura híbrida para execução de um programa designado Terra Legal na Amazônia.

Embora essas duas propostas seguissem os mesmos princípios abstratos e gerais - a simplificação das regras e o aumento do tamanho das áreas passíveis de regularização fundiária -, os princípios específicos e os instrumentos previstos diferiam significativamente. Enquanto a proposta elaborada pela SAE preconizava a descentralização das ações de ordenamento fundiário, o projeto coordenado pelo MDA argumentava que a regularização fundiária deveria ocorrer sob a coordenação da União e com base em critérios destinados a promover a estabilidade jurídica das áreas regularizadas. Essas suas iniciativas propositivas, em conjunto, vieram compor o texto da MP nº 458/2009.



Cabe destacar, ainda, a atuação dos atores vinculados à “coalizão agro-etno-socio-ambiental”, cuja formulação relativa ao pluralismo jurídico - defendia a coexistência de múltiplos ordenamentos jurídicos - foi capturada pelos defensores das propostas de simplificação normativa e consolidação do mercado fundiário, ocasionando o revigoramento do paradigma da propriedade privada nessa região.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Jeffrey C. A importância dos clássicos. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Johnathan (Orgs.). **Teoria social hoje**. [Trad. Gilson César Cardoso de Sousa]. São Paulo: Unesp, 1999, pp. 23-89 (Biblioteca básica).

ANTELO, Fernanda do Socorro Ferreira Senra. **Regularização fundiária na Amazônia: uma análise de políticas de ordenamento fundiário a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas**. 2018. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2018.

BRASIL. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medida Provisória nº 458**, de 10 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383 de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 fev. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm). Acesso em: 24 ago. 2017.

BRASIL. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf>. Acesso em: 28 jul 2009.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Versão Final. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2006a. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/camaras/grupos/plano-br-163-sustentavelversao-publicacao-9-junho-2006.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Plano Amazônia Sustentável (PAS): diagnóstico e estratégia**, v. 1. Brasília: MIN, 2003.

CAPANO, Giliberto; GALANTI, Maria Tullia. **Brokers, entrepreneurs and leaders in policy dynamics: from individual actors to types of agency**. Paper presented at the 2nd International Conference in Public Policy (ICPP), Milan, July 1-4, 2015. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1434480512.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

FALCÃO, Ismael Marinho. **Direito agrário brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação, prática**. Bauru: Edipro, 1995.

HALL, Peter. Policy paradigm, social learning and the State: the case of economic policy making in Britain. **Comparative politics**, v. 25, n. 3, pp. 275-296, 1993.

KUHN, T.S. **A estrutura das revoluções científicas**. [Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira]. 9ed. São Paulo: Perspectiva, 2006 (Debates; 115).

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão Pinto. A questão fundiária na Amazônia **Estud. Avançados**, v.19, n. 54, **São Paulo**, pp. 77-98, May/Aug. 2005 (Dossiê Amazônia Brasileira II). Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n54/04.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. The Advocacy Coalition Framework: an assessment. In: SABATIER, P. (Dir.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 1999, pp. 117-166.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. . **Policy Change and Learning**. Boulder, Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul; SCHLAGER, Edella. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaine. **Revue française de science politique**, v. 50, n. 02, pp. 209-234, 2000.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2ed. Boulder: Westview Press, 2007, pp. 189-220.

SUREL, Yves. **L'Etat et le livre: les politiques publiques du livre en France: 1957-1993**. Paris: Harmattan, 1997.

SUREL, Yves. Les politiques publiques comme paradigmes. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. (Dir.). **La construction du sens dans les politiques publiques**. Paris: L'Harmattan, 1995, pp. 125-151.

SUREL, Yves. L'integration europeenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. **Revue Française de Science Politique**, v. 50, n. 2, pp. 235-254, 2000.

TRECCANI, Girolamo Domênienico. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA/Iterpa, 2001.

WEBER, Max. A ciência como vocação. In: WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. [Trad. Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota]. São Paulo: Cultrix, 2004, pp. 17-52.



# AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO AO TRABALHO RURAL ESCRAVO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: ANÁLISE A PARTIR DAS BARREIRAS POLÍTICO-IDEOLÓGICAS QUE AS FIZERAM RETROAGIR

## *PUBLIC POLICIES TO FACE SLAVE RURAL WORK IN CONTEMPORARY BRAZIL: ANALYSIS FROM THE POLICY-IDEOLOGICAL BARRIERS THAT MADE THEM RETROGATE*

**Grupo de trabalho: Atores, ideias e valores**

Taisa de Jesus Macedo Vieira\*

Stéfanie dos Santos Spezamiglio\*\*

**RESUMO:** O presente trabalho possui como objetivo analisar as políticas públicas de enfrentamento à exploração do trabalho escravo contemporâneo no campo brasileiro frente às barreiras político-ideológicas de teor neoliberal que as fizeram retroagir. Para tanto, será feita uma análise do perfil do trabalhador submetido ao trabalho escravo rural no Brasil, em seguida a verificação das políticas públicas de combate ao trabalho escravo que graças ao seu nível de elaboração e efetividade trouxeram ao Brasil o reconhecimento internacional pela Organização das Nações Unidas (ONU). E finalmente, pretende-se analisar como a ideologia neoliberal impactou para que ocorresse o retrocesso institucional hodierno no combate a essa forma de exploração laboral.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Trabalho rural escravo contemporâneo. Neoliberalismo.

**ABSTRACT:** *This paper aims to analyze the public policies of confronting the exploitation of contemporary slave labor in the Brazilian field against the political-ideological barriers of neoliberal content that made them go backwards. To this end, an analysis will be made of the profile of the worker subjected to rural slave labor in Brazil, followed by the verification of public policies to combat slave labor, which, thanks to its level of elaboration and effectiveness, brought to Brazil international recognition by the United Nations. Nations (UN). And finally, it is intended to analyze how the neoliberal ideology impacted so that the present institutional retrocession in the fight against this form of labor exploitation occurred.*

**Keywords:** *Public Policies. Contemporary slave rural labor. Neoliberalism.*

---

\* Acadêmica do Curso de Graduação em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG - Campus de Ituiutaba. E-mail: taisamacedo03@gmail.com

\*\* Advogada e professora da Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG – Campus Ituiutaba. Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo - USP-FDRP. Graduada em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP - Campus Franca. Atuante nas áreas de Filosofia e Teoria Geral do Direito, Antropologia Jurídica, Sociologia Jurídica, Direitos Humanos e Direito Constitucional. E-mail: stefanispeza@hotmail.com

## **INTRODUÇÃO**

A análise desde uma perspectiva crítica da efetivação das políticas públicas e o enfrentamento à exploração do trabalho rural escravo no Brasil contemporâneo requer a compreensão de que a precarização do trabalho e seus efeitos são um dos maiores e mais graves problemas sociais do país. É ocasionado pela busca incessante de lucro, combinada com a elevada desigualdade social. Nesse contexto, erige-se a prática do trabalho com a redução do homem à condição análoga à de escravo como o mais notável contraponto ao princípio da dignidade humana (MIRAGLIA, 2008).

Desta feita, as políticas públicas detêm relevante papel nos Estados democráticos contemporâneos, pois são meios eficazes de atender às demandas prementes e promover possíveis avanços e mudanças sociais, a partir das decisões tomadas, das escolhas feitas e dos caminhos traçados, em relação às estratégias de intervenção realizadas na sociedade (GIANEZINI, 2017). Esse trabalho visa compreender a forma que essas barreiras se colocam, que características apresentam e a influência que possuem enquanto meio de controle do poder político e como isso afetou e continua afetando a vida dos trabalhadores rurais no país. Para tanto, é realizada uma detalhada revisão bibliográfica para consulta de trabalhos acadêmicos sobre a temática, sobretudo nas áreas de Direitos Humanos, Sociologia do trabalho e Direito Constitucional à luz da teoria crítica. Assim, busca-se a pretensão de trazer ao campo crítico as modificações e interferências retrógradas realizadas que consequentemente resultaram no enfraquecimento do combate institucional ao trabalho rural escravo no Brasil.

No tocante ao método, apontamos a abordagem do materialismo histórico dialético, que se trata da produção do conhecimento crítico capaz de analisar a realidade anteriormente colocada pelas transformações históricas e sociais, resultantes do modo de produção social humano. Assim, possuímos o objetivo de evidenciar as relações mantidas entre os processos históricos de produção social da existência e os princípios estruturantes do modo de produção capitalista. Pois, segundo Tumolo (2005) a mercadoria é a principal célula do organismo, ou melhor, a particularidade central na totalidade do capital. Tão logo, a mão de obra torna-se fundamental na produção e no fortalecimento do organismo capitalista nas relações humanas e de consumo.

Quanto ao desenvolvimento do trabalho, este se divide em três partes, dessa forma, primeiramente analisa desde uma perspectiva dos princípios constitucionais e de direitos humanos a situação do trabalho rural escravo no Brasil. Em seguida, analisa as políticas públicas de enfrentamento

ao trabalho rural escravo no Brasil contemporâneo desde uma perspectiva histórica das lutas políticas no tocante a elaboração e se de fato se colocaram de forma efetiva. Finalmente, analisa o retrocesso das políticas públicas de proteção ao trabalhador escravo contemporâneo desde a perspectiva das barreiras político-ideológicas neoliberais. Assim, pretende-se partir de uma análise crítica reflexiva sobre a política centrada em ideais dominantes e hegemônicos, observando as movimentações e acordos políticos recentes como reflexo do fortalecimento e estruturação destes ideais.

## **1 ESCRAVIDÃO RURAL CONTEMPORÂNEA COMO RESULTADO DA DESIGUALDADE E DO HISTÓRICO ESCRAVAGISTA BRASILEIRO**

Ao analisar a existência de trabalho em condições análogas à de escravo na realidade rural brasileira, é necessária a admissão de que o número de trabalhadores em situação de indignidade laboral, sob a forma de trabalho forçado, exaustivo, degradante, de servidão por dívidas, e as mais diversas formas de escravidão contemporânea, é bastante expressivo. Compreende-se que esse problema social é fortemente relacionado aos indivíduos oriundos de regiões assoladas pela miséria, ausência de recursos básicos, pelos altos índices de desemprego e vulnerabilidade. Para melhor analisar as causas de existência e justificativa socialmente relevantes do trabalho escravo, e como este se mostra fundamental nas relações da cadeia produtiva e de manutenção do poder do agronegócio ao longo do tempo, é necessário remontar ao processo de escravidão e sua construção histórica.

É sabido que no Brasil colônia os portugueses utilizaram a força de trabalho indígena na extração e mineração, e mais tarde nas lavouras em terras usurpadas pela colonização. Neste contexto de usurpação de terras e escravidão, Castro et al. (1984, p. 49) pontuam que “[...]a escravidão, bem como outras modalidades de trabalho forçado surgidas no Novo Mundo, seria explicada pela abundância de terras por ocupar.”. A exploração ainda subjugou negros africanos, trazidos da África para serem escravizados e explorados. Nesse processo, com o estabelecimento dos engenhos de açúcar no nordeste do Brasil, os colonos viram a extrema necessidade de mão de obra, justificando fortemente a permanência da escravização do indígena, invadido em sua identidade e compreensão da realidade e mais tarde dos negros da África arrancados de seu meio identitário, separados de suas tribos e acorrentados em porões de navios, ambos explorados em nome da

forma mais rentável e viabilizadora da extração de alta lucratividade da colônia, o trabalho escravo.

Portanto, é possível observar que a escravidão decorre do próprio sistema de relações humanas socialmente construídas. A violência da escravidão era institucionalizada. Gândavo (1826/2008) retratava a necessidade do trabalho escravo, “[...] os moradores desta costa do Brasil, todos têm terras de sesmaria (...) e a primeira coisa que pretendem alcançar são escravos para lhe fazerem e granjearem suas roças e fazenda.”, seguido por Antonil (1837), “[...] sem eles o Brasil não é possível fazer, conservar e aumentar fazenda.”, desde modo é notória a imperatividade histórica dada a existência de mão de obra escrava para obtenção de lucro no campo do Brasil. Em 13 de maio de 1888, a Lei Áurea (Lei nº3.353) aboliu “formalmente” a escravidão no Brasil. Evidente que a motivação se deu mais por motivos econômicos que por razões humanitárias, pois com a crescente do capitalismo industrial, tornava-se necessário o mercado consumidor, para tanto, de mão de obra assalariada. Na obra de Gilberto Freyre, Casa Grande & Senzala (1933), destaca-se que a formal abolição não serviu para abolir a monocultura e a escravidão, que continuaram a influenciar a conduta, os ideais, as atitudes e até a moral sexual dos brasileiros. Ocorreu que a escravidão tomava novos moldes, estes estruturantes da monocultura latifundiária, que se mostrava velada e de mesmo modo agressiva e excludente como no regime anterior.

Após o processo de abolição, tornou-se possível observar que a marginalização socioeconômica do negro liberto, se fortaleceu cada vez mais, pois a liberdade que lhe fora condicionada era desprovida de qualquer umas das demais liberdades essenciais à sua integração na sociedade. Os negros no Brasil tornaram-se nada mais que escravos disfarçados. De qualquer modo, é evidente que a força de trabalho no Brasil sempre foi ao longo do tempo, meio de obtenção de poder e manutenção da propriedade privada. Portanto, trata-se de entender a importância e a posição dominante adquirida pela mão de obra escrava nas atividades que fundamentam e determinam a estrutura econômico-social (CASTRO et al., 1978, p. 48).

O Brasil contemporâneo proíbe o trabalho análogo à escravidão, mas desde uma perspectiva da realidade prática é possível afirmar a manutenção da exploração da força de trabalho de indivíduos em situação de marginalização social. Realidade, portanto, que não é tão distante das experiências de exploração escravistas até aqui relacionadas. Dados extraídos do Observatório Digital do trabalho Escravo no Brasil, mantido



pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), apontam que de 2003 a 2017, 35.341 pessoas foram resgatadas da escravidão no país, grande parte em fazendas. Segundo pesquisa intitulada “Perfil dos Principais Atores Envolvidos no Trabalho Escravo Rural no Brasil”, divulgada pela OIT em 2011, a maioria dos trabalhadores aceita a forma de trabalho movidos pela necessidade de sobrevivência e com baixa escolaridade, sendo o trabalho rural temporário a única forma possível de sustento da família.

De acordo com a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) destinada a investigar a exploração do trabalho escravo ou análogo ao de escravo, em atividades rurais e urbanas de todo território nacional, instaurada em 2012, os trabalhadores libertos são, em maioria, migrantes internos ou externos, que deixam suas casas para a região de expansão agropecuária ou grandes centros urbanos, em busca de oportunidades ou atraídos por falsas promessas. Normalmente, estes trabalhadores migrados são aliciados através dos “gatos”, em locais distantes daquele em que prestam os serviços, muitas vezes em outros Estados brasileiros como o Nordeste, o Pará e Tocantins, e são levados a milhares de quilômetros de distância, em fazendas, principalmente no Pará, Matogrosso e Maranhão.

Segundo a ONG Repórter Brasil fundada em 2001 por jornalistas, cientistas sociais e educadores, com o objetivo de fomentar a reflexão e ação sobre a violação aos direitos fundamentais dos povos e trabalhadores no Brasil, em pesquisa, de 1995 a 2015, cerca de 49.816 trabalhadores foram libertados do trabalho escravo, em todos os Estados brasileiros, de acordo com dados comparativos extraídos do Ministério do Trabalho. Destes, 95% eram homens, 33% analfabetos, 39% estudou apenas até o quinto ano do ensino básico e majoritariamente possuíam entre 18 e 44 anos. No perfil de atores envolvidos e áreas de maior predominância, observa-se os migrantes oriundos do Estados do Maranhão, Pará e Bahia. Os dez municípios com maior número de casos de trabalho escravo do Brasil estão na Amazônia, entre eles, oito no Pará.

Torna-se possível observar, portanto, a primazia em atividades relacionadas ao trabalho rural, pois, cerca de 70% dos casos, os trabalhadores resgatados pela fiscalização atuavam em áreas ligadas à pecuária, criação de bovinos em grandes latifúndios, e que se configura também como a principal atividade do agronegócio a ser responsabilizada pelo desmatamento e trabalho escravo nessas regiões. Ainda, de acordo com a pesquisa de dados sistematizados do Ministério do Trabalho pela Comissão Pastoral da Terra

(CPT), de 2003 a 2014, tradicionalmente a pecuária bovina é o setor com mais casos de trabalho escravo no país, representando 30% dos casos, seguida pelo cultivo de cana de açúcar com 25%, 19% em cultivos de outras lavouras, 5% em desmatamento e 3% em reflorestamento. Desta forma, é possível apreender o agronegócio como o polo mais ativo de exploração do trabalho escravo na contemporaneidade brasileira.

O trabalho escravo no Brasil, pode ser configurado por quatro características independentes, entre elas, as “condições degradantes de trabalho”, que se trata da violação de direitos fundamentais que fere a dignidade do trabalhador e coloca em risco sua saúde e sua vida, conciliando elementos irregulares, como alojamentos precários, péssima alimentação ou falta da mesma, falta de assistência médica, de saneamento básico e água potável. A “jornada exaustiva”, quando o trabalhador é submetido a esforço excessivo, sobrecarga ou jornadas extremamente longas e intensas que acarretam danos à sua saúde, segurança ou até mesmo o risco de morte. O “trabalho forçado”, ao sujeitar o trabalhador às fraudes, isolamento geográfico, ameaças e violências física e psicológica, violando a sua liberdade. E por fim, a “servidão por dívidas”, ao prender o trabalhador ao serviço em razão de débitos ilegais, que geralmente, se referem a gastos com transporte, alimentação, aluguel e até mesmo equipamentos de trabalho utilizados para desenvolver às atividades as quais é submetido à escravidão, cobrados de forma abusiva e descontados diretamente de sua remuneração (ONG REPÓRTER BRASIL, 2019).

Tais características, estão tipificadas no artigo 149, *caput*, do Código Penal Brasileiro, configurando o crime de redução à condição análoga à de escravo, que consiste no fato de:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto (BRASIL, 2003).

Esse conceito foi dado pela redação determinada pela alteração resultante da Lei nº 10.803, de 11/12/2003, pois, o Código Penal de 1940 previa “Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo.” Quando da referida alteração, o que se pretendeu caracterizar não foi apenas o cerceio da liberdade de ir e vir, pois configurava um esvaziamento da realidade a qual os trabalhadores eram submetidos, e sim trazer à luz

a exploração do trabalho humano com características próprias, ligadas à miséria econômica e sociocultural, objetivando a proteção da humanidade e dignidade do trabalhador (CONFORTI, 2017).

## **2 MODIFICAÇÕES LEGISLATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO AO TRABALHO RURAL ESCRAVO NO BRASIL**

A escravidão na contemporaneidade brasileira esteve invisível por anos. Em um país cujas raízes foram fincadas à margem das relações oficiosas, a escravidão metamorfoseada, mas ainda escravidão, persistiu sob o silêncio dos que fingiam não a ver, em um processo contínuo de invisibilidade de milhares de trabalhadores e trabalhadoras, que lidavam, sobretudo no meio rural, apenas para produzir a sua miséria cotidiana (SILVA, 2016, p. 13). Todavia, graças a Comissão Pastoral da Terra, diante dos problemas sociais do campo e engajamento na luta pelo fim da violência rural, que se constituiu em uma das principais entidades de combate e luta contra o trabalho escravo rural contemporâneo no Brasil, juntamente com a importante pressão internacional exercida por Órgãos internacionais, entre eles órgãos não governamentais e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) houve um impulsionamento jurídico institucional no país a fim de implementar medidas de erradicação de tal forma de labor.

Embora as lutas políticas sociais já denunciasses a situação de exploração laboral no Brasil, foi só em 1989 que ocorreu um caso emblemático. José Pereira, jovem trabalhador rural, iludido por promessas de melhorias de remuneração e qualidade de vida se tornou uma vítima da subordinação ao trabalho escravo no campo. Ao compreender a gravidade de sua condição, em uma tentativa frustrada de fuga acabou sendo alvejado por disparos feitos por funcionários da fazenda onde era mantido escravo. Os autores, ao acreditarem que José estava morto, abandonaram seu corpo no terreno de uma fazenda próxima, entretanto, José sobreviveu, conseguiu fugir e buscar socorro, apresentando uma denúncia contra a fazenda denominada Espírito Santo (CIDH, 2003).

Frente a insegurança, quanto a garantia da dignidade dos trabalhadores do campo no Brasil, em setembro de 1994, as organizações não governamentais *Human Rights Watch* (HRW) e Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) apresentaram uma petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, denunciando o Caso José Pereira como sendo uma inegável violação do direito à vida e o direito à justiça.

Após 2 dias, foi assinado um Acordo de Solução Amistosa entre as denunciante e o Estado (CIDH, 2003), fato que se tornou fundamental ao reconhecimento da prática do trabalho escravo no Brasil, em 1995, sendo um dos primeiros Estados a reconhecer a existência da escravidão contemporânea, que para Esseissah (2016, apud TONDO, FORNASIER, 2018, p. 04) “[...] talvez numa tentativa de superar o vergonhoso histórico de ser o último país Ocidental a abolir a escravidão.”

Graças a grande pressão internacional e também a significativa movimentação social a fim de garantir direitos fundamentais no trabalho rural, viu-se a necessidade de implementar medidas repressivas e preventivas através de políticas públicas internas para erradicar a problemática, apesar das visíveis articulações políticas de resistência das classes dominantes no país.

## **2.1 Medidas de Prevenção e Repressão do Trabalho escravo no Brasil**

O Brasil realizou mudanças legislativas para viabilizar a ação combativa e cumprir o Acordo de Solução Amistosa. O conjunto de políticas públicas de erradicação foram fundamentais para que a Organização das Nações Unidas (ONU) reconhecesse as diversas ações desenvolvidas pelo Brasil, consideradas boas práticas também pela OIT, junto aos mecanismos de direitos humanos como assertivas que inspiram a atuação de outros Estados-Membros (ONU, 2016). Entre as mudanças foram criadas medidas para prevenir e reprimir a ação de agentes que submetem trabalhadores ao trabalho escravo no país. Entre as medidas, nomeadamente, estão:

### **2.1.1 Grupos de Fiscalização Móvel**

Foram criados em 1995, os Grupos de Fiscalização Móvel (GEFM), com a finalidade de realizar a fiscalização de campo nos lugares que admitem condições de trabalho forçado. A atividade dos Grupos era ligada à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Formado por auditores fiscais do trabalho – que coordenam as operações de campo –, policiais federais e procuradores do Ministério Público do Trabalho (MPT). Assim, mais do que apenas autuar, os fiscais fornecem subsídios para a atuação sucessiva do Ministério Público e da Justiça do Trabalho; e, mesmo ao reprimir, acabam por precaver outras práticas e ajudar a opor a lógica do lucro fácil e da impunidade (VIANA, 2006, p. 212).

Para Viana (2006): “Não é por outra razão, aliás, que vêm sofrendo ameaças e ataques reais – às vezes pagando com a vida o preço de sua coragem.”. A resistência dos que subjugam e submetem os trabalhadores no campo às mais diversas violações de Direitos Humanos, quanto a atuação dos Grupos de Fiscalização, tornou-se igualmente violenta ao longo do tempo. Anos mais tarde, em 28 de fevereiro de 2004, três auditores fiscais que compunham o grupo de fiscalização móvel e um motorista da equipe foram assassinados enquanto realizavam uma fiscalização rural na região de Unaí, no Noroeste de Minas Gerais, vítimas de disparos (SAKAMOTO, 2019).

Após investigações, foi constatado que os mandantes do crime foram fazendeiros da região, motivados pela recusa de continuidade no pagamento de multas até então aplicadas à fazenda pelos auditores fiscais, devido a infrações trabalhistas e irregularidades, em valor aproximado de 2 milhões de reais. Um desses fazendeiros, Antério Mânica, mesmo acusado, foi eleito prefeito de Unaí, no mesmo ano, pelo PSDB, com 72,37% dos votos válidos, sendo reeleito em 2008. Chegando até a ser condecorado com a Medalha da Ordem do Mérito Legislativo, no mesmo ano, para muitos como aparente forma de desagravo. O crime ficou conhecido como a Chacina de Unaí e segue sem conclusão (SAKAMOTO, 2019).

### 2.1.2 Tribunais Permanentes e Móveis

O governo brasileiro assentou, em 2002, os Tribunais Permanentes e Móveis, para apoiar a atuação dos Grupos de Fiscalização Móvel. Os tribunais podem congelar as contas bancárias e apreender bens dos proprietários das fazendas, aplicar multas imediatas, dificultando a não cooperação entre proprietários rurais. Em 2004, foi instituída uma quantia específica no orçamento da Justiça do Trabalho para fomentar o combate ao trabalho escravo e, portanto, dar suporte às essas Varas (VIANA, 2006, p. 213).

### 2.1.3 1º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo

A implementação do 1º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo criado pela Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), em 2003, foi uma das contribuições extremamente relevantes no combate, compondo 76 medidas a serem cumpridas pelos diversos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, entidades da sociedade civil brasileira e classe

empresarial, atendendo às determinações do Plano Nacional de Direitos Humanos, tornando explícita a intenção governamental de construir uma política pública permanente de combate ao trabalho escravo (MDH, 2019).

#### 2.1.4 CONATRAE

Foi criada também, a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) por Decreto em 31 de julho de 2003. Na prerrogativa de discussão, implementação, adoção de medidas, fiscalização e repressão do trabalho escravo no país, o Decreto previa a atuação dos Ministérios, da Defesa, do Desenvolvimento Agrário, da Justiça, do Meio Ambiente, da Previdência Social e do Trabalho e Emprego, junto à até nove representantes de entidades privadas não-governamentais (BRASIL, 2003).

#### 2.1.5 Campanha Nacional de Prevenção do Trabalho Escravo

No mesmo ano, foi lançada a Campanha Nacional de Prevenção ao Trabalho Escravo, coordenada pela OIT-Brasil, com o apoio do Governo e da CONATRAE. Sendo possível a partir de contribuições voluntárias de agências de publicidade e comunicação. Visava elaborar *banners*, vídeos publicitários, *spots* de rádio e *outdoors*, que esclarecem os trabalhadores sobre a possibilidade de serem submetidos à exploração.

#### 2.1.6 Cadastro de Empregados Flagrados na Exploração de Trabalho e Condições Análogas a de escravo - Lista Suja

Ao lado das ações coordenadas de fiscalização no campo, em outubro de 2004 foi criada pela Portaria 540 do Ministério Público do Trabalho (MPE), um Cadastro de Empregadores flagrados utilizando mão de obra em condições análogas à escravidão, conhecido também como “Lista Suja” que era mantida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (TEM). Embora não tenha sido criado por uma lei, o instrumento visa impedir que os proprietários incluídos na Lista Suja recebam financiamentos públicos e privados. Os proprietários flagrados ficavam, portanto, monitorados durante dois anos pelo MTE. A Procuradora do Ministério Público do Trabalho, Débora Tito afirmou que o Cadastro: “É a melhor sanção pedagógica contra o trabalho escravo.” (SENADO FEDERAL, 2011).

### 2.1.7 Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo

Por iniciativa da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), a ONG Repórter Brasil, em parceria com o Instituto Ethos e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2004, realizou o primeiro estudo de identificação das cadeias produtivas em que estão inseridas as fazendas da “lista suja” do trabalho escravo – cadastro de empregadores que utilizaram essa forma de exploração, divulgado pelo governo federal (OIT, 2008). O estudo consistiu em informar e soar um alerta ao setor empresarial para que exigissem o cumprimento de normas trabalhistas como requisito de negociação para firmar um compromisso voluntário que visava conectar esforços para dignificar as relações de trabalho, sugerindo a criação de um pacto nacional de colaboração no combate ao trabalho escravo (OIT, 2008).

De forma efetiva, foi criado em 2005, o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo. O pacto, é um acordo entre empresas e entidades privadas para afastar qualquer possibilidade de uso de mão de obra escrava na cadeia produtiva de seus produtos e serviços; a adesão de uma empresa ao Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo é voluntária e amplamente divulgada. Porém, empresas que descumprem requisitos são também publicamente afastadas. As empresas do pacto também devem, em caso de identificação de fornecedores e pessoas que utilizem trabalho escravo em sua cadeia produtiva, aplicar restrições comerciais (SENADO FEDERAL).

### 2.1.8 2º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo

O CONATRAE em sua atuação possibilitou a criação do 2º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo que foi aprovado em 17 de abril de 2008, incorporando parte das experiências eficazes no combate do 1º Plano, composto por 65 medidas, garantindo maior impacto sobre a destinação orçamentária das ações (MDH, 2019).

### 2.1.9 Campanha Nacional de Combate ao Trabalho Escravo

Lançada em 2011 pelo MPT a Campanha Nacional de Combate ao Trabalho Escravo, na Procuradoria-Geral do Trabalho, em Brasília. Com o

intuito de conscientizar as empresas e a sociedade sobre a necessidade de erradicar a exploração (ONG REPÓRTER BRASIL, 2011).

## **2.2 Princípios Norteadores da Proteção do Trabalhador Rural na Constituição Federal de 1988**

Ao ratificar as Convenções nº 29 e 105 e demais tratados internacionais de direitos humanos, todos os Membros da Organização Internacional do Trabalho se obrigam a suprimir o emprego do trabalho forçado ou obrigatório sob todas as suas formas no mais curto prazo possível (OIT), desse modo, o Brasil assumiu internacionalmente o compromisso de enfrentar o trabalho forçado. Este compromisso está refletido na própria Constituição Federal que, em seu Artigo 5º, proíbe o tratamento desumano ou degradante, à exemplo do trabalho escravo ou forçado e, em seus artigos 6º e 7º estabelece um extenso rol de direitos sociais que visam diminuir as desigualdades sociais (ONU, 2016).

Neste contexto alarmante, erige-se a necessidade de compreender que a desigualdade social e o desprovimento de assistência básica fortalecem e moldam a relação de submissão desses trabalhadores aos donos de terras, o que se configura em mais um contraponto aos princípios constitucionais que regem o “Estado Democrático de Direito”. Ao se analisar o art. 3º da Constituição Federal, que destaca que é objetivo Fundamental da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (III), e promover o bem de todos (IV), bem como a previsão feita pelo art. 5º de que ninguém será submetido a tratamento degradante (III).

Neste sentido, é importante considerar que:

É inegável que as formas contemporâneas de escravidão ferem o princípio da dignidade da pessoa humana, erigido pela Carta Magna de 1988 como um dos pilares da República Federativa do Brasil (art. 1º, III), pois não há se falar em dignidade sem respeito à integridade física, mental e moral do ser humano, sem que haja liberdade, autonomia e igualdade em direitos, sem serem minimamente assegurados os direitos fundamentais e as condições mínimas para uma vida com gosto de humanidade, razão pela qual se entende que o trabalho análogo ao de escravo viola direitos fundamentais e difusos de toda a sociedade (SILVA, 2010).

Ainda nestes Princípios que regem a proteção e dignidade dos trabalhadores brasileiros, o art. 7º dispõe que é direito do trabalhador a



redução de riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (XXII). Ou como o texto legítimo expõe no art. 243, a possibilidade de expropriar propriedades em que se pese a constatação de submissão de trabalhadores a condições de trabalho análogas à escravidão, destinando-as para a reforma agrária e habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário.

Observa-se que existe uma Constituição que irradia princípios para a proteção do trabalhador rural no Brasil, logo, a busca pela compreensão do que impede a efetividade Constitucional face ao trabalho rural escravo no Brasil torna-se fundamental, cabendo agora uma análise dos fatos a partir de uma perspectiva da teoria crítica, que demonstra que o trabalho rural escravo no Brasil perpetua a visão “Estadofóbica” que responsabiliza o Estado pela ocorrência do fenômeno, apoiado pela falta de fiscalização e repressão por parte de seus agentes incumbidos constitucionalmente de velar pelas relações de trabalho dignas que anula, conseqüentemente, os ideais de corte liberal ou neoliberal tornando invisível a figura do infrator legal na figura das empresas agentes do mercado que submetem os trabalhadores a tais condições de trabalho (PENA, 2009).

### **3 A POLÍTICA NEOLIBERAL COMO BARREIRA IDEOLÓGICA NO COMBATE E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO RURAL ESCRAVO**

O domínio político com ideais sociais recorrentes da permanência da representação governamental dos anseios sociais por mais de uma década no poder, no período de 2002 ao início de 2016, resultaram em grandes avanços quanto ao combate do trabalho escravo no Brasil. Entretanto, apesar das diversas frentes implementadas a fim de erradicar o trabalho escravo rural no Brasil, como será exposto, a oposição dos ideais sociais em resposta à resistência das classes dominantes e conservadoras se mostrou massiva e extremamente agressiva.

Em todas as tentativas e medidas de otimizar as condições e democratizar as relações de trabalho através de políticas públicas, que objetivam atender as demandas com a promoção de direitos básicos e fundamentais, é possível observar as indiscretas investidas contra os avanços até aqui analisados, desse modo, a ideologia que sustenta as relações oficiosas de exploração de trabalho no campo no Brasil é ainda mais incisiva. Sustentada na ideologia neoliberal, essa política essencialmente econômica que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa

empresarial, que rejeita de modo agressivo e de forma vaga e genérica, a intervenção do Estado na economia (BOITO JR, 1999), ganhou ainda mais força após o golpe institucional ocorrido em 2016, que visou atingir e enfraquecer a construção democrática no Brasil, com os partidos de direita tomando frente na representação política em sua emergência ao poder e a pouco menos de um ano a tomada do poder pela extrema direita que de modo ainda pior passou a interferir nos direitos individuais do cidadão, retomando o antigo discurso burguês gestado na necessidade de ascensão do capital como condicionante de democracia e igualdade.

É importante compreender que essa ideologia de exaltação mercadológica é expressa através de um discurso inicialmente polêmico, que se assume de forma agressiva à intervenção estatal, um discurso que procura mostrar a superioridade do mercado frente à ação do Estado. Primordialmente, a superioridade econômica, justifica que o livre jogo entre oferta e procura e o sistema de preços permitem uma melhor alocação de recursos disponíveis, indicando as necessidades sociais, seguida de superioridade moral e política ligada a soberania do consumo (BOITO JR, 1999). As diversas ofensivas a efetividade no combate ao trabalho escravo rural no Brasil observadas, se fundamentam em tal ideologia afim de ganhar respaldo popular e apoio nas massas, em discursos visivelmente tendenciosos e heróicos, afirmando que no plano político, a ação econômica dos Estados cria privilégios para poucos e dependência para muitos, habituando os cidadãos a ação paternalista do Estado, de modo a atrofiar a capacidade de resolverem seus próprios problemas, apontando a técnica neoliberal como meio de modernizar e desenvolver as relações (BOITO JR, 1999).

### **3.1 Articulação e resistência das classes dominantes**

Neste contexto, a ideia de modernização trazida pelo neoliberalismo foi fundamental para fortalecer as investidas e retrocessos quanto ao combate do trabalho escravo rural no país ao longo do tempo tendo como resultado, o desmonte das políticas públicas de combate ao trabalho escravo e manutenção de garantias constitucionais aos trabalhadores. A resistência e articulação das classes dominantes resultaram em diversos salteamentos e interferências, entre eles:

### 3.1.1 Regulamentação da Emenda Constitucional 81/2014

Em 1995, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 232, a proposta dava nova redação ao artigo 243 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e estabelecia como sanção, a perda das glebas nas quais fossem encontradas condutas que favorecessem ou configurassem trabalho forçado ou escravo, entretanto, a PEC foi arquivada frente a uma visível ação protetiva da bancada ruralista. Em 2012, iniciou-se a construção de um Acordo na Câmara dos Deputados e do Senado Federal para possibilitar a aprovação da PEC nº 57-A de 1999, que deu origem a EC 81 de 2014. Mesmo após sofrer alterações e limitações em virtude da resistência da bancada ruralista, a redação conferida pela EC 81/14 ao artigo 243 da CF/88, a previsão constitucional da possibilidade de expropriação das terras urbanas e rurais nas quais há exploração de trabalho escravo, sem indenização ao proprietário, representa importante avanço na luta contra a perpetuação da escravidão rural no país (GIRUNDI, 2016, p. 24).

### 3.1.2 Suspensão da “Lista Suja” do trabalho escravo

Em 22 de dezembro de 2014, o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Ricardo Lewandowski, suspendeu a lista em meio a um recesso de fim de ano da Corte, respondendo a uma ação da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), organização que reúne algumas das principais empreiteiras do país (BBC, 2016) que questionava a exposição das empresas, e que feria os princípios de ampla defesa e contraditório dos empregadores cadastrados. Entre as construtoras que faziam parte da associação estão Andrade Gutierrez, Moura Dubeux e Odebrecht, denunciadas pelo Ministério Público do Trabalho por uso de trabalho escravo (SANTINI, 2014). Após a decisão injustificadamente admitida pelo STF, a Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE), realizou movimentações a fim de restabelecer a publicação da Lista, baseando -se na Lei de Acesso à Informação (BBC, 2016).

Assim, a ministra Cármen Lúcia revogou a suspensão em maio de 2016, porém a lista que era publicada pelo MTE continuou em inércia. Em 2017 uma Portaria divulgada pelo governo e assinada pelo ministro Ricardo Nogueira do MTE, trouxe mudanças à “Lista Suja”, trazendo alterações nos requisitos de qualificação de trabalho escravo pela Secretaria de Inspeção do trabalho (SIT), interpondo barreiras e tornado a SIT a nova publicadora da

lista acompanhada de “determinação expressa” do então ministro. Alvo de duras críticas do Ministério Público do trabalho (MPT), no mês de outubro de 2017, a ministra Rosa Weber suspendeu a Portaria, alegando a existência de um evidente afrouxamento nas regras para combate ao trabalho escravo. Somente em 2018 a lista foi atualizada e publicada. Segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), de acordo com dados coletados pelo Ministério do Trabalho, no período entre 2003 e 2014, o agronegócio foi campeão absoluto na utilização do trabalho escravo, com praticamente 80% dos trabalhadores libertados do trabalho em lavouras, plantação de cana, desmatamento e pecuária, fazendo frente na lista suja.

### 3.1.3 Projeto de Lei (PL) 6442/2016

Apresentado pelo então presidente da bancada Ruralista, Nilson Leitão (PSDB/MT), em 08 de novembro de 2016, previa alterações nas normas regulamentadoras do trabalho rural que visivelmente sucateariam os direitos de trabalhador no campo. Para Lucas Silva, representante do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT), a seu ver a PL tem um enfoque “explicitamente escravagista” alertando como exemplo, que ela prevê o pagamento aos trabalhadores rurais “em qualquer espécie”, o que eliminaria por exemplo a obrigatoriedade do pagamento em dinheiro (AGÊNCIA SENADO, 2018) incorporando também a possibilidade de aumento da jornada diária de trabalho, entre inúmeros outros retrocessos; felizmente a Proposta foi arquivada em 31 de janeiro de 2019.

### 3.1.4 Emenda Constitucional 95/2016

Em dezembro de 2016 foi aprovada e transformada na Emenda Constitucional nº 95/2016, “que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir um Novo Regime Fiscal” (BRASIL, 2016), a PEC (Proposta de Emenda à Constituição) 241/2016 apresentada pelo Poder Executivo, que congelou os gastos públicos durante vinte exercícios financeiros, estabelecendo um teto em investimentos em saúde e educação, afetando diretamente o combate ao trabalho escravo no país, visto que, a reincidência de trabalhadores que retomam a escravidão é maior entre aqueles com baixo grau de instrução, logo, as dificuldades de acesso as políticas públicas, também, de acesso à educação e saúde, aumentam a situação de vulnerabilidade social dos trabalhadores, facilitando seu

aliciamento e exploração de mão de obra, tornando viável o retorno às situações de degradantes de trabalho (OIT, 2018).

Observa-se de acordo com Luiz A. S. Saraiva (2016, p. 03) que a Emenda Constitucional 95/2016 “põe austeridade fiscal em foco do detrimento de direitos e interesses da população brasileira”. Sendo a exposição ao trabalho escravo uma determinante na baixa qualidade de vida, baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), e de omissão e negligência quanto à saúde desses trabalhadores. Daí a importância de maiores investimentos em setores de saúde e educação para intervenção nas condições dos afetados, pois, as relações de produção capitalistas geram determinantes e condicionantes que precisam ser conhecidos (LEÃO, 2016).

### 3.1.5 Cortes orçamentários no combate ao trabalho escravo em 2017

Especialistas apontam cortes no orçamento e falta de pessoal como algumas das principais causas do retrocesso no combate ao trabalho escravo no Brasil. A Lei Orçamentária Anual reservou R\$ 3,2 milhões para ações de fiscalização em 2017. Somente R\$ 1,6 milhão foi investido pelo governo de Michel Temer, devido a ajustes fiscais. Desse modo, “Isso deu liberdade para o chefe da pasta fazer o que quisesse” segundo Carlos Silva, presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT). Em 2017, o ministro Ronaldo Nogueira determinou um corte de 70% no orçamento do combate ao trabalho escravo (ONG REPÓRTER BRASIL, 2018).

### 3.1.6 Instrumentalização da Reforma Trabalhista pela lei Nº 13.467 de 2017.

O afastamento da proteção social, justificado pela necessidade de garantir a mão de obra nua e sem proteção, se tornou uma marca evidente e motivo de euforia para as classes economicamente dominantes. A Reforma Trabalhista é resultado desse processo, e que:

[...] altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990 e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. (BRASIL, 2017).

Tal modificação foi justificada pelo governo, como objetivo de combater o desemprego e a crise econômica no país, utilizando-se da liberdade econômica do negociado sobre o legislado, promoveu a flexibilização da postura do legislador permitindo que as relações entre empregado e empregador possam ser mensuradas de forma diversa do contrato de trabalho (RODRIGUES, DUARTE, 2018), entre inúmeras outras tratativas que possibilitam a ausência de amparo ao trabalhador.

### 3.1.7 Portaria 1.129 de 2017

Em uma tentativa frustrada de retroceder o conceito de escravidão, a fim de diminuir a efetividade das fiscalizações, em outubro de 2017 a Portaria 1.129/17 do Ministério do Trabalho estabeleceu novas regras para a caracterização de trabalho análogo ao da escravidão, reduzindo o conceito de trabalho escravo a presença de cerceamento de liberdade. Após suscitar uma série de debates, receber críticas de organizações de representação do trabalho, inclusive pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) que, a Portaria chegou a ser suspensa pela ministra Rosa Weber, do STF e foi, por fim, substituída pela portaria MTB 1.293, de 28 dezembro de 2017, que dispõe sobre os conceitos de trabalho análogo à escravidão, seguindo um conceito moderno onde não é necessária a coerção direta para que possa ser identificado com amplitude, o trabalho análogo à escravidão (RODRIGUES, DUARTE, 2018).

### 3.1.8 Medida Provisória (MPV) 870/2019

Também, como expressão da ação mínima do Estado na promoção das relações dignas de trabalho, coloca-se a extinção do Ministério do Trabalho e Emprego que além de coordenar as políticas de geração de emprego e renda, também viabilizava o acesso a serviços e benefícios (como o registro profissional, o seguro-desemprego, abono salarial e a emissão de carteira de trabalho), bem como, mediava a relação entre empregadores nacionais e trabalhadores estrangeiros, presidia o conselho do FGTS e geria o Fundo de Amparo ao Trabalhador, também era responsável por fiscalizar o cumprimento das leis trabalhistas, sendo essa a parte mais vulnerável diante da mudança (SAKAMOTO, 2018).

O retrocesso foi possível através da aprovação da Medida Provisória (MPV) 870/2019, transformada na Lei Ordinária 13844/2019 que “estabelece a

organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios”. Representantes da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Ministério Público do Trabalho (MPT), da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT), concluíram em 2018, que a extinção do Ministério faria com que o trabalho escravo no Brasil contemporâneo aumentasse e a fiscalização se tornasse ainda mais difícil (CUT, 2018).

### 3.1.9 Decreto 9.887/2019

Nada obstante, o robusto corpo fiscalizatório dos Ministérios previsto em 2003 como composição do CONATRAE, tornou-se quase vão no combate ao trabalho rural escravo, visto que afastou-se a discussão de pauta agrária e agrônômica, consequência do afastamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário e não inserção do Ministério da Agricultura na revogação do decreto de 2003 em 27 de junho de 2019, pelo Decreto 9.887, que alterou totalmente os Ministérios atuantes. Agora, apenas os Ministérios da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; da Justiça e Segurança Pública, da Economia e por fim, da Cidadania integram junto à quatro representantes de entidades não governamentais privadas, o CONATRAE (BRASIL, 2019).

## 3.2 Quem são os atores sociais que fortalecem a permanência do trabalho rural escravo no país?

Na contemporaneidade brasileira, os “trabalhadores rurais” transformados em escravos, são visivelmente incapazes de assumirem a própria defesa de direitos frente a desigualdade de sua posição diante do poder de seus patrões, restando apenas subordinar-se aos interesses do capital, em busca de sobrevivência. Surge então a necessidade de interpor recursos para mitigar a desigualdade e promover direitos básicos. Para tanto, é fundamental que seus anseios sejam representados. Entretanto, ao se falar em representatividade desses trabalhadores é necessário compreender que nesse sentido a luta política e conservadora que visa o retrocesso institucional do combate ao trabalho rural escravo no país é vigorosa. As bancadas existentes no Congresso Nacional são organizações que evidenciam o discurso e a atuação de parlamentares representantes da classe dominante e que facilitam a ampliação das formas predatórias

do capital de exploração pelos grandes empreendimentos do agronegócio (SILVA, 2017).

Na eleição de 2014, 51 dos 513 parlamentares eleitos receberam R\$ 3,5 milhões de empresas que estão ou estiveram presentes nos cadastros de empregadores autuados pelo crime, desses, 21 eram da bancada ruralista (LOCATELLI, 2018). A Bancada Ruralista é um dos grupos mais antigos e organizados do Congresso Nacional, e vem alcançando grande sucesso em sua atuação em prol dos interesses do agronegócio, sua dominação deu-se por meio do controle político e ideológico dos trabalhadores rurais e órgãos de representação (SIMIONATTO, COSTA, 2012, p. 222).

Deste modo, se compete ao Estado prover meios de fiscalizar as relações de trabalho, e de maneira premente representar os anseios e necessidades fundamentais e básicas daqueles que pouco, ou nada tem além da força de trabalho, ele, o Estado torna-se alvo de investidas institucionais comandadas pelo alto escalão da burguesia latifundiária, a fim de afastar o poder estatal da proteção de demandas sociais, de modo que o Estado possa interferir minimamente nas relações econômicas do país. Finalmente, ao contrário do mero desaparecimento do Estado, o que se pode observar é a sua metamorfose político-institucional, num aparato burocrático de dominação (ALVES, 2001), ou seja, cria-se “um Estado-mínimo” para as necessidades das massas populares excluídas e exploradas como os trabalhadores rurais e se constitui um “Estado-máximo” para os interesses de reprodução e acumulação de capital (ALVES, 2001).

Todavia, as inúmeras iniciativas por parte do setor dominante, que pretende retroceder e de forma eficaz tem conseguido alterar e flexibilizar cada vez mais as conquistas arduamente conquistadas, são formas de garantir condições para a maximização do lucro – se utilizando inclusive, do próprio aparato Estatal. Entre os empreendimentos anunciados como os que mais contribuem para esse fim, está o agronegócio. Veiculado como “*tech, pop e tudo*”, defendido e diluído na consciência social de maneira unilateral possui um outro lado: o da negação do outro, da vida, e da dignidade, contrapondo-se ao moderno e desenvolvido. Com a evolução tecnológica acompanhando os meios de produção em massa, os custos operacionais ficaram mais baixos e a rentabilidade do trabalho escravo cresceu, a taxa de mais-valia auferida sobre o escravo no campo é consistentemente mais alta do que as taxas referentes aos trabalhadores livres (GIRARDI, 2014). Sob essa lógica perversa, a escravização vale a pena para o agronegócio brasileiro.



Diante de tantas barreiras ideologicamente institucionalizadas é possível compreender a dificuldade do combate institucional ao trabalho escravo. E foi neste cenário de desmonte das políticas públicas no Brasil, que a OIT se pronunciou em 2017, afirmando que o Brasil se tornou um exemplo negativo a ser citado, deixando de ser referência no combate ao trabalho escravo, seguida pela ONU que criticou o Brasil em face do recuo no combate. O representante do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho, Carlos da Silva Filho, afirma que o aumento dos casos de trabalho escravo está ligado a recentes mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho aprovadas pelo Congresso Nacional. Segundo ele, a tendência é de piora nesse quadro (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A escravidão na contemporaneidade brasileira é um grave problema social que esteve invisível por anos, entretanto, devido à atuação da Comissão Pastoral da Terra e da pressão exercida por órgãos internacionais, ocorreu uma grande mobilização jurídica institucional no país com o objetivo de erradicar a mão de obra escrava. Entretanto, mesmo após conquistas e avanços institucionais como: a criação do CONATRAE e o desenvolvimento de dois Planos Nacionais para Erradicação do Trabalho Escravo; atuação dos Grupos de Fiscalização Móvel; instituição dos Tribunais Permanentes e Móveis e a elaboração da “lista suja”; divulgação da Campanha Nacional de Prevenção do Trabalho Escravo, seguida pela Campanha Nacional de Combate ao Trabalho escravo, percebe-se a articulação da classe dominante apoiada no discurso neoliberal visando diminuir ou restringir as conquistas adquiridas pelos cidadãos, através de investidas nada discretas e pela própria limitação do poder de agir do Estado.

Tornando ainda mais evidente a ação das classes dominantes através: do Decreto 9.887/2019; da regulamentação da Emenda Constitucional n. 81/2014; da suspensão da “lista suja”; do Projeto de Lei n. 6442/2016; da Emenda constitucional 241/2016; da Reforma Trabalhista instrumentalizada pela Lei nº 13.467 de 2017; da extinção do Ministério do Trabalho pela Medida Provisória (MPV) 870/2019. Assim, o interesse da “bancada ruralista” continua sendo mantido em detrimento da dignidade de trabalhadores de classes desfavorecidas e submissas, que são apropriadas em sua força laboral de forma desumana e opressora para garantir a rentabilidade exacerbada do agronegócio brasileiro. De qualquer modo, é

necessário mencionar que a difícil luta política e social aliada à pressão internacional fez com que o Estado demonstrasse ao longo do tempo esforço para atender as reivindicações fundamentais no alcance da dignidade desses trabalhadores, mas que as políticas neoliberais tem tornado o sonho de erradicar de vez a escravidão no Brasil ainda mais distante.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Mentalidade escravagista permeia trabalho rural e doméstico, denunciam sindicalistas**. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/03/05/mentalidade-escravagista-permeia-trabalho-rural-e-domestico-denunciam-sindicalistas>. Acesso em: 19 ago. 2019.

AGÊNCIA SENADO. Em discussão. **Lista Suja é pedagógica, diz MPT**. 2011. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/trabalho-escravo/lista-suja.aspx>. Acesso em: 24 ago. 2019.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da Globalização: O Capital e Suas Contradições**. Londrina: Ed. Praxis. 2001. 222 p.

ANTONIL, Andre João. **Cultura e Opulência do Brasil por suas Drogas e Minas**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Ca. 1837. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/222266>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BBC. Por que Brasil parou de divulgar ‘lista suja’ de trabalho escravo tida como modelo no mundo? 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-38386804>. Acesso em: 18 ago. 2019.

BOITO JR, Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: ed. Xamã. 1999. 247 p.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em: 16 ago. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília - DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm). Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL; OIT, Brasília. 2011. **Em 15 anos, 613 trabalhadores foram resgatados pelo menos duas vezes da escravidão.** Disponível em: [http://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_616812/lang--pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_616812/lang--pt/index.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL; OIT, Brasília. 2011. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil.** Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS\\_227533/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS_227533/lang--pt/index.htm). Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL; OIT, Brasília. **Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo completa três anos.** 2008. Disponível em: [https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/news/WCMS\\_097929/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/news/WCMS_097929/lang--es/index.htm). Acesso em 14 ago. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **CPI – Trabalho do escravo.** 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes temporarias/parlamentar-de-inquerito/54a-legislatura/cpi-trabalho-escravo>. Acesso em: 02 set. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Trabalho, Previdência e Assistência. **Debatedores divergem sobre causas do aumento de trabalho escravo no Brasil.** 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/556866-debatedores-divergem-sobre-causas-do-aumento-de-trabalho-escravo-no-brasil/>. Acesso em: 29 de jul. 2019.

CASTRO. Antonio B. de; et al. **Trabalho Escravo, Economia e Sociedade.** Coleção Estudos Brasileiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. 61, 1984. 228 p.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Caso 11.289 Solução Amistosa José Pereira.** 2003. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>. Acesso em: 19 ago. 2019.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (CADH)**. 1969. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 12 ago. 2019.

CONFORTI, Lúcia Paula. **A interpretação do conceito de trabalho análogo ao escravo no Brasil: o trabalho digno sob o prisma da subjetividade e a consciência dos trabalhadores**. 2017. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/files/ConpediFINAL.pdf>. Acesso em: 03 set. 2019.

CPT. Comissão Pastoral da Terra. **43% das novas empresas da “lista suja” do trabalho escravo são do agronegócio**. 2018. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/trabalho-escravo/4317-43-das-novas-empresas-da-lista-suja-do-trabalho-escravo-sao-do-agronegocio>. Acesso em: 24 ago. 2019.

CUT. Central Única dos Trabalhadores. **Trabalho escravo vai aumentar com o fim do Ministério do Trabalho**. 2018. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/trabalho-escravo-vai-aumentar-com-o-fim-do-ministerio-do-trabalho-5980>. Acesso em: 20 de jul. 2019.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. São Paulo: Global, 2006 (originalmente publicado em 1933). Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=6V-IDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&ots=QKBOgiLt2x&sig=CP15QwnGdXevFT-qIbkZaXFs0IQ&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=6V-IDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&ots=QKBOgiLt2x&sig=CP15QwnGdXevFT-qIbkZaXFs0IQ&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 18 ago. 2019.

GÂNDAVO, Pero de Magalhães. **Tratado da Terra do Brasil: História da Província Santa Cruz a que Vulgarmente Chamamos Brasil**. Edições do Senado Federal – v. 100. Brasília, 2008 (original publicado em 1826). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/188899/Tratado%20da%20terra%20do%20Brasil.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

GIANEZINI, Kelly; et al. **Políticas Públicas: definições, processos e constructos no século XXI**. Santa Catarina: Edufma, 2017. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8262/5211>. Acesso em: 20 jul. 2019.

GIRARDI, Eduardo Paulon; et al. **Mapeamento do trabalho escravo contemporâneo no Brasil: dinâmicas recentes**. 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/804>. Acesso em: 23 ago. 2019.

GIRUNDI, Raíssa Malaguth. **A Emenda Constitucional 81 de 2014 e o art. 243 da CF/88: Os Desafios Enfrentados na Aplicação do art. 243 da CF/88 Nos Casos de Exploração de Trabalho Escravo**. 2016. Trabalho de conclusão de Curso. Disponível em: <https://dspaceprod02.grude.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/RDUFMG/1497/RA%C3%8DSSA%20MALAGUTH%20GIRUNDI.pdf?sequence=2>. Acesso em: 19 ago. 2019.

LEÃO, Luís Henrique da Costa. **Trabalho escravo contemporâneo como um problema de saúde pública**. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232016001203927&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232016001203927&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 20 jul. 2019.

LOCATELLI, Pinheiro. **Empresas flagradas com trabalho escravo financiaram 10% dos deputados federais**. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2018/01/empresas-flagradas-com-trabalho-escravo-financiaram-10-dos-deputados-federais/>. Acesso em: 22 ago. 2019.

MDH. Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos. **Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo**. 2019. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/combate-ao-trabalho-escravo/plano-nacional-para-erradicacao-do-trabalho-escravo>. Acesso em: 18 ago. 2019.

MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. **Trabalho escravo contemporâneo: conceituação à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2008. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_MiragliaLM\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_MiragliaLM_1.pdf). Acesso em: 20 jul. 2019.

ONG REPÓRTER BRASIL. **Guia Trabalho escravo**. 2019. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/guia/>. Acesso em: 23 ago. 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Trabalho Escravo**. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf>. Acesso em: 03 set. 2019.

PENA, Tânia Mara Guimarães. Trabalho em com condições análogas à de escravo: violações de direitos humanos. **Revista Jurídica Jurisvox**. Patos de Minas: Fadipa, 2009, n. 10, pp. 303-317.

RODRIGUES, Rafael F.; DUARTE, Francielle P. A Flexibilização do Direito do Trabalho à Luz da Reforma Trabalhista e Seus reflexos Perante a Escravidão Contemporânea. **Anais da 4ª Mostra Científica 2018 - UEMS, Dourados/MS**. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/view/3109>. Acesso em: 22 de ago. 2019.

SANTINI, Daniel. **Ação de construtoras barra publicação da lista suja do trabalho escravo**. 2014. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2014/12/lobby-de-construtoras-barra-publicacao-da-lista-suja-do-trabalho-escravo/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SAKAMOTTO, Leonardo. **Chacina de Unai completa 15 anos sem que mandantes estejam na cadeia**. 2019. Disponível em: <https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2019/01/28/chacina-de-unai-completa-15-anos-sem-que-mandantes-estejam-na-cadeia/>. Acesso em: 14 ago. 2019.

SAKAMOTTO, Leonardo. **Fim do Ministério do Trabalho vai desidratar a fiscalização de empresas**. 2018. Disponível em: <https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2018/11/07/fim-do-ministerio-do-trabalho-vai-desidratar-a-fiscalizacao-de-empresas/>. Acesso em: 20 jul. 2019.

SARAIVA, Luiz Alex S. **A República da Exceção**. 2016. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/farol/article/view/3939>. Acesso em: 18 ago. 2019.

SILVA, Elisângela Cardoso de A. **Conservadorismo, bancada ruralista e indígenas**. 2017. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/download/17658/pdf>. Acesso em: 24 ago. 2019.

SILVA, Marcello Ribeiro. **Trabalho análogo ao de escravo rural no Brasil do século XXI: novos contornos de um antigo problema**. 2010. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/comissoes-e-grupos-de-trabalho/escravidao-contemporanea-migrado-1/notas-tecnicas-planos-e-oficinas/DissertacaoTrabalhoAnalogoaodeescravo.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2019.

SILVA, Moisés Pereira. **O Trabalho escravo contemporâneo e a atuação da CPT no campo (1970-1995)**. 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19664/2/Mois%C3%A9s%20Pereira%20da%20Silva.pdf>. Acesso em 16 ago. 2019.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. **Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista**. 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5017128.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.

TONDO, Ana L.; FORNASIER, Mateus de O.. **O Ultraciclo da Escravidão Contemporânea: Análise do Caso “Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde v. Brasil”**. 2018. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/viewFile/28947/23923>. Acesso em: 23 ago. 2019.

TUMOLO, Paulo Sérgio. **O trabalho na forma social do capital e o trabalho como princípio educativo: uma articulação possível?** Educ. Soc., Campinas, v. 26, n. 90, pp. 239-265, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 23 jul. 2019.

VIANA, Márcio Túlio. **Trabalho escravo e “lista suja”: um modo original de se remover uma mancha**. Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg., Belo Horizonte, v. 44, n. 74 pp.189-215, jul./dez.2006. Disponível em: [https://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev\\_74/Marcio\\_Viana.pdf](https://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_74/Marcio_Viana.pdf). Acesso em: 04 jul. 2019.





# A MOBILIZAÇÃO DO DIREITO E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE

## *THE MOBILIZATION OF LAW AND THE EFETIVATION OF THE RIGHT TO HEALTH*

**Grupo de trabalho: Atores, ideias e valores.**

Fernanda de Castro Nakamura\*

Agnaldo de Sousa Barbosa\*\*

**RESUMO:** A presente pesquisa tem como objeto o estudo a qualidade do acesso à justiça pelo cidadão, considerando os meios utilizados por ele para efetivar o direito à saúde via Poder Judiciário e a universalidade desse direito no sistema de seguridade social. Partindo desse propósito, tem-se como objetivo geral a análise da mobilização do direito para a efetivação do direito à saúde, tomando como base a hipossuficiência socioeconômica para a propositura de ações judiciais que visem o fornecimento de medicamentos, insumos e correlatos pelo Poder Público. Dessa forma, a pesquisa apresenta como recorte espacial, a região de Ribeirão Preto, e a análise do acesso à justiça a partir da atuação do Ministério Público de São Paulo. Para tanto, foi realizado um levantamento bibliográfico e a análise das ações civis públicas propostas pelo Ministério Público na região de Ribeirão Preto, no ano de 2016. Como resultados parciais, a pesquisa aponta o avanço dos mecanismos de acesso à justiça pela população, assim como é vislumbrada a essencialidade da comprovação da situação socioeconômica para se ter acesso ao direito à saúde pela via judicial.

**Palavras-chave:** Saúde. Hipossuficiência socioeconômica. Acesso à justiça. Políticas públicas. Ministério Público.

**ABSTRACT:** *The present research has as object the study about the quality of the access to justice by the citizen, considering the means used by him to implement the right to health by Judiciary Branch and the universality of this right in the system of social security. Based on this purpose, the general objective is to analyze the mobilization of the right to the realization of the right to health, based on the socioeconomic hyposufficiency for the filing of lawsuits aimed at providing medicines, inputs and correlates by the Public Authorities. In this way, the research presents as a spatial clipping, the region of Ribeirão Preto, and the analysis of access to justice based on the action of the Public Prosecutor of São Paulo. Therefore, a bibliographical survey and the analysis of the public civil actions proposed by the Public Prosecutor's Office in the region of*

---

\* Doutoranda em Serviço Social e Mestre em Análise e Planejamento de Políticas Públicas pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Câmpus de Franca. Bolsista CAPES DS - “O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001”. *E-mail.* fernandanakamuraadv@gmail.com.

\*\* Livre-Docente em Sociologia, coordenador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas (Mestrado Profissional Interdisciplinar), Professor Associado, Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, e coordenador do DeMuS - Grupo de Pesquisa em Direito e Mudança Social da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Câmpus de Franca. *E-mail.* agnaldoweb@gmail.com.

*Ribeirão Preto in the year 2016 were carried out. As partial results, the research points out the progress of the mechanisms of access to justice by the population, as well as it is glimpsed the essentiality of proving the socioeconomic situation in order to have access to the right to health through the judicial process.*

**Keywords:** *Health. Socioeconomic hyposufficiency. Access to justice. Public policy. Public ministry.*

## **INTRODUÇÃO**

Este trabalho trata-se do projeto de pesquisa que vem sendo desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, e tem como ponto central de discussão o estudo sobre a mobilização do direito pelos atores sociais para se efetivar o direito à saúde mediante a ação de instituições paralelas ao sistema de justiça, como o Ministério Público, em face do cerceamento do acesso a esse direito, no contexto posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

A partir dessa problemática, inicia-se o debate em torno de um dos temas que mais suscita a propositura de ações judiciais na temática do direito à saúde: a concessão de medicamentos, insumos e correlatos. Essa faceta do direito à saúde, que se refere à assistência farmacêutica e é a causa principal de ações judiciais envolvendo essa temática, faz emergir, principalmente, o enfrentamento de diversas questões que envolvem o princípio da universalidade, o sistema de seguridade social e a qualidade do acesso à saúde pela população brasileira.

Nesse sentido, em uma perspectiva histórico-política, cabe destacar que no Brasil a saúde emergiu como um direito fundamental-social de caráter universal e inerente ao ser humano no contexto da Constituição Federal de 1988. O seu redimensionamento e a sua elevação a *status* de direito fundamental representou um enorme avanço no processo de redemocratização brasileira, uma vez que rompeu com a concepção contratualista do regime ditatorial, que restringia o acesso à saúde a grupos específicos – como os trabalhadores formais – e às ações preventivas aos tuberculosos, hansenianos e outros, enquanto o restante da população dependia da assistência médica filantrópica (COHN et al., 2008).

A reformulação dos direitos sociais decorreu dos ideais do Movimento Sanitarista, que na década de 1980 definiu como uma de suas estratégias, a universalização e a democratização do direito à saúde, com vistas à melhoria da qualidade de vida da população. Segundo Bravo et al. (2008), a preocupação central do Projeto de Reforma Sanitária foi a de assegurar a atuação do Estado em favor do bem-estar social, incumbindo-o

da responsabilidade pela formulação de políticas sociais. As propostas desse projeto cingiram-se à premissa única de que a saúde é direito de todos e dever do Estado.

Para que fosse possível garantir o acesso universal às ações e serviços de saúde pública, o texto constitucional colocou o Estado como responsável por prover políticas sociais e econômicas a ser instituídas pelos entes federativos. Houve a instituição de uma rede regionalizada e hierarquizada constituindo o Sistema Único de Saúde (SUS), que foi regulamentado pela Lei nº 8.080/90, sob as diretrizes da descentralização, atendimento integral e participação da comunidade (BRASIL, 1988, artigos 196 e 198).

Contudo, em face do novo regime político instituído no país, na década de 1990, anos após a regulamentação do SUS, foi promovida a Reforma Administrativa que tinha como ideias principais: “[...] modernização da gestão e a promoção da qualidade no serviço público.” (LIMA JUNIOR, 1998, p. 18). A Reforma previa dentre outras medidas, a contenção de gastos e a “desresponsabilização” do Estado frente aos programas sociais, com a implantação de uma administração pública gerencial com ênfase nos resultados. Esse modelo implicou a retração das políticas sociais e o desmantelamento do Projeto de Reforma Sanitária, uma vez que a saúde ao invés de integradora passou a ser focalizada e direcionada às camadas mais vulneráveis da população (NAKAMURA, 2016).

Bravo et al. (2008, p. 200) esclarecem que nessa época, as reformas para o campo da saúde apresentavam como propostas:

[...] caráter focalizado para atender as populações vulneráveis através do pacote básico para a saúde, ampliação da privatização, estímulo ao seguro privado, descentralização dos serviços em nível local, eliminação da vinculação da fonte com relação ao financiamento. [...] As premissas dessa proposição pautam-se em concepções individualistas e fragmentadas da realidade em contraposição às concepções coletivas e universais do projeto contra-hegemônico.

Nesse contexto, Netto (2009) explica que na orientação econômico-social do capitalismo monopolista, o peso das políticas sociais é evidente no sentido de resguardar o desenvolvimento desse modelo. No nível estritamente político, essas políticas se apresentam como a base da ordem sociopolítica, oferecendo “[...]um mínimo de respaldo efetivo à imagem do Estado como ‘social’, como mediador de interesses conflitantes.” (NETTO, 2009, p. 31).

A tarefa do Estado, a partir desse conceito, leva em consideração o enfrentamento das refrações da questão social, que são relacionadas diretamente às suas sequelas, caracterizadas como problemáticas sociais (NETTO, 2009). Dessa forma, o Estado garante o mínimo à população hipossuficiente, vinculando o resto à dinâmica da oferta do mercado (BRAVO et al., 2008).

A partir desta conjuntura, vinculados ao conceito de público articulado ao mercado, os serviços de saúde tornaram-se fragmentados e sucateados, resultando no deslocamento do público para o setor privado, na medida em que o acesso universal passou a ser direcionado especificamente para a população de baixo poder aquisitivo, que não consegue ter acesso aos mercados dos planos de saúde.

O avanço do setor privado comprometeu o acesso equitativo e universal aos serviços de saúde, refletindo no setor público com a retração do financiamento pelo governo federal ao longo dos anos que se seguiram à Reforma Administrativa. Nenhum dos governos posteriores à implantação da administração gerencial da década de 1990 foi capaz de incorporar na agenda governamental o Projeto da Reforma Sanitária, bem como não demonstrou nenhum compromisso com os padrões constitucionais do SUS (PAIM, 2013).

Atualmente, os serviços de saúde ainda sobrevivem a contradições internas que consistem na seleção e distribuição das ações que são direcionadas aos economicamente hipossuficientes (NAKAMURA, 2016). A questão socioeconômica se estende ao campo das ações judiciais, apresentando-se como um dos critérios de efetivação do direito, quando o serviço de saúde se apresenta ineficiente ou insuficiente a atender uma determinada demanda social, principalmente no que se refere ao fornecimento de medicamentos, insumos e correlatos para o tratamento de doenças, deixando evidente a dicotomia existente entre o universal e o particular no campo da saúde pública.

## **1 A MOBILIZAÇÃO DO DIREITO E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE**

Com a promulgação da Constituição de 1988, os direitos sociais passaram a ser dependentes de programas políticos que visem à especificação de metas, regras e políticas de governo, o que acaba por demandar um Judiciário que seja mais presente em sua efetivação

(SADEK, 2004). A ampliação dos poderes atribuídos ao Judiciário o colocou como guardião dos direitos fundamentais e como protagonista da questão social, apresentando-se como alternativa única à efetivação plena daqueles direitos (BURGOS et al. 2007).

No campo da saúde, os estudos sobre o cerceamento desse direito e a utilização da via judicial como meio de efetivação têm como ponto de referência a atuação do Poder Judiciário no âmbito das políticas públicas, de modo a vislumbrar questões sobre qual é a função de cada um dos três poderes constituídos no regime democrático brasileiro perante a sociedade (SORJ, 2006). Sob essa perspectiva, o ponto de tensão refere-se à atuação do Judiciário em assuntos afetos ao Legislativo e ao Executivo, em uma dinâmica que permite a análise judicial de matérias delegadas ao processo político majoritário, levando em consideração a ampliação da jurisdição constitucional e do acesso à justiça por instituições paralelas ao Judiciário, como o Ministério Público, por exemplo.

A adoção da perspectiva sobre a mobilização do Judiciário em face da efetivação das políticas públicas de saúde, sobretudo na área de concessão de medicamentos, insumos e correlatos pelo SUS foi objeto de investigação em estudo anterior desenvolvido no Programa de Pós Graduação em Análise e Planejamento de Políticas Públicas da UNESP, campus de Franca. Naquela ocasião, priorizou-se o estudo de certos parâmetros para a melhoria do planejamento das políticas de saúde, a partir da sua judicialização. O estudo tomou como referência a litigação do direito à saúde após a Constituição de 1988 e a discussão sobre a (in) capacidade de o Poder Público implementar políticas públicas de cunho universal (NAKAMURA, 2017).

O enfoque dado a este projeto, no entanto, permeia-se pela investigação de como os atores sociais diversos mobilizam um arsenal de instrumentos jurídicos para obter a satisfação e efetivação dos seus direitos, sobretudo na concessão de medicamentos, insumos e correlatos. Nessa dinâmica, privilegia-se a perspectiva do cidadão e as garantias institucionais que podem ser utilizadas na garantia do direito à saúde.

A modificação desse olhar sobre a forma de aferir o papel do Judiciário frente a questões sociais como acesso à justiça e direito à saúde justifica-se pela necessidade de se analisar como funciona esses mecanismos de garantia nas situações em que o direito não se encontra efetivo no meio social. A partir dessa análise é possível aferir como a utilização da

análise da hipossuficiência socioeconômica pode ser vislumbrada tanto no momento do acesso à justiça quanto no da concessão do direito.

## **1.1 A atuação do Ministério Público Estadual na efetivação do direito à saúde**

O Ministério Público (MP), assim como o Poder Judiciário, teve sua atuação reformulada com a promulgação da Constituição de 1988, passando a ser denominado como um defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>1</sup>; passando a fazer parte dos atores sociais que mobilizam o direito para a efetivação de direitos fundamentais em favor do cidadão.

Para a presente pesquisa, em face do universo que pode envolver o direito à saúde e as formas de mobilização da justiça para efetivá-lo, será considerada a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) na região de Ribeirão Preto, em face da função fiscalizadora exercida pela instituição em âmbito regional – nesse caso, os seus integrantes atuam como defensores dos direitos sociais e individuais indisponíveis, atendendo a um dever que lhes é atribuído constitucionalmente (RITT, 2013).

A escolha da região deve-se ao fato de a presente pesquisa ser uma continuação da investigação realizada anteriormente (NAKAMURA, 2017), sendo que naquela ocasião aferiu-se a intensificação da atuação do órgão ministerial em defesa da saúde da população no âmbito regional.

Dentro do panorama geral do Estado de São Paulo, o perfil da mobilização da justiça para a efetivação do direito à saúde traçado para o ano de 2016 no 31º Congresso de Secretários Municipais de Saúde, realizado em março de 2017, demonstrou a existência de 52.683 ações judiciais em atendimento pela Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo (SES-SP), sendo que dessas 76% referem-se a medicamentos não fornecidos pelo SUS. Com relação à quantidade de ações em andamento contra a Fazenda Estadual, tem-se que 63% são do interior de São Paulo, enquanto que 86% são da capital. Como a maioria dos medicamentos, insumos e correlatos são concedidos em caráter liminar, o tempo escasso para as compras traz enormes gastos aos cofres públicos, o que segundo a SES-SP prejudica a execução da política da assistência farmacêutica (SIQUEIRA, 2017).

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nos anos subsequentes, os 32º e 33º Congresso de Secretários Municipais de Saúde do Estado de São Paulo voltaram suas discussões para o âmbito do financiamento do SUS, e da necessidade de consolidação do sistema ante o sistema político atual. Dessa forma, as atenções volveram-se mais para a manutenção do sistema de saúde pública e, necessidade de preocupação com as ações e serviços com qualidade a serem prestados à população brasileira.

No que se refere à região de Ribeirão Preto, especificamente, a partir do ano de 2010 houve uma intensificação na atuação do Ministério Público na área da saúde. Naquele ano, a região contou com a propositura de 1.785 ações, sendo que destas 1.040 foram propostas por um único promotor (CHIEFFI et al., 2010). Para o período de 2013 a 2015, foi apurado um montante de 900 ações judiciais na região, correspondendo ao pedido total de 8 mil medicamentos (SANTOS, 2017).

Tomando como base essa perspectiva, a investigação pauta-se na análise da hipossuficiência econômica dos cidadãos a partir da atuação do MPSP na região de Ribeirão Preto, de modo a aferir como esse critério é utilizado em face do cerceamento do direito à saúde no momento da propositura da ação pelo órgão ministerial.

### 1.1.1 A análise socioeconômica das pessoas em ações judiciais visando o direito à saúde

A análise socioeconômica dos indivíduos em ações judiciais que visam o fornecimento de medicamentos, insumos e tratamentos terapêuticos é vista como um fator de seletividade em contraponto ao princípio da universalidade do direito à saúde. A falta de previsão de tal análise em leis e no próprio contexto histórico-social do direito à saúde leva à discussão sobre quais são os critérios utilizados na mobilização do direito pelo cidadão através de instituições como o Ministério Público, e em que situação econômico-social o indivíduo deve se encontrar para que lhe seja concedido o direito via judicial.

A esse respeito, Oliveira (2010) esclarece que a simples leitura do artigo 196 da Constituição Federal<sup>2</sup> veda o estabelecimento de quaisquer restrições que impliquem na comprovação de determinados requisitos para a concessão de um direito que é – por si só – inerente a condição

---

<sup>2</sup> A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

humana, apenas. Qualquer limitação imposta ao provimento do direito à saúde entra em confronto com os princípios constitucionais do SUS, em especial com o da universalidade do acesso, que pressupõe claramente a igualdade e a ausência da utilização de critérios que possam representar quaisquer discriminações ou preconceitos com relação aos usuários do sistema de saúde pública.

Em conjunto, deve-se considerar que o critério socioeconômico não pode ser utilizado como meio de acesso ou não à saúde, pelo fato de que esta é financiada por toda a sociedade<sup>3</sup> e deve ser, portanto, acessível a todos, sob pena de se onerar o usuário do SUS de forma indevida, ao impor que este comprove a ausência de recursos econômicos para custear medicamentos, insumos e tratamentos terapêuticos. Ademais, o estudo da hipossuficiência econômica do titular do direito acarreta no descompasso da organização da seguridade social, pois a saúde é universal e deve ser acessível a todas as pessoas, ao passo em que a desigualdade socioeconômica é protegida pela assistência social (OLIVEIRA, 2010).

Nesse âmbito, convém destacar que o papel da Assistência Social no texto constitucional é essencial na canalização de conflitos sociais e na diminuição das desigualdades sociais e econômicas, de forma a orientar a formulação e o planejamento das políticas sociais, vez que o agir dos profissionais da área é voltado à inserção nas mais variadas expressões da questão social, com o intuito de trazer estratégias eficazes à efetivação do mínimo social em respeito aos direitos fundamentais do ser humano como expressão de respeito à cidadania.

## 2 METODOLOGIA E ANÁLISE DE RESULTADOS

Foi realizada, inicialmente, o levantamento da literatura da área das Ciências Sociais e do Direito – que discute a utilização da via judicial para a efetivação de direitos no contexto social brasileiro contemporâneo, com o intuito de alicerçar o trabalho em bases epistemológicas sólidas para a compreensão das relações entre as dimensões da política e do direito na construção das políticas sociais no país. Com efeito, o presente estudo tem como pano de fundo a discussão mais ampla que envolve a questão do acesso à justiça como meio essencial para a efetivação do direito à saúde.

---

<sup>3</sup> BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. “Artigo 194: A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...]”.



Nessa fase, foram utilizados livros, artigos, periódicos e teses de autores que tratam sobre temas afetos ao acesso à justiça, ao direito à saúde, às políticas sociais e à atuação do Poder Judiciário e instituições paralelas nesse âmbito. O estudo sobre a mobilização do direito e o acesso à justiça para a efetivação dos direitos sociais fundamentais teve como principais autores Garapon (2001), Cappelletti e Garth (1988; 1993; 2008), Sadek (2004; 2014), McCann (2010), Maciel (2011), Losekann e Bissoli (2017), Zemans (1983), e Santos (1987; 2003). Quanto à atuação do MP na saúde, foram utilizados, inicialmente, os estudos promovidos pelos autores Asensi (2010) e Ritt (2013).

O material coletado analisou como se configura a mobilização do direito para o acesso à saúde através da atuação do MP, no contexto democrático brasileiro, considerando sua atuação como defensor da sociedade e dos direitos sociais fundamentais. Dessa forma, foram consideradas as determinações políticas, sociais e históricas que convencionaram na adoção de critérios para a efetivação do direito à saúde, que se encontram presentes na dinâmica da sociedade e no trato das políticas sociais.

Nesse contexto, o estudo teve uma abordagem qualitativa na medida em que procurará aferir se a concessão do direito à saúde via judicial, tem como base a análise socioeconômica do titular do direito; e quais são os critérios que visam apurar a hipossuficiência utilizados pelo Poder Judiciário e pelo MPSP quando da propositura e do julgamento das ações coletivas que visam à concessão do direito à saúde.

Para complementar essa investigação, foi realizado um levantamento das ações civis públicas propostas pelo MPSP no ano de 2016 no Estado de São Paulo, na região de Ribeirão Preto, por meio de pesquisa junto ao sítio do Tribunal de Justiça (TJSP – <http://www.tjsp.jus.br/egov/processos/consulta/default.aspx>), levando em consideração a adoção de uma amostragem que permita uma análise qualitativa, a fim de que fosse possível aferir se o critério socioeconômico tem sido crucial tanto para o ingresso de ações judiciais como para a concessão do direito à saúde. A escolha da região deve-se ao fato de esta concentrar grande parte das ações e serviços de saúde, uma vez que o município de Ribeirão Preto é o maior dentro da região administrativa do DRS XIII, possuindo uma ampla cobertura populacional e amplitude no acesso à saúde, além de se observar uma intensa atuação do Ministério Público no campo

da judicialização da saúde, conforme relatado em nossa dissertação de mestrado (NAKAMURA, 2017).

Dessa forma, buscou-se nas ações civis públicas a existência ou não de laudos sociais e se investigará a argumentação que fundamenta a análise da situação socioeconômica dos indivíduos a serem beneficiados; o intuito desse esforço de pesquisa é procurar vislumbrar o modo como o critério de hipossuficiência econômica é interpretado tanto pelo MPSP como pelo Judiciário, e se essa interpretação apresenta parâmetros condizentes com a estruturação constitucional do SUS.

Assim, as ações civis públicas foram separadas por assunto (medicamentos, insumos e correlatos) e ingressante (Promotoria de Ribeirão Preto), sendo posteriormente reagrupadas de acordo com a existência ou não de laudos sociais dos respectivos beneficiários, a fim de que seja realizada uma investigação sobre os parâmetros que permeiam o acesso ao MPSP e Poder Judiciário, assim como na concessão do direito à saúde.

Em um primeiro momento da análise das ações judiciais, aferiu-se que a mesma doença do ano de 2011 na região de Ribeirão Preto, apontada em dissertação de mestrado anteriormente desenvolvida, ainda é a que mais enseja pedidos judiciais. Tomando essa informação como parâmetro, foi possível visualizar que das 75 ações civis públicas propostas pelo MPSP, no ano de 2016, 45 delas tiveram como objeto o pedido de insumos e aparelhos para o tratamento da Síndrome da Apneia Obstrutiva do Sono (CID G47.3), o que demonstra que a movimentação da máquina judiciária para a aquisição dos insumos e aparelhos necessários a essa doença, em específico, ainda é uma realidade na região de Ribeirão Preto.

De outra monta, levando em consideração o objeto desta pesquisa, constatou-se, em todas as ações coletadas, que a declaração de hipossuficiência econômica é um requisito essencial para o ingresso de uma ação judicial via Ministério Público. A problemática envolvida nesta análise verte-se para a aferição de quais critérios são utilizados para determinar a hipossuficiência socioeconômica das pessoas que ingressam na via judicial para efetivar o direito à saúde.

Como a pesquisa ainda se encontra em desenvolvimento, tem-se que a análise dos resultados está se valendo da argumentação teórica com relação à perspectiva da mobilização do direito como meio efetivo de acesso ao direito à saúde, e de como é tratada a questão da análise socioeconômica do cidadão tanto no momento da propositura da ação judicial pelo MPSP, quanto no momento da concessão do direito pelo Judiciário.

Nessa linha de raciocínio, a pesquisa tem como intento, a partir da coleta das ações judiciais, desvelar de que forma o Judiciário tem se utilizado das atribuições da Assistência Social para conceder ou não o direito à saúde aos indivíduos que se veem desprotegidos pelo Sistema Único de Saúde; e se essa interpretação condiz com os ditames da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Assistência Social, que prevê de forma clara qual é o papel que deve ser exercido pelos profissionais que atuam nesse âmbito.

Assim, com base nessa análise, tem-se como objetivo vislumbrar a utilização de meios eficientes e eficazes no provimento de políticas públicas de saúde, em respeito à organização constitucional da Seguridade Social, bem como ao trabalho exercido pela Assistência Social na garantia da minimização dos riscos sociais e na orientação de novas estratégias às políticas sociais levando em consideração a realização do direito fundamental à saúde.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os resultados parciais da pesquisa que vem sendo desenvolvida, tomam como norte a questão do acesso à justiça e a sua evolução no meio social e jurídica. Em um primeiro momento, é possível vislumbrar como os mecanismos judiciais de garantia do direito à saúde são essenciais para a sua efetivação, pois a dinâmica constitucional é no sentido de se atribuir a universalidade desse direito através de programas governamentais que irão concretizá-lo.

Como se trata de um direito fundamental do ser humano é certo dizer que a sua concretização não pode depender da boa vontade política, mas, sim, de um arsenal administrativo que irá se movimentar para que o direito seja efetivo ao cidadão. Contudo, ante o universo da saúde que abrange uma multiplicidade de casos e pessoas, afere-se que o acesso à justiça como meio de se garanti-lo faz-se necessário, ante a adoção de determinados critérios específicos, não enfrentados de maneira detalhada, ainda, por este estudo.

Por meio da análise das ações judiciais, é possível aferir, até o presente momento, que o critério da análise socioeconômica do indivíduo tem relação direta com a concessão do direito à saúde, mesmo que não se tenha um embasamento claro e específico na seara econômica do indivíduo, apresentando-se como requisito tanto para se ingressar com

uma ação judicial via Ministério Público, como para se conseguir efetivar o direito no âmbito do Judiciário.

## REFERÊNCIAS

BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins; VIANNA, Luís Werneck. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, volume 19, nº02, novembro de 2007, pp. 39-85. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2>. Acesso em: abr. 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF, 1990.

BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio de Castro. **A saúde no Brasil: Reforma sanitária e ofensiva neoliberal**. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (org.). Política social e democracia. 4.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008. p. 217-233.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Juízes legisladores?**. Tradução: Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Processos, ideologias e sociedade**. Tradução e notas: Elício de Cresci Sobrinho. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2008.

CHIEFFI, Ana Luiza; CORREA, Maria Cecília M. M. A; FILHO, Michel Naffah. Grupo Técnico de Avaliação e Informação em Saúde (GAIS) e Coordenação das Demandas Estratégicas do SUS, da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo. Saúde em dados – contextualização. S-Codes: um novo sistema de informações sobre ações judiciais da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. **Boletim Epidemiológico Paulista (BEPA)**, 2010, v. 7(84), pp. 18-30. Disponível em [www.saude.sp.gov.br/resources/ccd/homepage/bepa/2010/bepa\\_84-dezembro\\_de\\_2010.pdf](http://www.saude.sp.gov.br/resources/ccd/homepage/bepa/2010/bepa_84-dezembro_de_2010.pdf). Acesso em: out. 2015.

COHN, Amélia; JACOBI, Pedro; KARSCH, Úrsula S.; NUNES, Edison. **A saúde como direito e como serviço**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Tradução: Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, ano 49, número 02, abr./jun. 1998. Disponível em: [seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364](http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364). Acesso em: out. 2015.

LOSEKANN, Cristiana; BISSOLI, Luiza Duarte. Direito, Mobilização Social e Mudança Institucional. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 32, n. 94, e329403, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092017000200505&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092017000200505&lng=en&nrm=iso). Acesso em: fev. 2019.

MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da lei Maria da Penha. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 26, n. 77, pp. 97-112, Out. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092011000300010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092011000300010&lng=en&nrm=iso). Acesso em: jul. 2018.

MCCANN, Michael. Poder judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos usuários. **Anais do Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional**. 2010. Seção Especial da Revista Escola da Magistratura Regional Federal da 2a. Região/Emarf, pp. 175-196.

NAKAMURA, Fernanda de Castro. **A judicialização da saúde e a atuação do ministério público no sistema de fornecimento gratuito de medicamentos na região de Ribeirão Preto**. 2017. 165 f. Dissertação de Mestrado. (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2017.

NAKAMURA, Fernanda de Castro. A saúde e o desenvolvimento social: a judicialização e os limites do Estado. **Revista Sociedade em Debate**, v. 22, n. 02, dezembro de 2016, pp. 278-298. Disponível em: <http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/1333>. Acesso em: jan. 2017.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. Princípio da universalidade do acesso à saúde e a indevida exigência de comprovação de hipossuficiência em juízo. **Boletim do Instituto de Saúde (BIS)**, v. 12, n. 03. São Paulo, 2010. pp. 234-239. Disponível em: <http://periodicos.ses.sp.bvs.br/pdf/bis/v12n3/v12n3a04.pdf>. Acesso em: ago. 2016.

PAIM, Jairnilson Silva. A constituição cidadã e os 25 anos do sistema único de saúde. **Cadernos de Saúde Pública** (online), v. 29, n. 10. Rio de Janeiro, out. 2013. pp. 1927- 1953. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2013001000003&Ing=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2013001000003&Ing=pt&nrm=iso). Acesso em: ago. 2016.

RITT, Eduardo. O Ministério Público brasileiro como guardião dos direitos fundamentais. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, n. 74, Porto Alegre: Rio Grande do Sul, jul./dez. 2013, pp. 31-59. Disponível em: [http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1401214363.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1401214363.pdf). Acesso em: set. de 2016.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. In: Estudos Avançados, v. 18, n. 51, São Paulo, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200005). Acesso em: mar. 2016.

SADEK, Maria Tereza. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, v. 101, 2014, pp. 55-66. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i10>. Acesso em: mar. 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 23, set. 1987. Disponível em: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado\\_Sociedade\\_Politicas\\_Sociais\\_RCCS23.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Sociedade_Politicas_Sociais_RCCS23.PDF). Acesso em: jan. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório?. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, maio 2003, pp. 3-76.

SANTOS, Renata. Demandas crescentes. **Revista Pesquisa FAPESP**, ed. 252, fev. 2017. Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2017/02/10/demandas-crescentes/>. Acesso em: jan. 2019.

SIQUEIRA, Paula Sue Facundo. **Judicialização do SUS nos municípios**: Caminhos para responder às situações mais frequentes. Coordenação das Demandas Estratégicas em Saúde - CODES. Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo SES-SP. In: SÃO PAULO. 31º Congresso de Secretários Municipais de Saúde. São Paulo: mar. 2017. Disponível em: [http://www.cosemssp.org.br/congresso2017/arquivos/apresentacoes/24\\_de\\_marco/RODA-TEMATICA-JUDICIALIZACAO-DO-SUS/PAULA%20SUE.pdf](http://www.cosemssp.org.br/congresso2017/arquivos/apresentacoes/24_de_marco/RODA-TEMATICA-JUDICIALIZACAO-DO-SUS/PAULA%20SUE.pdf). Acesso em: maio 2017.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

ZEMANS, Frances Kahn. **The neglected role of the law in the political system**. The American Political Science Review, v. 77, n. 3, sep., 1983, pp. 690-703. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1957268>. Acesso em: jul. 2018.





# POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITOS HUMANOS E ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

## *PUBLIC POLICIES, HUMAN RIGHTS AND THE COMBAT OF TRAFFICKING IN PERSONS*

**Grupo de trabalho: Atores, ideias e valores.**

Micaela Amorim Ferreira\*

Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges\*\*

**RESUMO:** As políticas públicas vêm como forma de dar racionalidade ao uso de recursos e cumprimento de atividades estatais. No presente artigo, o problema público que se visa tratar é o tráfico de pessoas, dessa forma, faz-se necessário trazer a perspectiva de Direitos Humanos. O foco central dessa pesquisa é analisar, dentro do ciclo das políticas públicas, como o enfrentamento ao tráfico de pessoas se encaixa - juntamente com a perspectiva de Direitos Humanos. Além disso, demonstrar como se deu a visibilidade do governo brasileiro ao tema, o que levou à formação e desenvolvimento de tais políticas. Para tanto, utilizou-se de informações oficiais disponibilizadas pelo governo brasileiro, além de fontes bibliográficas, elaborando o presente artigo por meio do método dedutivo e dialético.

**Palavras-chave:** Enfrentamento ao tráfico de pessoas. Políticas Públicas. Direitos Humanos.

**ABSTRACT:** *The public policies comes as a way of giving rationality to the use of resources and compliance with states activities. In this article, the public problem that is intended to be dealt with is human trafficking, so it is necessary to bring the perspective of Human Rights. The central focus of this research is to analyze, within the public policy cycle, how the combat of trafficking in persons fits in - along with the human rights perspective. In addition, the research aims to demonstrate how the visibility of the Brazilian government occurred, which led to the formation and development of such policies. For this purpose, it was employed official information provided by the Brazilian government, besides bibliographic sources, elaborating the present article through the deductive and dialectic methods.*

**Keywords:** *Confronting trafficking in persons. Public policies. Human Rights.*

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas (PP) são um campo do conhecimento que visa, concomitantemente, colocar o governo em ação, analisar tal ação

\* Mestranda do PPGDIREITO da UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Câmpus de Franca; bolsista FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo; vinculada ao NETPDH – Núcleo de Estudos da Tutela Penal e Educação em Direitos Humanos. *E-mail:* micaelaferreira@gmail.com

\*\* Professor Assistente-Doutor de Direito Penal na UNESP; foi Coordenador do PPGDIREITO/UNESP/FRANCA (2009-2017); é Coordenador do NETPDH – Núcleo de Estudos da Tutela Penal e Educação em Direitos Humanos; Promotor de Justiça do MPSP. *E-mail:* paulo.cc.borges@unesp.br

e, se necessário, propor mudanças no curso dessas ações. Essa definição traz a noção de que governos democráticos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações no mundo real. Autores defendem que o objetivo final das PP é dar racionalidade às ações governamentais que se utilizam de recursos públicos, buscando o maior bem-estar de modo mais eficiente.

No presente artigo, o problema público que se pretende tratar é o tráfico de pessoas, e o ente responsável diretamente pela formulação de PP sobre esse tema é a Secretaria Nacional de Justiça. No Brasil, a PP permanente de combate ao tráfico de pessoas é a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. A sua implementação, por ser complexa e multifacetária, se dá por meio da criação de Planos, que estabelecem metas de curto, médio e longo prazo que devem ser cumpridas dentro do período determinado para sua vigência.

O principal objetivo das PP é dar racionalidade ao uso de recursos no cumprimento de atividades estatais. Assim, independentemente da atividade, o Estado deve fazer bem, de forma eficiente. No entanto, quando se trata desse tema, faz-se necessário trazer a perspectiva de Direitos Humanos para as PP, pois se trata de crime que coloca em risco valores fundamentais dos indivíduos. Assim, há ênfase nas obrigações internacionais assumidas pelo Estado, devendo estas servir como molde das PP. No caso brasileiro, esse aspecto é demonstrado pela ratificação do Protocolo de Palermo, instrumento criado no âmbito da ONU que configura, até os dias de hoje, como principal documento que trata sobre o tráfico de pessoas.

Desse modo, objetiva-se que a perspectiva de Direitos Humanos esteja presente em cada um dos processos formadores do ciclo de vida das políticas públicas, visando como objetivo final o cumprimento do direito de todas as pessoas – tal característica é que a diferencia das políticas públicas tradicionais. Outra importante característica das políticas públicas com perspectiva de Direitos Humanos é o fato dessa ser holística. Dessa forma, parte-se da noção de que os Direitos Humanos são inter-relacionados, interdependentes e indivisíveis, devendo abarcar toda a PP estatal.

A partir do exposto, o presente trabalho busca inter-relacionar os temas de PP e Direitos Humanos, com enfoque na atuação política estatal de enfrentamento ao tráfico de pessoas. A elaboração se fundamentou no método dedutivo, fazendo referência às normas e regras e aos casos a que possam ser referidos, além do dialético, estudando as normas jurídicas

como fruto de construções culturais, baseado na lógica do conflito (GUSTIN; DIAS, 2010).

## **1 POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Com base nos autores que estudam esse tema, analisa-se a teoria das Políticas Públicas (PP) antes de se aprofundar nas políticas públicas propriamente ditas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Primeiramente, são inúmeras definições trazidas por importantes autores sobre o que seria uma política pública, no entanto, resolveu-se trazer o exposto por Celina Souza que, após analisar diversas definições, concluiu da seguinte forma:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). (SOUZA, 2007, p. 69).

Essa definição traz intrínseca a noção de que governos democráticos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações no mundo real.

Ainda de acordo com a autora (SOUZA, 2007), outros elementos imprescindíveis para uma completa definição de políticas públicas são: (a) com a criação delas observa-se o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; (b) a políticas públicas envolve vários atores e níveis de decisão, havendo importantes participantes formais – governo – e informais – sociedade civil, acadêmicos; (c) é abrangente, não se limitando a leis e regras; (d) é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; (e) é uma política de longo prazo, no entanto, também traz impactos a curto prazo, e; (f) vai além da decisão e proposição, implicando implementação, execução e avaliação.

Já os autores Daniel Vázquez e Domitille Delaplace (2004) defendem que o objetivo final das políticas públicas é dar racionalidade às ações governamentais que se utilizam de recursos públicos, buscando, assim, o maior bem-estar de modo mais eficiente. De acordo com os autores, é possível observar essa racionalidade no seu ciclo de vida, sendo esse um processo infinito em que não há hierarquia entre as fases como se mostra a seguir.

Primeiramente, há o surgimento de um problema público, em outras palavras, um problema que afeta muitas pessoas, entra na agenda pública e passa a ser responsabilidade de algum órgão governamental que crie/analise as políticas públicas cabíveis (VÁZQUES; DELAPLACE, 2004). No presente artigo, o problema público que se enfrenta é o tráfico de pessoas, e o ente responsável diretamente pela formulação de políticas públicas sobre esse tema é o Ministério da Justiça, mais especificamente a Secretaria Nacional de Justiça.

A segunda e a terceira fase do ciclo de vida das políticas públicas, (a) estruturação do problema e construção das múltiplas possíveis soluções e (b) tomada de decisões, são consideradas fases políticas, onde são refletidas as ideologias e interesses em conflito dos agentes que criam as políticas públicas. Em suma, tais passos consistem em especificar as causas do problema, suas possíveis soluções e, dentre as soluções, refletir sobre qual(is) é a mais adequada tecnicamente frente às evidências que se possui (VÁZQUES; DELAPLACE, 2004).

No Brasil, a política pública permanente de combate ao tráfico de pessoas é a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, tal política foi elaborada com participação de representantes do Poder Executivo Federal, do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho, sendo coordenado pelo Ministério da Justiça, (da Secretaria dos Direitos Humanos e da Secretaria de Políticas para as Mulheres). Esse grupo de trabalho se dividiu em três subgrupos temáticos relativos aos eixos de prevenção, atendimento às vítimas e defesa e responsabilização, que se reuniram independentemente e apresentaram conclusões. Após a aprovação da proposta da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, esta foi submetida à consulta pública pelo período de 17 dias em junho de 2006, visando maior mobilização da sociedade civil, até que foi instituída por Decreto em outubro de 2006 (MJ, 2010a).

A quarta fase se refere à implementação das políticas públicas, a sua colocação em prática (VÁZQUES; DELAPLACE, 2004). A implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, por ser uma política pública complexa e multifacetária, se dá por meio da criação de Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), que estabelecem metas de curto, médio e longo prazo que devem ser cumpridas dentro do período determinado para sua vigência. Atualmente está em vigência o III PNETP, aprovado em julho de 2018.

Tais planos obedecem às diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Por fim, a quinta fase é a avaliação, etapa mais técnica realizada em diversos momentos do ciclo, não apenas no final (VÁZQUES; DELAPLACE, 2004). Durante a implementação dos PNETP diversos relatórios de monitoramento foram sendo publicados, trazendo dados que demonstravam metas e resultados obtidos com a concretização desses planos. Pode-se observar a dinamicidade da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas por meio dos PNETP, pois apesar de se tratar de uma política públicas permanente, há a renovação do ciclo a cada novo Plano, que retorna à segunda fase de (re)estruturação do problema após refletir sobre o progresso realizado – ou não – no Plano anterior. Desse modo, o ciclo de vida dessa política pública permanece vivo, o que permite sua renovação.

É importante ressaltar que a política pública tratada no presente artigo não é a única ação governamental que visa o combate ao tráfico de seres humanos. Por se tratar de um crime multidimensional seu combate também é feito (in)diretamente por outros meios, como políticas voltadas ao combate da violência doméstica, trabalho escravo, trabalho infantil, etc.

Como já mencionado, o principal objetivo das políticas públicas é dar racionalidade ao uso de recursos no cumprimento de atividades estatais. Assim, independentemente da atividade, o Estado deve fazer bem, de forma eficiente. No entanto, quando se trata do enfrentamento ao tráfico de pessoas, faz-se necessário trazer a perspectiva de Direitos Humanos para as políticas públicas, pois se trata de crime que coloca em risco valores fundamentais dos indivíduos, como liberdade pessoal, integridade física, liberdade sexual, entre outros.

De acordo com Vázques e Delaplace (2004), ao se trazer essa perspectiva de Direitos Humanos para as políticas públicas, resta claro que há ênfase nas obrigações internacionais assumidas pelo Estado, devendo estas servir como molde das políticas, independente da forma como será realizado. No caso brasileiro, esse aspecto é demonstrado, principalmente, com a ratificação do Protocolo de Palermo em 2004, instrumento criado no âmbito da ONU que configura, até os dias de hoje, como principal instrumento internacional que trata sobre o tráfico de pessoas. Além disso, traz em seu art. 9 – que trata sobre a prevenção do tráfico de pessoas – a obrigação dos Estados Partes em estabelecer políticas abrangentes de

enfrentamento, resultando na criação Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas dois anos depois da ratificação.

Ainda, tais autores, ao questionar como integrar a perspectiva de Direitos Humanos para as políticas públicas, respondem que essa integração se dá “[...] através da identificação das obrigações internacionais provenientes do Direito Internacional de Direitos Humanos aplicadas às ferramentas já existentes de PP.” (VÁZQUES; DELAPLACE, 2004, p. 50). Desse modo, objetiva-se que a perspectiva de Direitos Humanos esteja presente em cada um dos processos formadores do ciclo de vida das políticas públicas, visando como objetivo final o cumprimento do direito de todas as pessoas – tal característica é que a diferencia das políticas públicas tradicionais. Assim, ao se tratar da estruturação do problema público, busca-se o exercício do direito relacionado a esse problema, por exemplo, no caso do problema da violência familiar, tem-se como objetivo o respeito ao direito a uma vida livre de violência.

Quando se trata do tráfico de pessoas, almeja-se o exercício de diversos direitos tendo como objetivo maior a dignidade da pessoa humana, podendo-se mencionar direito a uma vida livre de violência, a liberdade de ir e vir, liberdade de trabalho, liberdade sexual, entre outros. Ao se observar sob um grande aspecto, é possível observar outra importante característica das políticas públicas com perspectiva de Direitos Humanos trazida por Vázquez e Delaplace (2004), que é o fato desta ser holística. Dessa forma, parte-se da noção de que os Direitos Humanos são inter-relacionados, interdependentes e indivisíveis, devendo abarcar toda a política pública estatal. Desse modo, o todo importa mais que a soma das partes. “Políticas públicas repercutem na economia e na sociedade, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.” (SOUZA, 2007, p. 69).

Como consequência, há a necessidade de um amplo comitê de coordenação intersetorial, com participação de todos os poderes do governo (executivo, legislativo e judiciário), órgãos autônomos, atores da sociedade civil e acadêmicos, além disso, se possível, organismos internacionais. E, conforme mencionado anteriormente, a elaboração da Política nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e seus Planos se deu por um grupo de trabalho designado para tal finalidade, composto por representantes de diversos setores do governo e da sociedade civil organizada.

## 2 VISIBILIDADE DO GOVERNO BRASILEIRO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Quando se discute uma política pública, há a necessidade de se entender o espaço que cabe ao governo na sua definição e implementação. Com base na teoria trazida por Celina Souza (2007), esta defende que existe uma “[...] autonomia relativa do Estado [...]” quanto a possuir um espaço próprio de atuação na definição de políticas públicas, que, entretanto, não deixa de ser permeável a influências externas e internas.

O principal foco analítico da PP está na identificação do tipo de problema que a PP visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da PP. (SOUZA, 2007, p. 84).

Conforme será mais bem explanado a seguir, o governo brasileiro sofreu influências em âmbito internacional com a aprovação do Protocolo de Palermo em 2000, que se seguiu por pressões internas com a publicação de um estudo, em 2002, com indicadores que mostraram o problema, conjuntamente com a falta de medidas governamentais para enfrentá-la. Isso resultou na entrada do tráfico de pessoas na agenda pública brasileira, seguida pela criação de uma política pública permanente sobre o tema.

A atuação do governo brasileiro frente ao tráfico de pessoa é observada concretamente desde o ano 2000, nota-se tal marco temporal, pois em dezembro de daquele ano foi realizado o primeiro Seminário Internacional, na cidade de Brasília, DF, visando discutir o tema em tela à luz do Protocolo de Palermo (ONU, 2000), recém-aprovado. Desde então, o Brasil vem tomando posições e executado ações visando o combate a esse delito, sendo feito inicialmente por meio de acordos de cooperação com organismos internacionais (MJ, 2010a). A abordagem aqui realizada sobre a evolução da atenção dada pelo Brasil é feita de forma cronológica, conforme os eventos ocorreram a partir do ano de 2000.

O seminário mencionado resultou na elaboração de um Programa de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos, elaborado pelo Centro Internacional para Prevenção do Crime, da Organização das Nações Unidas (ONU), em conjunto com a Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República. Tal projeto foi assinado em dezembro de 2001, com transferência de recursos ao Brasil em janeiro de 2002 (MJ, 2010a).

Para garantir a implementação das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas estabelecidos nesse programa, determinou-se que esse seria coordenado pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), do Ministério da Justiça (MJ). Assim, a SNJ constituiu uma equipe e se tornou a principal responsável pelas políticas públicas brasileiras referentes ao tema, o sendo até os dias atuais (MJ, 2010a).

É importante ressaltar ainda que, em 2002, foi realizada a primeira pesquisa referente ao tráfico de pessoas no Brasil, a Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF), dando ainda maior visibilidade ao tema. Pela primeira vez, houve um mapeamento do tráfico para fins sexuais no Brasil, apresentando de forma detalhada as rotas nacionais e internacionais, além de estatísticas (LEAL; LEAL, 2002). Esse demonstrativo aumentou as preocupações do governo acerca desse delito, o impedindo, de uma vez por todas, de permanecer inerte frente ao tema.

Conforme exposto por Vázquez e Delaplace (2004), a realização de informes e avaliações sobre o cumprimento dos Direitos Humanos resultou no interesse crescente da comunidade internacional, o que refletiu nas preocupações internas dos Estados. Tais investigações estabelecem panoramas sobre a realidade empírica, demonstrando (a) a avaliação da situação dos Direitos Humanos da população em geral ou de grupos específicos, ou (b) a medição do grau de descumprimento das obrigações do Estado – em matéria legislativa, administrativa, programática ou orçamentária para gerar condições propícias à realização dos Direitos Humanos no país.

Essa inquietação refletiu na assunção de compromissos pelo país. Tanto que, pela primeira vez, o Plano Plurianual (PPA) da União de 2004 a 2007 (BRASIL, 2004b), incluiu ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, destinando recursos para a capacitação de profissionais e para a realização de diagnósticos e pesquisas. A reserva de recursos para esse fim permanece até os dias atuais, pois o PPA de 2016 a 2019 (BRASIL, 2016a) também conta com diretrizes de fortalecimento do enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Nesse contexto de aumento de visibilidade desse crime, a partir de 2004, a SNJ passou a firmar parcerias com os Estados brasileiros e demais Ministérios, além de lançar a primeira Campanha Nacional de esclarecimento sobre a questão, cujo tema principal foi o tráfico de mulheres



para fins de exploração sexual. Ainda, no mesmo ano de 2004, o governo brasileiro promulgou o principal instrumento internacional de combate ao tráfico de seres humanos, por meio do Decreto n. 5.017 (BRASIL, 2004a): o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, conhecido como Protocolo de Palermo.

No ano seguinte, em 2005, seguiram diversas outras medidas de sensibilização, como a realização de ampla capacitação de policiais civis, militares, rodoviários e federais, realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, em colaboração com a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Também se destaca as diversas oficinas regionais produzidas por todo o Brasil, que culminou na elaboração de um “Manual sobre Tráfico de Pessoas para fins de Exploração Sexual” (MJ, 2010a).

No que tange a legislação penal brasileira, o tráfico de pessoas, na redação original do Código Penal (BRASIL, 1940a), era definido apenas como “Tráfico de mulheres” em seu art. 231, estando no Capítulo V - “Do lenocínio e do tráfico de mulheres”, Título VI - “Dos crimes contra os costumes”, da Parte Especial. Na época, se criminalizava apenas a promoção ou facilitação da entrada, no Brasil, de mulher visando exercer a prostituição, ou a saída de mulher que busca se prostituir no estrangeiro.

Até que em março de 2005, com a nova preocupação com o tema pelo governo, foi aprovada a Lei n. 11.106 (BRASIL, 2005), alterando o art. 231 e acrescentando o art. 231-A ao Código Penal, sob o Capítulo V, que passou a ser denominado “Do lenocínio e do tráfico de pessoas”. O delito do art. 231 passou a ser tipificado como “Tráfico internacional de pessoas”, as alterações realizadas no *caput* do artigo foram apenas a adição da ação de “intermediar” e a substituição do termo “mulheres” por “pessoas”. Ainda, foi acrescido o art. 231-A, tratando sobre o “Tráfico interno de pessoas”, sendo a promoção, intermediação ou facilitação, no Brasil, do recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de indivíduo que venha a se prostituir.

Nota-se que, apesar de representar avanço em relação à redação original, a alteração do tipo penal de tráfico de pessoas ainda era insuficiente frente aos compromissos internacionais adotados pelo Brasil. O Protocolo de Palermo, como já mencionado, dispunha definição extremamente abrangente acerca do crime, com as diversas

finalidades de exploração. Já a lei brasileira se limitou à preocupação com a exploração sexual, mais especificamente com o exercício da prostituição, adotando uma definição ainda pobre em comparação ao determinado pelo instrumento internacional.

Em oposição a esse avanço limitado da legislação penal, no âmbito das políticas públicas, a SNJ estava visando a elaboração de uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – a seguir denominada como Política ou Política Nacional. Tal Política contou com ampla discussão com a sociedade civil, os organismos internacionais e o governo brasileiro, havendo, ainda, a participação ativa de nove ministérios. Sua elaboração foi realizada pelo Poder Executivo, em conjunto com o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho. Depois de concluído, houve sua submissão à consulta pública visando garantia de legitimidade, culminando na realização do Seminário “A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” (MJ, 2010a).

Dessa maneira, em outubro de 2006, houve a instituição da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, por meio do Decreto n. 5.948 (BRASIL, 2006). Essa política deu base para a criação dos futuros Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Cabe mencionar apenas que o I PNETP foi instituído em janeiro de 2008, com conclusão prevista para 2010.

Voltando à ordem cronológica dos acontecimentos, em 2009, houve o retorno da preocupação acerca da definição penal de tráfico de pessoas, alterando-se o Código Penal através da Lei n. 12.015 (BRASIL, 2009). Assim, o Título VI, da Parte Especial, passou a ter a seguinte redação “Dos crimes contra a dignidade sexual”, e seu Capítulo V, “Do lenocínio e do tráfico de pessoas para fim de prostituição ou outra forma de exploração sexual”. Além disso, a redação do art. 231 também foi alterada, passando a ser o tipo penal de “tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual”, em que foi retirada a ação de “intermediar” e adicionou-se como finalidade “outra forma de exploração sexual” além da prostituição. Em consonância, o art. 231-A sofreu mudanças similares ao mencionando, sob a nova denominação “tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual”.

A lei supramencionada não trouxe novidades sobre a definição de tráfico de pessoas, mantendo apenas a modalidade de exploração sexual, que apenas se tornou literal no texto positivado. No entanto, ainda ignoravam-se as demais finalidades trazidas pelo Protocolo de Palermo,

estando a lei penal atrasada, haja vista que o documento internacional foi promulgado em 2004 e a própria Política Nacional já estava de acordo.

Já em 2013, houve a aprovação do II PNETP, com vigência determinada até 2016. Nele foi instituído um Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação desse plano, que ficou responsável pelo acompanhamento da implementação das 115 metas previstas (BRASIL, 2013b).

No fim da vigência do II PNETP, em 2016 a legislação penal brasileira se atualizou conforme os compromissos internacionais assumidos, ou seja, com doze anos de atraso da promulgação do Protocolo de Palermo. A Lei n. 13.344 (BRASIL, 2016c) revogou o art. 231 e o art. 231-A, acrescentando o art. 149-A<sup>1</sup> sob a denominação “Tráfico de Pessoas”, transferindo o delito para o Título I da Parte Especial – “Dos crimes contra a pessoa”, no Capítulo VI - “Dos crimes contra a liberdade individual”.

Por fim, mais recentemente foi aprovado o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, oficialmente lançado pelo Ministério da Justiça por meio do Decreto n. 9.440, em julho de 2018 (BRASIL, 2018), tendo perspectiva de duração de quatro anos.

Com base no exposto, é possível notar a origem da preocupação governamental frente ao tema do tráfico de pessoas e como as ações se desenrolaram até julho de 2018, com a aprovação do III PNETP, destacando-se as principais políticas e legislações pertinentes. E como o governo brasileiro formou uma rede de enfrentamento complexa, abrangendo diversas facetas do crime de tráfico de pessoas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Depois de todo o exposto, percebe-se como o governo brasileiro formou uma complexa rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, abarcando as inúmeras facetas do crime. A atenção dada ao tema se deu a partir de 2000, com a criação do Protocolo de Palermo, que refletiu em âmbito brasileiro. Consequentemente, houve a criação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e, após, os Planos Nacionais de

<sup>1</sup> “Tráfico de Pessoas

Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de:

I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo;

II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo;

III - submetê-la a qualquer tipo de servidão;

IV - adoção ilegal; ou

V - exploração sexual.” (BRASIL, 1940b)

Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, assim, nota-se concretamente a evolução que houve em diversos seguimentos, principalmente nos âmbitos social, cultural, político, legislativo.

Cada uma das etapas do ciclo de vida das políticas públicas pode ser avaliada e, no caso em tela, como se adota uma perspectiva de Direitos Humanos baseada em padrões internacionais, os indicadores farão referência ao cumprimento dos direitos. No entanto, se nota como há uma falta de metodologia para avaliação da política pública de tráfico de pessoas brasileira, o que é extremamente prejudicial, haja vista que os indicadores são elementos centrais para que se possa realizar a avaliação ao se criar uma perspectiva quantitativa, além de definir métodos e critérios de medição mais sistemáticos.

Mesmo tendo-se em mente a dificuldade de se medir a situação de Direitos Humanos, em razão de seus aspectos subjetivos, defende-se a necessidade de uma melhor avaliação de impacto da política pública discutida, para observar se a política conseguiu melhorar o cumprimento dos Direitos Humanos e, se caso negativo, haja uma reformulação da estruturação do problema e do desenho da política.

Ainda, é importante ressaltar que o governo brasileiro passa por uma crise econômica que, inevitavelmente, gera corte de gastos dos ministérios e de suas políticas públicas, o que pode ter afetado o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Isso pôde ser percebido em razão da não realização dos prêmios preconizados pelo II PNETP, e de diversas medidas no âmbito cultural que também não foram concretizadas.

Entretanto, com a recente aprovação do III PNETP, obtêm-se nova perspectiva positiva, esperando-se que a atenção do governo ao delito retorne de forma veemente. Inclusive, que o Ministério da Justiça e a Secretaria Nacional de Justiça restitua a ampla transparência adotada em suas políticas, como ocorreu até 2016.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Publicação Original. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 jul. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.html). Acesso em: 12 jul. 2018.

BRASIL. Decreto n. 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 mar. 2004a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm). Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. Decreto n. 5.948, de 26 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5948.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5948.htm). Acesso em: 22 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 6.347, de 8 de janeiro de 2008. Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 2008a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6347.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6347.htm). Acesso em: 22 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 9.440, de 3 de julho de 2018. Aprova o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jul. 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9440-3-julho-2018-786934-publicacaooriginal-155960-pe.html>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 2004b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10933-11-agosto-2004-533373-publicacaooriginal-16736-pl.html>. Acesso em: 24 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 11.106, de 28 de março de 2005. Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 ago. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11106.htm#art231](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11106.htm#art231). Acesso em: 24 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008b. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 abr. 2008. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11653-7-abril-2008-573724-norma-pl.html>. Acesso em: 26 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 12.015, de 7 de agosto de 2009. Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei nº 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mar. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12015.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12015.htm#art2). Acesso em: 24 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jan. 2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm). Acesso em: 20 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.344, de 6 de outubro de 2016. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 out. 2016c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13344.htm#art16](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13344.htm#art16). Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASIL. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Justiça, 2 ed., 2008c. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos/2008cartilhapnep.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. **II Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2013b. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos\\_ii-plano-nacional/ii-plano-nacional.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos_ii-plano-nacional/ii-plano-nacional.pdf). Acesso em: 28 jun. 2018.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Secretaria de Direitos Humanos. Portaria Interministerial n. 634, de 25 de fevereiro de 2013. Aprova o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - II PNETP e institui o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 fev. 2013c. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexo\\_gi\\_monitoramento/portaria-interministerial-no-634-de-25-de-fevereiro-de-2013.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexo_gi_monitoramento/portaria-interministerial-no-634-de-25-de-fevereiro-de-2013.pdf). Acesso em: 20 mai. 2018.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima (org.). **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial – PESTRAF: Relatório Nacional**. Brasília: CECRIA, 2002. Disponível em: [http://www.childhood.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Pestraf\\_2002.pdf](http://www.childhood.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Pestraf_2002.pdf). Acesso em: 20 mai. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas é lançado**. Brasília, DF, 5 jul. 2018a. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-84>. Acesso em: 14 jul. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Justiça. **Avaliação sobre o progresso do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP)**. Brasília, DF: UNODC, dez. 2014a. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/arquivos-geral/avaliacao-do-ii-pnetp\\_publicau00e7u00e3o.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/arquivos-geral/avaliacao-do-ii-pnetp_publicau00e7u00e3o.pdf). Acesso em: 2 jun. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Justiça. **Matriz Nacional de Formação em Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília, DF: UNODC, 2013. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/formacao-em-etp/anexos/matriz-formacao.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Justiça. Portaria SNJ n. 31, de 20 de agosto de 2009. Estabelece diretrizes para o funcionamento dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 ago. 2009. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=213493>. Acesso em: 20 mai. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Justiça. **Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**, 1. ed. Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/etprelatorioplanonacional.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania. **8º Relatório de Monitoramento: II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos-gi-ii/8-orelatorio-de-monitoramento-do-ii-pnetp.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Tráfico de pessoas: campanhas**. Brasília, DF, 2018b. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/campanhas/campanhas>. Acesso em: 20 jul. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Tráfico de pessoas: enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <http://justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/leia-mais/leia-mais>. Acesso em: 12 jun. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Tráfico de pessoas: formação em enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/formacao-em-etp>. Acesso em: 9 jul. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Tráfico de pessoas: política brasileira: Conatrap**. Brasília, DF, 2018c. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/conatrap>. Acesso em: 12 jun. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Tráfico de pessoas: política brasileira: Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/gi-monitoramento>. Acesso em: 12 jun. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Tráfico de pessoas: política brasileira: planos**. Brasília, DF, [2016c]. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/planos>. Acesso em: 20 jul. 2018.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Tráfico de pessoas: prêmios e concursos.** Brasília, DF, [2014c]. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/premios-e-concursos>. Acesso em: 7 jul. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Tráfico de pessoas: prêmios e concursos: Prêmios Libertas.** Brasília, DF, [2011]. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/premios-e-concursos/premio-libertas>. Acesso em: 7 jul. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Tráfico de pessoas: prêmios e concursos: Simone Borges Felipe.** Brasília, DF, 2014d. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/premios-e-concursos/simone-borges-felipe>. Acesso em: 7 jul. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. Secretaria Nacional da Justiça e Cidadania. **9º Relatório de Monitoramento: II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.** Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos-gi-ii/9o-relatorio-gi.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Portaria n. 1.129, de 13 de outubro de 2017. Dispõe sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2-C da Lei nº 7998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PI MTPS/MMIRDH n. 4, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 out. 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=351466>. Acesso em: 7 jul. 2018.

ONU. **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças.** Palermo, nov. 2000. Disponível em: <http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/OIT-Protocolo-de-Palermo.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2018.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; LEITE, Junne M. D. B. Mecanismos Institucionais de Prevenção e Combate ao Tráfico de Pessoas no Brasil. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 19, n. 37, pp. 125-146. Brasília, 2011.

ROCHA, Patrícia Barcelos Nunes de Mattos. Direitos humanos, globalização e soberania. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a.5, n. 250. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/1729/direitos-humanos-globalizacao-soberania>. Acesso em: 27 jun. 2018.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. Hochman, Gilberto (org.). **Políticas públicas no Brasil**. [Livro eletrônico]. Organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. – Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de Direitos Humanos, um campo em construção. SUR. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. v.1, n. 1, jan. 2004. São Paulo, 2004.

# O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: ATORES, INTERESSES E CONFLITOS

## *THE PROCESS OF FORMULATION OF THE STRATEGIC MASTER PLAN OF SÃO PAULO: ACTORS, INTERESTS AND CONFLICTS*

**Grupo de trabalho: Atores, ideias e valores.**

Jacques Felipe Iatchuk Vieira\*

**RESUMO:** Alicerçado na perspectiva de que é fundamental o entendimento dos conflitos e interesses que originam e moldam uma política pública para que seja possível analisá-la de modo qualificado, o presente trabalho retrata o processo de formulação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014) a partir dos documentos e dados públicos disponibilizados pela Prefeitura e pela Câmara Municipal, bem como da cobertura da mídia sobre o assunto. Busca-se trazer à tona os atores envolvidos e as diferenças entre seus interesses quanto ao ordenamento jurídico que organiza a política de desenvolvimento urbano da capital paulista. Nesse sentido, em um primeiro momento é apresentada a trajetória de formulação do PDE-SP, evidenciando as diferentes etapas de elaboração participativa do Projeto de Lei no Poder Executivo e sua tramitação dentro do Poder Legislativo. Em seguida, são identificados os principais atores envolvidos nesse processo, como se deram suas atuações e os interesses que demonstraram, relacionando isso com as próprias características da cidade de São Paulo, em especial no que se refere ao caráter de profundas desigualdades socioespaciais e ao avanço dos territórios visados pelo mercado imobiliário para especulação. Por fim, a título de considerações finais, tendo por referencial teórico a sociologia urbana marxista, relaciona-se os conflitos de interesses expostos durante a formulação do PDE-SP com o embate mais amplo e fundamental da luta pelo espaço urbano no capitalismo, qual seja, aquele entre o valor de uso e o valor de troca da cidade, e as consequências desse embate no produto final da lei.

**Palavras-chave:** Plano Diretor. Sociologia Urbana. Análise de Política Pública. Direito Urbanístico. São Paulo.

**ABSTRACT:** *Based on the perspective that it is fundamental to understand the conflicts and interests that originate and shape a public policy in order to be able to analyze it in a qualified way, this paper portrays the process of formulation of the Strategic Master Plan of São Paulo from public documents and data provided by the City Hall and the City Council, as well as media coverage on the subject. It seeks to bring to light the actors involved and the differences between their interests regarding the legal system that organizes the urban development policy of the state capital. In this sense, at first, the Strategic Master Plan's formulation trajectory is presented, highlighting the different stages of participatory drafting of the Bill in the Executive Power and its processing within the Legislative Power. Then, the main actors involved in this process are identified, as well as their actions and the interests they have shown, relating this with the characteristics of the city of São Paulo, especially with regard to the character of deep socio-spatial inequalities and the progress made by the territories targeted by the housing market for speculation. Finally, by way of final considerations, based on marxist urban sociology as the theoretical framework, the conflicts of interests exposed*

\* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), bacharel em Direito pela mesma instituição. E-mail: jf.iatchuk@gmail.com

*during the formulation of the Strategic Master Plan are related to the broader and more fundamental struggle of the struggle for urban space in capitalism, namely, that between the value of use and the exchange value of the city, and the consequences of this clash in the final product of the law.*

**Keywords:** *Master Plan. Urban Sociology. Public Policy Analysis. Urban Law. São Paulo.*

## **INTRODUÇÃO**

São Paulo é a maior cidade de todo o sul global. Há décadas, apresenta-se como o “[...] coração econômico do Brasil.” (DÉAK; SCHIFFER, 2007), sendo foco de investimentos e interesses nacionais e internacionais. Consequentemente, tendo em vista o fato de que as condições materiais de funcionamento do modo de produção capitalista fazem com que o espaço se torne também uma mercadoria (VILLAÇA, 2015), os territórios urbanos de São Paulo tornaram-se palco de intensas disputas a respeito, entre outros temas, dos rumos a serem tomados por sua política de desenvolvimento urbano. No centro de tais disputas, as características, os instrumentos e os critérios da legislação urbanística municipal, com especial destaque para o Plano Diretor Estratégico, haja vista seu papel de regulamentador jurídico do uso e do funcionamento de todo o espaço municipal.

Nesse sentido, partindo do entendimento do Plano Diretor enquanto política pública que é estruturada a partir da materialização dos conflitos de diferentes interesses sobre quais rumos a cidade deve seguir, o presente trabalho busca retomar o processo de formulação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014) para evidenciar, em um primeiro momento, a forma como se deu o processo, mas também os atores envolvidos, deixando claro como se deram suas atuações ao longo desse período e, principalmente, quais os entendimentos de cidade que esses atores estavam buscando consolidar na legislação urbanística municipal. Trazer à tona esses fatos é, também, deixar claros os conflitos ocorridos durante a formulação do Plano Diretor de São Paulo, os quais (com diferentes formas, mas essências iguais) têm sido recorrentes ao longo da história dessa metrópole.

### **1 A SÃO PAULO URBANA**

São Paulo é a maior cidade de todo o sul global, sendo destaque nacional e internacional em questões como economia, turismo, cultura e diversidade. Ela abriga mais de 12 milhões de habitantes (IBGE, 2018a),

sendo, com isso, a 7ª cidade mais populosa de todo o mundo. Em média, são aproximadamente 8 mil habitantes por cada um dos seus 1.521 km<sup>2</sup> (IBGE, 2018b), e a quase totalidade dessa população (99%) reside em áreas urbanas. Para organizar politicamente esse território, a cidade é dividida em 31 prefeituras, que são subdivididas em 96 distritos.

Além disso, como consequência da própria formação brasileira, a população paulista tem origens muito diversas, com destaque para as migrações internas de grandes massas populacionais advindas de todas as regiões do país e dos milhões de imigrantes originários de variadas partes do mundo que vieram para a capital paulista. Consequentemente, São Paulo tem a interessante característica de possuir territórios intrinsecamente relacionados com culturas estrangeiras. Há bairros diretamente relacionados com as tradições italiana, portuguesa, espanhola, japonesa, libanesa, entre outras. Ainda, como maior cidade do continente, atraiu também grandes populações dos países vizinhos, com presença marcada de bolivianos, colombianos, peruanos etc. E também há, na estrutura paulistana, destaque especial (mesmo que seja algo insistentemente invisibilizado pelo Poder Público e pela grande mídia) para os territórios negros<sup>1</sup>, historicamente relacionados com a resistência da população negra à opressão estrutural da sociedade capitalista brasileira (ROLNIK, 2017).

A respeito da Região Metropolitana de São Paulo (RM-SP), a qual agrega 39 municípios com profundo processo de conurbação em uma única mancha urbana, ela tem mais de 21 milhões de habitantes, muito menos concentrados do que na capital, com uma média de 2,6 mil habitantes por cada um de seus quase 8 mil km<sup>2</sup>. Esses números a tornam a 5ª maior aglomeração urbana do mundo (BREMAEKER, 2016). Para se ter uma ideia da dimensão que essa região metropolitana tem, em um comparativo nacional, os residentes na RM-SP são mais do que toda a população das regiões Norte ou Centro-Oeste, e ela é maior que o estado de Minas Gerais. Também, representa sozinha aproximadamente um quarto da região Sudeste e um décimo de toda a população brasileira. São grandezas próprias de um país.

---

<sup>1</sup> “A história desses territórios é marcada pela estigmatização: se no mundo escravocrata devir-negro era sinônimo de sub-humanidade e barbárie, na República do trabalho livre virou marca de marginalidade. O estigma se formulou a partir de um discurso etnocêntrico e uma prática repressiva: do olhar vigilante do senhor na senzala ao pânico do sanitarista em visita ao cortiço; do registro esquadrinhador do planejador urbano à violência das viaturas policiais nas vilas e favelas.” (ROLNIK, 2017, p. 206)

Em relação à economia, o PIB do município de São Paulo ultrapassa os 650 bilhões de reais (IBGE, 2015)<sup>2</sup>, representativo de 10,85% do nacional. Fosse ele um estado, ocuparia o 3º lugar no *ranking* do PIB nacional, atrás somente do restante do estado de São Paulo e, por diferença mínima, do Rio de Janeiro. Ademais, o *PIB per capita* no município é de R\$54.357,81, sendo o terceiro maior dentre as capitais, atrás apenas de Vitória/ES e do Distrito Federal. A RM-SP, por sua vez, tem seu Produto Interno Bruto superior a 1 trilhão de reais, correspondente a aproximadamente 17,64% do PIB brasileiro. Isso faz com que seja possível classificar a RM-SP como “[...] o maior polo de riqueza nacional.” (IPEA, 2013).

Esse aglomerado que se formou tendo por centro de referência a cidade de São Paulo tem a maior concentração populacional do país, é centro de decisões políticas e de oferta de serviços, polo de turismo e abrigo de sedes de empresas transnacionais, além de ter um complexo industrial e importante centro financeiro<sup>3</sup>. Todas essas características tornam a RM-SP absolutamente central para as discussões a respeito dos rumos da economia nacional. E também fazem com que essa região seja de enorme interesse das elites que têm por objetivo apenas a acumulação.

Nesse sentido, a respeito do papel de São Paulo no âmbito econômico brasileiro, podemos afirmar que ela:

[...] é o coração econômico do Brasil e assim tanto seu desenvolvimento em geral como as características específicas de seu desenvolvimento estão entrelaçadas com o desenvolvimento econômico e social do Brasil como um todo. [...] sua magnitude e dinamismo, mas também sua fraqueza estrutural, são a um só tempo, uma consequência e um meio de reprodução, são uma parte orgânica, do desenvolvimento do país. (DÉAK; SCHIFFER, 2007, p. 02).

Consolida-se, conseqüentemente, uma relação metonímica de São Paulo com o Brasil, sendo essa cidade uma representação das características sociais que compõem o país, com destacada acentuação das contradições de classe, raça e gênero que permeiam o desenvolvimento brasileiro. São Paulo é onde a realidade brasileira de colossais desigualdades é mais

<sup>2</sup> A maior parte desse valor é referente ao setor de Serviços, em ascendência, com 72,7% de participação. Por sua vez, o setor da Indústria vem reduzindo sua participação, compondo apenas 9,8% do PIB do município. Apesar disso, o município de São Paulo continua sendo o maior polo industrial do país, com participação percentual de 5,5% (IBGE, 2015).

<sup>3</sup> A Bolsa de Valores de São Paulo (BM&F BOVESPA S.A.), cuja origem remonta a 1890, é uma das maiores e principais bolsas do mundo, dando papel de destaque para São Paulo também no âmbito do mercado financeiro.

palpável. Como tentaremos demonstrar, existe uma São Paulo da elite e uma São Paulo da classe trabalhadora, com realidades sociais, culturais, políticas e estruturais absolutamente diferentes. E, mais do que isso, têm entre si uma relação de dualidade, em que não se pode analisar essas diferenças apenas como elementos de moderno e de arcaico independentes (ARANTES, 1992). Na verdade, um é produto e produtor do outro, em uma constante relação dialética.

A origem disso está relacionada com o fato de que:

A sociedade brasileira é profundamente diferente das sociedades dos países centrais do capitalismo mundial. [...] Florestan Fernandes a chamou de sociedade de *elite*, como distinta de *burguesa*, como uma super-privilegiada classe dominante. Já a base material dessa sociedade é a reprodução de uma peculiar modalidade de acumulação, ou desenvolvimento, que tem origem no *status* colonial do Brasil anterior a Independência (1822) e reproduzido desde então. Nesse processo, o excedente produzido pela sociedade é dividido em duas partes, uma das quais é reinvestida na expansão da produção (e nesse sentido, é reprodução ampliada, um processo de acumulação), enquanto a outra parte é constantemente drenada e enviada para o exterior – expatriada – sob a forma de pagamento de juros, remessa de lucros, termos desfavoráveis de comércio e crônico déficit em serviços (pagamento de fretes e seguros no comércio exterior) sem qualquer tipo de contrapartida, de forma que muito pouco é acumulado. É acumulação, então, mas não de *todo* o excedente produzido, daí a denominação de *acumulação entravada*. As características distintivas de tal economia: taxas de juros astronômicas; inexistência de crédito de longo prazo ou moeda estável; desnacionalização da produção, especialmente em áreas-chave da indústria e infraestrutura precária, seriam vistos em uma sociedade capitalista burguesa (tal como as existentes em países ‘desenvolvidos’), como fraquezas estruturais da economia, quando na verdade são, no Brasil, os principais instrumentos da contínua reprodução do *status quo*. [...] A sociedade de elite desenvolve suas formas políticas particulares também. Assim, se a democracia é a forma política própria da sociedade burguesa, construída sobre a ideia de bem-comum (Commonwealth) e da concreta igualdade dos cidadãos perante a lei, na sociedade de elite ela se torna uma farsa porque o super-privilegiamento da elite contradiz qualquer noção de bem-comum, e a igualdade perante a lei

simplesmente não existe. [...] A elite faz (uma quantidade ilimitada de inconsequentemente ambiciosas e ridiculamente detalhadas) leis somente para desrespeitá-las, e assim reafirmam sua autoridade em ambos os movimentos: ela pode fazer a lei e ela pode infringi-la no momento seguinte; e essa dinâmica é socialmente aceita como normal. (DÉAK; SCHIFFER, 2007, p. 08-09).

Esse desenvolvimento característico da sociedade brasileira enquanto sociedade de elite acabou por também influenciar na formação dos espaços urbanos. Isso quer dizer que as cidades brasileiras também são produzidas de modo a privilegiar as elites nacionais, independentemente das consequências políticas, econômicas e sociais que isso possa ter. Assim, São Paulo, como local mais intenso dessas contradições, é uma cidade essencialmente desigual, com realidades diametralmente opostas vividas, a mínima distância, por uma elite numericamente mínima e uma esmagadora maioria de membros da classe trabalhadora. No país onde seis pessoas controlam a mesma riqueza que os 100 milhões de habitantes mais pobres, e os 5% mais ricos recebem, por mês, o mesmo que os demais 95% juntos (OXFAM, 2017), a metrópole paulista – “coração econômico” do país – materializa essas distorções e desigualdades na constituição do seu espaço. Não por outro motivo, seguindo a lógica de concentração de renda que rege o país, em São Paulo 1% dos proprietários de imóveis concentra o equivalente a 45% do valor imobiliário municipal<sup>4</sup>.

## **2 A FORMULAÇÃO DO PDE-SP**

Vistas as características que estruturam a cidade de São Paulo, fica evidente que ela é foco de grandes interesses e, conseqüentemente, centro de disputas intensas sobre os rumos que a cidade deve ter. Nesse sentido, o quadro de enormes desigualdades que se estabelecem no espaço urbano paulistano torna a regulamentação legal desse território ainda mais complexa e concorrida. O caso do Plano Diretor Estratégico de 2014 evidencia isso.

O processo de formulação do PDE-SP deu-se em duas fases: em um primeiro momento, a iniciativa se deu a partir de movimentação do Poder Executivo, contando com metodologia participativa, até a

---

<sup>4</sup> O Estado de São Paulo: “1% dos donos de imóveis concentra 45% do valor imobiliário de São Paulo”. 13/08/2016. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,1-dos-donos-de-imoveis-concentra-45-do-valor-imobiliario-de-sao-paulo,10000069287>. Acessado em 04 de maio de 2019.



elaboração do Projeto de Lei; em seguida, a tramitação do referido projeto no Poder Legislativo municipal, até a aprovação da versão final do projeto e posterior envio para sanção pelo Prefeito. Vejamos, portanto, como se deu o desenvolvimento da lei em cada uma dessas esferas de Poder.

## 2.1 O Processo Participativo do Poder Executivo

Em primeiro lugar, cabe destacar que a forma como se dá a construção de uma lei reflete diretamente em seu conteúdo. Ermínia Maricato nos lembra:

[...] sem a participação social a implementação do plano se torna inviável e, ele mesmo, inaceitável ao tomar os moradores como objetos e não como sujeitos. O *processo de formulação participativo* de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições. Isto porque ele pode criar uma esfera ampla de debate e legitimar os participantes com seus pontos de vista diferentes e conflitantes. A constituição e consolidação dessa esfera de participação política é que poderá auxiliar na implementação de um sistema de planejamento e nas reorientações ao plano. (MARICATO, 2000, p. 180).

Consoante a este entendimento, o Estatuto da Cidade tem entre seus pontos mais importantes o fato de obrigar o Poder Público a estabelecer canais de interação direta com a sociedade civil para a construção da legislação urbanística. À vista disso, a lei em questão determina:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (SÃO PAULO, 2001).

Para que a Lei n. 16.050/14 virasse realidade, a gestão Haddad iniciou os esforços por meio de um estudo profundo (SMDU/DEURB, 2013) a respeito das condições da cidade naquele momento. No estudo, realizado em 2013 e que veio a servir de base para as discussões em torno do Projeto de Lei enviado à Câmara Municipal (PL 688/13), foram elencados, com base em uma série de mapas que deixavam clara a situação profundamente desigual do espaço urbano na metrópole paulistana, quais eram os desafios vistos pela administração municipal como centrais para esse novo período da legislação urbanística de São Paulo. Quais sejam: a) fortalecer espaços produtivos e aproximar a oferta de empregos dos locais de moradia; b) planejar a distribuição e implantação adequada de empreendimentos imobiliários e de grandes equipamentos de impacto; c) acessar terras urbanas para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) nas áreas centrais e locais adequados, com boa oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas; d) melhorar as condições de habitabilidade e de segurança na posse em assentamentos precários e informais; e) melhorar as condições de mobilidade urbana com ampliação da oferta de transportes coletivos, fortalecimento de modos não motorizados e desestímulo ao uso do automóvel individual; f) proteger e recuperar os patrimônios ambientais e eliminar as áreas de risco de deslizamentos e inundações; e g) melhorar a oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas nos bairros da cidade e adaptar os espaços urbanos às tendências de envelhecimento populacional e às necessidades das pessoas com deficiência. Isto posto, parece-nos que já se colocava como claro aos membros do poder público, àquele momento, o fato de que a legislação elaborada teria de pensar formas de tentar enfrentar as enormes discrepâncias sociais existentes na cidade de São Paulo, resultados da histórica intensificação das contradições da sociedade de elites do Brasil.

Levantados os desafios que a administração municipal acreditava serem centrais para esse novo momento, o início da caminhada em direção ao novo Plano Diretor foi dado pela gestão Haddad na Prefeitura de São Paulo por meio da abertura do processo de discussão<sup>5</sup> e revisão da Lei

---

<sup>5</sup> Todos os documentos, apresentações, arquivos, materiais de apoio, balanços, contribuições e relatórios relativos a esse processo estão disponíveis em versão digital, a quem interessar, para consulta em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>. Acesso em set/2019.

13.430/02<sup>6</sup> (o Plano Diretor até então vigente, elaborado na gestão de Marta Suplicy), com o objetivo de, ao fim, ser elaborado um Projeto de Lei a ser enviado para o Legislativo. Esse processo ocorreu entre abril e setembro de 2013, ao longo de quatro etapas.

A 1ª Etapa (ocorrida entre os dias 27/04 e 26/06) focou na Avaliação Temática Participativa do Plano Diretor de 2002, isto é, entre outras coisas, buscava entender qual a contribuição do PDE-SP até então vigente para a cidade, se conseguiu atingir seus objetivos e se contribuiu ou não para a construção de uma cidade melhor para a população. Também, objetivava-se levantar quais os desafios a serem enfrentados nesse novo período (na ótica da população) e quais os caminhos para superá-los. Para tanto, foram realizadas 7 avaliações temáticas (Objetivos do PDE; Lei de Uso e Ocupação do Solo; Instrumentos de Política Urbana; Habitação; Meio Ambiente; Mobilidade Urbana; e Investimentos Prioritários, Planos Regionais e Planos de Bairros), 4 atividades com segmentos da sociedade (ONGs; Movimentos Populares; Empresários; e Universidades, Sindicatos, Conselhos de Categorias e Associações Profissionais), e a 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo. Participaram dessa etapa 12.342 pessoas e foram recebidas 2.068 contribuições<sup>7</sup>.

A 2ª Etapa (ocorrida entre 08/06 e 27/07) foi a realização de Oficinas Públicas em toda a cidade para o Levantamento de Propostas e Contribuições. Seu objetivo era debater a conjuntura material da cidade naquele momento (incluindo nisso a discussão a respeito dos efeitos dos instrumentos de política urbana utilizados até então, bem como do macrozoneamento do território) e, a partir disso, pensar o modelo de cidade almejado. Foram 31 Oficinas de Propostas (uma em cada subprefeitura), contando com 5.927 participantes e um total de 4.424 propostas elaboradas.

---

<sup>6</sup> De acordo com o art. 293 da Lei 14.340/02, sua revisão, focada na adequação das estratégias, deveria ter ocorrido em 2006, o que não ocorreu justamente devido à falta de participação no projeto enviado pela gestão Kassab (PL 671/07) à Câmara (BONDUKI, 2013). O Estatuto da Cidade, em seu art. 40, §3º, determinava que a revisão da lei deveria ocorrer até, no máximo, 2012. No entanto, somente em 2013, com o início da gestão Haddad, instaurou-se o processo de revisão do PDE.

<sup>7</sup> O tema que recebeu o maior número de contribuições (497, ou seja, 31% do total) foi Habitação, o que faz muito sentido quando temos em mente a situação histórica de relação de irregularidade com a terra de grande parcela da população paulistana. À época da elaboração do PDE-SP, em torno de 30% da população municipal se encontrava nessa condição, com favelas dando abrigo a 1.307.152 habitantes, enquanto loteamentos irregulares tinham um total de 1.739.473 habitantes (CEM, 2016). Durante a década de 1990, as estimativas de moradias em alguma forma de ilegalidade chegavam a 70% do total de imóveis na cidade (MARICATO, 1996).

Também foi aberto, nessa etapa, um canal eletrônico<sup>8</sup> para recebimento de propostas e contribuições.

A 3ª Etapa (que abarcou todo o período de 28/04 a 23/08) constituiu-se na Sistematização das Propostas e Contribuições, de modo a consolidá-las e sistematizá-las para integrarem a minuta do Projeto de Lei. O documento tinha por sustentação a definição de três estratégias para fazer com que a cidade se desenvolvesse de acordo com o que fora exposto pelos anseios da população durante as etapas anteriores. Tais estratégias eram: a estruturação metropolitana; o desenvolvimento de eixos estruturadores; e a redução da vulnerabilidade social e urbana.

Com a minuta elaborada e apresentada à sociedade, deu-se início à 4ª Etapa do processo de revisão participativa do Plano Diretor de São Paulo, a qual foi formada pelas Atividades Devolutivas e Discussões Públicas da Minuta do Projeto de Lei. Buscava-se, aqui, novamente fazer com que a participação popular decidisse o rumo do Plano Diretor, de modo que fosse discutida e avaliada abertamente (tanto de forma presencial quanto pelo canal eletrônico) a minuta elaborada pelo Executivo municipal. Esta 4ª Etapa contou com oito Atividades Devolutivas Regionais e Temáticas (uma por macrorregião<sup>9</sup>), cinco Atividades Devolutivas por Segmento (Universidades; Categorias Profissionais e Centrais Sindicais; Empresários; Movimentos de Moradia; e Associação de Moradores e ONGs) e duas Audiências Públicas. Participaram dessa etapa 1.421 pessoas, com 1.424 contribuições (220 presencialmente e 1.204 por meio do canal eletrônico da Minuta Participativa).

Finalizadas todas essas etapas, houve a elaboração definitiva da proposta de alteração do Plano Diretor pela Prefeitura por meio do Projeto de Lei n.º 688/13. Esse PL foi apresentado à sociedade e então enviado à Câmara Municipal de São Paulo no dia 26 de setembro de 2013. Deu-se início, então, ao momento de tramitação do projeto dentro do Poder Legislativo.

---

<sup>8</sup> O canal eletrônico foi uma ferramenta interessante utilizada pela Prefeitura para possibilitar à população participação no processo de elaboração do novo Plano Diretor, mesmo sem comparecimento presencial às atividades. Para isso, foram criadas três plataformas digitais para a elaboração de contribuições e propostas: as Fichas de Propostas Online (com enfoque em contribuições mais técnicas), o Mapa Colaborativo (que possibilitava indicar ideias para localidades específicas da cidade) e a Minuta Participativa (onde era possível comparar a minuta elaborada e o PDE-SP antigo, além de fazer contribuições sobre o conteúdo da proposta).

<sup>9</sup> As 8 Macrorregiões de São Paulo são: Norte 1, Norte 2, Centro, Sul 1, Sul 2, Leste 1, Leste 2 e Oeste.

## 2.2 A Tramitação no Poder Legislativo

Recebido o PL 688, este entrou na pauta da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA) da Câmara Municipal de São Paulo. O relator escolhido para sistematizar as novas contribuições e apresentar o texto que serviria de base para as discussões finais da elaboração da lei foi o vereador Nabil Bonduki (PT), professor de Planejamento Urbano na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e com proximidade aos movimentos sociais urbanos (em especial os de moradia). Também foi durante o processo de tramitação do projeto dentro da Câmara Municipal que os movimentos sociais iniciaram uma atuação extra-institucional muito forte, inclusive com ocupações de rua em frente à sede do Poder Legislativo.

Durante essa fase do processo de revisão do Plano Diretor Estratégico (que ocorreu entre 26 de setembro de 2013 e 30 de junho de 2014), foram realizadas 58 audiências públicas com cerca de 6 mil participantes e 1200 contribuições por fala, além de 531 propostas recebidas pelo site da Câmara.

Depois de intensas sessões ao longo de oito meses, um substitutivo da CPUMMA aprovado em 1ª votação (o qual recebeu 365 propostas de emendas dos vereadores), outros quatro substitutivos e mais 117 emendas protocoladas em plenário por vereadores ao projeto final (das quais 26 foram aprovadas), finalmente, no dia 30 de junho de 2014 o Plano Diretor foi aprovado por 44 votos a favor e oito contrários em segunda e definitiva votação na Câmara Municipal de São Paulo. Vale destacar aqui o fato de que a base do governo decidiu deixar a votação para o dia 30 (segunda-feira) ao invés de fazê-la na madrugada de sexta-feira para que tudo se fizesse às vistas da população. Sobre isso, afirmou, à época, o líder do governo na Câmara, vereador Arselino Tatto (PT): “Queremos votar isso no barulho do dia e não na calada da noite.”<sup>10</sup>.

A seguir, a Lei 16.050 seguiu para a sanção do prefeito Fernando Haddad, que ocorreu em cerimônia realizada no dia 31 de julho de 2014, no Auditório do Ibirapuera, com presença de aproximadamente 800 pessoas.

Em números gerais, a participação popular no processo institucional de revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo contou com 114 audiências públicas, 25.692 participantes e 10.147 contribuições. Destas, 5.684 foram propostas feitas presencialmente e 4.463 pelas

<sup>10</sup> <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/06/vereadores-aprovam-plano-diretor-de-sp-e-avaliam-emendas.html>. Acesso em set/2019.

plataformas digitais (sendo 1.826 pelas Fichas de Propostas Online, 902 pelo Mapa Colaborativo, 1.204 pela Minuta Participativa e 531 pelo Hotsite da Câmara Municipal). Isso permite dizer que foram abertos canais diretos de manifestação para os habitantes na formulação da nova legislação.

### **3 ATORES E CONFLITOS PELO ESPAÇO URBANO**

No entanto, a tramitação do PDE-SP dentro do Legislativo Municipal não ocorreu sem turbulências e movimentações mais enfáticas na disputa por qual sentido deveria seguir a legislação. O processo de elaboração do novo Plano Diretor de São Paulo evidenciou dois polos com interesses diferentes (e, em geral, quase opostos) a respeito da política de desenvolvimento urbano no município. Esses dois polos de interesses tiveram cada um seu próprio representante mais atuante na elaboração da lei: por um lado, os movimentos sociais e populares (em especial aqueles movimentos estruturados em torno do tema da moradia); de outro, os representantes do mercado imobiliário.

Como mostram as reportagens de jornais da época (ISAÍAS; COELHO, 2015), por um lado o mercado imobiliário se utilizava dos instrumentos que tinha (como a força do lobby sobre os vereadores que tinham recebido enormes quantias de dinheiro para suas campanhas) para barrar os avanços socioespaciais do Plano Diretor, conseguir ainda mais facilidades para construir indiscriminadamente pelo território de São Paulo, e tratar a cidade cada vez mais como fonte de renda direta e especulativa, sem preocupação com as consequências geradas. Em contrapartida, os movimentos sociais se organizaram em torno de intensa participação presencial em todos os espaços de discussão da legislação urbanística municipal e também por meio de ocupações de ruas e da Câmara Municipal, em geral, buscando o fortalecimento das instâncias de gestão participativa e democrática da cidade, bem como a regulamentação de instrumental que tivesse por foco a função social da propriedade e o atendimento a demandas sociais históricas de transformação da realidade da cidade, como intensificação da produção de Habitação de Interesse Social para famílias de baixa renda no centro de São Paulo, investimento no transporte público coletivo e melhora na oferta, distribuição e manutenção de equipamentos e serviços públicos.

É possível destacarmos alguns pontos centrais das disputas entre movimentos sociais e mercado imobiliário durante a elaboração da lei

que deixam claros os entendimentos que cada um desses setores tem em relação a qual deve ser o sentido do ordenamento espacial e qual a função da cidade para eles.

O primeiro conflito interessante de ser citado tem a ver com o interesse do mercado imobiliário de pôr no texto da lei a previsão de construção de um novo aeroporto na cidade de São Paulo, na região de Parelheiros. O projeto, que está em disputa desde a época da elaboração do Plano Diretor, foi derrotado tanto nas negociações dentro da Câmara quanto na Justiça<sup>11</sup>. Isso porque a construção do aeroporto na região em questão traria enorme desequilíbrio ambiental, tendo em vista sua proximidade com áreas de preservação ambiental e com a represa de Guarapiranga, ou seja, territórios protegidos legalmente que estariam em risco. Além disso, a abertura desse enorme empreendimento traria consequências sociais diretas para as pessoas que vivem ali, gerando processos de gentrificação e intensificação da especulação imobiliária na região. Em todos os momentos, os movimentos sociais se posicionaram contrários a essa questão, tanto por sua irresponsabilidade social quanto ambiental.

Outro ponto de disputa foi o Coeficiente de Aproveitamento Básico. Tal ponto do Plano Diretor estabelece os parâmetros possíveis de utilização do solo para construção na cidade, de modo a controlar onde haverá estímulo ao adensamento e onde esse processo se dará de forma mais comedida. No caso do Plano Diretor, se por um lado a proposta da Prefeitura, reforçada pelos movimentos sociais, defendia que o Coeficiente de Aproveitamento Básico fosse igual a 1 (um) (ou seja, garantindo ao proprietário o direito de construir o equivalente a uma vez a área do lote), com limites mais altos para os eixos de transporte público e mais baixos para áreas de preservação ambiental. Tal medida veio em conjunto com a limitação do número de garagens<sup>12</sup> e estabelecimento de um mínimo de número de unidades em empreendimentos residenciais. Dessa forma, orienta-se o crescimento da cidade no sentido da expansão do transporte público, combatendo, ao mesmo tempo, o excesso de carros e o processo de expulsão de populações para localidades sem oferta de serviços públicos. Com isso, houve um enfrentamento com o mercado imobiliário, já que

---

<sup>11</sup> <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/04/ministerio-publico-pede-que-aeroporto-de-parelheiros-nao-seja-incluso-no-plano-diretor-5518/>. Acesso em set/2019.

<sup>12</sup> O que vai no sentido contrário do Plano Diretor anterior, que estabelecia número mínimo de garagens para todos os novos empreendimentos. Algo inaceitável quando tem-se em mente que, em São Paulo, as garagens representam 25% de toda a área construída (LEITE JÚNIOR et al, 2011), e que, segundo dados disponíveis no site do DETRAN/SP, há aproximadamente 73 veículos para cada 100 pessoas na cidade.

estabelecia claros limites à forma como os empreendimentos na cidade devem ser feitos e onde eles devem ser priorizados.

Além disso, também podemos ver essa disputa sobre os rumos do Plano Diretor ao analisarmos a tramitação da Cota de Solidariedade. Ela é um mecanismo regulamentado pelos arts. 111 e 112 do PDE-SP que obriga os empreendimentos imobiliários maiores que 20.000m<sup>2</sup> a destinarem o equivalente a 10% da área construída computável para Habitação de Interesse Social, a qual é destinada a famílias com renda de até seis salários mínimos. Com esse instrumento, há uma ampliação do acesso à terra para produção de moradia popular. No entanto, o *lobby* do mercado imobiliário na Câmara Municipal fez com que, durante a tramitação no Legislativo, a Cota de Solidariedade tenha sido profundamente enfraquecida, já que a ideia inicial presente no Projeto de Lei 688/13 era que a construção de HIS referentes a esse instrumento fosse no próprio terreno ou em terreno próximo, o que serviria para garantir a produção da moradia social em áreas já estruturadas e valorizadas, tratando diretamente a problemática da segregação territorial. Se mantida essa diretriz, a legislação induziria o compartilhamento de áreas por habitações de grupos sociais dos mais diferentes estratos, rompendo com a exclusividade da moradia pelos mais ricos em determinadas áreas privilegiadas. Com as alterações, foi aberta a possibilidade de os empreendedores cumprirem os requisitos da Cota de Solidariedade de maneiras alternativas (art. 112, § 2º), o que, em suma, deixa que paguem para que as habitações sejam construídas em locais afastados de seus empreendimentos. Esse caso evidencia não só uma derrota dos movimentos sociais nas disputas do Plano Diretor, mas também um atentado direto contra a função inicial do instrumento em questão.

Cabe citar também que, entre outros, foram pontos de disputa relevantes que acabaram tendendo para a visão defendida pelos movimentos sociais: a) a manutenção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no texto da lei (e não apenas mantidas, mas também ampliadas e aperfeiçoadas); b) a definição de que 60% das HIS construídas nas ZEIS seriam destinadas a famílias com renda mensal de até três salários mínimos (ou seja, estabelecendo que o foco da política habitacional deveria estar nas famílias com condições financeiras de extrema vulnerabilidade); e c) a presença e regulamentação dos instrumentos oferecidos pelo Estatuto da Cidade para a indução da função social da propriedade urbana, quais sejam, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o



IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos de Dívida Pública<sup>13</sup>.

Importa destacar essas diferentes atuações pois, apesar de as ações dos movimentos sociais serem as mais visíveis, as disputas de interesses por trás da elaboração do Plano Diretor vão muito além daquilo que se vê. Como bem lembra Guilherme Boulos:

Muito se falou das pressões para a aprovação do Plano. É verdade, os avanços obtidos não teriam sido possíveis se não fosse a intensa pressão popular. Mas esta foi apenas a pressão mais visível. Foram inúmeras mobilizações dos movimentos e uma participação ampla nas audiências públicas de debate do PDE. O MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto) permaneceu acampado em frente à Câmara durante sete dias até a aprovação do Plano.

Nem sempre, porém, a maior pressão é a mais visível. Em sua discussão o Plano foi objeto de uma pressão muito mais violenta por parte dos lobistas do mercado imobiliário. A pressão silenciosa de um engravatado pode ter mais efeito que o barulho dos descamisados. A pressão de bastidores dos empresários foi pesada e também incidiu no resultado final do Plano, como vimos no caso da Cota de Solidariedade. Ou alguém se atreveria a subestimar um setor que investiu mais de R\$22 milhões em doação de campanha para os atuais vereadores de São Paulo? (BOULOS, 2015, p. 21-22).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a cidade de São Paulo, que é extremamente rica e diversa, mas também muito segregadora e desigual, tem sido palco de embates intensos a respeito dos rumos que sua legislação urbanística irá tomar. Observar essas disputas a partir das lentes oferecidas pela sociologia urbana marxista nos permite identificar quais os entendimentos que estão por trás das perspectivas do mercado imobiliário e dos movimentos sociais.

Como nos lembra Francisco de Oliveira (1982), as disputas pela gestão da cidade são, de fundo, conflitos a respeito do direcionamento dos recursos e das ações do Estado na produção do espaço da cidade, e a

<sup>13</sup> Tais instrumentos, apesar de serem um ponto importante dos avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade, só são efetivados quando há, pelo Plano Diretor do município, regulamentação e definição dos territórios onde serão aplicáveis. Desse modo, por serem uma forma direta de combate à especulação imobiliária, é de interesse do mercado imobiliário que tais instrumentos não sejam regulamentados e continuem existindo apenas no campo das ideias da legislação federal.

quem estes favorecerão. Como diz o mesmo autor, “[...] o planejamento é uma forma transformada da luta de classes.” (OLIVEIRA apud. VAINER, 2000, p. 117).

No caso aqui analisado, os atores centrais das disputas têm seus interesses claros no que diz respeito ao direcionamento das ações e dos recursos do Estado: enquanto o mercado imobiliário atua na defesa da desregulamentação e de maior liberdade para construir seus empreendimentos de acordo com o que lhe é financeiramente mais interessante, os movimentos sociais se mobilizam pela garantia da prioridade às questões sociais que envolvem a cidade, com especial atenção à melhoria das condições de vida da classe trabalhadora e à qualidade e oferta dos equipamentos e serviços públicos.

O que essas posições diferentes demonstram é justamente um entendimento essencialmente oposto a respeito de qual é a função prioritária do espaço, se atender as demandas do mercado pela intensificação do processo de valorização do valor, ou cuidar de uma melhor qualidade de vida da população. Em outras palavras, a participação desses atores no processo de elaboração do Plano Diretor de São Paulo revela a materialização do conflito entre “[...] o valor de troca da cidade mercadoria e o valor de uso da cidade condição necessária de vida para a classe trabalhadora [...]” (MARICATO, 2015, p. 24).

No entanto, vale lembrar que essa é uma disputa que não se dá por finalizada com a sanção da lei: o embate entre o valor de troca e o valor de uso do espaço é perene e intrínseco ao modo de produção capitalista. Nesse sentido, bases para a política de desenvolvimento urbano de São Paulo (assim como de quaisquer outras cidades no mundo) se darão a partir das movimentações dos atores envolvidos e da correlação de forças destes em cada um dos momentos da nossa sociedade. Ou seja, tais condições serão resultados direto da conjuntura da luta de classes.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Paulo Eduardo. **Sentimento da Dialética na Experiência Intelectual Brasileira**: Dialética e Dualidade segundo Antonio Candido e Roberto Schwarz. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BONDUKI, Nabil. **A revisão participativa do Plano Diretor**. Folha de São Paulo: 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/99144-a-revisao-participativa-do-plano-diretor.shtml>. Acesso em: set. 2019.

BOULOS, Guilherme. **De Que Lado Você Está? Reflexões sobre a Conjuntura Política Urbana no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

BREMAEKER, François. **As Grandes Aglomerações Urbanas no Mundo**. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais, 2016.

Centro de Estudos da Metrópole (CEM). **Estimativas Relativas à Precariedade Habitacional e ao Déficit Habitacional no Município de São Paulo** – Sehab/PMSP e CEM/CEPID. São Paulo: CEM, 2016

DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. A Metrópole de uma Sociedade de Elite. In: S EGBERS, Klaus (et al.). **The making of global city-regions**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2007. Disponível em: [http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c\\_deak/CD/3publ/07sp-metr-elit/07-SP-Met-po.pdf](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/07sp-metr-elit/07-SP-Met-po.pdf). Acesso em: set. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Área territorial brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisa – DPE – Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS. **Estimativas da População Residente no Brasil e Unidades da Federação com Data de Referência em 1º de Julho de 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018a.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.. Em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2015.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil**: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana (Região Metropolitana de São Paulo). 2013.

ISAÍAS, Thaís Lopes Santana; COELHO, Helena Carvalho. O Processo de Aprovação do Plano Diretor de São Paulo: O Papel dos Movimentos Sociais. In: **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 1, n. 2, pp. 260-275, 2015.

LEITE JÚNIOR, Hamilton de França; et al. **Evolução do Espaço Destinado a Automóveis em Relação à Área Total Construída de Edifícios de São Paulo**. 2011. Disponível em: <http://www.hamiltonleite.com.br/LARES2011.pdf>. Acesso em: set. 2019.

MARICATO, Ermínia. As Ideias fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias. In: ARANTES, Otília (et al.). **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o Urbano no Brasil. In: **Revista Espaço e Debates**, v. 6, pp. 36-54, 1982.

OXFAM Brasil. **A Distância Que Nos Une: Um Retrato das Desigualdades Brasileiras**. 2017.

ROLNIK, Raquel. **Territórios em conflito – São Paulo: espaço, história e política**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

SMDU. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; DEURB. Departamento de Urbanismo, Prefeitura de São Paulo. **Revisão do Plano Diretor Estratégico: Desafios para a Revisão do PDE**. 2013. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/arquivos/desafios\\_revisao\\_pde-final.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/desafios_revisao_pde-final.pdf). Acesso em: set. 2019.

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otília (et al.). **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000b.

VILLAÇA, Flavio. O Território e a Dominação Social. In: **Revista Margem Esquerda**, n. 24, pp. 31-36. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

**A NECESSIDADE DA AVALIAÇÃO IN ITINERE PARA  
O MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
O CASO DA RESOLUÇÃO DE CRIAÇÃO DAS  
COORDENAÇÕES DE EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)**

***THE NEED FOR IN ITINERE EVALUATION FOR  
MONITORING PUBLIC POLICIES: THE CASE OF THE  
RESOLUTION TO CREATE EXTENSION COORDINATIONS  
OF THE FEDERAL UNIVERSITY OF UBERLÂNDIA (UFU)***

**Grupo de trabalho: Avaliação de políticas públicas.**

Denilson Carrijo Ferreira\*

Peterson Elizandro Gandolfi\*\*

Taciana Cecília Ramos\*\*\*

**RESUMO:** O presente estudo busca encontrar indicadores que melhor apontem os resultados alcançados pelas Coordenações de Extensão da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), bem como possibilitem a produção de *feedbacks* com vistas ao monitoramento e ajustes da Resolução nº 01/2010 do Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis (Consex) da citada Universidade pública. A formação das Coordenações de Extensão (COEXTs) constitui medida de extrema importância no processo de “curricularização” da extensão universitária no país, visto que acata a previsão constitucional de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas Universidades (artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988). Ademais, a criação de uma Coordenação de Extensão se associa aos aspectos relativos à extensão presentes no Plano Nacional de Educação (PNE) - especialmente em sua estratégia sete, da meta 12 – e tem a ver com os princípios e objetivos previstos no Estatuto da UFU para a democratização do ensino, para a formação discente mais completa e humana e para a troca dialógica com a comunidade externa a qual a instituição também pertence. Baseado em referencial teórico sobre avaliação e monitoramento de políticas públicas, este estudo, em andamento, pretende somar às publicações acadêmicas as experiências obtidas no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior na área de avaliação e monitoramento de seus atos e normas internos, além de apontar possíveis dificuldades em razão da falta de previsão de parâmetros de avaliação nas próprias Resoluções ou em outras que a ela façam referência. De maneira adicional, este trabalho pretende contribuir com a Universidade Federal de Uberlândia na construção de ferramentas gerenciais de controle, monitoramento e avaliação de suas Resoluções internas, entregando material que possa ser aplicado às necessidades da Instituição, auxiliando assim, diretamente na Administração Pública federal. De forma complementar, o estudo poderá ter seus resultados aplicados a outras Universidades que

---

\* Mestrando em Gestão Organizacional pela Faculdade de Gestão e Negócios (FAGEN) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). *E-mail.* denilson\_carrijo@ufu.br.

\*\* Doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FAESP-FGV). *E-mail.* petersongandolfi@gmail.com.

\*\*\* Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário na Atualidade pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). *E-mail.* tceciliaramos@gmail.com.

possuam estrutura e organização interna semelhantes. A pesquisa a ser desenvolvida será baseada em análise documental, partindo das Resoluções publicadas, além de buscar na literatura acadêmica possíveis indicadores já validados que possam ser aplicados à realidade pretendida.

**Palavras-chave:** Monitoramento. Avaliação. Administração Pública. Políticas públicas. Extensão.

**ABSTRACT:** *The present study seeks to find indicators that best point to the results achieved by the Extension Coordinations of the Federal University of Uberlândia (UFU), as well as to enable the production of “feedbacks” with a view to monitoring and adjusting Resolution No. 01/2010 of the Extension Council. , Culture and Student Affairs (Consex) of the aforementioned Public University. The formation of Extension Coordinations (COEXTs) is an extremely important measure in the process of “curricularization” of university extension in the country, as it follows the constitutional provision of inseparability between teaching, research and extension in Universities (article 207 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil from 1988). Furthermore, the creation of an Extension Coordination is associated with the extension aspects of the National Education Plan (PNE) - especially in its strategy 7, of goal 12 - and has to do with the principles and objectives provided for in the UFU Statute for the democratization of education, for the most complete and humane student formation and for the dialogical exchange with the external community to which the institution also belongs. Based on a theoretical framework on evaluation and monitoring of public policies, this ongoing study intends to add to academic publications the experiences obtained from the Federal Higher Education Institutions in the area of evaluation and monitoring of their internal acts and norms, besides pointing out possible difficulties due to the lack of predictive evaluation parameters in the Resolutions themselves or in others that refer to it. In addition, this work intends to contribute with the Federal University of Uberlândia in the construction of management tools for control, monitoring and evaluation of its internal resolutions, delivering material that can be applied to the needs of the institution, thus directly assisting the federal public administration. In a complementary way, the study may have its results applied to other Universities that have similar structure and internal organization. The research to be developed will be based on documentary analysis, starting from the published Resolutions, besides searching in the academic literature possible validated indicators that can be applied to the intended reality.*

**Keywords:** *Monitoring. Evaluation. Public administration. Public policy. Extension.*

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho se firma na análise da necessidade da avaliação *in itinere* para o monitoramento de políticas públicas, especificamente da Resolução de criação das Coordenações de Extensão da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Observa-se, então, a realidade vivenciada na gestão da Extensão na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), fundação pública de Educação Superior, integrante da Administração Federal Indireta, com sede e foro na cidade de Uberlândia, Estado de Minas Gerais, autorizada a funcionar pelo Decreto-lei nº 762, de 14 de agosto de 1969 e federalizada pela Lei nº 6.532, de 24 de maio de 1978.

Foca-se na Política de Extensão dessa Instituição de Ensino Superior, fixada na Resolução nº 04/2009 do Conselho Universitário (Consun) da UFU, bem como na Resolução nº 01/2010 do Conselho de

Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis (Consex) da citada Universidade pública, que trata das COEXTs.

Associado a esse marco institucional está o fato de que no Brasil, país de dimensões territoriais continentais, há a dificuldade de se acolher e de atender as necessidades de cada localidade pelos Poderes Públicos centrais. Por essa razão de vasta extensão territorial e as implicações disso – tais como a diversidade cultural, social e econômica de cada região – é que se torna imperioso discutir o conceito de políticas públicas, de monitoramento e avaliação delas, envolvendo a atuação de instituições *in loco* para contribuir na superação das desigualdades. A Universidade pública como a UFU se enquadra nessa concepção de entidade que deve desenvolver políticas e ações institucionais, mormente pelo viés extensionista, que estejam próximas dessas problemáticas locais.

## **1 A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: PANORAMA GERAL**

### **1.1 A extensão universitária em âmbito internacional**

A extensão universitária foi a última vertente a ser desenvolvida no contexto das Universidades, após o ensino e a pesquisa. Datando da segunda metade do século XIX, ainda na Inglaterra, ela já se iniciou com natureza intrinsecamente interdisciplinar e direcionada “[...] para o atendimento de demandas por conhecimento e informação de um público amplo, difuso e heterogêneo.” (PAULA, 2013, p. 05-06).

Essa dimensão constitutiva da Universidade se mostra complexa porquanto se volta para as implicações político-sociais e instiga uma atitude intelectual disponível para a inter e transdisciplinaridade, que eleve o diálogo e a alteridade (PAULA, 2013, p. 06). É com a prática extensionista, inclusive, que a Instituição de Ensino Superior exerce seu papel de transformação e impacto na sociedade, alinhando a produção e a transmissão de conhecimento aos cidadãos e se colocando, nesse processo dialógico, como ajustador das interdições e bloqueios que tornam “[...] assimétrica e desigual a apropriação social do conhecimento, das ciências, das tecnologias [...]” (PAULA, 2013, p. 06).

Todo esse viés impactante da extensão decorreu de seu surgimento em um contexto histórico fervilhante do globo. Após a consolidação da Revolução Industrial inglesa, em meados do século XIX, as contradições

do sistema capitalista se agudizaram e reverberaram nas revoluções de 1848-1849 e na Comuna de Paris, de 1871, que significaram a expressão de segmentos sociais historicamente marginalizados, “[...] centrados nas classes trabalhadoras submetidas ao capital, que denunciavam o conjunto da ordem social capitalista, invocando o socialismo.” (PAULA, 2013, p. 07).

É nesse contexto, em que o Estado e outras instituições responsáveis pela manutenção da ordem social despertaram para a necessidade de oferecer políticas capazes de atender/neutralizar reivindicações operário-populares, que também as universidades se voltaram, de fato, para a questão social, inicialmente, e, depois, para um amplo conjunto de campos e interesses, que vão da educação de jovens e adultos às políticas públicas de saúde e tecnologias à prestação de serviços, da produção cultural ao monitoramento, avaliação de políticas públicas, entre muitas outras atividades.

A princípio, a extensão universitária se espalhou pela Europa e expressou o ingresso da Universidade em um movimento genérico, relacionado com o Estado, as Igrejas e os partidos políticos, para apaziguar os efeitos do capitalismo mais rude (aspecto de garantia do Estado do Bem-estar Social). Em um segundo momento, a extensão se recrudesciu nos Estados Unidos da América (EUA) focada na transferência de tecnologia e na aproximação acadêmica com o empresariado (sentido liberal econômico).

A outro giro, na América Latina, a extensão foi influenciada pelas reivindicações sociais emergentes na região. Durante o século XX, as revoluções mexicana, de 1910, e a cubana, de 1959, permearam a luta pelo acesso à terra e repercutiram em demandas sociais maiores, que foram incorporados em documentos normativos de vanguarda como a Constituição do México de 1917. O movimento pela Reforma Universitária, impulsionado pelos estudantes de Córdoba, em 1918, também delineou fortemente a faceta emancipatória da extensão nas nações latinas.

As instituições universitárias começaram a ser implantadas em vários países da América do Sul no século XVI – diferentemente do Brasil, que teve sua primeira Instituição de Ensino Superior no século XX. Ocorre que, desde os primórdios, essas entidades foram marcadas pela segregação, pelo elitismo e por não contemplar a população pobre. A militância pela Reforma Universitária, então, ocorrida na América Latina a partir de 1918 combate esse afastamento universitário dos problemas sociais, econômicos, políticos e culturais das nações latino-americanas (PAULA, 2013, p. 11).



Sobre esse viés histórico é que se deve avaliar a extensão no Brasil, prezando o entendimento de que a implantação de Universidades no País é relativamente recente e há uma dificuldade de inserção das Instituições brasileiras no quadro político-institucional geral por conta da má distribuição da renda e da riqueza permanentes. Será a partir desse posicionamento que a extensão universitária brasileira será pormenorizada adiante.

## **1.2 A extensão universitária no Brasil e o caso da Universidade Federal de Uberlândia (UFU)**

As atividades extensionistas nas Universidades do Brasil começaram a ser realizadas desde 1911, inicialmente em São Paulo, depois no Rio de Janeiro, Viçosa e Lavras, em Minas Gerais, repetindo o modelo de extensão europeu (PAULA, 2013, p. 13). A extensão no País foi regulamentada pela primeira vez no texto do Decreto nº 19.851, de 11/4/1931, que estabeleceu as bases do sistema universitário brasileiro. Embora com normativas ainda em construção, como será vislumbrado a seguir, a extensão universitária foi ativa nas lutas pelas reformas estruturais do Brasil, que se deram nos anos 1950 até 1964.

A efetiva relação Universidade-extensão universitária com as demandas sociais restou clara com a promoção do Serviço de Extensão Universitária, dirigido por Paulo Freire, na Universidade de Recife. Esse vínculo foi fragilizado com o golpe militar em 1964, que violou direitos sociais de grande parte da população brasileira e tentou reprimir o ambiente acadêmico, em que pese a resistência do movimento estudantil e a atuação de muitos docentes críticos.

Com o fim desse regime e o início do período de redemocratização do Brasil, após essa fase de ditadura civil-militar, na década de 80 houve a tentativa de resgate dos direitos humanos fundamentais duramente transgredidos na época anterior e a ampliação dessas *jusgarantias*, agora também destinadas à proteção de crianças e adolescentes, dos idosos, à promoção universal da saúde, entre outras questões consagradas na nova Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), a “Constituição Cidadã”.

Essa nova gama de direitos e deveres ultrapassam as pautas iniciais da extensão, definida em lei como indissociável do ensino e da pesquisa (art. 207 da CRFB/1988) e dela requerendo bastante atenção,

pois a prática extensionista pode, outrossim, ser utilizada como meio para a transferência de tecnologia e prestação de serviços.

Nessa historiografia vale ressaltar a atuação do Fórum de Pró-Reitores da Extensão das Universidades Públicas Brasileiras (Forproex), criado em 1987. O Forproex tem papel decisivo na construção da política de extensão, na elaboração de conceitos e diretrizes, bem como na discussão de instrumentos de avaliação e acompanhamento de ações de extensão, seja na efetiva institucionalização da extensão, fomentando-a (SILVA; DEBOÇA, 2018).

José Antônio de Paula, por derradeiro, sintetiza esse histórico extensionista no País:

Com efeito, a extensão universitária no Brasil, considerada em conjunto e numa perspectiva cronológica, pode ser vista como tendo três grandes etapas: I) a anterior a 1964, cuja centralidade foi dada pela campanha pela Escola Pública e pela aproximação com o movimento das Reformas de Base, a partir de obra e de prática de Paulo Freire; II) a etapa que vai de 1964 a 1985, polarizada pela emergência e demandas dos movimentos sociais urbanos; III) a terceira etapa corresponde ao período pós-ditadura e se caracteriza pela emergência de três grandes novos elencos de demandas: 1) as decorrentes do avanço dos movimentos sociais urbanos e rurais; 2) as que expressam a emergência de novos sujeitos e direitos, que ampliaram o conceito de cidadania; 3) as demandas do setor produtivo nos campos da tecnologia e da prestação de serviços. (PAULA, 2013, p. 19).

Hodiernamente, o conceito de extensão no Brasil está definido na Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018, que “[...] estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 e dá outras providências.”, especificamente no seu artigo 3º, transcrito abaixo:

Art. 3º A Extensão na Educação Superior Brasileira é a atividade que se integra à matriz curricular e à organização da pesquisa, constituindo-se em processo interdisciplinar, político educacional, cultural, científico, tecnológico, que promove a interação transformadora entre as instituições de ensino superior e os outros setores da sociedade, por meio da produção e da aplicação do conhecimento, em articulação permanente com o ensino e a pesquisa. (BRASIL, 2018).

Segundo o artigo 4º dessa mesma Resolução, são escopos da extensão:

I - a interação dialógica da comunidade acadêmica com a sociedade por meio da troca de conhecimentos, da participação e do contato com as questões complexas contemporâneas presentes no contexto social;

II - a formação cidadã dos estudantes, marcada e constituída pela vivência dos seus conhecimentos, que, de modo interprofissional e interdisciplinar, seja valorizada e integrada à matriz curricular;

III - a produção de mudanças na própria instituição superior e nos demais setores da sociedade, a partir da construção e aplicação de conhecimentos, bem como por outras atividades acadêmicas e sociais;

IV - a articulação entre ensino/extensão/pesquisa, ancorada em processo pedagógico único, interdisciplinar, político educacional, cultural, científico e tecnológico. (BRASIL, 2018).

Prosseguem como elementos das Diretrizes da Extensão na Educação Superior, declarados no artigo 6º da normativa em comento:

I - a contribuição na formação integral do estudante, estimulando sua formação como cidadão crítico e responsável;

II - o estabelecimento de diálogo construtivo e transformador com os demais setores da sociedade brasileira e internacional, respeitando e promovendo a interculturalidade;

III - a promoção de iniciativas que expressem o compromisso social das instituições de ensino superior com todas as áreas, em especial, as de comunicação, cultura, direitos humanos e justiça, educação, meio ambiente, saúde, tecnologia e produção, e trabalho, em consonância com as políticas ligadas às diretrizes para a educação ambiental, educação étnico-racial, direitos humanos e educação indígena;

IV - a promoção da reflexão ética quanto à dimensão social do ensino e da pesquisa;

V - o incentivo à atuação da comunidade acadêmica e técnica na contribuição ao enfrentamento das questões da sociedade brasileira, inclusive por meio do desenvolvimento econômico, social e cultural;

VI - o apoio em princípios éticos que expressem o compromisso social de cada estabelecimento superior de educação;

VII - a atuação na produção e na construção de conhecimentos, atualizados e coerentes, voltados para o

desenvolvimento social, equitativo, sustentável, com a realidade brasileira. (BRASIL, 2018).

Verifica-se, a partir da leitura dessas regras, que a extensão no Brasil prima pela interação dialógica com a sociedade, pela interdisciplinariedade, pela interprofissionalidade, pela transdisciplinaridade, pela indissociabilidade com o ensino e a pesquisa, pelo impacto da formação dos estudantes e pela transformação social.

Todos os nortes orientadores da prática extensionista ora expostos comungam entre si para fomentar uma interligação da Universidade com o meio social, seja com a Instituição de Ensino Superior se atentando às questões suscitadas por movimentos reivindicatórios de direitos (Organizações Não-Governamentais, por exemplo), seja ouvindo as demandas de grupos vulneráveis socioeconomicamente, seja, ainda, se relacionando com diferentes entidades e instituições públicas e privadas para a formação de parcerias relevantes para a execução de atividades de extensão que envolvam a comunidade acadêmica e que sirvam para lidar com as situações existentes dentro e fora da Universidade.

Nesse ínterim, a Universidade Federal de Uberlândia (UFU), localizada na região do Triângulo Mineiro, no Estado de Minas Gerais, aparece como executora de ações extensionistas, atendendo às diversas demandas da comunidade local e direcionando seus esforços com vistas a contribuir para o desenvolvimento da região que a circunvizinha. Tais ações são desenvolvidas por todas as Unidades Acadêmicas da Instituição, que atualmente são 32, disponibilizando 68 cursos de Graduação, 37 Programas de Pós-Graduação, que, por sua vez, oferecem 33 cursos de Mestrado Acadêmico, quatro cursos de Mestrado Profissional e 19 cursos de Doutorado, tratando diretamente de políticas públicas e da criação de novas tecnologias nas quatro cidades em que possui *campus* (Uberlândia, Ituiutaba, Patos de Minas e Monte Carmelo) e cidades vizinhas (FERREIRA; GANDOLFI, 2018).

Perante esse contexto, convém apresentar a normativa da Universidade Federal de Uberlândia que trata da Extensão, a Resolução nº 04/2009 do Conselho Universitário (Consun), em especial seu art. 1º, que traz a seguinte concepção:

Art. 1º A extensão é um processo acadêmico vinculado à formação profissional do cidadão, à produção e ao intercâmbio de conhecimentos que visem à transformação social. Ela articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável e instrumentaliza a relação dialética teoria/prática, por meio de um trabalho inter e transdisciplinar,

que favorece uma visão global das questões sociais, viabilizando a relação transformadora entre Universidade e sociedade. (BRASIL, 2009).

Embora essa Resolução da UFU seja anterior à Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018, ela também prestigia as diretrizes da Extensão Universitária. Ela também versa sobre a criação das Coordenações de Extensão no âmbito da UFU. Esta é uma política desta Universidade que visa implementar as ações necessárias para o pleno cumprimento da Política Nacional de Extensão, bem como objetiva cumprir as previsões legais da Resolução nº 04/2009 propriamente dita.

Isso porque tal política também tem embasamento na Resolução nº 01/2010, do Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis (CONSEX), que estabelece as diretrizes para a constituição das Coordenações de Extensão no âmbito das Unidades Acadêmicas.

A formação das COEXTs constitui, então, medida de extrema importância no processo de “curricularização” da extensão universitária, visto que acata a previsão constitucional de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas Universidades.

Ademais, a criação de uma Coordenação de Extensão se associa aos aspectos relativos à extensão presentes no Plano Nacional de Educação (PNE) – especialmente em sua estratégia sete, da meta 12 – e tem a ver com os princípios e objetivos previstos no Estatuto da UFU para a democratização do ensino, para a formação discente mais completa e humana e para a troca dialógica com a comunidade externa a qual a instituição também pertence. A existência de uma COEXT, igualmente, pressupõe a necessidade de recursos financeiros para a sua criação e manutenção, o que insere e valoriza a extensão na Matriz Orçamentária da UFU.

As Coordenações de Extensão, em última instância, representam a faceta prática da Política extensionista da Universidade Federal de Uberlândia e, destarte, requer monitoramento e avaliação por indicadores confiáveis e condizentes com o melhoramento social.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E DA EXTENSÃO**

A extensão universitária está inserida no direito à educação, assegurado a todos constitucionalmente. Ocorre que, para instrumentalizar esse direito humano fundamental, é imperiosa a elaboração de políticas

públicas. Essas políticas constituem um conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico (GARCIA, 2016, p. 14).

As políticas públicas podem ser consideradas, igualmente, como estratégias que apontam para finalidades desejadas pelos diversos grupos que participam da sociedade. A *ultima ratio* do processo de escolha e criação das políticas públicas representa o elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política.

A política pública, enfim, representa:

[...] um sistema de decisões públicas que busca realizar ações, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, mediante a definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (GARCIA, 2016, p. 14)

Esse conjunto de ações, em síntese, abrange quatro elementos: o elemento institucional, tendo em vista que é produzida e objeto de decisão de uma autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência, sendo coletivamente vinculante; o elemento decisório, por configurar uma série de decisões, relativa à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, em determinada situação e como resposta a problemas e necessidades; o elemento comportamental, pois consiste em uma ação ou inação política; e o elemento casual, uma vez que os produtos das ações geram efeitos no sistema político e social.

Ainda em perspectiva didática, pode-se afirmar que existem cinco componentes básicos da política pública: conjunto de medidas concretas; quadro geral de ação; público-alvo; definição de metas ou objetivos a serem atingidos; e normas e valores que definem as metas e os objetivos.

O formato concreto das políticas públicas dependerá de cada sociedade. O estágio de maturidade de cada uma delas contribuirá, ou não, para a estabilidade e a eficácia das políticas, para o grau de participação dos grupos interessados e para a limpidez dos procedimentos de decisão (SARAIVA, 2006, p. 33).

As etapas normalmente consideradas em matéria de políticas públicas são a formulação, a implementação e a avaliação. A elaboração é a preparação da decisão política. Já a formulação é a decisão política

propriamente dita, isto é, a decisão assumida por uma autoridade e formalizada mediante uma norma jurídica. Ato contínuo, a implementação de uma política pública abarca a implementação (a elaboração de planos, programas e projetos) e a execução (a concretização da decisão política).

A despeito de ser cediça a percepção de que o processo de formação e desenvolvimento de políticas públicas é dinâmico e interativo, convém alinhavá-lo em estágios. O primeiro é o de agenda, que significa “[...] a inclusão de determinado pleito ou necessidade social na lista de prioridades do poder público.” (GARCIA, 2016, p. 16).

O estágio seguinte é o de elaboração da política pública, que equivale à identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, “[...] na determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, na avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e no estabelecimento de prioridades.” (GARCIA, 2016, p. 16).

O terceiro estágio é o de formulação dessas políticas, que inclui a “[...] seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.” (GARCIA, 2016, p. 16).

A implementação é o quarto estágio das políticas públicas, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar a política. A implementação, enfim, “[...] é a preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.” (GARCIA, 2016, p. 16).

A execução é a quinta etapa das políticas públicas, que compõe a gama de ações destinada a atingir os escopos de tais políticas. É na execução que as ações em comento são efetivadas. Esse estágio envolve “[...] o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados e, especialmente, a análise da burocracia.” (GARCIA, 2016, p. 16).

A outro turno, o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade e de seus componentes é o acompanhamento ou monitoramento da política pública. O fito desse estágio é o fornecimento da informação necessária para introduzir eventuais correções, garantindo, assim, a consecução dos objetivos estabelecidos.

Por último está a etapa de avaliação, que está consubstanciada “[...] na mensuração e análise posteriores dos efeitos produzidos na sociedade

pelas políticas públicas.” (GARCIA, 2016, p. 16), sobretudo no tocante às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas. A avaliação é a área da política pública que mais tem se destacado recentemente e é de suma relevância para este estudo, sendo detalhada no próximo tópico.

### **3 AVALIAÇÃO DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: A CRIAÇÃO DE INDICADORES**

Avaliar é “dar aval a uma ação”. Essa temática, atrelada a questões de gestão e de construção de indicadores de extensão universitária, é o cerne dessa pesquisa. O ato de avaliar, então, pode ser identificado com um ato de autoconhecimento e um ato de autoanálise. Seria autoconhecimento porque os processos de avaliação revelam os valores e os princípios de determinado campo. Ademais, seria autoanálise sob a ótica sociopolítica, no sentido de “[...] definição de metas e propósitos dos projetos políticos e pedagógicos próprios das instituições ou das propostas de avaliação.” (DALBEN; VIANNA, 2008, p. 32).

A avaliação está centrada em diversos pontos de um programa, política ou serviço, tais como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos. O objeto da ação avaliativa é melhorar a qualidade dos processos de implementação ou verificar seus resultados, podendo, a partir disso, subsidiar o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras.

O objetivo genérico tanto da avaliação quanto do monitoramento de políticas públicas é a produção de informação qualificada e sistematizada sobre programas, políticas, ações, serviços, a fim de dar fundamento a tomada de decisões. A utilização da avaliação e do monitoramento pode promover ajustes ou mudanças para o melhoramento de desempenho de um programa e alcançar os objetivos e metas previstos.

O monitoramento é definido como o acompanhamento contínuo do desenvolvimento dos programas e das políticas em relação a seus objetivos e metas (GARCIA, 2016, p. 41). Normalmente é a gestão e a gerência dos programas que o fazem. Pelo monitoramento, podem ser obtidas informações sobre a ação, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. O monitoramento, ainda, pode se ater a aspectos da estrutura (execução físico-financeira ou equipamentos) e das dimensões do processo de implementação e a seus resultados (metas atingidas, por exemplo) (GARCIA, 2016, p. 41).



O monitoramento ocorre mediante a aplicação de indicadores, que são “[...] medidas numéricas produzidas regularmente com base em diferentes fontes de dados.” (GARCIA, 2016, p. 41). Os indicadores dão informações regulares sobre o desempenho dos programas e das políticas, permitindo verificar se objetivos e metas estão sendo alcançados.

A base dos indicadores são os dados que expressam características relevantes dos fenômenos que se quer acompanhar, como a renda, a escolaridade e a frequência à escola. A construção de indicadores requer a organização de bases de dados contendo as informações consideradas importantes para medir mudanças ao longo do tempo.

Os indicadores devem conseguir expressar os fenômenos que se pretende assistir ou as condições mais significativas para o programa ou ação. Os dados, outrossim, devem ser produzidos com periodicidade e agregação definidas, para que os indicadores possam ser comparados. Faz-se necessário que eles ostentem os seguintes atributos:

- a) a validade: capacidade de o indicador medir o fenômeno que se pretende mensurar; b) a confiabilidade: qualidade dos dados que servem de base para o cálculo do indicador; c) a sensibilidade: deve ser sensível o bastante para captar o atributo que se pretende medir em relação às pessoas ou fenômenos; d) a desagregação: o nível territorial ao qual se refere o indicador; e) a periodicidade: intervalo de tempo em que o indicador é atualizado. Esses atributos dos indicadores dependem, por sua vez, da periodicidade com que o dado bruto é registrado na base de dados original. (GARCIA, 2016, p. 41).

Na seara da extensão, essas características dos indicadores também necessitam se manifestar. As propostas de avaliação com base em indicadores na extensão deve ser feita com fulcro em indicadores auditáveis (possíveis de verificação), mensuráveis (valores numéricos) e comparáveis (indicadores únicos ou similares para todas as instituições de Ensino Superior), visando maior legitimidade desses atos (DALBEN; VIANNA, 2008, p. 34).

A principal sugestão encontrada na literatura especializada é a organização desses elementos em único banco de dados, “[...] com critérios de excelência e confiabilidade, que viabilize a análise da extensão em um cenário macro, possibilitando a construção de indicadores que realmente participem e interfiram na gestão universitária.” (DALBEN; VIANNA, 2008, p. 34). Além disso, essa construção de indicadores de qualidade, igualmente,

deve se vincular com a política maior da instituição, “[...] para que não haja distorções entre o Projeto de Desenvolvimento Institucional – PDI e o que efetivamente se faz e se deseja.” (DALBEN; VIANNA, 2008, p. 34).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa teve por objetivo abordar a necessidade de planejamento e avaliação sistemática das ações de extensão universitária no Brasil, especialmente a praticada com a implantação das Coordenações de Extensão (COEXTs) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), com a exposição de conteúdos sobre políticas públicas, avaliação e monitoramento delas e a importância da construção de indicadores para a realização dessas atividades.

O estofo desse estudo foi a observação do conceito e do breve histórico da extensão nas Universidades brasileiras. É na extensão que recai a postura ativa e concatenada com a realidade social da comunidade acadêmica. Os docentes, os técnicos-administrativos e os discentes são sujeitos de uma relação de diálogo com o meio existente além dos muros da Universidade, rompendo com a ideia de simples repasse de conhecimentos produzidos cientificamente para a população em geral.

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a interação dialógica com a sociedade, a inter e a transdisciplinaridade, a persecução de impacto e de eficácia social das ações e o comprometimento social e ético das Universidades são diretrizes de uma prática extensionista que almeja ser um instrumento de maior emancipação social e que confere maior autonomia aos indivíduos.

Nesse diapasão, para se concretizar a extensão, embutida no direito constitucional (e humano) à educação, ela deve ser objeto de políticas públicas. Conforme exposto, a edificação das políticas públicas engloba a construção da agenda, a elaboração do problema, com diagnósticos e formulações de propostas, a tomada de decisões, além da incorporação dessas propostas nos instrumentos de planejamento e de normas.

A etapa de implementação deve ser acompanhada pelo monitoramento das ações e, ao final do ciclo, pela realização da avaliação. Cabe destacar que todo o processo de criação e implementação de uma política pública é dinâmico e tende a favorecer a promoção de direitos, impulsionando melhor justiça social. A colocação de indicadores é adequada

e deve observar os motivos da instituição ao fixa-los, a fim de se conhecer as finalidades do processo de avaliação que considerará tais indicadores.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Universidade Federal de Uberlândia. **Estatuto da UFU**. Disponível em: [http://www0.ufu.br/documentos/legislacao/Estatuto\\_da\\_UFU.pdf](http://www0.ufu.br/documentos/legislacao/Estatuto_da_UFU.pdf). Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Universidade Federal de Uberlândia. **Resolução nº 04/2009 do Conselho Universitário (Consun)**. Estabelece a Política de Extensão da Universidade Federal de Uberlândia, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.proexc.ufu.br/legislacoes/2009-resolucao-no-042009-consun-politica-de-extensao-da-ufu>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Universidade Federal de Uberlândia. **Resolução nº 01/2010 do Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis (Consex)**. Estabelece diretrizes para a constituição da Coordenação de Extensão nas Unidades Acadêmicas da Universidade Federal de Uberlândia, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.proexc.ufu.br/legislacao/portaria-normativa-no-052010-assistencia-saude-suplementar>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018**. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 e dá providências. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=104251-rces007-18&category\\_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104251-rces007-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 02 set. 2019.

DALBEN, *Ângela Imaculada Loureiro de Freitas*; VIANNA, *Paula Cambraia de Mendonça*. Gestão e avaliação da extensão universitária: a construção de indicadores de qualidade. **Revista Interagir: pensando a extensão**, Rio de Janeiro. n. 13, pp. 31-39, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/interagir/article/view/1669>. Acesso em: 02 set. 2019.

FERREIRA, Denilson Carrijo; GANDOLFI, Peterson Elizandro. **O planejamento financeiro familiar como estratégia de empoderamento de uma comunidade economicamente vulnerável.** Revista Em Extensão, Uberlândia, v. 17, n. 1, pp.93-104, jun. 2018. Semestral. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revextensao/article/view/40750>. Acesso em: 02 set. 2019.

GARCIA, Luciana Silva. **Coleção Fundamentação em Direitos Humanos e Cidadania.** Cadernos de Direitos Humanos: Cadernos Pedagógicos da Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais - EFDH-MG. V.03. Belo Horizonte: Marginalia Comunicação, 2016.

PAULA, José de Antônio. **A extensão universitária: história, conceito e propostas.** Interfaces - Revista de Extensão, v. 1, n. 1, pp. 05-23, jul./nov. 2013.

SILVA, Lara Luíza; DEBOÇÃ, Leonardo Pinheiro. **Avaliando as práticas extensionistas na Universidade Federal de Viçosa – Campus Rio Paranaíba: das diretrizes do FORPROEX às percepções de atores envolvidos.** Revista GUAL, Florianópolis, v. 11, n. 1, pp. 116-137, janeiro 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2018v11n1p116/35438>. Acesso em: 02 set. 2019.

SARAIVA, Enrique. **INTRODUÇÃO à teoria da política pública.** In: Políticas públicas – coletânea. Organizadores: Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006.

# **DISCURSOS E PRÁTICAS NEOLIBERAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA DO PARANÁ: UMA ANÁLISE DOS PRIMEIROS IMPACTOS DA REFORMA TRABALHISTA SOBRE AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOCENTE**

## ***NEOLIBERAL DISCOURSES AND PRACTICES IN PUBLIC BASIC EDUCATION IN PARANÁ: AN ANALYSIS OF THE FIRST IMPACTS OF THE LABOR REFORM ON TEACHING WORKING CONDITIONS***

**Grupo de trabalho: Avaliação de políticas públicas.**

Marcelo Nogueira de Souza\*

Maria Tarcisa Silva Bega\*\*

Lislaine Mara da Silva Guimarães\*\*\*

**RESUMO:** O presente artigo apresenta parte dos resultados da pesquisa desenvolvida durante o doutorado e defendida no ano de 2016 junto ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná. Além disso, apresenta também algumas reflexões e indagações da atual pesquisa de pós-doutorado em Sociologia, em andamento, que retoma a questão do impacto das políticas públicas nas condições de trabalho docente – agora sob a égide da reforma trabalhista – com o objetivo de analisar, via análise documental, revisão bibliográfica e também, em termos quantitativos (através dos dados coletados), os impactos iniciais das medidas decorrentes da referida reforma. Neste sentido, a análise dos dados visa compreender como as transformações na estrutura do Estado têm influenciado a implementação das políticas educacionais no Paraná, seus impactos sobre as condições de trabalho dos professores da rede estadual pública de ensino do estado, assim como identificar as possíveis estratégias de resistência e enfrentamento.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Educação. Trabalho docente. Reforma trabalhista. Hora-atividade.

**ABSTRACT:** *This article presents part of the results of the research developed during the doctorate and defended in 2016 by the Graduate Program in Sociology of the Federal University of Paraná. In addition, it presents some reflections and questions from the current postdoctoral research in Sociology, underway, which addresses the impact of public policies on teaching working conditions – now under the aegis of labor reform – with the aim of analyzing, through document analysis, literature review and also, in quantitative terms (through the collected data), the initial impacts of the measures resulting from the referred reform. In this sense, the data analysis aims to understand how the changes in the state structure have influenced the implementation of educational policies in Paraná, their impacts on the working*

\* Graduado em Ciências Sociais pela UFPR, doutor em Sociologia (UFPR), mestre em Políticas Educacionais (UFPR), pós-doutorando em Sociologia pela UFPR. *E-mail:* 666noma@gmail.com

\*\* Professora Associada IV da Universidade Federal do Paraná; atua no Programa de Pós-Graduação em Sociologia, área Cidadania e Estado, nas linhas de pesquisa Cultura e Sociabilidades e Instituições e Poder. *E-mail:* tarcisa.silva@gmail.com.

\*\*\* Graduada em Ciências Sociais pela UFPR, mestranda em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional de Sociologia em Rede Nacional (ProfSocio). *E-mail:* lislaineguimaraes@yahoo.com.br

*conditions of teachers of the state public school system, as well as identify possible strategies of resistance and coping.*

**Keywords:** *Public Policies; education; teaching work; labor reform; hour-activity.*

## **INTRODUÇÃO**

O artigo analisa as condições de trabalho dos professores da rede estadual pública do Paraná, as quais são ilustrativas do quadro de precarização do trabalho docente a que estão submetidos os professores brasileiros. Quadro este que tem se agravado ainda mais com o aprofundamento do desmonte dos direitos trabalhistas iniciado no período neoliberal, mais especificamente durante a década de 1990, freado – embora não interrompido – pelo neodesenvolvimentismo (dos governos Lula e Dilma) mas que retorna após os acontecimentos que culminaram no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016.

Como se procura demonstrar no capítulo um, desde então, tem se aprofundado a adoção de um conjunto de medidas estruturais objetivando criar um ambiente institucional favorável para o capital produtivo, reduzindo o tamanho do Estado na formulação e implementação de políticas públicas, reservando fatias cada vez maiores para a iniciativa privada. Medidas estas que vão na contramão das conquistas da Constituição de 1988 e que, também em decorrência da mobilização e luta da categoria docente, se materializaram na implementação de medidas, como o FUNDEB e o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) que, de fato, incidiram positivamente na valorização do trabalho docente, em termos de condições de trabalho e remuneração. Frente aos objetivos do presente trabalho, dentre as medidas que tendem a ampliar ainda mais o quadro de precariedade laboral a que estão submetidos os docentes da rede estadual pública do Paraná, destaca-se a reforma trabalhista (*Lei 13.467/2017*) que tem impacto direto sobre as condições de trabalho dos professores do Paraná, objeto de estudo do artigo. São medidas que tendem a ampliar ainda mais o quadro de precariedade em que se encontram estes profissionais.

No capítulo dois procuramos demonstrar que esta precariedade, em termos analíticos, pode ser compreendida, de acordo com Casaca (2005), tanto à luz da precariedade objetiva (relacionada à precariedade de direito, relacionando-se com os aspectos formais e jurídicos que contornam a relação de trabalho) quanto da precariedade subjetiva (que é a percepção subjetiva/individual da precariedade, que pode gerar insegurança ou

incerteza; o grau de insatisfação com as condições de trabalho em geral e as próprias motivações e recompensas intrínsecas decorrentes da situação de trabalho). A aprovação da Resolução 15/2018, sob a alegação de “controle” do orçamento público, que reduziu a hora-atividade de toda a categoria e impôs uma maior carga horária de trabalho efetivo em sala de aula – além de ter acarretado a dispensa de aproximadamente sete mil professores(as) temporários(as) – gerando uma intensificação do trabalho docente, sintetiza o atual contexto paranaense.

No terceiro capítulo apresentamos os resultados iniciais da pesquisa de pós-doutorado (em andamento) que indicam que essas medidas, além de irem contra o que determina a lei federal do Piso Salarial Profissional Nacional, parecem desconsiderar os vários estudos que associam a intensificação do trabalho docente ao que se convencionou chamar de “mal-estar docente”. Ou seja, a acentuação da exploração e precariedade das condições de trabalho tem resultado em grave prejuízo à saúde física e mental dos professores, levando-os a responder pelas exigências além da sua formação, causando um sentimento de desqualificação e de desvalorização que está diretamente relacionado com as transformações ocorridas no âmbito social.

Neste sentido, a análise dos dados aqui apresentados visa compreender como as transformações na estrutura do Estado têm influenciado a implementação das políticas educacionais no Paraná, seus impactos sobre as condições de trabalho dos professores da rede estadual pública de ensino do estado, assim como identificar as possíveis estratégias de resistência e enfrentamento.

## **1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO PARANÁ: DISCURSOS E PRÁTICAS NEOLIBERAIS E SEUS IMPACTOS SOBRE O TRABALHO DOCENTE**

Ao longo da história, as mais diversas transformações do modelo de Estado contemporâneo sempre impactaram as condições de trabalho dos profissionais da educação. A análise das legislações – do Estado Novo até o período de redemocratização – revelam que as questões relativas às condições de trabalho docente foram, praticamente, deixadas de lado, sendo que a ênfase foi dada às exigências mínimas de formação docente e a outras poucas questões de ordem prescritiva. Em relação ao período de redemocratização é importante destacar que, impulsionado pelos movimentos sociais e sindicais, houve um processo de ampliação da

regulamentação sobre o mercado de trabalho em torno da adoção de novos direitos sociais e trabalhistas, que repercutirá na promulgação da Constituição Federal em 1988, que ficou conhecida como “Constituição Cidadã” e que representou um avanço importante ao assegurar a exigibilidade do direito à educação junto aos poderes públicos, elevando-o à condição de direito público subjetivo e, também, por reconhecer as condições apontadas para a concretização da valorização dos profissionais da educação – sejam elas, formação inicial e continuada, condições físicas do local de trabalho, autonomia profissional, organização da carreira ou condições de trabalho, como estabilidade, carga horária ou, ainda, a remuneração.

No entanto, as regras e os princípios garantidos na Constituição de 1988, que objetivavam profissionalizar e moralizar a função pública e a administração estatal foram, no decorrer dos anos noventa – em especial durante as duas gestões (1995-2002) do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) – postos em segundo plano. Entre as medidas adotadas, a aprovação, em 04 de junho de 1998, da Emenda Constitucional n. 19/98, e suas complementações, merecem destaque, principalmente por regulamentarem a mudança do caráter jurídico das instituições e a flexibilização das relações de trabalho e emprego nelas estabelecidas, perante as quais o trabalhador perde direitos e torna-se mais vulnerável às pressões dos gestores.

Já durante os governos neodesenvolvimentistas dos presidentes Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), os dados demonstram uma recuperação da economia com queda do desemprego e recuperação do emprego formal a partir de 2003. E, de acordo com os objetivos do presente trabalho, em relação às condições de trabalho dos professores das redes públicas de ensino, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (FUNDEB<sup>1</sup>) se asseguraram os direitos da valorização dentro de planos de carreira, assim como se propôs um mecanismo de financiamento que pôde viabilizar, de fato, a implementação da hora-atividade da categoria,

---

<sup>1</sup> O FUNDEB, criado em 2007, elevou, de forma gradual, o percentual da subvinculação das receitas de alguns impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que compõem o novo Fundo, para 20%. Além disso, traz uma inovação em relação à garantia – através de um mecanismo de distribuição de recursos – de que a maior parte das receitas vinculadas à educação, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, seja aplicada à toda educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio em suas diversas modalidades) – diferentemente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) que abrangia somente o ensino fundamental – com o objetivo de promover uma melhor distribuição destes recursos.



assim como o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN<sup>2</sup>). De acordo com o Parecer CNE/CEB no 9/2009:

O advento do FUNDEB possibilitou à União e aos entes federativos, por meio de um regime de colaboração, implementar políticas públicas no sentido de focar a garantia dos direitos almejados pelo art. 206, I e VII, c/c o art. 3o, III, da Carta Magna, bem como de estabelecer o piso do magistério com vistas a valorizar a maior parte dos profissionais da educação em exercício nas unidades escolares. (CNE, 2009, p. 30).

No entanto, a história nos mostra que o modelo neoliberal sempre foi muito hábil para se “reinventar”, principalmente, em momentos de crise, através dos mais variados ajustes de percurso.

Momentos de crise sempre revelam muito da natureza da neoliberalização como regime adaptivo de governança socioeconômica [...]. As ferramentas do governo neoliberal foram forjadas exatamente nessas e para essas condições, o projeto de dominação do mercado sempre foi periodicamente rejuvenescido e reestruturado através das crises. (PECK; THEODORE; BRENNER; 2012, p. 60).

Assim, frente a um novo cenário de forte crise econômica e política – iniciado em 2008 e escancarado em 2013/2014 – temos vivenciado o aprofundamento dos desmontes dos direitos iniciado no período neoliberal, freado – embora não interrompido – pelo neodesenvolvimentismo (dos governos Lula e Dilma) mas que retorna após as “manobras” parlamentares, jurídicas e midiáticas que culminaram no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, e na sua substituição pelo então vice-presidente, Michel Temer, do PMDB, que, ao assumir, adota um conjunto de medidas estruturais objetivando criar um ambiente institucional favorável para o capital produtivo, reduzindo o tamanho do Estado na formulação e implementação de políticas públicas, reservando fatias cada vez maiores para a iniciativa privada.

De acordo com Tácito (1999):

---

<sup>2</sup> Após quase um ano de tramitação no Congresso Nacional, o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica se transformou em Lei no dia 16 julho de 2008 (Lei 11.738/08). O valor do PSPN ficou fixado em R\$ 950,00 para os profissionais do magistério público da educação básica com formação em nível médio na modalidade Normal, com carga semanal de 40 horas de trabalho semanal.

Na perseguição do que se convencionou chamar de Administração Pública Gerencial, a implantação progressiva e crescente do processo de privatização inaugura um sistema peculiar de fiscalização e controle estatal sobre a eficiência dos serviços privatizados e a eficiência do próprio serviço público. (TÁCITO, 1999, p. 85).

Como exemplificado neste trecho do Contrato de Gestão, firmado no ano de 2012, entre a Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED-PR) e o governo do Paraná, mesmo antes da aprovação das referidas reformas, as medidas estruturais favoráveis ao capital produtivo já se faziam presentes.

#### CLÁUSULA PRIMEIRA

O presente CONTRATO tem por objeto a contratação de resultados voltados à melhoria das ações da Secretaria de Estado da Educação, bem como do gerenciamento da execução dos Projetos, cujas metas visam assegurar o cumprimento do objeto e a adequação ao Objetivo de Governo denominado “Um Novo Jeito de Governar” tendo como diretriz a Gestão para Resultados.

*§ Primeiro – O gerenciamento da execução dos Projetos será feito mediante o acompanhamento dos seus marcos e entregas, e a avaliação do cumprimento das metas pactuadas [...] (PARANÁ, 2012).*

Apesar de o modelo de administração pública gerencial adotado no Paraná – desde o primeiro mandato do governador Beto Richa (PSDB) – se basear em princípios que, teoricamente, se apresentam como os mais aptos a proporcionarem um serviço público capaz de garantir o melhor atendimento a necessidades coletivas e, apesar de o Paraná ter sido a unidade da federação que mais aumentou sua receita corrente líquida (RCL), de acordo com a Secretaria de Estado da Fazenda (2014), que subiu 42,95% nos quatro anos de governo Richa, isso não se reverteu em resultados favoráveis para as principais políticas públicas do estado. Tomando a saúde e a educação como exemplos, nos três primeiros anos de mandato, não se atingiu os 12% da receita previstos na Constituição para a saúde e, em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2013, principal indicador da qualidade do ensino do país, o Paraná caiu cinco posições no ranking nacional em relação à última avaliação, realizada em 2011. Neste período, o Paraná esteve entre os estados em que mais houve crescimento de receitas. No entanto, este crescimento não fez frente ao principal gasto, “pessoal e encargos sociais”, que é o

pagamento de salários e benefícios aos seus funcionários públicos. Apesar de, no geral, este ter caído, relativamente às receitas correntes líquidas, passando de 49,89% em 2011 para 42,77% em 2014, de acordo com dados do Portal da Transparência do Paraná (2014), alguns números chamam a atenção, como o aumento dos cargos comissionados, que tiveram um crescimento de 349% – correspondendo a um montante de R\$ 507 milhões aos cofres públicos do Paraná em 2014, último ano do governo Richa. Fato que se agrava ainda mais com a confirmação do uso indevido de recursos do FUNDEB para o pagamento destes cargos em comissão.

O relatório também aponta elementos que podem ajudar a compreender o fato do Ensino Médio ter perdido cinco posições no ranking de qualidade do ensino médio em relação à última avaliação, realizada em 2011. Os dados foram divulgados com base no Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB) de 2013, principal indicador da qualidade do ensino do país. Em 2011, a nota era de 3,7 e fechou 2013 com 3,4, o que representa um decréscimo de 8,1%. De acordo com o relatório:

A equipe identificou que até o ano de 2011 existia a subfunção Ensino Médio – código 362 no Orçamento. Porém, a partir do ano de 2012, esta subfunção foi mesclada à do Ensino Fundamental – código 361, resultando na subfunção Educação Básica, não sendo mais possível, portanto, identificar os recursos direcionados especificamente ao Ensino Médio. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2014, p. 48).

Nesse “novo modelo”, a figura do antigo servidor público, neste caso, os professores da rede estadual pública do Paraná, é substituído pela figura do profissional do setor privado da economia, ficando atrelado aos princípios deste, dentre os quais, a limitação do custo, dos prejuízos e, em certa medida, objetivando um lucro maior para o “acionista”. O que se busca assim é a satisfação do cliente – como passa a ser entendido o “cidadão consumidor dos serviços públicos” oferecidos pelo Estado – e a responsabilidade fiscal não é mais serviente da responsabilidade social, que se efetiva através de políticas públicas.

Esses dados nos ajudam a compreender como – e porque – a reforma trabalhista tem encontrado um terreno fértil no Paraná desde a sua aprovação. Desde então, os professores da rede estadual pública de ensino do Paraná passaram a ter seus direitos, duramente conquistados, atacados e suas condições de trabalho ainda mais precarizadas, como analisaremos no próximo capítulo.

## **1.1 Os impactos da Reforma Trabalhista (lei 13.467/2017) e da resolução 15/2018 sobre as condições de trabalho docente e sobre a educação pública paranaense**

Fruto do Projeto de Lei 6.787/2016 que culminou na promulgação da Lei 13.467/2017, a Reforma Trabalhista altera substantivamente o sistema de regulação social do trabalho e de proteção, com efeitos bastante prejudiciais aos trabalhadores, todavia, não é um debate novo pois retoma as mesmas bases da discussão ocorrida nos anos 1990, abordada anteriormente. Nesse sentido, de acordo com o dossiê “Contribuição crítica à reforma trabalhista (2017)”, dentre os reais objetivos da reforma estaria a possibilidade de, “[...] se possível, eliminar a lei; se não, reduzir o alcance e o tamanho da legislação.”. De acordo com os autores:

[...] desregulamentação não necessariamente significa a supressão de regulamentos e leis, podendo, ao contrário, traduzir-se em novas leis que visam reconhecer juridicamente diferentes tipos de contrato e permitir a derrogação dos dispositivos anteriormente definidos, consagrando a perda de direitos. A reforma pode ser feita seja eliminando ou inserindo leis que instituem contratos precários e rebaixam direitos. (Teixeira, Marilane; Galvão, Andréia; et al., 2017, p.41-42).

Exemplo disso foi a aprovação – alegando “controle” do orçamento público – da Resolução 15/2018 que reduziu a hora-atividade de toda a categoria docente da rede estadual pública de ensino do Paraná. A partir de então, cada professor passou a ter duas horas a menos de hora-atividade. Para cada 20 aulas, somente cinco estão sendo cumpridas como hora-atividade ao invés de sete, como garantido pela lei<sup>3</sup>. Assim, os professores efetivos tiveram que assumir um número maior de aulas, o que acarretou uma intensificação do trabalho docente, além de ter causado, de acordo com a APP-Sindicato, a dispensa de aproximadamente sete mil professores(as) temporários (PSS).

---

<sup>3</sup> De acordo com o que determina a Lei Federal nº 11.738/2008 que institui o piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica, além da Lei Complementar 155/2013 e Lei Complementar 174/2014, os professores devem ter assegurados 2/3 de sua carga horária para a interação com os estudantes. Isso significa que o 1/3 restante (33%) deve ser reservado para o planejamento (hora-atividade).

A respeito da precarização do trabalho docente no Paraná, uma das conclusões de nossa tese de doutorado<sup>4</sup>, defendida em 2016, foi que a enorme quantidade de professores temporários demonstra que o “enxugamento” da máquina pública, no caso do Paraná, não se refere à dispensa de funcionários públicos e, sim a flexibilização das formas de vinculação de recursos humanos postos em condição de precariedade, ou seja, se deu através do aumento de contratações de professores temporários (PSS). Nos últimos quatro anos do mandato do governador Beto Richa (2015 – 2018) esse percentual foi de aproximadamente 31,41%, estando sempre acima do limite recomendado pela CNE, que, em seu parecer no 9/2009, sobre as Diretrizes Nacionais para os novos Planos de Carreira e de Remuneração (2009), já destacava a necessidade de os sistemas discutirem um dispositivo que garantisse a realização de concurso público sempre que a vacância no quadro permanente de profissionais do magistério na rede de ensino público alcançasse o percentual de 10%. No entanto, de acordo com dados da Secretaria Estadual de educação do Paraná, referentes a outubro de 2017 – quando foi divulgado o edital que decretou uma redução de 13,29% nos salários dos professores temporários (PSS) – quando analisamos o percentual de professores temporários (PSS) de acordo com as disciplinas que compõem o currículo do ensino médio, o percentual chega a 63,22% do quadro de professores de Sociologia por exemplo.

E como se já não bastasse o fato destes profissionais sem vínculo efetivo com o estado serem privados de uma série de direitos, aqueles que conseguiram ser aprovados no Processo Seletivo de 2018<sup>5</sup>, tiveram que lidar com uma redução de 13,35% nos salários, o que significou uma redução de R\$188,10 para aqueles que lecionavam 20 horas/aula semanais e de R\$376,20, no caso do(a) professor(a) que lecionava 40 horas/aula semanais<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> SOUZA, M. N. Políticas públicas de educação no Paraná: as condições de trabalho de professores temporários e o efeito-território na alocação de docentes como variáveis de análise. 2016, 325p. Tese. (Tese de Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Paraná, 2016.

<sup>5</sup> De acordo com o edital 72/2017, houve uma redução no valor da hora-aula de R\$ 15,73 para R\$ 13,63, o que significa que um professor PSS que lecionasse 20 horas por semana, receberia, no ano letivo de 2018, R\$1.227,70.

<sup>6</sup> Essa medida vigorou até outubro de 2018, quando, às vésperas das eleições, a governadora Cida Borghetti – vice governadora e candidata à reeleição – determinou a correção dos salários dos professores contratados pelo Processo Seletivo simplificado (PSS). Assim, com base no Edital n.º 57/2018, ficou determinada a reposição do valor da hora/aula, que havia sido baixado para R\$ 13,00 no edital passado e que, assim, voltou a R\$ 17,00.

Para se ter uma idéia, com o aumento da carga horária efetiva em sala de aula, tomando novamente os docentes da disciplina de Sociologia do ensino médio como exemplo – que possui uma grade horária de apenas duas aulas semanais por turma – para cumprir uma carga horária de 40 horas de trabalho semanais, precisam lecionar para 15 turmas, com uma média de 40 alunos por sala, totalizando um público de aproximadamente 600 alunos. Nesse contexto, a redução da hora-atividade, faz com que o professor acumule tarefas referente a correções de provas e atividades, levando o trabalho que deveria ser feito em sua hora-atividade para ser realizado em casa.

Essa conjuntura desastrosa de retrocessos iniciadas com o governo de Michel Temer vem se agravando ainda mais desde a eleição, em outubro de 2018, para a presidência da República, de Jair Messias Bolsonaro (PSL) e, de Ratinho Júnior (PSD) para o governo do Paraná. Trata-se de governos alinhados, política e ideologicamente, que têm dado continuidade a essa conjuntura extremamente auspiciosa para o mercado e desoladora para o trabalhador.

Desde então – tanto a nível federal como estadual – têm sido adotadas medidas que, além de representarem um enorme retrocesso, tendem a ampliar ainda mais o quadro de precariedade laboral a que estão submetidos uma grande parcela de trabalhadores brasileiros. Precariedade esta que pode ser compreendida tanto à luz da precariedade objetiva como da precariedade subjetiva. De acordo com Casaca (2005), a precariedade objetiva estaria relacionada à precariedade de direito, relacionando-se com os aspectos formais e jurídicos que contornam a relação de trabalho. Para a autora, o trabalho precário não se esgota na fragilidade jurídica, há muitas outras variáveis envolvidas e, neste sentido, de acordo com a autora, a precariedade objetiva pode ser estendida:

[...] à ocupação de postos de trabalho pouco ou nada qualificados, à funções de pobre conteúdo e pouco valorizadas no contexto empresarial/organizacional, à condições penosas de trabalho que colocam em risco a saúde física e psicológica dos trabalhadores, à fracas ou nulas oportunidades de qualificação, progressão e desenvolvimento profissional, à um baixo nível de remuneração, e à inadequação da função exercida em relação às qualificações obtidas (situações de sobrequalificação). (CASACA, 2005, p. 16).

Mas, além da precariedade objetiva, este conjunto de medidas trás à tona uma outra forma de precariedade, a subjetiva, que seria, de acordo com Casaca (2005):

[...] a percepção subjectiva da mesma (insegurança subjectiva ou incerteza); o grau de (in)satisfação com as condições de trabalho em geral (incluindo, obviamente, com o tipo de contrato) e as próprias motivações e recompensas intrínsecas decorrentes da situação de trabalho (CASACA, 2005, p. 16).

Além disso, de acordo com Fortino e Linhart (2009):

[...] É o sentimento de não ter recurso em caso de problemas graves de trabalho, nem do lado dos superiores hierárquicos (cada vez mais raros e cada vez menos disponíveis), nem do lado dos coletivos de trabalho que se esgarçaram com a individualização sistemática da gestão dos assalariados e o estímulo à concorrência entre eles. É, assim, o sentimento de isolamento e abandono. É também a perda da autoestima, que está ligada ao sentimento de dominar mal seu trabalho, ao sentimento de não estar à altura, de fazer um trabalho ruim, de não estar seguro de assumir seu posto. [...] Tem-se, assim, frequentemente, o medo, a ansiedade, o sentimento de insegurança que é chamado comodamente de estresse. (FORTINO, LINHART, 2009, p. 02).

Como se procurará demonstrar no próximo capítulo, através de uma revisão bibliográfica dos estudos que tratam da saúde mental dos professores da rede estadual pública de ensino do Paraná, o atual contexto de ataques aos direitos trabalhistas e à educação pública tem sido desolador para aqueles que são os principais profissionais responsáveis pelo sucesso ou o fracasso das políticas educacionais.

## **2 MAL-ESTAR DOCENTE: DADOS PRELIMINARES SOBRE A SAÚDE DOS PROFESSORES PARANAENSES NUM CONTEXTO DE ATAQUES À EDUCAÇÃO PÚBLICA**

A análise do “mal-estar docente”, aqui empreendida, não tem o intuito de referenciar as várias perspectivas sociológicas que têm como tema a precariedade – um conceito polissêmico, de acordo com Casaca (2005) – uma vez que está em jogo um conjunto muito amplo de dimensões e fatores, mas, sim, do ponto de vista sociológico, analisá-la à luz da precariedade subjetiva – referenciada anteriormente – tomando como objeto de estudo os impactos da reforma trabalhista e das medidas dela decorrentes sobre as condições de trabalho dos professores da rede estadual

pública do Paraná. Ou seja, o “mal-estar docente” será aqui analisado como uma das consequências da ordem social capitalista contemporânea.

De acordo com Vargas (2012):

[...] para compreender o complexo conjunto de condições que afetam a experiência da precariedade, é preciso levar em consideração não apenas o contexto político (os valores em construção) e a conjuntura econômica (os constrangimentos materiais), mas o tecido social a partir do qual as práticas e relações de trabalho se configuram, sobretudo aquelas referentes aos arranjos e aos modos de vida da classe trabalhadora (VARGAS, 2012, p. 11).

A respeito da expressão “mal-estar docente”, Tostes, et al. (2018) afirmam que:

Para caracterizar o sofrimento dos professores, fartamente evidenciado e manifestado por meio de um conjunto de sinais do corpo e da psique, como estresse, ansiedade, depressão e fadiga, efeitos negativos da atividade docente na atualidade, introduziu-se a expressão ‘mal-estar docente’. Este é um fenômeno mundial, que acontece concomitantemente a mudanças econômicas de ordem global. (TOSTES, et al., 2018, p. 90).

Segundo Esteve (1999), a expressão “mal-estar docente” já é usada desde a década de 1950 para descrever os efeitos negativos sofridos pelos docentes e que são desencadeados pelas condições psicológicas e sociais onde se exerce a docência.

Como analisado anteriormente, a distribuição de aulas na rede estadual pública de ensino do Paraná segue critérios definidos pela Resolução 15/2018, uma das primeiras medidas decorrentes da reforma trabalhista (Lei 13.467/2017) que reduziu a hora-atividade de toda a categoria docente da rede estadual pública de ensino do Paraná, obrigando os professores a assumir um número maior de aulas, o que, conseqüentemente, acarretou uma intensificação do trabalho docente. Ampliação da carga horária de trabalho efetivo em sala de aula, com um maior número de turmas sob sua responsabilidade e o grande número de alunos por turma são, justamente, os fatores mais citados como causas do mal-estar docente nos estudos aqui analisados.

A pesquisa “Exploração e Sofrimento Mental de Professores: Um Estudo na rede estadual de Ensino do Paraná” (ALBUQUERQUE, et al., 2018), realizada pela APP-Sindicato em parceria com o Núcleo de Saúde



Coletiva da Universidade Federal do Paraná (Nesc-UFPR) e divulgada em 2018, teve como objetivo mapear as doenças mentais e comportamentais que acometem os professores da rede estadual, comprovando o nexos causal entre o adoecimento e condição de trabalho. O estudo, coordenado pelo professor Guilherme Souza Cavalcanti de Albuquerque, contemplou escolas estaduais de Curitiba e Região Metropolitana e ouviu 1.201 professores.

Em relação à carga horária de trabalho efetivo em sala de aula, a pesquisa revelou que 72,97% daqueles professores que trabalham 20 horas semanais apresentam SRQ-207 positivo, percentual que se eleva para 76% dos professores que trabalham 40 horas semanais e 78% daqueles com carga horária de 60 horas semanais.

A pesquisa conclui que o “mal-estar docente”, marcado pela presença de distúrbios psíquicos, é muito elevada entre os professores paranaenses analisados na amostra e que há indícios da associação desta prevalência com diversas formas de exploração no trabalho. E, além disso:

O enfrentamento consistente dos problemas advindos do trabalho docente requer a identificação dos processos protetores e destrutivos da saúde desses profissionais, para o combate do que é deletério e o fomento do que é protetor. Tais ações, de prevenção e promoção da saúde, exigem, ao mesmo tempo, que se tenha como horizonte a intervenção na estrutura social, que é aquela que determina, em última instância, a ocorrência dos processos particulares da vida desse grupo de trabalhadores, que determinam, por sua vez, os processos individuais de saúde e doença expressos nos corpos dos professores. A ação tradicional, circunscrita ao corpo e ao comportamento dos indivíduos, intervém apenas nas consequências, ou seja, na superfície dos fenômenos, deixando intacta sua gênese. (ALBUQUERQUE, et al., 2018, p. 1297).

Em outra pesquisa denominada “Sofrimento mental de professores do ensino público” (TOSTES, et al., 2018), realizada com a mesma amostra de professores da rede estadual pública de ensino do Paraná mas utilizando outras variáveis constatou-se que, com relação aos atuais problemas de saúde,

---

<sup>7</sup> O SRQ-20 é um questionário que permite a detecção precoce de sinais e sintomas de comprometimento da saúde mental, sendo recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como um método para identificação dos Distúrbios Psíquicos Menores (DPM). Os DPM designam quadros clínicos em indivíduos com sintomas de ansiedade, depressão ou somatização, mas que não satisfazem a todos os critérios de doença mental, de acordo com a Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde-10 (CID-10). Foram considerados com presença de DPM os professores que responderam sete ou mais questões como ‘positivo’.

o sofrimento mental foi o mais citado<sup>8</sup>: 29,73% dos professores relataram alguma forma de adoecimento mental, como depressão, ansiedade e estresse, entre outros. Encontrou-se a presença de sintomas depressivos em 44,04% dos professores; destes, 25,06% apresentavam depressão leve (disforia) e 18,98%, depressão moderada ou grave. Com relação à ansiedade, entre os professores estudados, apenas 29,89% apresentavam níveis mínimos de ansiedade, os demais foram classificados em duas categorias: ansiedade leve (29,48%) e ansiedade moderada ou grave (40,63%).

Além disso, 26,72% dos professores pesquisados relataram afastamento do trabalho por sofrimento mental. No que se refere a medicamentos, 65,53% dos professores pesquisados relataram uso, sendo 32,31% deles, drogas psicotrópicas. 88,09% referiram que levavam trabalhos para casa; sendo que, desses, 42,44% apresentaram ansiedade moderada ou grave, contrastando com os 27,27% dos que não levavam trabalhos para casa. 33,33% dos professores com 21 turmas ou mais relataram depressão moderada ou grave, sendo que essa porcentagem é de 16,34% entre os professores com 1 a 5 turmas.

Com relação ao número de alunos por turma, dos professores que trabalhavam com mais de 40 alunos por turma, 56,57% apresentaram disforia, enquanto 46,27% dos que trabalhavam com 30 ou menos alunos na sala apresentaram o mesmo quadro.

A pesquisa ainda revelou que o tempo de trabalho como professor também apresentou relação com a saúde mental dos docentes: 44,8% dos que trabalhavam havia mais de 20 anos apresentaram ansiedade moderada ou grave em comparação com os 26% que trabalhavam de 3 a 5 anos.

Segundo o maior sindicato da categoria dos professores da rede estadual pública do Paraná, APP-Sindicato, no início do ano letivo de 2018, cerca de 5 mil professores da rede estadual estavam em processo de readaptação. Em novembro de 2018, segundo a Secretaria de Administração e Previdência (Seap), 3.979 professores estavam afastados para tratamento médico.

O mal-estar docente é uma realidade na educação brasileira, não fazendo distinção entre professores efetivos e temporários, em razão da sobrecarga de trabalho a que ambos são submetidos. Mas é fato que, em relação aos professores temporários, esta situação se agrava ainda mais pois, como analisado em nossa tese de doutorado, SOUZA (2016):

---

<sup>8</sup> Em segundo lugar, apareceram as doenças osteomusculares, como tendinites e lombalgias, com 23,98%. Doenças otorrinolaringológicas estiveram presentes em 10,07% dos docentes.

[...] a ausência de vínculo efetivo faz com que estes trabalhadores se encontrem numa situação de constante insegurança causada pela incerteza da utilização ou não da sua mão-de-obra por parte do seu empregador. Passíveis de serem demitidos a qualquer momento, estes profissionais ficam a mercê de seus superiores na escola em que lecionam . SOUZA, 2016, p. 262).

Nauroski (2014), que em sua tese de doutorado, analisa mais especificamente a condição dos professores temporários (PSS) no Paraná, relata situações que aparecem na forma de sofrimento, mal-estar e padecimento desses professores. E, ainda:

[...] é bem diferente a situação dos docentes temporários PSS, que mesmo tendo um contrato assinado com o Estado que prevê o direito ao auxílio doença em caso de afastamento por problemas de saúde superior a 15 dias, preferem não correr o risco de ter seu contrato rescindido e sua sobrevivência comprometida, uma vez que não existe, nas escolas, pessoal para substituir os professores substitutos. (NAUROSKI, 2014, p. 63).

No entanto, apesar dos números alarmantes, o artigo 35 da resolução 15/2018 define que os critérios para a classificação na distribuição de aulas extraordinárias são: maior percentual de dias trabalhados em Instituição de Ensino, no cargo efetivo, em relação ao tempo de carreira nos últimos cinco anos, descontados os afastamentos de qualquer natureza, à exceção de Licenças Maternidade/Adoção/Paternidade, Júri, Luto e Férias. Ou seja, de acordo com a política educacional atualmente em vigor no Paraná, além das pressões e responsabilidades pelas quais o professor tem que responder na escola e na sociedade, agora é dele também a responsabilidade por um eventual problema de saúde que pode acarretar a necessidade de afastamento e, conseqüentemente, prejudicá-lo na distribuição de aulas adicionais, das quais ele depende para complementar a renda.

A acentuação da exploração e precariedade das condições de trabalho tem resultado em grave prejuízo à saúde de professores. Considerando que as políticas públicas educacionais devem ter como norte a busca por uma educação de qualidade, que impescinde de professores bem preparados e motivados, ao analisarmos o tratamento dado pelo Estado a estes profissionais, podemos concluir que estamos muito longe de alcançar este objetivo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstram os dados aqui analisados, a reforma trabalhista tem encontrado um terreno fértil no Paraná desde a sua aprovação, pois, desde então, os professores da rede estadual pública de ensino do Paraná passaram a ter seus direitos, duramente conquistados, atacados e suas condições de trabalho ainda mais precarizadas. Exemplo disso foi a aprovação – alegando “controle” do orçamento público – da Resolução 15/2018 que reduziu a hora-atividade de toda a categoria, acarretando a dispensa de um grande número de professores temporários, além da intensificação do trabalho docente, com professores tendo de ampliar sua carga horária efetiva em sala de aula, passando a se responsabilizar por um maior número de turmas e de alunos. São medidas que, além de representarem um enorme retrocesso, vem ampliando ainda mais o quadro de precariedade laboral a que estão submetidos uma grande parcela destes trabalhadores. Precariedade esta que buscamos analisar à luz da precariedade objetiva (relacionada à precariedade de direito, aos aspectos formais e jurídicos que contornam a relação de trabalho) mas, principalmente, da precariedade subjetiva (relacionada ao grau de (in)satisfação com as condições de trabalho em geral e as próprias motivações e recompensas intrínsecas decorrentes da situação de trabalho).

Com relação a esta última forma de precariedade, os dados analisados demonstram que a acentuação da exploração e precariedade das condições de trabalho tem resultado em grave prejuízo à saúde dos professores paranaenses, que vêm apresentando cada vez mais quadros de adoecimento mental, como depressão, ansiedade e estresse, entre outros. Patologias que têm sido descritas na literatura sobre o tema através da expressão “mal-estar docente”, usada para descrever os efeitos negativos sofridos pelos docentes e que são desencadeados pelas condições psicológicas e sociais onde se exerce a docência. Mal-estar este que, segundo a APP-Sindicato, havia afastado cerca de cinco mil professores da sala de aula no início do ano letivo de 2018, além dos 3.979, afastados para tratamento médico em novembro do mesmo ano, de acordo com a Secretaria de Administração e Previdência (Seap).

Apesar do presente estudo estar limitado a um recorte de tempo e espaço específico – as condições de trabalho dos professores estaduais da rede pública de ensino do Paraná após a reforma trabalhista (Lei federal 13.467/2017) e Resolução estadual 15/2018 – e também a um pequeno número de estudos empíricos encontrados em nossa pesquisa bibliográfica, a

análise tem como pano de fundo a concepção (referenciada por vários estudos) da existência de uma relação direta entre os temas “valorização docente” e “qualidade do ensino”. Ou seja, não podemos pensar em uma educação de qualidade se deixarmos de valorizar o professor, garantindo melhores condições para o exercício da sua profissão. Condições estas que, dado a análise aqui empreendida, estão cada vez mais longe de serem alcançadas.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Guilherme Souza Cavalcanti de; LIRA, Lucas Nathã Almeida; SANTOS JUNIOR, Isaías dos; CHIOCHETTA, Ricardo Luiz; PERNA, Paulo de Oliveira; SILVA, Marcelo José de Souza E. **Exploração e Sofrimento Mental de Professores: Um Estudo na rede estadual de Ensino do Paraná.** Trabalho, Educação e Saúde, v. 16, pp. 1287-1300, 2018.

CASACA, Sara Falcão. Flexibilidade, Trabalho e Emprego – Ensaio de Conceptualização. **Working Paper, SOCIUS** n. 10/2005, ISEG-UTL. 2005.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer CNE/CEB n. 9/2009 (Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) Brasília/DF 2009.

ESTEVE, J. M. **O mal-estar docente: a sala de aula e a saúde dos professores.** Tradução Durley Carvalho Cavicchia. Bauru: Edusc, 1999.

FORTINO, Sabine; LINHART, Danièle. **Trabalho contemporâneo: sentidos e novas formas de penosidade.** Palestra proferida em 27 de junho de 2009. Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca//home/exibedetalhesBiblioteca.cfm?ID=8894&tipo=B>. Acesso em: 05 de jan. 2014.

NAUROSKI, Everson Araujo. **Trabalho Docente e Subjetividade: A Condição dos Professores Temporários (PSS) no Paraná.** Tese de Doutorado. 2014.

PARANÁ. Casa Civil do Estado do Paraná. **Define o Contrato de Gestão** como sendo o “compromisso formal estabelecido com cada Secretário de Estado, no sentido de definir metas que deverão ser atingidas através da implementação de projetos estratégicos”. PARANÁ. 2012.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Mal-estar no pós-neoliberalismo. **Revista Novos Estudos**, n. 92, 2012.

SOUZA, M. N. **Políticas públicas de educação no Paraná: as condições de trabalho de professores temporários e o efeito-território na alocação de docentes como variáveis de análise**. 2016, 325 p. Tese. (Tese de Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Paraná, 2016.

TÁCITO, Caio. **Transformações de direito administrativo**. Boletim de direito administrativo. n. 2. São Paulo: NDJ, fev. 1999.

TEIXEIRA, M. (Org.); GALVÃO, A. (Org.); KREIN, D. (Org.); BIAVASCHI, M. (Org.). **Contribuição crítica à reforma trabalhista**. 1. ed. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp-Cesit, 2017. v. 1. 327 p.

TOSTES, Maiza Vaz; ALBUQUERQUE, Guilherme Souza Cavalcanti de; SILVA, Marcelo José de Souza E; PETTERLE, Ricardo Rasmussen. Sofrimento mental de professores do ensino público. **Saúde em Debate**, v. 42, p. 87-99, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Relatório Pacto Pela Boa Governança: Um Retrato do Brasil – Contribuição dos Tribunais de Contas para os Governantes Eleitos**. 2014.

VARGAS, Francisco E. B. **Trabalho, emprego, precariedade: Os contornos incertos de um objeto de investigação**. III Encontro Internacional de Ciências Sociais. As Ciências Sociais e os Desafios do Século XXI. Pelotas, 08 a 11 de outubro de 2012.

# A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FRANCA/SP

## *DEMOCRATIC PARTICIPATION IN THE FRANCA/SP COUNCIL OF SOCIAL ASSISTANCE*

**Grupo de trabalho: Avaliação de políticas públicas.**

Talismara Guilherme Molina\*

**RESUMO:** Este artigo é resultado do trabalho apresentado na Universidade Federal de São João Del Rei enquanto requisito obrigatório para a obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal no ano de 2018. O trabalho se insere na temática sobre a participação dos cidadãos por meio dos conselhos na gestão de políticas públicas especificamente na política de assistência social. No Brasil a Constituição Federal de 1988 abriu caminho para a participação democrática e ampliou o conceito de direitos sociais que são concretizados através das políticas públicas. É nos municípios que as políticas públicas se materializam enquanto oferta de serviços à população e cabe aos conselhos cogestores fortalecer a participação democrática em sua principal atuação que é a formulação, implementação e o controle social sobre as políticas públicas. A Assistência Social é política pública de direito e dever do Estado organizada com base nos princípios de descentralização e participação. Sendo assim o controle social é uma das diretrizes desta política. O Conselho Municipal de Assistência Social é instância de controle social do SUAS e atua de forma a incentivar a participação da população na implementação, execução, na avaliação e na fiscalização das políticas públicas. O presente trabalho tem como objetivo geral: analisar quais os mecanismos de participação da população no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca e como objetivos específicos: conhecer a estrutura do Conselho Municipal de Assistência Social, conhecer o perfil dos conselheiros (as) que participaram da pesquisa e identificar aspectos que facilitam ou dificultam a participação na visão dos conselheiros. Para elaboração do presente trabalho foi realizado um levantamento bibliográfico e documental baseado em legislações, livros, artigos científicos, bem como a consulta de publicações como monografias, dissertações e teses. A fundamentação teórica baseou em autores que dissertaram sobre democracia, controle social, participação e conselhos municipais de assistência social. O estudo também apresenta uma pesquisa de campo realizado por meio da aplicação de questionário semiestruturado a 10 conselheiros (as) do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca. Quanto à abordagem trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa por permitir quantificar, mensurar e comparar as respostas entre os sujeitos e qualitativa ao considerar aspectos subjetivos sobre a participação e seus aspectos culturais e sociais. A pesquisa resultou que o controle social exercido pelo conselho é imprescindível para a eficácia e eficiência da política de assistência social. No entanto se faz necessário fomentar o exercício de participação por meio de metodologias participativas que se faça mais presente no território e mais próxima da população, que envolvam o diálogo, as construções coletivas e novas formas de participação para o protagonismo dos sujeitos especialmente os usuários da política de assistência social.

**Palavras chave:** Democracia. Participação. Controle Social; Conselho Municipal de Assistência Social; Assistência Social.

\* Mestranda do curso de Pós-Graduação – Mestrado Profissional em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Câmpus de Franca. *E-mail:* talismarag@gmail.com.

**ABSTRACT:** *This article is the result of the work presented at the Federal University of São João Del Rei as a mandatory requirement to obtain the title of specialist in Municipal Public Management in 2018. The work is part of the theme of citizen participation through the councils public policy management specifically in social assistance policy. In Brazil, the Federal Constitution of 1988 paved the way for democratic participation and expanded the concept of social rights that are realized through public policies. It is in the municipalities that public policies materialize as a service offering to the population and it is up to the co-managing councils to strengthen democratic participation in their main role, which is the formulation, implementation and social control over public policies. Social Assistance is a public policy of the right and duty of the state organized based on the principles of decentralization and participation. Thus social control is one of the guidelines of this policy. The Municipal Council of Social Assistance is an instance of social control of SUAS and acts to encourage the participation of the population in the implementation, execution, evaluation and inspection of public policies. The present work has as general objective: to analyze which mechanisms of participation of the population in the Municipal Council of Social Assistance of Franca/SP and as specific objectives: to know the structure of the Municipal Council of Social Assistance, to know the profile of the counselors who participated in the research and identify aspects that facilitate or hinder participation in the counselors' view. For the elaboration of this work, a bibliographic and documentary survey was carried out based on legislation, books, scientific articles, as well as the consultation of publications such as monographs, dissertations and theses. The theoretical basis was based on authors who spoke about democracy, social control, participation and municipal councils of social assistance. The study also presents a field research conducted through the application of semi-structured questionnaire to 10 counselors of the Municipal Council of Social Welfare of Franca/SP. Regarding the approach it is a quantitative and qualitative research because it allows to quantify, measure and compare the responses between subjects and qualitative when considering subjective aspects about participation and its cultural and social aspects. The research resulted that the social control exercised by the council is essential for the effectiveness and efficiency of the social assistance policy. However, it is necessary to promote the exercise of participation through participatory methodologies that are more present in the territory and closer to the population, involving dialogue, collective constructions and new forms of participation for the protagonism of the subjects, especially the users of the community social assistance policy.*

**Keywords:** *Democracy; Participation; Social control; Municipal Council of Social Assistance; Social assistance.*

## **INTRODUÇÃO**

É crescente nos últimos anos o debate sobre o controle social e a necessidade de criação de novos procedimentos que possibilitem a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas.

No Brasil a Constituição de 1988 abriu caminho para a participação democrática e ampliou o conceito de direitos sociais que são concretizados através das políticas públicas.

A Constituição garante o direito à democracia representativa e à democracia participativa. A primeira se refere à escolha de seus representantes por meio do voto, já a segunda está relacionada à participação direta do cidadão no planejamento, execução e fiscalização das políticas públicas.



Segundo Locke (2004) a participação é antes de tudo uma questão política, pois depende do amadurecimento da consciência cidadã por parte da população e da vinculação do poder governante com os ideais democráticos e com a transparência na gestão da coisa pública, através da prática da democracia participativa.

É nos municípios que as políticas públicas se materializam enquanto oferta de serviços à população e cabe aos conselhos cogestores fortalecer a participação democrática em sua principal atuação que é a formulação, implementação e o controle social sobre as políticas públicas.

Os conselhos cogestores são espaços deliberativo e consultivo, cuja composição se dá paritariamente entre governo e sociedade civil, cuja função é formular, controlar e fiscalizar as políticas públicas contribuindo sobre maneira para a sua legitimidade e eficiência e está presente nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Os conselhos de políticas estão atrelados às políticas públicas que em sua maioria estão estruturadas em sistemas como é o caso do Sistema Único de Assistência Social- SUAS.

A Assistência Social é política pública de direito e dever do Estado e compõem juntamente com a previdência e a saúde o tripé da seguridade social. É organizada com base nos princípios de descentralização e participação. Sendo assim o controle social é uma das diretrizes da Política de Assistência Social.

O presente estudo tem como objetivo geral analisar quais os mecanismos de participação da população no Conselho Municipal de Assistência Social e enquanto objetivos específicos: conhecer a estrutura do Conselho Municipal de Assistência Social e identificar aspectos facilitadores e dificultadores de participação na visão dos conselheiros.

Desta forma este estudo contribuirá para o conhecimento e possíveis inovações de participação por meio do controle social na administração pública local especialmente na política de assistência social.

## **1 REFERENCIAL TEÓRICO**

Para elaboração do presente trabalho foi realizado inicialmente um levantamento bibliográfico e documental baseado em legislações, livros, artigos científicos, bem como a consulta de publicações como monografias, dissertações e teses.

A fundamentação teórica se baseou em autores que dissertaram sobre democracia, controle social, participação e conselhos municipais de assistência social.

## **1.1 Participação e Controle social**

É crescente nos últimos anos o debate sobre democracia participativa, o controle social e a necessidade de criação de novos procedimentos que possibilitem a participação dos cidadãos na gestão pública.

Este debate sobre a democracia participativa segundo Raichelis (2011) emerge exatamente no contexto dos anos 1970/1980, na luta contra ditadura e a autocracia burguesa que se instalou no Brasil a partir do golpe de 1964.

No Brasil a nova Constituição de 1988 abriu caminho para a participação democrática e ampliou o conceito de cidadania. Tais preceitos estão presentes em seu preâmbulo, artigo primeiro e seu parágrafo único que definem que o Brasil é um Estado Democrático Direito e todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

Da forma como está definida a democracia na Constituição Federal Pontual (2016, p. 05) assevera que:

[...] as diversas formas de participação direta, semi-direta e representativa para o exercício do controle social das políticas constituem o campo da Democracia Participativa que vem demonstrando como complemento indispensável à Democracia Representativa, exercida através do voto e que vem demonstrando como insuficiente na representação dos cidadãos e na democratização das políticas públicas.

A referência de Pontual (2016) nos leva ao entendimento de que apenas o exercício da democracia de forma representativa não é suficiente para sanar os anseios da sociedade, e para isso temos que exercer nossa democracia participativa.

A Constituição garante o direito à democracia representativa e à democracia participativa. A primeira se refere à escolha de seus representantes por meio do voto conforme disposto no Art. 14:

Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - Plebiscito;

- II - Referendo;
- III - Iniciativa popular.

Segundo Miranda (2016) o direito de sufrágio é a essência do direito político que se expressa pela capacidade de eleger e ser eleito e dessa forma tal direito é apresentado em dois aspectos, quais sejam: capacidade eleitoral ativa, direito de votar e capacidade eleitoral passiva, direito de ser votado.

O plebiscito segundo o entendimento desse mesmo autor se refere a uma consulta prévia feita à população sendo convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, através do voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido à apreciação.

O referendo também é uma consulta feita ao povo, no entanto a elaboração é de competência do legislativo ou administrativo que o submete à decisão do povo para ratificar ou rejeitar o ato.

Quanto à democracia participativa esta está relacionada à participação direta do cidadão no planejamento, execução e fiscalização das políticas públicas.

Para Marchioni (2016) a democracia participativa é uma forma de tomar decisões por meio da manifestação de vontade direta do titular do poder político, o povo. É a atuação direta do cidadão nos mecanismos de tomada de decisão que pode ocorrer de diversas maneiras.

No entanto outras leis a partir da Constituição foram surgindo para efetivar o controle social de políticas públicas como exemplo podemos citar a Lei nº 8142/90 – Lei Orgânica da Saúde que define o controle social como uma das diretrizes e princípio do SUS, a Lei 8742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social alterada pela Lei 12.435/2011 que tem como diretriz a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis e que define o conselho federal, os conselhos estaduais e municipais como instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

Atentando para a questão do controle social nas políticas públicas Raichelis (2011, p. 21) enfatiza que:

A visão de controle social inscrita na Constituição Federal vai enfatizar a participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares, na elaboração e implementação das políticas públicas, propondo novas relações ente o movimento social e a esfera da política institucional.

Para Marchioni (2016) o controle social consiste, essencialmente, na participação da sociedade civil no planejamento na execução, na avaliação e na fiscalização das políticas e serviços públicos.

Merece destaque que o controle social nas políticas públicas é essencial para o fortalecimento da democracia e temos hoje várias formas de exercício desse controle por parte da sociedade, dos trabalhadores e dos mandatários das políticas públicas.

Podemos citar como exemplos do controle social os conselhos, as conferências, as audiências e consultas públicas e também o Portal Transparência.

Os conselhos são espaços de deliberação, de formulação e fiscalização das políticas públicas e possuem composição paritária entre sociedade civil e poder público.

Ferreira (2013) em seu estudo esclarece que os conselhos são:

[...] órgãos públicos, de natureza ambivalente, vinculados a administração pública, mas ao mesmo tempo composto de representantes da sociedade, constituindo espaços deliberativos e de controle social da coisa pública, em que governo e sociedade discutem, formulam e decidem, conjuntamente, as diretrizes para as políticas públicas de promoção e defesa dos direitos dos cidadãos, promovendo a “administração de conflitos”, por ventura, existentes.

As conferências são espaços institucionalizados que possuem também caráter deliberativo onde a população possui oportunidades para avaliar, definir objetivas e diretrizes das diversas políticas públicas.

Segundo Marchioni (2016) as conferências devem possuir ambientes favoráveis à pluralidade de participação assegurando as condições necessárias para a expressão e considerações das opiniões de todos os participantes.

De acordo com este mesmo autor as audiências e consultas públicas são instrumentos de participação popular na atividade executiva, legislativa e Judiciária e encerra espaço de discussão entre o poder público e a sociedade sobre temas de reconhecida relevância.

A disponibilização da transparência dos atos públicos por meio do portal dos diversos órgão público também é um dos instrumentos do controle social.

A Constituição Federal em seu artigo 37 define que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos público deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação. Tal princípio

ganha materialidade com a publicação da Lei complementar nº 131 de 27/05/2009 que refere à transparência das informações da gestão fiscal dos órgãos públicos e em tempo real e também a Lei nº 12.527 de 18/11/2011 Lei de acesso à Informação.

Podemos concluir diante do exposto que o Brasil possui vários instrumentos de participação e controle social referendados por lei e se faz essencial para o fortalecimento da democracia de uma forma justa e igualitária. E que é imprescindível que o cidadão além de exercer o direito de escolha de seus representantes por meio do voto também participe ativamente dos conselhos, das conferências, das audiências públicas, pois só assim fará ecoar seus anseios.

## **1.2 Sistema Único de Assistência e o Controle Social**

A partir da Constituição de 1988 a Assistência Social passou a compor juntamente com a previdência e a saúde o tripé da Seguridade Social. É política pública de direito e dever do Estado. Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal foram reservados a esta política que definem seus objetivos, bem como as diretrizes organizativas.

A inscrição na Constituição foi o primeiro passo para assistência social ser reconhecida como política pública estatal de proteção social e tem como objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal e define critérios para organização da assistência social, enquanto direito, exigindo definições de leis normas, critérios e objetivos.

Sendo assim a Assistência Social consiste em uma política pública de proteção social não contributiva, ou seja, é um conjunto de estratégias públicas que viabiliza o cumprimento de direitos sociais constantes da Constituição de 1988, que assegura a o livre acesso aos

serviços, programas, projetos e benefícios, independentemente de qualquer contribuição ou pagamento direto.

A gestão das ações na área de assistência social é organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades de assistência social.

É organizada com base na descentralização e participação como cita a Lei Orgânica da Assistência Social em seu art. 5º:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; [...] (LOAS, 1993, p. 02)

Por descentralização Branco (2016) entende que as ações assistenciais devem ser realizadas de forma articulada entre as três esferas de governo, cabendo à esfera federal a coordenação e as normas gerais, e aos estados, municípios e Distrito Federal a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas áreas.

Para Ferreira (2013, p. 15) a descentralização está relacionada à cooperação e divisão de tarefas entre os entes federados conforme citado a seguir:

Assim, descentralizar não significa tirar a responsabilidade de uma esfera de governo (federal) e jogá-la para outra (estadual ou municipal e Distrito Federal). Descentralizar significa dividir poderes e tarefas, gerenciar e executar conjuntamente. Todas as esferas de governo devem trabalhar em cooperação e em rede para que a política de assistência cumpra seu objetivo, que é garantir os direitos socioassistenciais de todas as pessoas que dela necessitarem.

A descentralização a partir da Constituição 1988 proporcionou mais autonomia aos municípios não só no plano político, mas também na valorização do poder e participação local, também oportunizou um avanço na democratização das políticas públicas especialmente da assistência social.

A Lei Orgânica de Assistência Social destaca que os dois principais canais para a efetivação da participação se dá por meio das conferências e dos conselhos.

A conferência tem como atribuição avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema e deve ser convocada a cada 4 anos.

Já os conselhos são instancias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, assim identificados: Conselho Nacional de Assistência Social, Conselhos Estaduais de Assistência Social; Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, Conselhos Municipais de Assistência Social.

Tais conselhos, de acordo com a LOAS, possuem a prerrogativas de acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.

Com a promulgação da LOAS em 1993 a criação do conselho municipal de assistência social passou a ser requisito obrigatório para o repasse de recursos nesta área.

Assim podemos compreender que os conjuntos desses instrumentos de participação se resumem no controle social que deve ser exercido de forma democrática.

A Resolução nº 237 de 14 de dezembro de 2006 cita que o controle social é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da política de Assistência Social, do plano plurianual e dos recursos financeiros destinados à sua implementação, sendo uma das formas de exercício desse controle zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços sócio assistenciais para todos os destinatários.

Assim, de acordo com Carvalho (2013, p. 15):

O controle social é uma diretriz da Política de Assistência Social e está também traduzido na gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, e constituindo-se como objeto de estudo substancial para a reflexão sobre a relação entre Estado e sociedade civil. Por se tratar de uma prática dialética que acompanha as contradições, as lutas, as mudanças e os movimentos da sociedade, por depender das diferentes formas de relação entre Estado e sociedade civil, o controle social apresenta-se como um objeto revestido de relevância

social. Pensando numa dimensão jurídica, não há como formular e implementar a política de assistência social atual no Brasil sem se levar em consideração o controle social.

Podemos concluir que a participação e o controle social na política de assistência social possuem diversos mecanismos de atuação, consagrados em lei. No entanto se faz necessário o estudo sobre como na prática o conselho municipal de assistência social contribui para a democratização de forma a aproximar as demandas do cidadão à política.

## **2 REFERENCIAL METODOLÓGICO**

Este título se refere aos métodos e técnicas adotados para a realização da pesquisa. Primeiramente para desenvolvimento do trabalho foi realizada uma revisão bibliográfica sobre Conselho Municipal de Assistência Social de Franca. Após, é apresentada uma pesquisa de campo com 10 conselheiros por meio de entrevistas semiestruturada, cuja análise dos dados obtidos se deu de forma crítica.

### **2.1 Conselho Municipal de Assistência Social**

O Conselho Municipal de Assistência Social foi criado por meio da Lei nº 4.799, de 09 de dezembro de 1996 e reformulado pela Lei Nº 8.388, de 06 de abril de 2016. É instância deliberativa do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, vinculado à estrutura do Órgão Gestor da Assistência Social do município denominado Secretaria de Ação Social, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

Tem como finalidade, aprovar a política municipal de assistência social participando na sua formulação. Normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e controlar a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social prestado pela rede socioassistencial estatal ou não.

É composto por nove representantes do poder público e nove representantes da sociedade civil com respectivos suplentes da seguinte forma distribuídos conforme o Art. 5º da Lei Nº 8.388, de 06 de abril de 2016: 03 (três) representantes de usuários ou organização de usuários da assistência social, 03 (três) representantes de entidades e organizações de assistência social, 03 (três) representantes de organizações de trabalhadores que atuam na área da assistência social, ou na sua inexistência,



trabalhadores da área; Representantes do Poder Público: 04 (quatro) representantes da unidade municipal de Assistência Social, 01 (um) representante da unidade municipal de Saúde, 01 (um) representante da unidade municipal de Educação, Esportes e Cultura, 01 (um) representante da unidade municipal de Desenvolvimento Econômico, 01 (um) representante da unidade municipal de Finanças, 01 (um) representante da Procuradoria Jurídica Municipal.

Quanto à representação da sociedade civil, Ferreira (2006) recomenda que os conselheiros sejam capazes de trazer as contribuições dos segmentos que representam em favor da política pública, alimentados também pelos debates e discussões próprias da sociedade civil, como fóruns e movimentos sociais. Quanto aos representantes do governo, segundo a mesma autora, recomenda-se que sejam capazes de trazer para as demais conselheiras informações claras e atualizadas sobre as diretrizes e o posicionamento do governo nos assuntos tratados.

As reuniões do CMAS são ordinariamente quinzenais e, extraordinariamente, sempre que necessário e funcionará de acordo com o Regimento Interno, que definirá, também, quórum mínimo para o caráter deliberativo das reuniões do plenário e para as questões de suplência e perda de mandato. Todas as sessões do CMAS serão públicas e precedidas de ampla divulgação, salvo quando se tratar de matéria ou situações sigilosas.

O CMAS possui uma mesa diretora composta por presidente, vice presidente, primeiro secretário e segundo secretário, com as respectivas atribuições definidas no regimento interno e 01 (uma) secretaria executiva composta por 01 (um) profissional de nível superior e 01 (um) profissional de nível médio, unidade vinculada ao Órgão Gestor Municipal da Assistência Social e tem como principais atribuições: o suporte técnico-operacional para o Conselho, Grupos de Trabalho e Comissões temáticas, com vistas a subsidiar a realização das reuniões, garantir a publicização das deliberações do Plenário, elaboração de atas e memória de reuniões, auxiliar o presidente e comissões no desempenho de suas funções entre outras ações.

Possui 08 (oito) comissões temáticas permanentes e 01 (uma) temporária, para atender necessidades pontuais composto por conselheiros, assegurado a representatividades entre sociedade civil e poder público.

## 2.2 A Pesquisa

Na realização deste trabalho utilizou-se um método híbrido de pesquisa sendo ao mesmo tempo descritiva e explicativa, onde se buscou conhecer a participação e controle social a partir dos seguintes objetivos: analisar quais os mecanismos de participação da população no Conselho Municipal de Assistência Social, conhecer estrutura do Conselho Municipal de Assistência Social e identificar os aspectos facilitadores e dificultadores de participação da população no controle social.

Segundo Gil (2008) a pesquisa descritiva é aquela em que é possível obter a descrição das características de determinada população. Já a explicativa é aquela que está preocupada em identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Para a coleta de dados foi utilizada entrevista semiestruturada composta por 9 questões que possibilitou aos entrevistados a livre expressão de respostas. Segundo Minayo (2009) a entrevista semiestruturada combina perguntas fechadas e abertas, onde o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador, desta forma a entrevista contou com três questões abertas e seis fechadas.

A pesquisa foi apresentada na reunião ordinária do CMAS e disponibilizada por *e-mail* juntamente com o termo de consentimento para 36 conselheiros entre titulares e suplentes. No entanto retornaram apenas 10 para análise e compilação dos dados. Portanto os sujeitos que compõem a amostra foram os 10 conselheiros que tiveram a disponibilidade em responder a pesquisa.

E por fim o instrumental selecionado para a análise dos dados foi a proposta de interpretação qualitativa de forma crítica, assim denominado por Marconi e Lakatos (2003) como algo sempre em movimento em vias transformação e não isoladas onde a natureza e a sociedade são compostas por objetos e fenômenos organicamente ligados.

## 2.3 Resultados da pesquisa

Foram entrevistados 10 conselheiros sendo 05 (cinco) da sociedade civil: 03 (três) representantes de entidades e 02 (dois) trabalhadores e 05 (cinco) do Governo: 03 (três) representantes da Assistência Social, 01 (um) da saúde, 01 (um) da educação.

Quanto ao grau de conhecimento sobre a Política de Assistência Social, 02 (dois) disseram ter conhecimento básico, 03 (três) Intermediário e 5 (cinco) avançado.

Dos conselheiros entrevistados, 70% disseram participar de capacitações e os principais temas abordados nestas foram: Conferências relativas à rede Socioassistencial, Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, Política de Assistência Social, Exercício do Controle Social pelo CMAS, gestão financeira e orçamentária, papel dos conselheiros.

Apenas 30% alegaram não participar de nenhuma capacitação pois não tiveram oportunidades na ocasião em que foram ofertadas.

Quanto à devolutiva das discussões, das deliberações do CMAS aos segmentos que fazem parte 80% relataram que fazem e a principais formas são: em conversas com a diretora e colegas de trabalho sobre os principais assuntos discutidos, especialmente aqueles que diz respeito ao funcionamento/serviços da entidade, para coordenadores do local de trabalho, resumo por escrito ou relato verbal, em reuniões de equipe, na articulação com outras entidades, informando a coordenação sobre temas relevantes e que necessitem de articulação com a política de saúde, comunicados.

Apenas 20% relataram que não fazem por falta de oportunidade ou que não é solicitado.

Quando questionados sobre o qual o entendimento que possuem sobre o controle social, os relatos foram os seguintes:

Instrumento que possibilita o acompanhamento, a fiscalização e proposições nas políticas públicas. (Entrevistado A).

É acompanhamento da gestão e avaliação da política de assistência social, é a forma zelar pela ampliação e qualidade dos serviços socioassistenciais destinados à população. (Entrevistado C).

É como a sociedade legitima sua participação nas construções das políticas e controle das ações estatais. Os espaços de controle permitem o diálogo entre sociedade civil e estado para buscar definição de prioridades, aprimoramento e fiscalização na execução das políticas públicas. (Entrevistado D).

É a participação, acompanhamento e fiscalização da população das políticas públicas do município, estado ou

união, através da participação em conselhos, conferências e outras instancias deliberativas. Essa participação pressupõe o acompanhamento de assuntos de interesses coletivos, no caso do CMAS, os conselheiros deliberam sobre questões que dizem respeito a Política de Assistência Social, como aprovação de plano plurianual de assistência social, orçamento dessa política, a prioridade dos investimentos, entre outros, tendo como foco o usuário desta política. (Entrevistado F).

A maioria dos entrevistados responderam que o que mais os motiva a participar do Conselho Municipal de Assistência Social é poder participar da política de forma a contribuir com os processos de discussão, de participação, de acompanhamento, de fiscalização e garantia de direitos aos cidadãos conforme os relatos apresentados a seguir:

Participação ativa nas definições da política pública. A possibilidade de interferirmos nas decisões que afetam a vida de todos principalmente para diminuir a concentração de poder nas mãos dos governantes. Pois o controle social pressupõe o compartilhamento do poder de decisão da sociedade sobre as políticas públicas. (Entrevistado B).

É a possibilidade de acompanhar, refletir e discutir sobre a Política de Assistência Social adotada no meu município. (Entrevistado C).

É um espaço de controle social, de reflexões, deliberações, legitimidade e, desta forma, de resistência no movimento de garantir uma Política de Assistência Social que oferte proteção social e efetive as seguranças socioassistenciais afiançadas. (Entrevistado D).

O desejo de participar e contribuir para as mudanças desejadas na política de assistência social. Contribuir para que esta política se configure de fato como direito do cidadão e dever do Estado. (Entrevistado F).

Os demais consideram o CMAS como um espaço de aprendizado e de conhecimento o que os motivam a participar:

Gosto de estar atualizada quanto aos assuntos referentes à política pública de Assistência Social, principalmente por trabalhar com isto. (Entrevistado G).

O conselho é um órgão que reúne várias pessoas ligadas à política de Assistência Social, por isso torna a participação motivadora no sentido de aprendizado, comprometimento com os interesses das demandas, atuação nas comissões, proposição e conhecimento de assuntos pertinentes à área. (Entrevistado H).

Para ter mais conhecimento da política de assistência social e estar sempre interado dos avanços que tem tido na área nos últimos anos. (Entrevistado I).

Além do conselho municipal de assistência social os entrevistados relataram que conhecem ou participam de outros mecanismos do controle social tais como: participação no planejamento, no monitoramento e avaliação da política de assistência social, em conferências, fóruns e audiências públicas, orçamento participativo, movimentos, demais conselhos setoriais e conselhos de direitos e comissões.

Quanto à postura da administração pública municipal de facilitar ou dificultar o controle social nas políticas públicas 50% identificaram uma certa dificuldade conforme os relatos a seguir:

Acredito que não é do interesse da administração pública a participação social, e nesse sentido não estimula o controle social para evitar problemas. (Entrevistado E).

A administração Pública ainda não reconhece os conselhos como instâncias autônomas e deliberativas, não raramente querem exercer o controle sobre o conselho. Têm a percepção equivocada de que o conselho quer “mandar” no gestor. Estas posturas oscilam de acordo com o gestor/administrador do poder público. Algumas gestões são mais democráticas, outras mais controladoras, dificultando a participação social. (Entrevistado F).

Dificulta, pois a atual administração troca diariamente suas representações de diretoria, o que dificulta nossos acordos. Além de colocar pessoas que não sabem sobre a política para ser Secretário da Ação Social. (Entrevistado G).

Dificulta, principalmente não respeitando o próprio conselho e suas deliberações. (Entrevistado J).

Poderia ser melhor se tivesse mais diálogo e comunicação. (Entrevistado B).

Dos entrevistados 30% afirmaram que a administração facilita o controle quando relatam que existem mecanismos legais que garantam a existência da necessidade de articulação com os conselhos setoriais para apresentações e deliberações e afirmam que os controles sociais são utilizados e respeitados no município. E os demais que correspondem a 20% dos entrevistados disseram que a questão de dificultar ou facilitar o controle social depende de quem está no poder.

Uma outra questão apresentada aos entrevistados foi sobre de que forma o nível de participação da população nas políticas públicas poderia ser melhorado/aprimorado no município. Os relatos apresentados foram:

Administração pública fornecendo dados claros e objetivos que propiciem o acompanhamento da gestão pública; informar a população sobre a necessidade de participar e das possibilidades que o exercício desse direito traz na melhoria das políticas e do acesso aos serviços; propiciar o acesso nos diversos canais de participação e controle social, seja através de adequação de horários, de local utilizando espaços da comunidade), fornecendo transporte quando necessário. (Entrevistado A).

Na medida em que a adesão dos usuários seja fomentada de forma continuada, pelos trabalhadores da Assistência Social, nos instrumentos utilizados para o controle social (participação da elaboração dos planos dos serviços, nas reuniões dos conselhos, nas conferências e outras do seu próprio territórios. (Entrevistado C).

Acredito que a compreensão de corresponsabilidade deve ser transformada culturalmente em nosso país. Uma participação maior da população nos mecanismos de controle social em nosso município será possível quando a visão de ser político for inserida, estimulada e fortalecida na educação que os pais, responsáveis, escolas e qualquer outro espaço exerça. (Entrevistada D).

Acredito que a partir da criação dos conselhos gestores nas unidades estatais, que poderia trazer um melhor conhecimento para os usuários da política com relação às terminologias, legislação, entre outros. Dessa forma os usuários poderiam participar do CMAS com mais propriedade para discutir a política de assistência social. (Entrevistada E).

Através da conscientização da população sobre a importância de participar, pois não adianta garantir transporte, alimentação e outros se a pessoa não tem interesse em lutar para a construção de uma sociedade com controle do povo. (Entrevistada H).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa realizada neste trabalho através dos aspectos teóricos e metodológicos abordados resultaram que o controle social exercido pela sociedade é imprescindível para a eficácia e eficiência das políticas públicas especialmente a política de assistência social cujo controle e fiscalização cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social.

O Conselho Municipal de Assistência Social é instância deliberativa do Sistema Único de Assistência Social e tem por lei a incumbência de acompanhar, fiscalizar, propor diretrizes para a política de assistência social municipal.

A paridade entre governo através da participação de diversos setores públicos e sociedade civil representada pelas entidades, trabalhadores e usuários é necessária para a construção de alianças e ações para a defesa das políticas públicas de qualidade.

Cabem aos conselheiros tanto do poder público como da sociedade civil ali representados ter conhecimento sobre a política pública em que atuam, haja vista que a maioria desses possuem conhecimento avançado e participaram ou participam das capacitações sobre o controle social, o papel dos conselheiros e também sobre a assistência social. Possuem clareza sobre o que é o controle social e os modos de exercê-lo.

O resultado da pesquisa com os conselheiros do CMAS apontou que apesar da administração local ter instrumentos e meios legais para fomentar o exercício de participação é necessário a adoção de uma abordagem mais territorial e próxima da população, que se faça presente nos serviços ofertados, devendo fomentar a cultura de participação como direito e ampliar as possibilidades de vocalizar seus anseios nos microterritórios.

O exercício de participação dos sujeitos deve ser constante e não somente na democracia exercida na escolha dos representantes, que pouco tem contribuído para a superação das desigualdades e melhoria da qualidade de vida da população.

O instrumento legal existente para o controle social ainda tem demonstrado insuficiente, pois devem ir além da criação e abertura desses espaços.

É necessário a adoção de metodologias que envolva o diálogo, as construções coletivas e novas formas de participação para o empoderamento e protagonismo dos sujeitos para a superação das dificuldades bem como as possibilidades que esse exercício deve trazer para a melhoria das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BRANCO, Carolina Nishimura Bueno Castelo. **Direito à assistência Social**. In Manual de Cidadania Ativa. Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho. Franca, 2016, pp. 75-89.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8142 de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 dez. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 dez. 1993.

BRASIL. Lei complementar nº 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 maio 2009.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social/PNAS. Resolução CNAS nº. 145, de 15 de outubro de 2004. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 out. 2004.



BRASIL. Resolução nº 237 de 14 de dezembro de 2006. Diretrizes para a estruturação reformulação e Funcionamento dos Conselhos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 dez. 2006.

BRASIL. Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 06 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

CARVALHO, Cristiano Costa de. **Assistência social, sociedade civil, gestão democrática e participativa**: desafios e possibilidades no controle social da política municipal de assistência social de Belo Horizonte. Dissertação (mestrado) – Centro Universitário UNA, Programa de Pós-Graduação em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local. Belo Horizonte, 2013.

FERREIRA, Stela da Silva. **Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social**. Brasília, CNAS/MDS, 2006, v. 01.

FERREIRA, Stela da Silva. Implicações do SUAS e da gestão descentralizadas na atuação dos Conselhos de Assistência Social. Brasília, CNAS/MDS, 2013, v. 02.

FRANCA. **Lei Orgânica Municipal**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Município de Franca-SP. Disponível em <https://site.camarafranca.sp.gov.br/legislacao/lei-organica-do-municipio-de-franca>. Acesso em: 30 jun. 2018.

FRANCA. **Lei n. 4.799, de 09 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a criação do CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL de Franca-SP.

FRANCA. **Lei nº 8.388, de 06 de abril de 2016.** Estabelece regras de funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca, criado pela Lei nº 4.799, de 09 de dezembro de 1996 e dá outras providências.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4 Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no Controle da Administração Pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, v. 01, n 01, set./nov. 2004. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIn01/a07vIn01.pdf>. Acessado em: 20 jun. 2018.

MADRIGAL, Alexis. **O Estado Democrático de Direito no Brasil.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/37262/o-estado-democratico-de-direito-no-brasil>. Acessado em: 20 jun. 2018.

MARCHIONI, Artur. **Compreendendo os Conceitos.** In: Manual de Cidadania Ativa. Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho. Franca, 2016, pp. 13-23.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 5 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade** / Suely Ferreira Deslandes, Octavio Cruz Neto, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora). – Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MIRANDA, Eduardo Martins de. **A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e os instrumentos de democracia participativa.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/47643/a-constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-de-1988-e-os-instrumentos-de-democracia-participativa>. Acessado em: 20 jun 2018.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **Prefácio.** In Manual de Cidadania Ativa. Franca. Unesp – FCHS, 2016.

RAICHELIS, Raquel. **O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois.** In: Seminário Nacional O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (organizador). Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/livrosite\\_seminariocontrolesocialCFESS-CRESS.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/livrosite_seminariocontrolesocialCFESS-CRESS.pdf). Acessado em: 10 jul. 2018.

# **ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA GESTÃO PÚBLICA: PROJETOS DE BID E BANCO MUNDIAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL POS-REFORMA DO ESTADO<sup>1</sup>**

## ***INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN THE PUBLIC MANAGEMENT: IDB AND WORLD BANK PROJECTS ON FIGHTING CORRUPTION IN THE POST-NEW PUBLIC MANAGEMENT REFORM BRAZIL***

### **Grupo de trabalho: Avaliação de políticas públicas.**

Vitor Henrique Francisco dos Santos\*

**RESUMO:** Com o avanço da redemocratização brasileira dos anos 1990, floresce o conceito de Gestão Pública Gerencial no país, que precogniza *accountability* e transparência como bases para o bom funcionamento da gestão pública. Concomitantemente, na esfera internacional, materializa-se um regime de combate à corrupção em prol da eficiência do Estado e fortalecimento da democracia, capaz de levar ao desenvolvimento econômico mundial, e que passa a contar com a ação de Organizações Internacionais, fomentando alternativas para a eficiência da gestão pública e de combate à corrupção, intervindo direta e indiretamente na difusão de políticas públicas, por meio de arranjos administrativos e recursos financeiros. Assim, o objetivo deste trabalho é o de estudar os mecanismos na implementação dos projetos de fomento de Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial na gestão pública brasileira de combate à corrupção no período 2000-2018. Tem-se como objetivos específicos, 1) levantar os acordos que originaram o financiamento; 2) analisá-los à luz do Neoinstitucionalismo da Ciência Política, quanto ao papel desempenhado pelos atores, suas características e escopo; e 3) aprofundar-se nas avaliações das instituições credoras sobre sua execução. Para tal, lança-se mão da metodologia de análise de conteúdo, devido ao seu caráter quantitativo-categorico, capaz de sistematizar informações e categorizar os 16 acordos encontrados nas bases de reservatórios de projetos e acordos disponibilizadas gratuitamente ao público nos sites das instituições mencionadas ([www.iadb.org](http://www.iadb.org) e [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)), na aba de “Modernização do Estado”, situação “finalizado”, período “2000-2018”. O estudo se justifica à medida que, como indicam teóricos Neoinstitucionalistas da Política Internacional, o combate à corrupção excede às fronteiras dos Estados nacionais e conta com o apoio de Organizações Internacionais, em especial as de fomento, que consideram transparência e eficiência do Estado como fundamentais para a sustentação e fortalecimento do regime democrático e desenvolvimento econômico em um cenário de modernização e reforma do Estado. Finalmente, espera-se publicizar o montante recebido pelo Brasil para esses projetos, quem eram seus responsáveis, quais foram levados a cabo e o grau de satisfação das instituições credoras com sua execução.

**Palavras-chave:** Combate à Corrupção. Brasil. Banco Mundial e BID. Gestão Pública.

---

<sup>1</sup> O presente texto integra uma pesquisa de mestrado em andamento desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas (PPG-PAPP) da Unesp, Campus de Franca. A versão final, em formato de dissertação, deve ser apresentada à instituição em 2021.

\* Mestrando do Programa de Pós Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas (PPG-PAPP) da Unesp, Campus de Franca. MBA em Marketing pela Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. Graduado em Relações Internacionais pela Unesp Campus de Franca. *E-mail:* vitor.hfs@hotmail.com.

**ABSTRACT:** *Given the advance of Brazilian democracy throughout 1990s, we observe the blooming of the New Public Management in the country, based on accountability and public transparency. In the same time, in the international arena, there is the strengthening of an international regime focused on combating corruption in order to lead to economic and social-democratic development around the world, counting on International Organization's actions, by spreading directly management arrangements, projects and financial resources fostering public efficiency. With that in mind, the goal of this project is to study these mechanisms and projects financed by Inter-American Development Bank (IDB) and the World Bank and their implementation in Brazil's initiatives against corruption by 2000-2018. The Specific Goals are 1) identify all the agreements in that period that originated a financial project; 2) analyzing them with the theoretical resources provided by NeoInstitutionalism of Political Science, focusing specific on the role played by actors, their characteristics and scope; 3) deep dive into the institutions final evaluations of the projects executions. To do so, we plan to use Content Analysis Theory, given its quantitative-categoric approach, so we can order data from those agreements and put all 16 of them into categories. The agreements that originated projects on corruption combat are located in the agencies websites ([www.iadb.org](http://www.iadb.org) e [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)), under "Modernization of the State", situation "Completed", period "200-2018". We justify our study since, as pointed out by international politics authors, the combat on corruption crosses over States' borders and is counting on the support of international organizations, particularly the financial ones, which consider accountability and efficiency of public administration as fundamental for the sustainability of democracy and economic development. As a result, we aim to publicize the amount of financial resources Brazil has been given in order to execute its projects on corruption combat, who was responsible for their execution and management and ultimately the level of satisfaction the IDB and the World Bank expressed.*

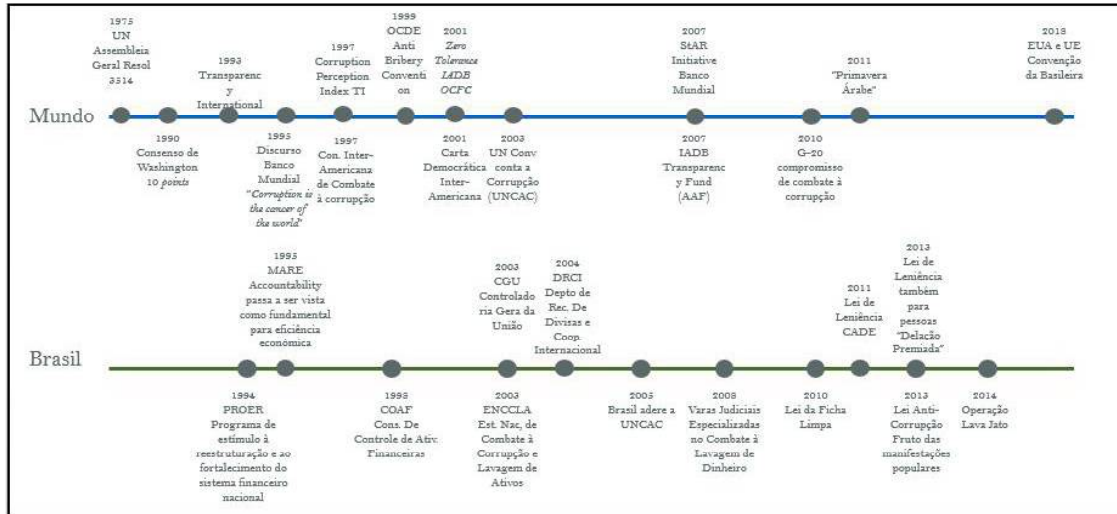
**Keywords:** *Corruption. Brazil. Fighting Corruption. World Bank. Inter-American Development Bank. Public Management.*

## **INTRODUÇÃO**

O problema abordado nas páginas a seguir decorre da pergunta: “como se dá a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial no combate à corrupção no Brasil no período 2000-2018?”. Primeiramente, todavia faz-se necessário entender as bases para estudo e mitigação do fenômeno da corrupção.

Na esfera internacional, esse assunto foi primeiramente discutido nas Nações Unidas (ONU) em meados da década de 1970, mas pouco se avançou para relatórios que encorajavam mais recursos e discussões sobre o assunto (MALITO, 2014, p. 01), cenário que se intensificou com a expansão da redemocratização no final da Guerra Fria e a participação de outras organizações internacionais, em especial a OCDE e o Banco Mundial. Como se pode observar no quadro abaixo, as ações na esfera internacional sobre o tema se relacionam com as experiências brasileiras, ocorrendo usualmente alguns anos antes:

FIGURA 1 – Marcos Históricos no Combate Internacional à Corrupção



Fonte: elaboração nossa.

Ao entendermos que existe uma concepção de Sociedade Internacional, qual seja, um cenário no qual os Estados compartilham interesses e valores comuns, conectando-se por um redes de regras e instituições, partimos para entender como esse ambiente afeta tais relações. A Interdependência Complexa é a visão Neoinstitucionalista das Relações Internacionais sobre esse tema e deve ser entendida como “[...] uma relação entre dois (ou mais) países, na qual processos e decisões tomadas em cada um têm efeitos recíprocos, ou seja, atingem de alguma forma suas respectivas economias e sociedades.” (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 80-81).

Keohane e Nye, precursores dessa corrente de pensamento, apontam que a integração e complexidade da economia internacional forçava os Estados na busca de mecanismos para lidar com os efeitos negativos da interdependência, que seriam (2011, p. 101-108):

- Sensibilidade: são custos – financeiros e/ou políticos – que a ocorrência de um fenômeno em um país tem sobre a sociedade de outro. Quanto maior o grau interdependência, maior a sensibilidade mútua; e
- Vulnerabilidade: se refere ao custo (político e/ou econômico) das alternativas disponíveis para fazer frente diante do impacto externo. A vulnerabilidade de um país será alta quanto mais alto for o custo das iniciativas necessárias para fazer frente ao efeito gerado pela interdependência e isso difere em cada ocasião e para cada Estado.

Para lidar com esse cenário, a visão desses autores é de que a Interdependência Complexa pode ser comparada a um jogo e traz outras peças no tabuleiro, pilares caracterizados como (idem, p. 77) como:

1) Envolvimento de múltiplos canais de comunicação, sejam estes estabelecidos formal ou informalmente, e que conectam atores estatais e não-estatais; 2) Ausência de uma hierarquia clara entre os assuntos presentes agenda global, negando a distinção de entre *high politics* e *low politics*, decorrente da observação de uma maior permeabilidade na fronteira doméstico-externo e de uma multiplicidade de temas a serem trabalhados conjuntamente; e 3) Decrescente uso da força militar como meio eficaz de cumprimento dos objetivos de política externa, especialmente devido aos altos custos nos mais diversos níveis gerados pela eclosão de um conflito.

Nesse contexto, surgem os estudos dos chamados Regimes Internacionais<sup>2</sup>, capazes de orientar (e em alguns casos até mesmo determinar) as ações dos Estados. Krasner (2012, p. 94-96) sustenta que os regimes precisam ser entendidos como algo maior do que arranjos temporários, flutuantes às alterações de poder ou interesses dos Estados, sendo mais do que apenas acordos de cooperação *ad hoc*, mesmo que o propósito de um regime possa ser construir ou facilitar acordos como estes.

Keohane se aprofunda ao dizer que da formalização de um regime internacional nasce uma Organização Internacional (2002, p. 15). Importante destacar que a perspectiva de Organizações utilizada aqui não traz consigo uma abordagem idealista de cooperação, na qual as ações se convergem mediante um bem comum sem o contrabalanço dos interesses individuais dos Estados. Pelo contrário, a existência de uma instituição internacional se liga ao valor que a mesma demonstra ter perante os olhos dos atores que ela mesma influencia, ou seja, há um acordo voluntário e calculado racionalmente entre os atores, que sobrevive à medida que os ganhos obtidos pela cooperação sejam maiores do que seriam em caso de não institucionalização (KEOHANE e MILNER, 1997, p. 765-792).

A abordagem das Organizações Internacionais, portanto, surge de forma determinante, uma vez que as mesmas serviriam para mitigar os custos da interdependência e criar condições favoráveis à cooperação, especialmente em temas que carecem de resolução conjunta por parte dos Estados, tendo em mente que se os efeitos são recíprocos nas condições de

---

<sup>2</sup> Aqui definidos como: “[...] princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais. Os princípios são crenças sobre fatos, causalidades e retidão. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e de obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos de tomada de decisão são práticas para formular e implementar a ação coletiva.” (KRASNER, 1993, p. 02).

Interdependência Complexa, a soluções podem ser criadas por estratégias comuns (YOUNG, 1999, p. 16).

Young, por sua vez, complementa essa visão ao destacar a capacidade dessas instituições em modelar expectativas e de prescrever comportamentos e constranger atividades, fazendo emergir comportamentos específicos dos atores espontânea ou coordenadamente (idem, p. 06). Desse modo, o ponto crucial do Neoinstitucionalismo Liberal que será abordado neste trabalho mostra como as instituições agem, não apenas como instâncias de coordenação para alcançar interesses comuns, mas também como estas atuam na própria formação e execução de soluções, alterando os interesses dos Estados de forma legítima, com base nos próprios interesses estatais, a ponto de institucionalizar a Sociedade Internacional (KEOHANE, 1994, p. 220).

Nesse sentido, a intensificação da globalização e as consequências da Interdependência Complexa (KEOHANE e NYE, 2011, p. 130) fizeram com que os problemas da corrupção adquirissem maior importância na agenda mundial, qual seja: atos de corrupção em um país podem ter efeitos políticos e econômicos para a sociedade de outro país, impondo custos para contornar esses efeitos, relacionados à questão da Vulnerabilidade. No caso da corrupção, apresentam-se tanto desafios em reobter os recursos perdidos, como pelos malefícios causados à ordem do Estado: perda da eficiência econômica, problemas ao desenvolvimento, enfraquecimento da legitimidade democrática, entre outros (MAURO, in ELLIOTT, 2007, p. 112).

Segundo Sequeira (2012, p. 150-160), apesar da evolução no tratamento e mensuração da corrupção, há ainda grandes desafios, especialmente relacionados a considerações ontológicas, ou seja, que dizem respeito sobre o que se está considerando como corrupção, sabendo-se que sua definição não é uniforme ao redor do mundo (e pode diferir muitas vezes dentro de um mesmo país)<sup>3</sup>. No entanto, a concepção mais harmoniosamente seguida internacionalmente, e adotada neste trabalho, é a do Banco Mundial em 1996, explicando a corrupção como abuso do poder público para benefícios privados. Nas palavras de Fukuyama, “[...] corrupção se materializa como o ato de oferecer, dar, receber ou solicitar qualquer coisa de valor que influencie a ação de um funcionário público em prol de ganhos privados.” (FUKUYAMA, 2018, p. 88).

<sup>3</sup> Como expõe dos Santos, a própria Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção (UNCAC em inglês) não define o que é corrupção, mas esforça-se, por outro lado, em especificar atos que podem ser considerados indícios de tal ação, como crimes de lavagem de dinheiro, ocultação, obstrução da justiça, entre outros (DOS SANTOS, 2017, p. 27).

Estabelecido que o conceito de corrupção está intimamente ligado à concepção do Estado moderno, assim como a relação de interesses privados se sobrepondo aos públicos, vamos recorrer a Weber para entender a eficiência administrativa<sup>4</sup> da máquina estatal<sup>5</sup> proporcionada pela burocratização e as fronteiras entre o público e o privado que essa condição propõe, limites estes que são porosos quando a corrupção se instaura.

Em seu livro *Economia e Sociedade*, Weber argumenta que o processo de burocratização não se dá de forma perfeita em todos os lugares (WEBER, 2000, 199-206). Segundo Faoro, que aplicou muitas das leituras de Weber ao Brasil, cenário se constrói parcialmente na realidade brasileira, à medida que o Estado absorve o capitalismo industrial para sua própria sobrevivência, inspirado na técnica racional e na liberdade do indivíduo “[...] junto ao foco superior de poder, do quadro administrativo arcaico, o estamento que, de aristocrático, se burocratiza progressivamente, em mudança apenas de acomodação e não estrutural necessária para o desenvolvimento.” (FAORO, 1979, p. 733).

Em “Os Donos do Poder”, Raymundo Faoro aplica conceitos de Weber para entender o Brasil, como Patrimonialismo e Estamento, destacando-os como base à explicação para a realidade desse Estado. Para Faoro, a organização do Estado brasileiro era oriunda de uma estrutura Patrimonialista e Estamental, ou seja, de poder tradicionalista exercida por um grupo privilegiado que confunde o espaço público com o privado, estabelecida historicamente no Estado português e que foi transferida para o Brasil colonial (FAORO, 1979, p. 142-210), resultando em marcas na constituição da sociedade brasileira, com de normas informais que institucionalizam certas práticas tidas como moralmente degradantes, mas cotidianamente toleradas (FILGUEIRAS, 2009, p. 387).

Weber conceitua Patrimonialismo como princípio da chamada Dominação Tradicional, cuja legitimidade de poder reside na crença das

---

<sup>4</sup> Apesar da visão de a burocracia ser positiva para Weber, há algumas ressalvas sobre o tema no texto “Parlamento e o Governo da Alemanha Reordenada”, à medida que expõe que há perigos de a racionalidade burocrática absorver o comando da própria política, o que seria prejudicial para o Estado como um todo. Assim, a burocratização precisa ser vista como um mecanismo de se fazer política e não como um fim em si mesmo (WEBER, 2000, p. 199-206).

<sup>5</sup> Nas palavras do autor: “[...] A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não mecânicos de produção de bens (WEBER, 1999, p. 212).



ordens e poderes de um senhor, determinado pela Tradição<sup>6</sup>. Faoro, por sua vez, destaca que o Patrimonialismo é uma característica de sociedades que se encontram entre o feudalismo e o capitalismo, conservando facetas comuns e se diferenciando de ambas, com um Estado que combina noções de soberania (aspecto ligado à questão público-coletiva) com o apego ao patrimônio, termo privado por natureza. Para organizar o quadro administrativo com as características descritas acima, Faoro nos descreve o Estamento Burocrático, ou seja, grupos que se amparam na desigualdade social, permanecendo em uma posição de domínio legitimado pela legalidade e burocracia oficial, apropriando-se da esfera pública para gozar de ou maximizar oportunidades de caráter privado (FAORO, 1979, p. 57-65).

Apenas com Getúlio Vargas, há a iniciativa de enfrentar o patrimonialismo e fazer tentar nascer no Brasil uma gestão pública voltada para a eficiência (FAORO, 1979, p. 447-520). Anos mais tarde, porém, como reflexo das alterações na Sociedade Internacional pós-queda do regime soviético, que princípios neoliberais se tornaram um fator de relevância para o Estado brasileiro no tocante à eficiência da administração pública, com a implementação do que se convencionou chamar de Nova Gestão Pública, Gestão Gerencial ou simplesmente NPM<sup>7</sup> (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 10).

Os pilares Nova Gestão Pública vêm do pensamento neoclássico, influenciados pela Escola Austríaca e Escola Econômica de Chicago e que se expandiu para o restante do mundo nas décadas seguintes, em ondas distintas identificadas por Bresser-Pereira como: 1) Primeira Onda, ocorrida nos anos 80, focada no ajuste das economias em crise inflacionária de origem anglo-saxã ou deficitárias, para o caso da América Latina, pautada no ajuste fiscal, privatizações e liberalização comercial; e 2) Segunda Onda, a partir do final dos anos 90, com destaque para as transformações institucionais do Estado (2000, p. 22). Nesse sentido, Transparência é um fator chave para a consolidação da governança e aparelhamento nesse contexto de modernização do Estado e gestão (BARROS e CAMARGO, in BID, 2012, p. 95), uma vez que governos considerados modernos e

---

<sup>6</sup> Para Weber, a Dominação é um caso especial de poder, no qual há reconhecimento e desejo pela obediência, graças à legitimidade que possui o dominante em obter a obediência dos dominados. Para o autor, os tipos de Dominação são: Carismática (vinda da personalidade e carisma do líder); Tradicional (baseada em crença, tradição ou costume); e Racional-Legal (que se sustenta em normas jurídicas bem definidas) (WEBER, 199, p. 150-212).

<sup>7</sup> Do inglês: *New Public Management*.

efetivos possuem uma gestão pública ágil e aberta, capaz de ir ao encontro das necessidades e expectativas de seus cidadãos e parceiros da sociedade internacional (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 139).

A política da transparência se baseia em uma concepção de *accountability*, perspectiva prática balizada por desenhos institucionais que garantam sua ocorrência. Tal conceito tem por pressuposto o de que uma democracia é legítima e se fortalece com o controle dos agentes públicos por parte da sociedade (DOWDLE, 2006, p. 69), por meio de mecanismos que permitam governos e cidadão se comunicarem e legitimarem suas ações (FUKUYAMA, 2018, p. 33), com limites claros entre público e privado.

Segundo a perspectiva que utilizamos, a democracia se caracteriza como um regime de governo com instituições responsivas à participação da sociedade, com corpo uniforme e bem definido de direitos e deveres extensíveis a todo um povo, capaz de transformar seus anseios em resultados (DAHL, 2012, p. 36).

Segundo Dahl (*idem*), o regime democrático com essa característica surge após uma segunda onda de transformação<sup>8</sup> mediante a junção do ideal da democracia e proteção ao bem-comum com a incorporação do Estado nacional moderno com tradição republicana, gerador de freios sociais capazes de controlar o impulso de governantes ou governados em torno da conquista do poder. Adiciona-se ainda a existência de associações políticas para além do Estado nação, uma perspectiva mais complexa das relações políticas, agora na esfera internacional, base para o que Dahl chama de Terceira Transformação da Democracia, ainda em experimentação (*idem*, p. 541).

A manutenção desse regime, no entanto, vai muito além da questão da representatividade e do voto periódico, passando também pela questão da administração e gerenciamento públicos, no sentido de que sua eficiência é primordial para assegurar a democracia (NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 14-17). Isso se deve ao fato de que a corrupção não tem apenas nefastos efeitos econômicos, devido às possibilidades de vultosos desvios de verbas públicas, mas também pode danar a estrutura política, impactando graus de confiança da população sobre a governo e arranhando a legitimidade das instituições políticas, arriscando a própria existência democrática, o que recupera o conteúdo exposto no início do trabalho e evidencia a emergência em debruçar-se sobre o tema.

---

<sup>8</sup> A primeira onda foi a própria criação da democracia grega na Antiguidade Clássica.

Desse modo, considerando o combate à corrupção como política pública, o planejamento se dá de maneira conjunta entre o governo e a instituição internacional de fomento, dado que há uma negociação conjunta para definir o projeto, sendo que há protagonismo do Estado, por ser solicitante do recurso para fomento da ação. Entretanto, como aponta Milner (1998, p. 119) não raramente, organismos internacionais definem condições para conceder o financiamento, gerando ações adicionais do Estado para ter acesso a certos fundos<sup>9</sup>.

Em termos de execução e implementação, isso fica a cargo do Estado ou à organização executora credora, salvaguardada pelo Estado e aprovada pela instituição de fomento para tal função. Em termos de avaliação, isso cabe ao banco – no caso o Banco Mundial ou o BID – que analisará os resultados da ação por ele financiada de acordo com indicadores estabelecidos na fase de planejamento.

## **1 OBJETIVO GERAL**

Estudar mecanismos e implementação dos projetos de fomento de BID e Banco Mundial na gestão pública brasileira de combate à corrupção no período 2000-2018.

## **2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Os objetivos específicos compreendem:

1. Levantar os acordos que geraram o financiamento dos projetos de combate à corrupção no Brasil pelas ditas instituições de fomento;
2. Analisar os projetos à luz do Neoinstitucionalismo da Ciência Política, quanto aos atores e executores, características do tipo de cooperação e grau de abrangência do combate à corrupção; e
3. Aprofundar-se nas avaliações e pareceres das instituições credoras sobre a execução desses projetos.

---

<sup>9</sup> Para ilustrar a afirmação, trazemos o fato de que o Banco Mundial, por exemplo, exige de seus credores criação de órgãos e ações que proativamente evitem o mitiguem riscos aos projetos financiados pelo Banco, especialmente os de fraude e corrupção. Nas palavras da instituição: “*The World Bank Group has a zero-tolerance policy toward corruption in its projects [...] combines a proactive policy of anticipating and avoiding risks in its own projects*”. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>. Acesso em: 15, junho, 2019.

### 3 JUSTIFICATIVA

A gestão pública pautada na transparência e eficiência tem ganhado cada vez mais destaque nos ambientes doméstico e internacional, especialmente com o combate à corrupção sendo tratado de maneira multilateral. Nesse contexto, as organizações internacionais passam a fomentar a eficiência da máquina pública estatal, não apenas com discursos, mas também com recursos financeiros e técnicos.

É com base nesses argumentos que propomos o levantamento e caracterização dos projetos de fomento do BID e Banco Mundial no combate à corrupção e melhoria da gestão pública no contexto da Nova Gestão Pública brasileira. Embora o fenômeno da corrupção seja antigo, o tema passa a ganhar destaque com o a expansão da redemocratização ocorrido com o fim da Guerra Fria, à medida que países mais desenvolvidos por meio da OCDE, do Consenso de Washington e do Banco Mundial trouxeram aos olhos da Sociedade Internacional<sup>10</sup> os efeitos causados pela Corrupção, em especial o de prejudicar o desenvolvimento mundial e o fortalecimento da democracia liberal, pilares da agenda da global com o fim da URSS<sup>11</sup>.

Com este raciocínio, em seu discurso principal na Assembleia Geral do Banco Mundial em 1996, o presidente da organização, Jim Wolfensohn, trouxe pela primeira vez a corrupção como item de debate na esfera internacional, apontando o “*cancer of corruption*” como principal fator de manutenção de pobreza de países em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 04). Desde então, a sociedade internacional tem encarado a eficiência na gestão pública como uma matéria a ser tratada multilateralmente, como medida de combate à corrupção, difundindo este regime internacional (FUKUYAMA, 2018, p. 58).

À luz da perspectiva Neoinstitucional da Ciência Política e das Relações Internacionais, retrata que as instituições internacionais são capazes de interferir direta e indiretamente na transferência e

---

<sup>10</sup> Aqui utilizaremos o termo Sociedade Internacional inspirado em Hedley Bull (Escola Inglesa da Teoria das Relações Internacionais), mas cuja definição também serviu de inspiração para os NeoInstitucionalistas, qual seja: “Regularidades comportamentais e padrões de consensos observáveis na história das relações entre Estados, tendo instituições por eles criadas o papel de organizar hábitos e práticas no sentido de moldar e atingir objetivos comuns.” (BULL, 2002, *The Anarchical Society*; p. 51-71).

<sup>11</sup> Para esta afirmação, tomamos por base o discurso do ex-presidente do Banco Mundial Jim Wolfensohn em 1996 que resume a corrupção como “[...] o principal câncer para o desenvolvimento mundial.” Muitos autores, apontam este fato como o precursor de um regime internacional de combate à corrupção.

difusão de políticas públicas, por meio de arranjos administrativos e constrangimento dos atores no contexto global (KEOHANE, 2002, p. 71-97), sendo que as organizações ditas financeiras ou de fomento – como Banco Mundial e o BID – contam com especial poder nesse cenário (MILNER, 1998, p. 116).

Para ilustrar esse fato, desde 1996, o Banco Mundial tem patrocinado cerca de 600 programas anticorrupção e eficiência de gestão pública, em mais de 100 países, além de restringir contratos internacionais com mais de 200 companhias devido a ações de fraude pública e corrupção (BANCO MUNDIAL, 2016). O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por sua vez, tem dado apoio técnico e financeiro aos países das Américas para o fortalecimento de ferramentas de Transparência e Gestão, especialmente por meio do AAF (*Anticorruption Activities Trust Fund*), uma iniciativa BID com apoio financeiro da Noruega (BID, 2017). Nossas investigações preliminares nos permitem afirmar que, apenas em 2008, foram doados (chamados *non refundable resources*) cerca de US\$ 8 milhões de dólares pela iniciativa AAF para o Brasil (BID, 2017, p. 55-87).

Transpondo essas informações para o objetivo deste trabalho, a relevância das organizações no regime internacional de fortalecimento da transparência e gestão pública eficiente deve ser encarada, portanto, levando em conta: 1) seu poder de fiscalização sobre os Estados e capacidade de constrangimento internacional, pois, assim como cidadãos, elas também cobram transparência como *accountability holder*<sup>12</sup>; e 2) seu papel com suporte financeiro e articulador de cooperação técnica entre os atores para fomento do dito regime.

Com isso em mente, imagina-se a execução do trabalho dividida em 4 seções. Na primeira, seria explorada mais a fundo a discussão teórica proposta pelos Neoinstitucionalistas da Ciência Política, como Hall e Taylor, e das Relações Internacionais, com destaque para Young, Keohane e Milner, trabalhando a questão das organizações internacionais em paralelo com *accountability* e o fortalecimento da democracia, ambos trabalhados por Keohane e Dahl. Na segunda seção, pretende-se traçar um panorama da recente história de redemocratização brasileira, colocando o combate à corrupção e gestão pública como

<sup>12</sup> Como a responsabilidade é um termo relacional, uma pessoa ou organização deve prestar contas à outra, mesmo que de natureza distinta. Portanto, é essencial, ao pensar sobre a prestação de contas em uma determinada situação, distinguir entre os executores da ação e os detentores da legitimidade, aos quais se deve responsabilidade. (KEOHANE, 2003, p. 1124).

guias, trabalhando com Secchi, Filgueiras, entre outros. A terceira seção, por sua vez, fará a conexão entre organizações internacionais e o combate à corrupção em perspectiva histórica, trabalhando com documentos, súmulas, acordos e publicações de especialistas das próprias instituições, além de trazer os acordos alcançados e como BID e Banco Mundial ganharam protagonismo. Finalmente, na última seção, serão apresentados os projetos, categorizados e analisados de acordo com o embasamento teórico visto anteriormente.

#### **4 METODOLOGIA**

Para cumprir com os objetivos propostos, lança-se mão da metodologia de análise de conteúdo, devido ao seu caráter quantitativo-categórico, capaz de sistematizar informações e categorizar os 16 acordos encontrados nas bases de reservatórios de projetos e acordos disponibilizadas gratuitamente ao público nos sites das instituições mencionadas ([www.iadb.org](http://www.iadb.org) e [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)), na aba de “Modernização do Estado”, situação “finalizado”, período “2000-2018”. Vale destacar que, como apontam Carlomagno e Rocha (2016, p. 176), tal metodologia tem sido muito empregada na análise de política externa e de relações internacionais, por exemplo, com a aplicação em pronunciamentos oficiais para compreender a política externa brasileira, na análise documental e de administração e marketing.

Os dados trabalhados são primários ou de coleta direta, permitindo o contato mais particularizado dirigido ao interesse da pesquisa. Dessa forma, trabalhar-se-á diretamente com os acordos e seu conteúdo, ignorando outras fontes de dados. Vale destacar que, devido ao cunho exploratório que caberá ao observador, análises sobre os acordos, suas instituições e contextos serão levadas em conta para a formação do seu processo dedutivo.

Em termos dos tipos de variáveis analisadas, trataremos no decorrer da pesquisa basicamente de variáveis qualitativas, dados categóricos ou atributos de uma população que não podem ser medidas, apenas contadas e separadas por categorias. Por exemplo, à luz dos autores da corrente Neoinstitucionalista da Ciência Política e da Política Internacional, trataremos de entender se os acordos foram executados por qual esfera de governo (federal, estadual ou municipal), por qual poder

(executivo, legislativo ou judiciário), ou mesmo o tipo de cooperação (técnica ou financiamento direto).

A única variável quantitativa que se pretender avaliar sobre durante o estudo, diz respeito aos montantes investidos pelas organizações de fomento no período estudado, sendo que a análise da linha do tempo seria tão valiosa quanto os valores numéricos em si. Outrossim, em termos de escala, qual seja, mensuração dessas variáveis, pretende-se trabalhar mais intensamente com a chamada Escala Nominal, que classifica e nomeia elementos da amostra, associando-as a números para identificação, sendo possível extrair delas estatísticas como moda ou porcentagem.

## **5 COLETA DE DADOS**

### **5.1 Instrumento(s) para coleta de dados**

Por se tratar de metodologia de análise de conteúdo, o instrumento de coleta de dados provirá sumariamente de documentos das organizações internacionais, referentes aos acordos e projetos de combate à corrupção. Deste modo, os dados manipulados terão origem primária e deverão ser apreendidos diretamente dos documentos, sem passar por outras análises anteriores. Destaca-se ainda que serão analisados integralmente todos os 16 acordos das instituições e não apenas uma parte representativa deles, de modo que haverá necessidade de expansão estatística ou de processamento quantitativo-amostral para a execução dos objetivos.

### **5.2 Local e Situação**

Para todos os objetivos específicos, serão utilizados os acordos do BID e do Banco Mundial e seus anexos, referentes ao tema de combate à corrupção, disponibilizados pelas próprias instituições em seus sites – Banco Interamericano de Desenvolvimento ([www.iadb.org](http://www.iadb.org)) e do Banco Mundial ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)) – em suas respectivas páginas “Reservatório de

Projetos” | Categoria de “Modernização do Estado” | *Status* de “finalizado/*completed*” | Período de “2000-2018”<sup>13</sup>.

### 5.3 Descrição dos Procedimentos de Coleta de Dados

Para iniciar esta seção, é importante aclarar que o mesmo procedimento de coleta será feito para cumprir com todos os objetivos específicos, sendo que o caminho percorrido consiste em: 1) ingressar nos sites das ditas instituições e buscar cada um dos acordos que versam sobre o combate à corrupção, de acordo com os filtros disponíveis e fazer *download* de seu conteúdo; 2) sistematiza-los quanto a seus atores, principais executores e instâncias, características do tipo de cooperação, grau de abrangência do combate à corrupção, entre outros que serão definidos no decorrer da análise, tendo por base os pilares do que ensina a corrente neoinstitucionalista da Ciência Política e da Política Internacional 3) explorá-los de acordo com seu mecanismo de implementação e avaliação dada pela instituição financeira, informações contidas como anexo de cada acordo. Reitera-se que o objetivo do trabalho não é avaliar o impacto desses projetos na sociedade brasileira, mas sim entender, de acordo com a instituição de fomento, se os projetos foram: Satisfatórios, Parcialmente Satisfatórios ou Insatisfatórios.

Escolhemos essas organizações (BID e Banco Mundial), tendo em vista que são as únicas instituições multilaterais de fomento de personalidade jurídica própria, das quais o Brasil é membro-signatário e que financia políticas públicas de combate à corrupção. O período “pós-reforma do

---

<sup>13</sup> Tradução nossa do inglês: Banco Mundial: Assistência Técnica para Modernização do Banco Central (2004); Parceria com Minas Gerais-BR para o Desenvolvimento (2008); Empréstimos para Consolidação Fiscal em prol da Eficiência e Crescimento no Município do Rio de Janeiro (2013); Empréstimo para o Fortalecimento de Melhoria de Serviços Públicos ao Cidadão no estado do RJ-BR (2014); Modernização da Gestão Pública no estado do Amazonas-BR (2017); Fortalecimento da Gestão Pública e Desenvolvimento Territorial Integrado (2017); Fortalecendo o Projeto de Assistência Técnica à Gestão do Setor Público no Município do Rio de Janeiro (2018); e Empréstimo para Política de Desenvolvimento de Prestação de Serviços e Gestão Fiscal de Manaus (2018). Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): Modernização da Controladoria Geral da União-BR (2002); Fortalecimento Institucional das Agências de Controle (2005); Programa de Modernização do Controle Externo de Dados Financeiros – PROMOEX (2005); Apoio à Elaboração de um Programa Nacional de Fortalecimento do Plano de Monitoramento e Combate à Corrupção (2009); Apoio à Preparação de um Programa Nacional de Fortificação do Planejamento Fiscal (2010); Apoio Financeiro Inicial para Possibilitar o Acordo de “Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública” (2011); Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública (2013); Fortalecendo Políticas de Transparência no Brasil (2017).



Estado” no Brasil coincide com a abertura das linhas de crédito em ambas as instituições para esse fim e, por esta razão, delimita a pesquisa.

A escolha pelo Neoinstitucionalismo deriva do fato de que seu foco está em estudar as instituições internacionais como atores capazes de interferir direta e indiretamente na transferência e difusão de políticas públicas, por meio de arranjos administrativos e constrangimento dos atores no contexto global (KEOHANE, 2002, p. 72) Organizações ditas financeiras ou de fomento – como Banco Mundial e o BID – contam com especial poder nesse cenário (MILNER, 1998, p. 116). Ademais, tal corrente de pensamento evidencia como outras instituições sociais e políticas, além da figura do Estado, estruturam as interações sociais de modo a engendrar situações políticas e econômicas próprias (HALL e TAYLOR, 2003, p. 195).

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **The Cancer of Corruption**. World Bank Global Issues Seminar Series, 2013. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/Corruption.pdf>. Acesso em: 30 set. 2018.

BANCO MUNDIAL, **Voice of the World’s Poor: selected speeches and writings of WB President James Wolfensohn 1995-2005**. Washington DC, World Bank Publications, 2016.

BARROS, Amon Narciso; CAMARGO, Thiago Alvim. **Transparency and Control Of Government Spending in Brazil: the role of the public expenditure observatory**. Em: IDB (Interamerican Development Bank), Open Government and Targeted Transparency. Washington DC: IDB Publications, 2012.

BID (Inter-American Development Bank). **La Política de Las Políticas Públicas**. Economic and Social Progress Report. Washington DC: IDB Publications, 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. FGV/EBAPE, n. 34, v. 04, 2010.

BULL, Hedley. **The Anarchical Society a Study of Order in World Politics**, Nova York: Columbia University Press, 2002.

CARLOMAGNO, Marcio; e ROCHA, Leonardo. Como Criar e Classificar Categorias para Fazer Análise de Conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 07, n. 01, 2016.

DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2012.

DOS SANTOS, Vitor Henrique. **Convenção da ONU contra Corrupção e a Recuperação de Ativos no Brasil**. Riga: Nova Edições Acadêmicas, 2017.

DOWDLE, Michael. Public Accountability: Conceptual, Historical, and Epistemic Mappings. In: DOWDLE, Michael. (org.) **Public Accountability: designs, dilemmas and experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 10 ed. 1979.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do Gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **RAP- Revista de Administração Pública**, FGV/EBAPE, n. 01, v. 51, 2018.

FUKUYAMA, Francis. **Ordem e Decadência Política**. São Paulo: Rocco, ed. 1, 2018.

HALL, Peter A.; e TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

JORGE, Guillermo, **Recuperación de Activos de la Corrupción**, Buenos Aires: Editores del Puerto, 2008.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: cooperation and discord in the world politics**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KEOHANE, Robert. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. Londres: Routledge, 2002.

KEOHANE, Robert. The Concept of Accountability in World Politics and the Use of Force. **Michigan Journal of International Law**, vol 24, issue 04, 2003.

KEOHANE, Robert Owen; MILNER, Helen. **Internationalization and Domestic Politics**. New York: Cambridge University Press, 1997.

KEOHANE, Robert; e NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. New York: Pearson, 4a Ed, 2011.

KRASNER, Stephen. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 2012.

MALITO, Debora. **Measuring Corruption Indicators and Indices**. European University Institute Working Papers RSCAS, San Domenico di Fiesole, Itália, 2014.

MAURO, Paolo. Os Efeitos da Corrupção sobre o Crescimento, Investimento e Gastos do Governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT, Kimberly Ann (org). **Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Editora UNB, 2002.

MILNER, Helen. International Political Economy: Beyond Hegemonic Stability. **Foreign Policy**, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, 1998.

NAÇÕES UNIDAS, **Democratic Governance Group: Public administration practice note**, Bureau for Development Policy, 2003. Disponível em: [http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/democratic-governance-reader/DG\\_reader-2009.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/democratic-governance-reader/DG_reader-2009.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Campus, 2005.

SEQUEIRA, Sandra. Advances in Measuring Corruption in the Field. Em: SERRA, Danila; e WANTCHEKON, Leonard (org.) **New Advances in Experimental Research on Corruption**, Bingley: Emerald Group Publishing, 2012.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 1999.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. Livraria Pioneira Editora, 8 ed. São Paulo, 2000.

YOUNG, Oran. **Governance in world affairs**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

