

POLÍTICAS PÚBLICAS EM PERSPECTIVA

VOL. 2

PEMBROKE COLLINS

CONSELHO EDITORIAL

PRESIDÊNCIA Felipe Dutra Asensi

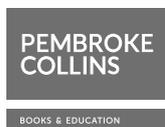
CONSELHEIROS Adolfo Mamoru Nishiyama (UNIP, São Paulo)
Adriano Moura da Fonseca Pinto (UNESA, Rio de Janeiro)
Adriano Rosa (USU, Rio de Janeiro)
Alessandra T. Bentes Vivas (DPRJ, Rio de Janeiro)
Arthur Bezerra de Souza Junior (UNINOVE, São Paulo)
Aura Helena Peñas Felizzola (Universidad de Santo Tomás, Colômbia)
Carlos Mourão (PGM, São Paulo)
Claudio Joel B. Lossio (Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal)
Coriolano de Almeida Camargo (UPM, São Paulo)
Daniel Giotti de Paula (INTEJUR, Juiz de Fora)
Danielle Medeiro da Silva de Araújo (UFSB, Porto Seguro)
Denise Mercedes N. N. Lopes Salles (UNILASSALE, Niterói)
Diogo de Castro Ferreira (IDT, Juiz de Fora)
Douglas Castro (Foundation for Law and International Affairs, Estados Unidos)
Elaine Teixeira Rabello (UERJ, Rio de Janeiro)
Glaucia Ribeiro (UEA, Manaus)
Isabelle Dias Carneiro Santos (UFMS, Campo Grande)
Jonathan Regis (UNIVALI, Itajaí)
Julian Mora Aliseda (Universidad de Extremadura, Espanha)
Leila Aparecida Chevchuk de Oliveira (TRT 2ª Região, São Paulo)
Luciano Nascimento (UEPB, João Pessoa)
Luiz Renato Telles Otaviano (UFMS, Três Lagoas)
Marcelo Pereira de Almeida (UFF, Niterói)
Marcia Cavalcanti (USU, Rio de Janeiro)
Marcio de Oliveira Caldas (FBT, Porto Alegre)
Matheus Marapodi dos Passos (Universidade de Coimbra, Portugal)
Omar Toledo Toribio (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Peru)
Ricardo Medeiros Pimenta (IBICT, Rio de Janeiro)
Rogério Borba (UVA, Rio de Janeiro)
Rosângela Tremel (Juscibernética, Florianópolis)
Roseni Pinheiro (UERJ, Rio de Janeiro)
Sergio de Souza Salles (UCP, Petrópolis)
Telson Pires (Faculdade Lusófona, Brasil)
Thiago Rodrigues Pereira (Novo Liceu, Portugal)
Vania Siciliano Aieta (UERJ, Rio de Janeiro)

ORGANIZADORES:

ALESSANDRA FURLANETTI, ARTHUR BEZERRA DE SOUZA JUNIOR,
DENISE MERCEDES NUÑEZ NASCIMENTO LOPES SALLES,
SÉRGIO DE SOUZA SALLES

POLÍTICAS PÚBLICAS EM PERSPECTIVA

VOL. 2



PEMBROKE COLLINS
Rio de Janeiro, 2022

Copyright © 2022

Alessandra Furlanetti, Arthur Bezerra de Souza Junior,
Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes Salles, Sérgio de Souza Salles (orgs.)

DIREÇÃO EDITORIAL Felipe Asensi

EDIÇÃO E EDITORAÇÃO Felipe Asensi

REVISÃO Coordenação Editorial Pembroke Collins

PROJETO GRÁFICO E CAPA Diniz Gomes

DIAGRAMAÇÃO Diniz Gomes

DIREITOS RESERVADOS A

PEMBROKE COLLINS

Rua Pedro Primeiro, 07/606
20060-050 / Rio de Janeiro, RJ
info@pembrokecollins.com
www.pembrokecollins.com

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Nenhuma parte deste livro pode ser utilizada ou reproduzida sob quaisquer meios existentes sem autorização por escrito da Editora.

FINANCIAMENTO

Este livro foi financiado pelo Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus), pelo Conselho Internacional de Altos Estudos em Educação (CAEduca) e pela Pembroke Collins.

Todas as obras são submetidas ao processo de peer view em formato double blind pela Editora e, no caso de Coletânea, também pelos Organizadores.

P769

Políticas públicas em perspectiva / Alessandra Furlanetti, Arthur Bezerra de Souza Junior, Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes Salles e Sérgio de Souza Salles (organizadores). – Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2021.

v. 2; 344 p.

ISBN 978-65-89891-60-4

1. Políticas públicas. 2. Políticas e direitos civis. 3. Direitos políticos. I. Furlanetti, Alessandra (org.). II. Souza Arthur Bezerra de (org.). III. Salles, Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes (org.). IV. Salles, Sérgio de Souza (org.).

CDD 323

SUMÁRIO

ARTIGOS - POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
A OPINIÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL INFORMAL: UM DIÁLOGO ENTRE A CIÊNCIA POLÍTICA E A CRIMINOLOGIA.....	15
<i>José Bruno Martins Leão</i>	
JUSTIÇA SOCIAL: DO DIREITO AO DEVER. UMA DISCUSSÃO ACERCA DA JUSTIÇA CLÁSSICA, MODERNA E CONTEMPORÂNEA	30
<i>Ronaldo Amaral Campos Junior</i>	
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, DIREITO E ÉTICA: AFINAL, DE QUEM É A RESPONSABILIDADE?.....	44
<i>Ronaldo Amaral Campos Junior</i>	
ESTADO E GOVERNANÇA DIGITAL: O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO DIREITO.....	60
<i>Ricardo Luiz Sichel</i> <i>Gabriel Ralile de Figueiredo Magalhães</i>	
REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTÍMULOS FINANCEIROS AOS AGRICULTORES FAMILIARES.....	75
<i>Kleber Destefani Ferretti</i>	
COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO.....	87
<i>Vitor Neves Cabral</i> <i>Biancca Scarpeline de Castro</i>	

PERCURSO DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À SAÚDE DO
SERVIDOR PÚBLICO: DOS PRIMÓRDIOS ATÉ UMA DÉCADA DE CRIAÇÃO.....106

Nancy Vieira Ferreira

PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL E PROGRAMA ALIMENTA BRASIL EM
CONTRASTE AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....119

Mirian Cozer

O ARCABOUÇO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS E A LEI ALDIR BLANC.....132

Mariana Moreira Mouta

POLÍTICAS PÚBLICAS, CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE
AMPARO AO TRABALHADOR (CODEFAT) E ASPECTOS INSTITUCIONAIS -
JURÍDICOS DO SINE PARA O SISTEMA EMPREGO E RENDA NO BRASIL.....154

Semirames Khattar

POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO RURAL: PANORAMA DOS
SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO
NO BRASIL.....173

Solange M^a da Conceição dos Santos

A GARANTIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA
ATRÁVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO.....190

Mariane Mendonça Costa

ASPECTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA CULTURA,
DIVERSIDADE E OS DESENHOS INSTITUCIONAIS E OS BLOQUEIOS PARA
REDISTRIBUIÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO.....203

Semirames Khattar

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA CARCERÁRIO
EM PROL DA POPULAÇÃO INDÍGENA COMO INSTRUMENTO DE
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO ESTADO DE SÃO PAULO.....217

João Vitor Fernandes Pereira

POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO SOBRE OS PLANOS E PROGRAMAS
NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA À LUZ DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....231

Vitor da Silva Souza

Claudia Lucia Bratti

Ana Flávia Costa Eccard

Carlos Humberto Naves Junior

A DESIGUALDADE NA GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS
EVIDENCIADA ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HIGIENIZAÇÃO E
PACIFICAÇÃO DO RIO DE JANEIRO.....246
Priscilla Nóbrega Vieira de Araújo

ARTIGOS - SEGURANÇA.....263

A IMPORTÂNCIA DE UM OBSERVATÓRIO DE PROSPECÇÃO E DIFUSÃO
DE TECNOLOGIAS PARA DEFESA NACIONAL265
Silvana do Valle Leone
Lia Andrea Barbato Tafarel

DEUS NO COMANDO (VERMELHO): UMA ANÁLISE SOBRE AS POLÍTICAS
DE GUERRA ÀS DROGAS NO RIO DE JANEIRO E A EXPANSÃO DO
NARCOPENTECOSTALISMO.....281
Ronaldo de Souza Raposo Sobrinho

RESUMOS.....295

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM O USO DE CIÊNCIA DE DADOS...297
Albino Laginski Junior
Décio Estevão do Nascimento

EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA: BREVE ANÁLISE SOBRE O
RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA301
Arlene Souza Santos

DISCRICIONARIEDADE ORÇAMENTÁRIA E A DESVALORIZAÇÃO DAS
POLÍTICAS DE GÊNERO: UMA ANÁLISE DAS CASAS ABRIGO306
Heloisa Borella Zamboim
Maria Clara Arruda Manzano

INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE PARA SEGURANÇA
MATERNO INFANTIL.....312
Vanderlânia Macêdo Coêlho Marques
Raimunda Magalhães da Silva
Míria Conceição Lavinias Santos
Fernanda Veras Vieira Feitosa

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E OS DESAFIOS PARA O PARTO SEGURO.....317

Vanderlânia Macêdo Coêlho Marques

Raimunda Magalhães da Silva

Júlia Maria Oliveira de Sales

Lara Borges de Vasconcelos

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DO ALUNO COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA NO ENSINO SUPERIOR.....323

Mariane Mendonça Costa

A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE, DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19.....328

Jéssica Holandini Costa

Samanta Carolina Magalhães Quaresma

Sandra Valéria Chucre da Silva

Ana Carolina Farias Ribeiro Betzel

GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA EM TEMPO DE PANDEMIA.....334

Alisson de Abreu Almeida

Laís Lima de Castro Abreu

TELETRABALHO E DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO: OS IMPACTOS DA PANDEMIA NO DIA A DIA DA MULHER.....340

Amanda Moulin Macatrozzo

Júlia Souza Luiz

CONSELHO CIENTÍFICO DO CAED-Jus

- Adriano Rosa (Universidade Santa Úrsula, Brasil)
- Alexandre Bahia (Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil)
- Alfredo Freitas (Ambra College, Estados Unidos)
- Antonio Santoro (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)
- Arthur Bezerra de Souza Junior (Universidade Nove de Julho, Brasil)
- Bruno Zanotti (PCES, Brasil)
- Claudia Nunes (Universidade Veiga de Almeida, Brasil)
- Daniel Giotti de Paula (PFN, Brasil)
- Danielle Ferreira Medeiro da Silva de Araújo (Universidade Federal do Sul da Bahia, Brasil)
- Denise Salles (Universidade Católica de Petrópolis, Brasil)
- Edgar Contreras (Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colômbia)
- Eduardo Val (Universidade Federal Fluminense, Brasil)
- Felipe Asensi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
- Fernando Bentes (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil)
- Glaucia Ribeiro (Universidade do Estado do Amazonas, Brasil)
- Gunter Frankenberg (Johann Wolfgang Goethe-Universität - Frankfurt am Main, Alemanha)
- João Mendes (Universidade de Coimbra, Portugal)

- Jose Buzanello (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
- Klever Filpo (Universidade Católica de Petrópolis, Brasil)
- Luciana Souza (Faculdade Milton Campos, Brasil)
- Marcello Mello (Universidade Federal Fluminense, Brasil)
- Maria do Carmo Rebouças dos Santos (Universidade Federal do Sul da Bahia, Brasil)
- Nikolas Rose (King's College London, Reino Unido)
- Oton Vasconcelos (Universidade de Pernambuco, Brasil)
- Paula Arévalo Mutiz (Fundación Universitaria Los Libertadores, Colômbia)
- Pedro Ivo Sousa (Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil)
- Santiago Polop (Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina)
- Siddharta Legale (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)
- Saul Tourinho Leal (Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasil)
- Sergio Salles (Universidade Católica de Petrópolis, Brasil)
- Susanna Pozzolo (Università degli Studi di Brescia, Itália)
- Thiago Pereira (Centro Universitário Lassale, Brasil)
- Tiago Gagliano (Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil)
- Walkyria Chagas da Silva Santos (Universidade de Brasília, Brasil)

SOBRE O CAED-Jus

O **Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus)** é iniciativa consolidada e reconhecida de uma rede de acadêmicos para o desenvolvimento de pesquisas jurídicas e reflexões interdisciplinares de alta qualidade.

O **CAED-Jus** desenvolve-se via internet, sendo a tecnologia parte importante para o sucesso das discussões e para a interação entre os participantes através de diversos recursos multimídia. O evento é um dos principais congressos acadêmicos do mundo e conta com os seguintes diferenciais:

- Abertura a uma visão multidisciplinar e multiprofissional sobre o direito, sendo bem-vindos os trabalhos de acadêmicos de diversas formações;
- Democratização da divulgação e produção científica;
- Publicação dos artigos e resumos em livro impresso no Brasil (com ISBN), com envio da versão digital aos participantes;
- Interação efetiva entre os participantes através de ferramentas via internet;
- Exposição permanente do trabalho e do vídeo do autor, durante o evento, no site para os participantes;

O Conselho Científico do **CAED-Jus** é composto por acadêmicos de alta qualidade no campo do direito em nível nacional e internacional, tendo membros do Brasil, Estados Unidos, Colômbia, Argentina, Portugal, Reino Unido, Itália e Alemanha.

Em 2021, o **CAED-Jus** organizou o seu tradicional **Congresso Interdisciplinar de Políticas Públicas (ConiPUB 2021)**, que ocorreu entre os dias 27 e 29 de outubro de 2021 e contou com 50 Áreas Temáticas e mais de 250 artigos e resumos expandidos de 43 universidades e 22 programas de pós-graduação *stricto sensu*. A seleção dos trabalhos apresentados ocorreu através do processo de *peer review* com *double blind*, o que resultou na publicação dos livros do evento.

Esta publicação é financiada por recursos do Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus), do Conselho Internacional de Altos Estudos em Educação (CAEduca) e da Editora Pembroke Collins e cumpre os diversos critérios de avaliação de livros com excelência acadêmica nacionais e internacionais.

ARTIGOS - POLÍTICAS PÚBLICAS

A OPINIÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL INFORMAL: UM DIÁLOGO ENTRE A CIÊNCIA POLÍTICA E A CRIMINOLOGIA

José Bruno Martins Leão¹

INTRODUÇÃO

Os meios de comunicação atualmente constituem parte integrante da vida cotidiana do cidadão, em qualquer lugar do mundo. No que concerne à realidade brasileira, diariamente se tem notícia da prática de crime de ordens diversas, tais como, furtos, roubos, homicídios, latrocínios, extorções, sequestros, ameaças, violência doméstica e familiar, e tantos outros casos lamentáveis de transgressão do ordenamento jurídico e da tão almejada harmonia social.

Tal conhecimento é disponibilizado à sociedade por intermédio dos meios de comunicação de massa, particularmente através dos famigerados programas policiais, em que se dá ampla publicidade até mesmo aos crimes mais bárbaros e socialmente desconcertantes. Todavia, as plataformas

1 Mestrando em Direito (UNIPAR). Especialista em Análise Criminal, Ciência Política, Criminologia, Direito Penal e Processual Penal, Docência Jurídica, Docência do Ensino Superior, Educação Especial e Inclusiva, Educação de Jovens e Adultos (EJA), Gestão em Segurança Pública, Metodologias em Educação a Distância e Psicologia Forense e Jurídica. Graduado em Direito, Filosofia e Letras. Advogado.

de notícias não mais se restringem à televisão, rádio ou mídia impressa; hoje, a internet se tornou lugar-comum e as redes sociais digitais assumiram posição de destaque.

Por inevitável, a facilidade de acesso a informações variadas também alcança a realidade criminal, igualmente abrangida pela dinamicidade das plataformas digitais. Isso, no entanto, tem implicações no grau de conhecimento que a sociedade ostenta acerca da ocorrência de fatos criminosos, bem como sobre a identificação de delinquentes e vítimas. Sendo esses fatores estudados pela Criminologia, importa trazer à tona esse ramo do conhecimento criminológico para analisar a opinião coletiva, também chamada de opinião pública, como mecanismo de controle social em sua dimensão informal.

Portanto, utilizando-se de revisão bibliográfica, o presente artigo tem o objetivo de refletir sobre a opinião pública enquanto meio de controle social informal, partindo-se de sua análise conceitual, processo de formação e extensão prático-social, chegando-se, então, ao ramo da Criminologia, com base na qual se fará a explicitação de seus objetos de estudo, bem como o exame de efeitos jurídico-sociais potencialmente provocados pelo uso inadequado da discussão pública, em especial no contexto de análise midiática descuidada de acontecimentos de natureza criminal posteriormente avaliados e julgados por representantes da própria sociedade.

1. OPINIÃO PÚBLICA: ANÁLISE CONCEITUAL E PROCESSO DE FORMAÇÃO

De início, esclareça-se que conceituar opinião pública é uma tarefa que inevitavelmente demanda considerável pesquisa e ponderação acerca das contribuições relativas a teóricas diversas, até mesmo conflitantes, uma vez que “tornou-se comum o uso do termo público para aludir a uma opinião que se considera majoritária, que é expressa publicamente ou que se tornou relevante em determinado contexto político e social”, razão pela qual “entender o que queremos dizer quando nos referimos à opinião pública não é algo tão simples como parece” (TESSEROLI, 2021, p. 44).

Tal dificuldade se acentua especialmente pela exposição constante ao termo “opinião pública”, quer pelos meios de comunicação de massa, tais como televisão e rádio, quer pelas contemporâneas formas de comunica-

ção social massiva, a exemplo dos inúmeros formatos de redes sociais. Indaga-se, então, o real ou potencial impacto social efetuado pela apreensão da ideia de opinião pública, visto que se apresenta comumente como um fator delineador de políticas de governo, do comunitário ao nacional, de debates públicos e de conversas travadas em ambientes informais, inclusive.

Não causaria surpresa se uma pesquisa de campo fosse empreendida junto a determinada comunidade, colhendo-se relatos de pessoas aleatoriamente selecionadas, e se chegasse a um rol bastante extenso de delimitações conceituais, de modo que cada pessoa entrevistada suscitasse uma proposta de definição sobre a opinião pública, ora a expondo como o substrato de vozes entoadas pela vontade geral, ora a circunscrevendo ao campo das ideias coletivamente disseminadas e minimamente consolidadas perante o restante da sociedade, ainda que não houvesse consenso quanto ao nível de acolhimento da opinião proplada.

Na ausência de uma pesquisa de campo metodicamente efetuada com essa estrita finalidade acadêmica, parte-se, pois, ao campo do domínio teórico-reflexivo. Reconheça-se, todavia, que, não obstante a pluralidade de entendimentos e potenciais contextos de aplicabilidade relacionados ao tema em comento, “É comum fazer referência à opinião pública como a opinião da maioria, como uma opinião predominante ou como resultado de pesquisas quantitativas” (TESSEROLI, 2021, p. 44).

Importa anotar, no entanto, que essa ideia de multiplicidade de significados da opinião, sob determinada perspectiva, está “diretamente associada com a inserção e entrada de novos grupos, instituições, organizações e agentes sociais nas disputas simbólicas dos campos políticos nos sistemas democráticos” (LOCK, 2014, p. 32). Por essa razão, pode-se conjecturar que

Talvez não seja possível descrever o fenômeno concreto da opinião pública devido à complexidade do mundo sensível, seus campos sociais, suas classes, seus agentes com suas formas de perceber a realidade, e a multiplicidade de tomadas de posição e opiniões que se originam dessa complexidade social (LOCK, 2014, p. 32).

De todo modo, a partir de buscas de representações conceituais dicionarizadas, constata-se que “A maioria converge para o entendimento de

que a opinião pública seja o conjunto de ideias, opiniões e valores de uma sociedade em relação a determinado assunto”, considerando-se, demais disso, “que essa expressão diz respeito à opinião predominante em uma sociedade” (TESSEROLI, 2021, p. 44).

De todo modo, cumpre notar a advertência de Lippmann (*apud* TESSEROLI, 2021, p. 51), para que se faça a importante distinção relacionada à forma de apresentação do conceito de opinião pública. Para o citado autor, “opinião pública (com letras iniciais minúsculas) diz respeito às imagens que formamos em nossa mente, provenientes de nossas conversas culturais e de nossas relações com outras pessoas”. Por outro lado, “Opinião Pública (com letras iniciais maiúsculas) consiste no resultado da ação de grupos de interesse (entre eles e a mídia) ou de pessoas que agem em nome desses grupos (formadores de opinião)”. Disso, depreende-se que “A opinião reconhecida como pública seria, então, uma opinião tornada pública e aceita pelo público, em vez de uma opinião surgida no público”.

Demais disso, de forma igualmente propedêutica, Kinder (1998, p. 189 *apud* CERVI, 2012, p. 16) inicialmente define a opinião pública como um “agregado que emerge responsivamente a mudanças sociais, políticas e econômicas, que sofre influência de elementos emocionais dos indivíduos”. Realça-se, por oportuno, a existência – ainda que latente – da influência de fatores de natureza emocional no que diz respeito à composição do conceito de opinião pública. Isto é, o fato de ser opinião de um ser social, integrante do designativo “público”, indica, de determinado modo, que tal fenômeno não se constitui e se expressa na sociedade somente pelo viés racional.

Nesse sentido, no que tange à opinião pública em si, “não podemos esperar como manifestação puramente racional ou resultante de debatedores totalmente informados sobre todos os aspectos dos assuntos em debate” (CERVI, 2012, p. 16). Todavia, frise-se a possibilidade de se edificar uma opinião individual essencialmente racional a partir dos elementos de informação colhidos dos meios de comunicação e da sociedade em geral, posto que, por definição, opinião racional é “aquela formada com base em informações recebidas pela mídia e por integrantes de grupos que são intermediários dessas informações sobre a realidade e não a mais estável” (CERVI, 2012, p. 36).

Tamanha é a influência do aspecto racional na composição da opinião pública, admite-se, no campo teórico, que

Por mais que não haja consenso acerca do caráter racional da opinião pública, não se pode negar que a discussão pública obriga os envolvidos a ter determinado grau de racionalidade, porque os argumentos e os contra-argumentos expostos precisam ser examinados e criticados. Em um diálogo público, as opiniões expostas resultam, de certa forma, de certo grau de acatamento das opiniões por parte dos indivíduos que dele participam. O nível de racionalidade dos debates e a participação ativa dos indivíduos vão influenciar a qualidade da opinião pública (TESSEROLI, 2021, p. 58).

Seja o somatório de opiniões particulares, racionalmente edificadas, embora também contenha seu respectivo grau de influência emocional, seja o caráter público inerente aos assuntos hodiernamente vinculados à curiosidade coletiva, “a formação da opinião de cada indivíduo, que resultará na opinião pública, acontece em um ato de fusão de informações” (TESSEROLI, 2021, p. 47). Esse processo pode ser assim explicado:

De posse de seu repertório e constituída por sua subjetividade, cada pessoa toma conhecimento de um fato pelos meios de comunicação, formula seus conceitos e depois discute com outros membros de sua esfera. Cada um desses indivíduos tem opinião própria, elaborada com base no que construiu por meio de sua subjetividade e nas informações dos meios de comunicação. Na junção de todos esses elementos é que se viabilizam e se formam as opiniões da esfera pública (TESSEROLI, 2021, p. 47).

A título de exemplo, imagine-se a situação hipotética em que um cidadão formará uma opinião pessoal a respeito da liberação de novos agrotóxicos para uso na lavoura; nesse caso, “além do conhecimento prévio sobre o assunto, ele precisa se informar utilizando os meios de comunicação. Com essas informações, esse cidadão vai conversar com outras pessoas que também fizeram isso e formará sua opinião”. Tem-se, por conseguinte, que “Nessa conversa entre iguais, surgirá a opinião pública a respeito do assunto” (TESSEROLI, 2021, p. 47).

Desse diálogo centrado entre iguais, a partir do qual surgem debates e enunciações de repercussão pública, em especial ao se tratar de temáticas intrinsecamente ligadas a interesses imediatos da coletividade, percebe-se o impacto da teoria da espiral do silêncio, cujo efeito se afigura determinante na condução das opiniões. Referida teoria “parte da premissa de que os cidadãos tendem a acompanhar uma opinião majoritária e silenciar as opiniões pessoais que fugirem de um possível isolamento social”, com a finalidade de “não se sentirem deslocados ou não aceitos em um grupo”, gerando, assim, “uma espiral que favorece a discussão do assunto majoritário em detrimento de possíveis opiniões diferentes ou contrárias” (TESSEROLI, 2021, p. 52).

Não é qualquer tema, todavia, que é alçado ao patamar da discussão presente no campo da opinião pública, isso porque ela (a opinião pública) “tem um objeto específico. Assim, o tema que a gera deve ser relevante o suficiente para gerar discussão pública” (TESSEROLI, 2021, p. 56). Percebe-se, então, que o objeto do debate coletivo, além de ser delimitado, deve possuir substancial grau de importância social, não se restringindo às discussões geralmente presentes em determinados círculos comunitários bastante restritos.

Por esse motivo, como exemplifica Tesseroli (2021, p. 56), “A opinião de um homem sobre o seu enteado não pode ser considerada pública”. No entanto, caso o objeto dessa opinião isolada assume maiores proporção e repercussão coletivas, pode-se afirmar, por conseguinte, que a referida percepção da pessoa acerca de seu familiar alcançará um patamar social transcendente, a ponto de ser possível a elaboração de nova classificação. Cite-se, exemplificativamente, a opinião do homem sobre seu enteado como um objeto suficientemente especificado, pois, nesse caso,

se algum fato fizer com que ela ganhe relevância (por exemplo, se esse relacionamento estiver presente na trama principal de uma novela de grande audiência), a opinião das pessoas que conversam sobre isso, aliada à opinião de outras pessoas a respeito do mesmo tema, passa a ser uma manifestação de opinião pública [...] (TESSEROLI, 2021, p. 57-58).

Além da dimensão assumida pela discussão de caráter público, concebe-se a opinião pública como um processo essencialmente intelectual e dotado de completude, uma vez que “começa da exposição de um problema, seguida da análise lógica até a formação de uma opinião concreta sobre esse problema”. Entretanto, nesse processo, exige-se “a discussão desse problema por mais de uma pessoa, de modo que os envolvidos, racionalmente, ampliam essa discussão de uma maneira inteligente” (TESSEROLI, 2021, p. 58).

Justificadamente, pois, assevera-se ser a opinião pública um processo racional que “começa com o surgimento de questões de interesse comum, que são submetidas a diferentes pontos de vista e com direito ao contraditório até que se chegue a alternativas que resultem em um acordo” (TESSEROLI, 2021, p. 57). Vê-se, assim, que a diversidade de perspectivas é fator inerente a tal conjunto de opiniões eventualmente concordantes, sendo o contraditório não apenas um elemento de composição inicial do debate coletivo, mas, sobretudo, uma condição para o desenvolvimento salutar do constante diálogo coletivo referente a temas de interesse comum.

Porém, de igual forma, essa ideia de aparente consenso em relação ao resultado do debate coletivo não se sustenta de maneira perene, pertencendo, também, à categoria de coisas suscetíveis de natural mutabilidade com o inevitável transcurso do tempo e das condições ambientais em que a discussão se torna pública e abrangente. Como diz Tesseroli (2021, p. 60), “Como praticamente nada na vida é imutável, a opinião pública também é passível de mudança, e uma das explicações [...] é que as pessoas formulam suas opiniões sob diferentes condições sociais, as quais podem ser alteradas com o passar do tempo”, podendo algumas dessas opiniões “acompanhar essas alterações mais rapidamente, enquanto outras permanecem por mais tempo”.

Constata-se, uma vez mais, apenas outro indicativo da natureza dinâmica das relações sociais, porque mutável por natureza é o próprio ser humano. Sendo a opinião pública, pois, um produto da sociabilidade, a dinamicidade inerente ao seu desenvolvimento não causa surpresa aos sujeitos envolvidos na arena do debate político e social. Por consequência, estranho seria a manutenção da opinião pública por tempo indeterminado e numa única linha de análise, o que, de fato, inviabilizaria toda e qual-

quer possibilidade de efetiva inovação dialógica no ambiente da necessária discussão pública.

1.1. A OPINIÃO PÚBLICA NAS REDES SOCIAIS DIGITAIS

Ao se tratar da relação existente entre os meandros da opinião pública e a ambiência comunicacional, tem-se que, contemporaneamente, a internet e as redes sociais digitais conquistaram um espaço decisivo, inarredável e insubstituível no que diz respeito às capacidades de alcance de informação e de influência massiva.

Desse modo, o debate que hoje se instalou a partir do advento dos meios digitais de comunicação, especialmente em virtude do nível de receptividade social em relação à praticidade da internet, refere-se à proporção ao papel das informações disseminadas no espaço virtual e sua conexão com o processo de formação da opinião pública.

No que toca às redes sociais, a formatação da discussão coletiva deve ser analisada com a observância de um elemento não presente nos mecanismos de comunicação de massa, a saber, a influência dos algoritmos, “os quais ganham cada vez mais importância na seleção de informações que são consideradas importantes pelos usuários das redes sociais digitais (TESSEROLI, 2021, p. 65).

Gillespie (2018, p. 96 *apud* TESSEROLI, 2021, p. 65), afirma: “Os algoritmos projetados para calcular o que ‘está em alta’, o que é ‘tendência’ ou o que é ‘mais discutido’ nos oferecem uma camada superficial das conversas aparentemente sem fim que estão disponíveis”. Seu efeito, portanto, repercute diretamente no âmbito da teoria da espiral do silêncio, conferindo-se, desse modo, “mais destaque aos assuntos do momento ou às visões preponderantes, silenciando-se as opiniões com menor adesão” (TESSEROLI, 2021, p. 65).

Essa controvérsia relacionada com a espiral do silêncio na formação dos motes da opinião pública, em especial nos ambientes em que prevalece a dinamicidade das comunicações virtuais, merece destaque, vez que esse arranjo de informações, tal como apresentado, segundo Tesseroli (2021, p. 65), tem o efeito de dificultar o contato dos usuários das redes sociais com as opiniões contrárias aos posicionamentos categorizados como pre-

ponderantes, além de dificultar sobremaneira os processos de deliberação e discussão, essenciais para a formação da opinião pública.

Disso, infere-se que

Os algoritmos, de maneira silenciosa e constante, agiriam de forma a criar consensos, disponibilizando a determinado público somente informações que vão ao encontro dos interesses e convicções desses usuários, sem considerar o direito ao contato com informações contraditórias, criando-se, assim, uma bolha ideológica que inviabilizaria a formação de uma opinião pública de fato (TESSE-ROLI, 2021, p. 66).

No que toca à opinião pública, as redes sociais digitais constituem a plataforma contemporânea que confere ainda mais dinamicidade na difusão dos temas comumente abordados nos debates públicos, fazendo com que, nesse ambiente, aquilo que se entende por opinião pública ganhe forma com mais velocidade, na medida em que milhares de pessoas são alcançadas pelo emaranhado de informações propalado e acessado quase simultaneamente por um público muito mais vasto do que aquele até então atingido pelos meios de comunicação tradicionais, como, por exemplo, a televisão, o rádio, as mídias impressas, etc. Com isso, não apenas a discussão pública assume formatos distintos com mais celeridade, como também o enfoque momentâneo do debate coletivo é fácil e agilmente redirecionado pelos agentes atuantes nos ambientes virtuais.

2. NOÇÕES SOBRE O CONTROLE SOCIAL E A OPINIÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA CRIMINOLÓGICA

Antes de adentrar em qualquer instituto determinado do conhecimento científico, cabe apresentar o ramo científico mesmo do qual faz parte o objeto de estudo então selecionado para a análise. Dessa forma, para se perscrutar o controle social, insta trazer a lume o esclarecimento necessário acerca da ciência a que pertence a temática em questão, qual seja, a Criminologia, entendida como

[...] o estudo e a explicação da infração legal; os meios formais e informais de que a sociedade se utiliza para lidar com o crime e com

atos desviantes; a natureza das posturas com que as vítimas desses crimes serão atendidas pela sociedade; e, por derradeiro, o enfoque sobre o autor desses fatos desviantes (SHECAIRA, 2004, p. 31).

Para Shecaira (2004, p. 38), “Ocupa-se a criminologia do estudo do delito, do delinquente, da vítima e do controle social do delito e, para tanto, lança mão de um objeto empírico e interdisciplinar”, sendo que “a criminologia pretende conhecer a realidade para explicá-la”, aproximando-se “do fenômeno delitivo sem prejuízos, sem mediações, procurando obter uma informação direta deste fenômeno”, na medida em que “interessa saber como é a realidade, para explicá-la e compreender o problema criminal, bem como transformá-la”.

Shecaira (2004, p. 39) também anota que “A criminologia reclama do investigador uma análise totalizadora do delito, sem mediações formais ou valorativas que relativizem ou obstaculizem seu diagnóstico”. Dessa forma, “Interessa à criminologia [...] a imagem global do fato e de seu autor: a etiologia do fato real, sua estrutura interna e dinâmica, formas de investigação, técnicas de prevenção e programas de intervenção junto ao infrator”.

Utilizando-se da metodologia interdisciplinar, a Criminologia pretende enxergar a realidade a partir da perspectiva de natureza empírica, de modo a compreender os fatos tais como eles de fato o são, a fim melhor examinar os fatores conexos ao fenômeno delitivo, que são o crime, o criminoso, a vítima e os meios de controle social. Assim, ante tal objeto de exame, o estudo criminológico é empreendido com critérios delimitados e precisos. Por esse motivo, cabe analisar essa inter-relação entre o saber criminal e um de seus recortes da realidade, consubstanciado no controle social e na opinião pública, como se fará adiante.

Conforme assinala Gonzaga (2018), na sociedade, existem determinados padrões sociais, convencionalmente considerados corretos ou em consonância com as expectativas sociais prevalecentes. Diante disso, tudo o que, porventura, ir de encontro ao que fora assentado como socialmente recomendável será considerado uma conduta ou comportamento desviado, ou de natureza desviante, distanciando-se, pois, do modelo anteriormente formatado e representador do ideário social de conduta.

Nesse instante, conveniente é trazer à tona a noção de controle social, visto que, no entender de Viana (2018), apesar de a expressão em si não ser tão precisa quanto à extensão de seu real conteúdo, geralmente se associa o termo “controle social” à capacidade que uma sociedade tem de se autorregular, estabelecendo-se, dessa maneira, “os instrumentos, mecanismos e processos por meio dos quais é possível superar os inevitáveis conflitos decorrentes da convivência social e, com isso, alcançar o comportamento conforme” (VIANA, 2018, p. 181).

Partindo-se, então, dessa padronização social de comportamentos adequados, infere-se que controles sociais nada mais são do que “as formas de influência no modo de agir e de pensar do ser humano” (GONZAGA, 2018, p. 81). O homem, pois, é suscetível de se influenciado por fatores de naturezas diversas, submetendo-se, assim, a variadas formas de controle de comportamento, tais como, escola, igreja, família, comunidade, etc.

Diz-se, por essa razão, na esteira de Viana (2018), que o controle social não é exercitado tão somente por uma única agência ou instância, sendo, em verdade, um fenômeno plúrimo, na medida em que é praticado por várias agências, com diferentes finalidades, métodos e conteúdos. Por tal raciocínio, conclui-se que “o controle social é uma expressão genérica que engloba todos os mecanismos idôneos a produzir no indivíduo um padrão de conduta que não contrarie o padrão das relações sociais”, constituindo-se, pois, de uma série de “mecanismos destinados ao comando e regulação das relações sociais, daí porque é ‘uma condição fundamental irrenunciável da vida em sociedade’” (VIANA, 2018, p. 182).

Ainda como premissa de entendimento, cumpre registrar as dimensões idealmente componentes do controle social. Deduz-se a existência interdependente de dois elementos fundamentais do controle do comportamento individual e coletivo, a saber: “a existência de normas e a disponibilidade de mecanismos de direção comportamental, isto é, mecanismos capazes de fazer com que cada indivíduo se comporte conforme aquele padrão normativo” (VIANA, 2018, p. 182).

Dito isso, insta diferenciar os dois tipos de controle social existentes, quais sejam, o formal e o informal. Por controle social formal ou regulativo, entende-se o “cabedal de instâncias das quais o Estado pode lançar mão para controlar a criminalidade: polícia, administração penitenciária, ministério público, juiz” (VIANA, 2018, p. 183). De maneira geral, o

controle social, em sua dimensão formal, pode ser compreendido como o conjunto de órgãos de controle que “se utilizam da força e da coerção para impor a vontade estatal” (GONZAGA, 2018, p. 82).

Todavia, como adverte Viana (2018), por vezes, apenas a utilização do aparato formal de controle social não é suficiente para regular determinados comportamentos e orientar condutas. Isto é, no campo criminológico, infere-se que “apenas a previsão das normas e sanções penais não é suficiente para formar a carga psicológica necessária à ‘socialização’ do indivíduo” (VIANA, 2018, p. 183).

Dessa forma, tem-se a necessidade da presença de controle social em sua concepção informal, uma vez “que o controle formal sem o informal teria, quando muito, um efeito medíocre; e o controle informal sem as instâncias formais poderia tornar-se estéril”. Eis, portanto, a razoável justificativa para se “falar em justaposição de controles, afinal – ao menos no plano das hipóteses – o controle social formal somente entrará em ação quando o informal falhar” (VIANA, 2018, p. 183).

Nessa toada, segundo Gonzaga (2018), a informalidade do controle social se refere à ausência de intervenção do Estado, de modo a constituir tal espécie de controle, por exemplo, a escola, a família, a Igreja, e a opinião pública. A despeito da relevância social plenamente reconhecida das instituições de ensino, das entidades familiares e dos ensinamentos religiosos como formas de orientação especializada de conduta, cumpre, nesse ponto, a análise mais detida da chamada opinião pública.

A opinião pública guarda estreita relação com os eventos criminais, especialmente no que tange aos contornos do controle social em sua acepção mais informal, posto que, nesse ambiente de moduladores valorativos de conduta coletiva, “as pessoas passam a ter uma ideia do certo e do errado conforme a opinião ditada por uma influente parcela do meio em que vive”, de forma que “a mídia tem um poder muito grande de criar rótulos que ela considera corretos e fundamentais na sociedade moderna” (GONZAGA, 2018, p. 88).

Gonzaga (2018) bem alerta que a mídia, em especial por meio de programas jornalísticos de cunho policialesco, costuma tachar muitas pessoas de delinquentes antes mesmo da instauração de um processo criminal, tão somente em razão de condutas eventualmente praticadas. Com isso, não raro, a sociedade já recepciona uma espécie de sentença penal condenató-

ria improvisada a partir da cobertura midiática exaustiva e negativa sobre certos acontecimentos e pessoas.

A título de exemplo, Gonzaga (2018) cita o caso de uma pessoa acusada publicamente de ser autora de um homicídio. Dessa forma, por se tratar de um crime posteriormente submetido ao crivo popular e soberano, por meio do procedimento do tribunal do júri, ter-se-á um efeito perverso sobre o possível veredito, tendo em vista que “Essa pecha de criminoso atribuída a ele desde o início e maciçamente é dificilmente retirada ao longo do devido processo legal, e os jurados, quando forem julgar o acusado, já possuem uma predisposição para a condenação”, sendo que toda essa percepção é prematuramente construída “em razão do que já foi noticiado” (GONZAGA, 2018, p. 88).

No âmbito criminal, portanto, esse é um patente malefício jurídico e social provocado pelos meios de comunicação, inquestionavelmente responsáveis por certo direcionamento da opinião pública. Como no exemplo acima aludido, percebe-se que “Uma vez conferido o rótulo de homicida pela opinião pública, a sociedade tende a tratá-lo como tal, sendo muito difícil retirar essa característica diante do que é repetido e noticiado por jornalistas que possuem um grande peso na formação da opinião alheia” (GONZAGA, 2018, p. 89).

Em razão disso, a opinião pública se torna objeto precioso de estudo da Criminologia, uma vez que “exerce papel fundamental na formação da convicção acerca do comportamento do indivíduo”. Isso, no entanto, é perigoso e exige extrema cautela por parte da sociedade e dos profissionais da comunicação, simplesmente porque “uma análise malfeita ou incompleta pode gerar danos permanentes na vida de uma pessoa, sendo praticamente impossível restaurar sua condição anterior”, de modo que tal situação “cria um criminoso sem que ele de fato o seja” (GONZAGA, 2018, p. 89).

Se referida cautela deve ser observada pelos meios tradicionais de comunicação, a exemplo do caso citado de divulgação e comentários jornalísticos de fatos com consequências criminais, maior cuidado deve ser guardado quando se trata de informações veiculadas nas redes sociais digitais, justamente em razão da comentada velocidade de propagação das informações nos ambientes virtuais, na internet, o que, de igual forma, transmite a impressão de que a simples condição de tais assuntos serem

objeto de intensa discussão, ainda que durante curto período de tempo, eleva o evento divulgado ao patamar do debate público, em face dos efeitos da espiral do silêncio, ao menos em relação à percepção social relativa à significância da notícia divulgada.

CONCLUSÕES

Isso posto, conclui-se que parte considerável da sociedade não compreende de maneira suficientemente clara o que vem a ser a expressão “opinião pública”, muito menos seu método de formação, sua extensão conceitual e seu real impacto na coletividade, embora seja manifesta e diretamente por ela influenciada. Desse modo, precisa-se iluminar o presente debate com conceitos e reflexões próprias do conhecimento essencialmente político, estabelecendo, com isso, um nexo entre as noções mais precisas e científicas da Ciência Política e da Criminologia.

Sendo a opinião pública uma modalidade de controle social informal, as discussões públicas referentes a eventos de consequências criminais assumem maiores e mais sérias proporções. É sabido que a sociedade em geral tem como elemento orientador de formação da opinião individual aquilo que é constantemente disseminado e incorporado no conceito abrangente do debate coletivo. Além do mais, a despeito de o cidadão pautar suas opiniões em indicativos fáticos dotados de racionalidade e objetividade de análise, os componentes de ordem emocional também integram a resposta social advinda do contato com o conteúdo tornado público pela opinião coletiva.

Nesse caso, pessoas podem ser injustamente estigmatizadas a partir da exposição pública e indevida de fatos não inteiramente esclarecidos, ainda sob investigação criminal. Por isso que deve reinar a cautela por ocasião da feitura de comentários jornalísticos sobre acontecimentos de natureza criminal, principalmente quando se trata da divulgação da imagem de pessoas determinadas que serão futuramente submetidas a julgamento pelo tribunal do júri, em razão da competência constitucionalmente atribuída ao conselho de sentença para a apreciação e decisão não fundamentada acerca da prática de crimes dolosos contra a vida, nos termos do art. 5º, inciso XXXVIII, alínea “d”, da Constituição Federal brasileira.

Portanto, no que respeita à propagação midiática do fenômeno delitivo, objeto de exame da criminologia, à opinião pública comumente se atribui a formulação antecipada e equivocada de pré-julgamentos. Como visto, não raro uma pessoa é tachada de criminosa pela sociedade sem que se tenha a comprovação cabal de culpabilidade, somente obtida com o trânsito em julgado de sentença penal condenatória, momento em que se assentará, com caráter definitivo, o pronunciamento do Poder Judiciário. Daí a reprovação social estará completamente legitimada e fundamentada, tendo em vista a prestação jurisdicional efetivada e juridicamente consolidada, hipótese em que também será justificável a pertinente discussão pública.

REFERÊNCIAS

- CERVI, Emerson Urizzi. **Opinião pública e comportamento político** [livro eletrônico]. Curitiba: InterSaberes, 2012.
- GONZAGA, Christiano. **Manual de criminologia**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- LOCK, Matheus. **Comunicações transversais: o preconceito digital e os efeitos na opinião pública** [livro eletrônico]. Porto Alegre: EDI-PUCRS, 2014.
- SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- TESSEROLI, Ricardo. Questões históricas e conceituais sobre opinião pública. *In*: CARVALHO, Guilherme (org.). **Mídia, opinião pública e sociedade: desafios para uma comunicação em transformação** [livro eletrônico]. Curitiba: InterSaberes, 2021.
- VIANA, Eduardo. **Criminologia**. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

JUSTIÇA SOCIAL: DO DIREITO AO DEVER. UMA DISCUSSÃO ACERCA DA JUSTIÇA CLÁSSICA, MODERNA E CONTEMPORÂNEA

*Ronaldo Amaral Campos Junior*²

CAPÍTULO I – DAS MOTIVAÇÕES E CONCEITUALIZAÇÕES INICIAIS

1. INTRODUÇÃO

Justiça, por si só, não pode ser por completo digerida dentro da filosofia e do contexto social, afinal, o que é justo para uma sociedade pode ser injusto para quaisquer outras. A Lei de Talião, por exemplo, consiste num modelo de Justiça rigoroso de reciprocidade de atos e das penas, onde o mal que alguém faz a outro deve retornar a este, através de um castigo imposto, na proporção daquele mal (BELLO, 2018, p. 4). Justiça é, assim, portanto, “olho por olho, dente por dente”.

Platão diverge deste entendimento ao ter a Justiça como uma virtude subjetiva, ou seja, como o único e correto caminho que deve ser seguido pela sociedade para que esta tenha um bom convívio entre Estado e indivíduo. Segundo o filósofo, a Justiça é entendida como a harmonia e a ordem das partes em função da consecução de objetivos comunitários que

² Faculdade de Direito Milton Campos, Mestre em Direito nas Relações Econômicas e Sociais; Estado Democrático de Direito e Políticas Públicas.

são condição para a felicidade da comunidade e de seus membros (Rep., I, 352). Assim, a Justiça é felicidade, sendo componente principal do Estado (Rep., I, 433 ss), e é seu dever realizá-la da forma mais justa e igual para todos.

Aristóteles, à luz de outro entendimento de Justiça, amplia sua definição a deduzir que todos os homens devem:

[...] Entender que a justiça é uma disposição de caráter que torna as pessoas propensas a fazer o que é justo, agindo justamente e desejando o que é justo; sendo a injustiça aquela disposição que leva as pessoas a agir injustamente e a desejar o que é injusto. O homem justo (ὁ δίκαιος - ho dikaios) é aquele que respeita as leis (justiça absoluta) e a igualdade (justiça particular), e o injusto, o homem que viola a lei, aquele que toma mais do que lhe é devido (πλεονέκτης - pleonektes), o que desrespeita a igualdade (ἄνισος - anisos). Assim, ser justo (τὸ δίκαιο - to dikaion) é viver dentro da legalidade e respeitar a igualdade (AMORIM, 2011, p. 6).

Por consequência, o filósofo fixa o conceito de Justiça à legalidade e à luz da lei, inferindo a necessidade do homem justo de agir justamente dentro da igualdade (justiça particular).

AMORIM (2011) ainda entende que a Justiça de Aristóteles é uma forma de equidade que, por tal natureza, não apresenta falta nem excesso. É tida, assim, à luz da sociedade atual, como uma espécie de média acerca de um assunto (por exemplo, uma decisão judicial), afinal, para o filósofo, Justiça é tudo aquilo que se encontra em conformidade entre lucros e sacrifícios entre as partes.

Filósofos modernos e contemporâneos apresentam demasiados conceitos de Justiça, bem divergentes dos recebidos ao período da antiguidade clássica. REALE (2010, p. 373) subentende que o conceito de Justiça é um conceito de valor social. Para ele, se os homens fossem iguais como igual é a natural inclinação que nos leva à felicidade, não haveria Direito Positivo e nem mesmo necessidade de Justiça. Assim, Justiça é um valor que só se revela na vida social (REALE, 2010 p. 373).

BENTHAM (1971, p. 83), ao discordar de REALE (2010) por inferir que não se deve entender apenas o que é idêntico aos homens dentro

da justiça, mas principalmente o que é diferente, entende que uma ordem social justa (justiça objetiva e subjetiva) é impossível, mesmo diante da premissa de que ela procure proporcionar (a felicidade), pois todo e qualquer um busca apenas a sua felicidade individual, ou pelo menos a maior felicidade possível ao maior número possível de pessoas que lhe importam de modo individual.

KELSEN (1997), diferente de ambos apresentados, identifica a Justiça como uma felicidade social, ou seja, a busca pela felicidade em conjunto e pela necessidade de todos de sentirem-se alcançáveis dentro da sociedade.

Já SANDEL (2012) transcende, ao apresentar o conceito de justiça dentro da discussão, ou seja, só há justiça quando há o embate mútuo de informações, e esta depende de um conjunto de fatores que devem ser analisados pelos contextos sociais, políticos, econômicos, religiosos e os demais.

É a partir desta ideia central de SANDEL (2012) que se fará uma análise e discussão acerca dos modelos de Justiça propostos pelos filósofos clássicos e modernos com relação ao modelo das três Justanças básicas e o comunitarismo de SANDEL (2012), um filósofo contemporâneo.

1.1. OBJETIVO PRINCIPAL

Ao fim desta literatura pretende-se desprender os mais variados conceitos de Justiça apresentados pelos filósofos classicistas e modernos frente às principais conceitualizações de SANDEL (2012). Assim, far-se-á um estudo aprimorado das ideias do último autor e, por fim, contrapor-se-á com as ideias inicialmente introduzidas na seção 1.

1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Dentro de seus objetivos específicos, elencam-se alguns tópicos que devem ser abordados a fim de garantir o máximo entendimento desta literatura:

- Apresentar os conceitos gerais de Justiça e suas modalidades;
- Realizar uma discussão acerca dos modelos de Justiça apresentado por Platão, Aristóteles, Sandel e Rawl.

- Demonstrar as principais diferenças apresentadas na obra de Sandel.

1.3 JUSTIFICATIVA

Esta obra tem por função primordial promover uma relação entre grandes teorias filosóficas com questões jurídicas, políticas, morais e sociais modernas e contemporâneas. A justificativa inicial parte da necessidade de averiguar os diferentes tipos de conceito de Justiça nos modelos sociais que são apresentados em pleno século XXI frente aos relacionados anteriormente.

No caso desta literatura, far-se-á um apanhado das ideias apresentadas por SANDEL (2012) em contraponto com as ideias iniciais de Justiça relacionada à luz desta introdução de autores como Platão, Aristóteles, BENTHAM (1971) e KELSEN (1997).

Ao longo de seu livro *Justiça: o que é fazer a coisa certa*, o autor demonstrou tamanho pluralismo de ideologias que justificam diversos conceitos de Justiça por ele apresentados e também conduzem a necessidade de uma criação de concepção de comunitarismo (MALUF, 2012). O autor, assim, apresentou-se adepto a uma cultura multilateral visada na aceitação dos pontos discordantes através da percepção de uma prosperidade comum e equânime, ponto forte de sua análise de Justiça. Assim, por visar à dissipação de uma Justiça igualitária que obtém o bem e o direito a todos em sua conjuntura maior, será usado como objeto de estudo para a análise desta bibliografia.

É importante, sobretudo, entender que a análise feita por este artigo foca na contraposição das ideias apresentadas pelos autores e não pela aceitação de quaisquer uns dos pontos de vistas que aqui são apresentados.

2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste estudo é de revisão literária e confronto de informações. Durante seu desenvolvimento, autores referenciados em suas áreas específicas de atuação serão citados a fim de confirmar e correlacionar às noções apresentadas neste artigo científico.

Pesquisas de órgãos oficiais de pesquisas práticas também serão utilizadas para a obtenção de informações sociais, ambientais e legais do as-

sunto como a STJ – Supremo Tribunal de Justiça (www.stj.gov.br) e o Planalto (www.planalto.gov.br). A fim de colher informações específicas de política, economia e modelos de Justiça.

Os artigos mencionados foram retirados da Scientific Electronic Library On-line (SciELO), disponível em www.scielo.br, que se trata de uma plataforma eletrônica com um acervo selecionado de periódicos científicos brasileiros. O Google Academics (www.googleacademics.com.br) também foi utilizado como referência para artigos relacionados da área bem como literatura oficial impressa. Pesquisas literárias impressas também foram efetivas.

CAPÍTULO II – DO REFERENCIAL TEÓRICO

3. IMPORTÂNCIA SOCIAL DE JUSTIÇA

A metodologia central de Justiça apresentada por Sandel (2012) é baseada e calçada nas reflexões filosóficas de pensadores como Aristóteles, Immanuel Kant e John Rawls, mas diverge um pouco de outros pensadores como Platão e Locke.

Como ideia central, o autor deduz em sua concepção que a Justiça (as modalidades de Justiça que propõe) deve ser sempre aplicada dentro dos maiores conflitos que são encontrados na sociedade, ou seja, sua aplicação é prática e fundamental para a equidade dentro de uma sociedade. Conflitos que podem ser solucionados, segundo ele, são: a união entre casais homossexuais, as cotas nas universidades, o aborto, entre outros. Assim, para ele, a Justiça ganha um cunho social e não tão somente filosófico.

Para Sandel (2013, p. 26):

[...] Os grandes problemas econômicos que enfrentamos estão relacionados à justiça, a uma boa sociedade, e não podemos responder a essas questões sem falar de tradições morais, éticas e espirituais. As pessoas irão discordar, mas pelo menos aprenderemos a ter o hábito de debater juntos em público, de ouvir um ao outro, de tratar até mesmo tradições com as quais podemos discordar de uma maneira respeitosa. Do contrário, não creio que trataremos a questão da desigualdade. A menos que façamos dela uma questão moral, que percebamos que é uma questão de justiça, e que todos

sejam livres para trazer suas convicções morais e espirituais sobre essas questões fundamentais (SANDEL, 2013).

Por consequência, o autor entende a Justiça como uma regra que deve estar ligados aos principais questionamentos sociais de uma sociedade. Assim, por Justiça, pergunta-se:

[...] O que fazer com relação ao aumento da desigualdade? [...] O que deveríamos fazer sobre a distribuição da renda? [...] não é apenas uma questão econômica. É uma questão de justiça e, para debatê-la como uma questão de justiça, apropriadamente, devemos ouvir pessoas com diferentes visões éticas, com diferentes morais e tradições religiosas, para tentar falar sobre como é uma sociedade justa (SANDEL, 2013).

Partindo destes paradigmas da importância social, econômica e política entendida por SANDEL (2012) como naturais à Justiça, é necessária a fundamentação dos modelos e tipos de conceitos de Justiça que são creditadas pelo autor.

3.1 AS TRÊS CONCEPÇÕES DE JUSTIÇA SOCIAL

Três concepções de Justiça são elucidadas pelo autor ao longo da obra: a utilitarista, a concepção liberal e a concepção de justiça associada à virtude (MALUF, 2012, p. 5).

A primeira é baseada em toda a teoria de Bentham (1789), que toca nas margens do utilitarismo, ou seja, defende que o maior senso de justiça previsto de qualquer sistema em que é aplicado é aquele que corresponde ao maior número de indivíduos presentes. Assim, quanto mais indivíduos esta Justiça alcançar, maior será o bem que promove.

Tal definição de Justiça ainda pode ser desfavorável aos direitos humanos, ao considerarem-se os diferentes tipos de utilitarismo que podem ser aplicados. Afinal, ele se alicerça exatamente na sua desconsideração dos direitos naturais fundamentais e dignos à vida humana.

Tomam-se, ainda, dentro desta Justiça, decisões com o fundamento exclusivamente calculista, ou seja, de margem quantitativa e matemática, ainda sem considerar toda a trajetória, dignidade e contexto social ineren-

te a todo e qualquer ser humano, o que é moralmente injustificável, ainda que tenha a finalidade de preservar o bem-estar da maioria (MALUF, 2012, p. 5). Assim, o senso de Justiça utilitarista pode falhar ao não considerar todos os desvios de níveis presentes na relação humana.

O segundo ponto de Justiça trazido à concepção através de Sandel (2012) é a Justiça baseada na concepção liberal. É contraposta diretamente a primeira apresentada, pois se fundamenta no respeito a todos os direitos individuais relevantes e, principalmente, ao direito de liberdade. Assim, ao ponto de vista deste modelo de Justiça social, aquilo que é correto para um nunca é para todos.

Para a teoria libertária, segundo Andre Maluf (2012):

Apenas um Estado mínimo, qual seja, aquele que faça cumprir os contratos, proteja a propriedade privada e mantenha a paz, permite que o ser humano seja verdadeiramente livre. Tal Estado não deve preconizar nenhuma espécie de paternalismo que possa interferir na liberdade individual. Ou seja, qualquer conduta é possível desde que não haja riscos para terceiros. Por exemplo, o fato de um motorista desejar dirigir sem cinto de segurança não deve ser recriminado, na medida em que não afeta a segurança de outras pessoas (MALUF, 2012, p. 4).

Ao entender por senso de Justiça que qualquer pessoa possui o direito de fazer o que desejar e quando desejar – ainda que atente contra a moral e os bons costumes, visto a liberdade ser comportamento fundamental ao ser humano, tal modelo de Justiça entende, assim, que não se pode proibir a prostituição nem a união entre pessoas do mesmo sexo, tendo em vista que todos os seres adultos têm livre arbítrio para decidir como usufruir sua liberdade.

Ainda dentro da sociedade atual, a atuação deste conceito de Justiça libertária pode ser utilizada em vários dos principais casos de discussões político-econômicas e sociais no país, como: a legalização do aborto – e consequente criação de ambientes para que este seja propiciado de forma correta; a legalização de drogas pela sociedade – e a consequente tributação, a utilização das vendas de rins – e sua legalidade e tributabilidade; o pagamento por barriga de aluguel, dentre outros (MALUF, 2012, p.7).

Desta forma, por exemplo, às vistas da análise da Justiça social libertária, dado o direito universal a liberdade, as pessoas devem ter o direito de dispor de seu próprio corpo por benefício próprio – troca de dinheiro e ademais – indiferente da natureza a que se propõem. Basicamente, é o direito de dispor daquilo que lhe pertence. É importante entender, entretanto, que é exatamente o aspecto libertário que pode prejudicar este conceito de Justiça, segundo Sandel (2012).

Ao ponto de vista de Sandel (2012, p. 81), ainda, à luz da Justiça de liberdade, por exemplo, a redistribuição de renda é algo inaceitável, pois há a disposição daquilo que não se quer entregar – ou que se construiu com o tempo – para demais pessoas que não fizeram pelo direito. Entretanto, à luz da Justiça utilitarista, nada se faz mais correto do que redistribuição e formação de um bem maior.

Por fim, tem-se a terceira concepção de Justiça apresentada por Sandel (2012) atrelada às vistas de Aristóteles e sua Justiça à luz da virtude do homem Reale (2010, p. 36). Assim, a esta modalidade, a Justiça faz-se de forma teleológica e honorífica, de maneira igual entre toda a sociedade, respeitando a natureza e os limites dos indivíduos.

À luz desta modalidade de Justiça, o ser humano deve receber aquilo que ele merece perante tudo o que faz. Assim, Sandel (2012) afirma que só existe a possibilidade de Justiça dentro da equidade, de forma equânime; ou seja, Justiça é o que é e não se muda nem se faz mais nem menos. É baseada, assim, segundo Maluf (2012), na forma de vida desejável pela sociedade e tem sempre uma finalidade específica.

Um exemplo desta terceira Justiça de Sandel é a utilização de um instrumento de corda. Segundo Aristóteles, só se deve dar de presente o violão, em uma determinada sociedade, ao que possui o melhor talento musical, pois sua finalidade é proporcionar belas melodias para a comunidade; pois, somente este, proporcionará tal felicidade ao máximo que esta possa ser expressa Maluf (2012, p. 6). Tal entendimento serve para posições políticas, cargos em sociedade e punições. Assim, por consequência, para o Sandel (2012), é possível entender essa terceira Justiça como indissociável às questões relativas à honra, virtudes e à vida boa.

Tal percepção de Justiça associada à virtude foge ao entendimento da política utilitarista, afinal, mais de um ser humano poderia gostar de tocar o único violão da sociedade – e todos são capazes de aprender bem como

é de direito de todos terem essa possibilidade de aprendizado, é direito e dever do Estado de provê-la.

É importante compreender na perspectiva de Sandel o entendimento de Rawl (1971, p. 177). Segundo o autor, para compreender a Justiça:

[...] Não devemos nos basilar em nenhuma concepção de virtude ou valores morais, pois o homem é tendencioso, na medida em que não consegue ser imparcial e definir princípios e virtudes para todos sem favorecer a si próprio, ou os seus entes e pares.

Por consequência, Rawl (1971, p.236) subentende que se faz Justiça apenas através do **“véu de ignorância”**, ou seja, sem que ninguém saiba de qual classe, credo, cor e raça pertencem, de modo que não ocorra nenhuma forma de desequilíbrio dentro de uma sociedade; e assim, e somente assim, a Teoria de Justiça apresentada por Sandel baseada em Aristóteles apresenta sentido.

Rawls (1971, p. 78), também, quanto à visão capitalista e econômica da Justiça, apresenta que:

A distribuição de renda e fortuna que resulta do livre mercado não é justa, em virtude do fato de não proporcionar, a priori, condições de prosperidade, equânimes, ou seja, as pessoas nascem com condições de vida e de ascensão social dicotômica. Assim, as pessoas prosperam por influência do meio que habitam e por suas aptidões naturais e condena-se assim, a meritocracia, não sendo possível comparar duas pessoas que advém de condições de vida absolutamente divergentes (RAWL, 1971, p. 129).

Assim, à tal postura e à luz das políticas econômicas, entende-se, segundo a Justiça rawlsiana, que a distribuição de renda e fortuna deve ser voltada ao desenvolvimento das melhores aptidões, da melhor forma possível e sem nenhuma intervenção ou limitação do Estado, sempre que averiguadas todas as relações de equidade dentro da sociedade – conceito socialmente impossível visto todos serem influenciados à luz dos conhecimentos de Sandel (2012).

Sandel (2012, p. 86) afirma ainda que existe uma grande falha dentro da teoria de Rawls que está, principalmente, ligada em sua análise antro-

pológica, no sentido de que não existe nenhum homem que consiga se separar de suas crenças, convicções, comunidade, cultura e história.

Por conseguinte, somente um homem absolutamente aculturado sem família ou qualquer preconceção social e moral optaria pelo Estado neutro (SANDEL, 2012, p. 36); ou seja, o ambiente que você nasceu influencia no seu senso de Justiça e na sua percepção de Justiça pelo mundo.

Entende, por fim, que Sandel (2012) entre a trilateralidade das ações da Justiça dentro de uma sociedade, devendo ser cada modelo analisado e configurado a partir da maximização da felicidade por toda uma comunidade.

CAPÍTULO III – DAS CONCLUSÕES

4. DISCUSSÃO AO MODELO DE SANDEL E DEMAIS APRESENTADOS

Por seus modelos de justiça apresentados, Sandel (2012) propõe que a Justiça máxima deve ser feita através do conceito de vida boa, criando uma cultura pública que aceite divergências sociais intrínsecas ao racionalismo humano, e sendo assim, é impossível evitar discussões dentro da sociedade para qual o melhor conceito de Justiça e para onde a sociedade deve seguir.

Assim, por consequência, o agrupamento das diversas modalidades para cada caso é uma realização necessária para a obtenção da felicidade.

À divergência de Rawls (1971), Sandel (2012) entende que a Justiça é feita através da moral e também de questões espirituais bem como do conjunto destas com as aplicações sociais, econômicas e políticas. Assim, é impossível a evolução da sociedade sem os debates que são promovidos através das diferentes modalidades de Justiça (MALUF, 2012, p. 6).

Para prover tal possibilidade, existem, assim, segundo Sandel (2012), quatro medidas que devem ser realizadas pela sociedade para a criação de uma política que seja justa para todos dentro de uma sociedade:

- A primeira é criar a intuição aos cidadãos da preocupação pelo zelo ao bem comum;
- A segunda é a justiça que busca estabelecer um limite para o mercado – não o deixando determinar as questões políticas, sociais e econômicas do estado;

- A terceira é baseada na justiça de igualdade – promovendo a desigualdade dentro de todos os setores das cidades;
- E a quarta é o respeito mútuo a todos os tipos de diferenças religiosas e culturais – o respeito em tudo o que há de presente no homem (MALUF, 2012, p.10).

É importante entender que o modelo de Justiça proposto por Sandel (2012) diverge também do pensamento de Platão que apresenta ser a Justiça uma virtude subjetiva, ou seja, o único e correto caminho que deve ser seguido pela sociedade para que esta tenha um bom convívio entre Estado e indivíduo, pensamento este indiferente ao modelo social, econômico e político em que o indivíduo se encontra. Por tal consequência, não infere às diferenças religiosas e culturais que os modelos de Justiça apresentados por Sandel apresentam.

Já quanto a Bentham (1971), é possível inferir que há certa equidade entre os conceitos deste e Sandel (2012), onde o primeiro afirma que não se deve entender apenas o que é idêntico aos homens, mas principalmente o que é diferente, pois os contextos alteram os sentidos em que indivíduos estão vivendo. Sandel (2012) complementa tal afirmação ao entender que todos sofrem ações do ambiente onde estão e por isto devem ser avaliados sem a neutralidade do ambiente.

É importante discernir, por fim, que o modelo de justiça de Sandel parece inferir o uso do irreal (aquilo que não é tangível) e do realismo (o que se vê, se nota ou estuda), ou seja, a utilização dos ocultismos – religião e crença – com o uso das questões políticas, sociais e econômicas. Assim, o autor aufere uma parcimônia entre estes dois ambientes, diferentes dos outros modelos aqui encontrados.

Assim, é possível entender que por apresentar um modelo de Justiça baseado em concepções subjetivas e objetivas, o modelo de SANDEL (2012) se destaca pela contextualização do conceito e pela definição da necessidade de sua formação da Justiça à sociedade. Contextos bem diferentes dos apresentados por Platão, Kelsen (1997) e Bentham (1971) que apenas teorizaram o modelo, não focalizando nos problemas sociais, econômicos e políticos reais que estão presentes em uma sociedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim desta literatura, foi possível entender as principais diferenças que são encontradas dentro dos conceitos de Justiça pelos diversos autores. Foi possível, também, discernir as modalidades em que tais conceitos tiveram suas definições.

À luz das discussões filosóficas e da metodologia grega, os conjuntos de definições de Justiça formados dentro das Ágoras de Atenas baseiam-se basicamente em teorias e não possuem aplicabilidades práticas dentro das esferas políticas, econômicas e sociais.

É dentro deste campo, então, que se percebeu que as teorias apresentadas como Justiça por SANDEL (2012) delegaram-se como modelos teórico-práticos de aplicabilidade na sociedade, buscando um real caminho para o que é determinado como Justiça.

Assim, fica possível concluir que de fato existem diferenças nos demasiados modelos de Justiça apresentados por diferentes correntes clássicas, modernas e contemporâneas de filosofia e que a maioria possui amplitude para aplicabilidade na prática a depender de ‘cada caso é um caso’. Ou seja:

A opinião contrária pode se provar verdadeira, ou parcialmente verdadeira, representando, assim, uma correção da opinião da maioria. Isto é Justiça.
(SANDEL, 2012).

REFERÊNCIAS

AMORIM, Joao. **A Justiça e sua conceitualização dentro da sociedade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Inovar, 2011.

BELLO. Acesso à Justiça. **Revista de Ciências Sociais**, Curitiba, v. 42, janeiro, 2018.

FONTES; TAYLOR, C. **Multiculturalism and the politics of recognition**. Princeton: Princeton University Press, 1992.

GALINDO, Rogerio Waldrigues. **Liberalismo e união civil homossexual**: John Rawls e seus críticos na discussão sobre o bem,

os direitos e a liberdade. Pré-projeto de dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade Federal do Paraná como requisito parcial do processo seletivo do programa, nível mestrado. Disponível em: <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cienciassociais/0021.html/> Acesso em: 28 set. 2012.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 114, p. 409-423, jan./jun. 2017.

HAGUETTE. **O que é Justiça. Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 43, n. 1, p. 139-141, jan./jun., 2012.

HÖFFE, Otfried. **Justiça Política: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HONNETH, Axel. The social dynamics of disrespect: situating critical theory today. In: DEWS, P. **Habermas: a critical reader**. Blackwell, 1999, p. 320-337.

HONNETH, Axel. **Sofrimento de indeterminação: uma reatualização da Filosofia do Direito de Hegel**. São Paulo: Singular, 2007.

HONNETH, Axel. **The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts**. Cambridge/Massachusetts: The MIT Press, 1996.

MALUF, Andre. **O que é fazer a coisa certa?** 3. ed. Editora da UFF, 2012. (Perfil de Direito.).

MALUF, Andre. Resenha do Livro: *Justiça “O que é fazer a coisa certa”*, de Michael J. Sandel à luz da ideologia comunitarista. 2012. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/1524365/miche-sandel-resenha>.

MONTEIRO. Perspectivas de justiça em sala de aula: reflexões a partir do uso do livro “justiça: o que é fazer a coisa certa”, de Michael Sandel. **Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 26. p. 407-423, 2017.

PLATÃO. **República**. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. 9. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins.

SANDEL, Michael **A questão de equidade**. In:_____. **Justiça – o que é fazer a coisa certa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2012, p. 175-205.

SANDEL, Michael J. **Justiça – o que é fazer a coisa certa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. 349 páginas.

SANTOS, 2007. **JUSTIÇA E MORAL dentro da Sociedade**. Disponível em: <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/90/78>. Acesso em: 13 fev. 2020.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto – decido conforme minha consciência?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. 110 páginas.

THOMPSON, S. Is Redistribution a form of recognition? Comments on the Fraser–Honneth debate. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**. London: Routledge, v. 8, n. 1, p. 85-102, 2005.

THOMPSON, Simon. **The political theory of recognition: acritical introduction**. Cambridge, UK/Malden, MA, Polity, 2006.

VALEIRÃO, Kelin. **Sobre a antinomia: liberalismo versus comunitarismo**. Disponível em: <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cienciassociais/0021.html>/ Acesso em: 28 set. 2012.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, DIREITO E ÉTICA: AFINAL, DE QUEM É A RESPONSABILIDADE?

*Ronaldo Amaral Campos Junior*³

INTRODUÇÃO

É perceptível que ao longo da história da sociedade, a ambição de compreender e recriar a inteligência (indiferentemente da sua gênese) acompanha o ser humano e seus objetivos finais; e em tal aspecto, desde os anos médios de 50, mesmo que a passos lentos, vem se aproximando tal sonhada concretude científica (DONEDA, 2006), com o aumento de tecnologias acessórias que realizam produções sociais.

Hoje, por consequência, a investigação dos impactos da Inteligência Artificial dentro de relações sociais encontra-se na primeira ordem do dia no Direito, na Política e nas Ciências Sociais de uma forma geral, afinal, muitos são os estudos e esforços tendentes a delimitar os parâmetros mais adequados para tratamento das problemáticas que envolvem tal componente tecnológico com o conhecimento, o dever e também com o direito das pessoas e da sociedade (PIRES, 2017). É nesta vertente que este documento busca analisar a estrutura das Inteligências Artificiais e seus Impactos e Poder Social dentro da sociedade, visando delimitar algumas temáticas de sua aplicação.

³ Faculdade de Direito Milton Campos, Mestre em Direito nas Relações Econômicas e Sociais; Estado Democrático de Direito e Políticas Públicas.

Por tal aspecto, e visando ser um ensaio bibliográfico, este documento organiza-se em 3 seções gerais: (a) Introdução, aqui compreendida; (b) Metodologia, que apresenta o processo de formação do documento; (c) Resultados e Discussão, que apresenta as vertentes teóricas e por último a conclusão, finalizando as percepções.

1 METODOLOGIA CIENTÍFICA

No que tange à Metodologia, neste artigo foi utilizada uma revisão bibliográfica descritivo-argumentativa, de modelo expositivo-analítico, com base no Plano de Ensino da Disciplina Social: Cultura e Desenvolvimento Regional, da PPGSS-UNISC. Assim, teóricos, autores e doutrinadores da área foram confrontados a fim de convalidar a temática em questão.

As referências foram retiradas, além da biblioteca comunitária, da SciELO, BND Digital e Google Academics; nas quais foram aplicadas as palavras-chave: (1) Inteligência Artificial; (2) Sociedade; (3) Meio Social; (4) Social; (5) Poder Social; e (6) Impactos. A combinação de uso é apresentada na Tabela 1, considerando o filtro primário, que reduziu os artigos para 32.

Tabela 1: Combinações da Pesquisa

PALAVRA-CHAVE	SCIELO	Google	BND Digital
Inteligência Artificial e Social	4	X	3
Inteligência Artificial e Meio Social	3	2	1
Poder Social e Inteligência Artificial	1	2	1
Impactos da Inteligência Artificial	X	2	X
Social, Meio Social e IA	3	2	X
Sociedade e Inteligência Artificial	6	X	2
TOTAL	17	8	7

Fonte: Metanálise do autor (2020)

Os critérios de inclusão desta pesquisa foram: (1) artigos publicados entre 2000 e 2020 (2) artigos alinhados e direcionados à revisão deste ensaio; (3) documentos com formatação fora do padrão de revisão de literatura. Já os critérios de exclusão foram: (1) produções teórico-práticas sem

fundamento prático-científico; (2) publicações sem pesagem de dissertações ou teses, e doutrinas; (3) trabalhos ou artigos não publicados oficialmente em revistas com cunho social, educação e de políticas humanas. Após estes filtros, foram selecionados 14 artigos para utilização no modelo eletrônico, seguidos de 3 em arquivos de bibliotecas.

2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como resultado central, encontraram-se 24 artigos em plataformas digitais e presenciais que foram utilizados na produção deste ensaio, que se divide em (a) Inteligência Artificial e (b) Responsabilidade; e (c) Personalidade

2.1 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Historicamente, o conceito de Inteligência Artificial (IA) surgiu dentro do campo matemático estatístico e técnico em 1948, com os marcos históricos dos seminários de Hixon, onde pesquisadores de diversas áreas do conhecimento (humanas, matemáticas e biológicas) reuniram-se para alinhar seus objetivos institucionais e criar, por consequência, sistemas inteligentes que pudessem substituir a força humana e/ou a sua capacidade de intelecto, em áreas industriais e mercadológicas, principalmente (GARDNER, 2006).

Como consequência, durante o desenvolvimento dos seminários, os estudos alinhavam-se para a tecnologia da ideia (ou Inteligência Artificial), que fora vista como uma ciência matemática de engenharia, ligada aos sistemas complexos de linguagem, estes utilizavam, primariamente em suas atividades, os três principais cognitivos inatos aos seres humanos, isto é: a aprendizagem, a memorização e a tomada de decisão (BARTO; POWELL, WUNSCH, 2004). Desse modo, de primazia, a IA surgiu através da proposta de substituir, ou replicar, a cognição humana, seus institutos e suas características orgânicas, através de processos artificiais.

Hoje, o reconhecimento da IA apreende o mesmo entendimento inicial, com modificações de componentes e alguns institutos adicionais, como modelos dispersos de Inteligência, grau de permissibilidade e capacidade de adaptação das máquinas, além de possuir a capacidade de

influência; todavia, pode-se conceituar, integralmente, uma Inteligência Artificial, como um sistema, um conjunto de sistemas ou um meio científico:

De escrever e reescrever programas capazes de exibir um comportamento inteligente... é um ramo da engenharia do conhecimento e está ligada à ciência cognitiva, mantendo ligações privilegiadas com a lógica, a linguística, a psicologia, a psicolinguística, a biologia e outras várias ciências da sociedade humana (SIQUEIRA e PEREIRA, 1989, p. 42).

Neste horizonte, o ilustre pensador Gardner discerne Inteligência Artificial:

É uma ciência construída a partir dos fatores da simulação computacional, obtida dentro da cognição tecnológica, tanto subjetiva quanto objetiva; e assim, trata-se de uma representação linguística-matemática dos ideais humanos dentro do pensamento lógico de um equipamento tecnológico, seja por inferência humana direta (ação objetiva) ou pela própria *consciência* desta (ação subjetiva) (Gardner, 2006, p. 105).

É um modelo social de idealização do homem que pode influenciar este em todos os seus sistemas, cita o autor (*In*, 2006). E frente a tal entendimento, (SEARLE, 2001) apreende que “o cérebro é somente um computador digital e a mente é somente o programa de computador” e, portanto:

Inteligências Artificiais nada mais são do que simples replicações do potencial biológico encontrado nos neurônios, no cérebro e na consciência humana, são como representações sociais do que querem os homens, suas empresas e sua sociedade – ou do que potencialmente estes querem ou desejam (SEARLE, 2001, p. 24).

Neste mesmo prospecto de conceitualização e determinação de ações Russell (2013) amplia o entendimento sobre IA afirmando que esta se trata de um agente, puramente tecnológico, que possui capacidades e

funções, subjetivas e objetivas, de produção, reação, planejamento, ação e tomada de decisão, inferência criativa, armazenamento e capacidade de interpretação ou delimitação cognitiva. Desta forma: “são sistemas complexos, até mesmo autossuficientes, capazes de reconhecer atividades, pessoas, lugares e as suas próprias ações, influenciando a todos que por esta são circulados sem nem mesmo haver percepção de causa” (RUSSELL, 2013, p. 25).

Seguindo, às luzes de suas características propriamente ditas, Searle (2006) afirma que as IAs são autogeridas a partir de: (1) aprendizado através de uma rede de máquina; (2) redes neurais entre sistemas; (3) reconhecimento de voz e de atitudes humanas, e reprodução destas; (4) análise preditiva, qualitativa, quantitativa e espacial; (5) armazenamento, (6) independência; (6) processamento de linguagem natural, (7) capacidade de coerção e (8) infinitos modelos interpretativos. Estas, por consequência, são formuladas a partir das três estruturas básicas que determinam uma IA: o algoritmo, o *hardware* e os dados e informações.

Pela definição de Kaufman (2018, p.109), o algoritmo é “um conjunto de instruções matemáticas, isto é, uma sequência de tarefas para alcançar um resultado esperado em um tempo limitado”. Assim, trata-se, em base, do conjunto informativo-lógico que produz a cognição dentro das Inteligências Artificiais, da essência do ato de *pensar* destas. Para Gonçalves (2019), tal conjunto de instruções (algoritmos):

[...] que transforma determinado valor de entrada em um resultado de saída, pode ser realizado por meio de linhas de código que, quando aplicadas em determinada máquina, executam ações específicas [...] assim, [...] pode ser programado, o algoritmo, de diferentes maneiras para desempenhar diferentes funções, em diferentes níveis (GONCALVES, 2019, p. 53-54).

Com base nestas funções algorítmicas diferenciadas, surgem (1) as *Machines Learnings*, que são sistemas de Inteligência Artificial, subjetivos, capazes de aprender com sua própria experiência e, por consequência, dotados de autossuficiência comportamental; e (2) as *Machines Deep Learning*, que utilizam redes neurais *city artificiais* (simulações simplificadas de como neurônios biológicos se comportam) e extraem padrões e regras do

comportamento humano via conjunto de dados (ECONOMIST, 2015). Transcrevendo, assim, funções biológicas orgânicas para máquinas no formato de *hardware*. Portanto, algoritmo é uma transcrição biológico-matemática em propriedade dentro da IA; e “é o componente central que é escrito pelo homem, que define para que seja a máquina e qual será a sua influência para a sociedade onde esta será criada; é o que não se vê, mas o que se sente das inteligências no cotidiano” (GONCALVES, 2019, p. 63)

O segundo aspecto central da IA é o *hardware*. Neste horizonte, Russell (1992) afirma que este é o “corpo biológico dos traços cognitivos realizados por uma Inteligência Artificial, é o aporte maquinário que possibilita as realizações práticas da máquina; é o chip, a tela, a bateria, os braços, a lente, dentre outros” (RUSSELL, 1992, p. 40). Ele aporta, portanto, os resultados práticos da cognição – obtida através dos algoritmos – na sociedade, na realidade e na visão prática, e determina o tempo de resposta da informação. “É a televisão, o videogame, o computador e todos os aspectos tecnológicos que o homem vê, e é influenciado por, mas não tem esta noção de influência” (GONCALVES, 2019, p.64). Portanto, o *hardware*, propriamente dito, não apresenta as funções subjetivas da cognição presente no algoritmo, mas fundamenta suas realizações e determina a velocidade, o prazo, as estimativas e a qualidade de processamento desta.

Por fim, tem-se a última estrutura que define a IA: os dados e as informações, ou o componente *Big Data*, técnico-cientificamente falando. Appel (2013) afirma que este é, estruturalmente, toda a criação, geração:

[...] tratamento e também análise de grandes volumes de dados que excedem as capacidades convencionais de processamento, e vem sendo explorado também por empresas, governos e outros segmentos interessados em extrair informações a partir de grandes quantidades de dados não estruturados, de quaisquer áreas humanas ou pessoas (APPEL; MACIEL, 2013, p. 4).

Desse modo, conceitualmente, a *Big Data* é a área do conhecimento científico que estuda como tratar, analisar e obter informações a partir de conjuntos de dados grandes demais para serem analisados por sistemas tradicionais (SIQUEIRA; PEREIRA; 1989). Sua estrutura realiza o tratamento dos dados, a interpretação destas informações, e auxilia na toma-

da de decisões junto com as informações iniciais do âmbito de cognição das máquinas. “É este sistema que, junto com o Algoritmo, traz a capacidade da Inteligência Artificial de não somente influenciar o homem, mas influenciar o indivíduo que se deseja assim fazer, setorizando a ação das IAs dentro do Meio Social” (GONCALVES, 2019, p. 67). Estes são os três campos de formação que integram a produção social da IA. Nota-se, portanto, às luzes do conhecimento doutrinário-científico, que estas possuem institutos complexos de formação, que se perfazem de maneiras objetivas/subjetivas, importando em influências em campos sociais, da sociedade e nos modelos que se consomem e se determinam informações no país, fator estudado na próxima seção.

2.2 IA, RESPONSABILIDADE & PERSONALIDADE

Personalidade, dentro do Direito, em especial brasileiro, inicialmente refere-se à aptidão genérica existente para toda titularidade de direitos e deveres, como um dos polos de relações jurídicas (DONEDA, 2004); ou seja, na qualificação formal, é a definição do sujeito que possui o direito ou o dever tutelado. E neste campo, Mota (1996) afirma que:

Num sentido puramente técnico ser pessoa é precisamente ter aptidão para ser sujeito de direitos e obrigações; é ser um centro de imputação de poderes e deveres jurídicos, ser um centro de uma esfera jurídica. Neste sentido técnico-jurídico não há coincidência entre a noção de pessoa ou sujeito de direito e a noção de ser humano. Os seres humanos não são necessariamente, do ponto de vista lógico, pessoas em sentido jurídico, mas tornam-se na formação de seus direitos subjetivos e objetivos (MOTA PINTO, 1996, p. 84-85).

Todavia, a Personalidade dentro do direito não se centra a vista humano-prática, como nas definições de Mota (1996); e neste horizonte, além das personalidades bases (físicas e jurídicas) o ordenamento jurídico contempla as personalidades despersonalizadas (FARIAS, 2006, p. 4), ou formais que, basicamente, “não possuem personalidade jurídica, mas excepcionalmente adquirem direitos e contraem obrigações” como espólios,

massas falidas, dentre outros (DINIZ, 2007). E neste mesmo horizonte, Motta (1996) afirma que:

O conceito técnico-jurídico de pessoa não coincide, portanto, necessariamente com o de homem ou de ser humano. Todavia, se todo o direito é constituído por causa e para serviço dos homens, é logicamente forçoso que, pelo menos alguns homens sejam dotados de personalidade jurídica, tão quanto seus resultados assim sejam (MOTA PINTO, 1996, p. 84-85).

Neste campo, portanto, percebe-se uma discussão doutrinária quanto aos regimentos da Personalidade, isto porque as visões teóricas de Tepedino (2008), Pereira (2004) e Gonçalves (2010) inferem que não há existência de Personalidade para entes não personalizados (de não dotação orgânica ou sem referência à dignidade humana) à medida que Farias (2006), Diniz (2007) e Motta (1996) desprendem existência de Personalidade de Direito para indivíduos não orgânicos, que tenham representação no direito ou que suas ações produzam resultados para os entes tutelados por ele. Tal desalinhamento teórico, no horizonte da IA, produz-se ao impetrio: A IA deve, pode ou possui qualidades para assumir Personalidade Jurídica no Direito brasileiro? Em resposta direta, os estudos de Teffé (2017), ao remontarem a existência de personalidade subjetiva, apontam que há conexão para incluí-la como objeto de Direito; todavia, em divergência, Pires (2017) sugere a inexistência de Personalidade Jurídica em produções humanas tecnológicas, respondendo aos seus atos, sempre seus autores (mesmo que estes atos sejam causados sem a interferência desta, como é o caso da IA).

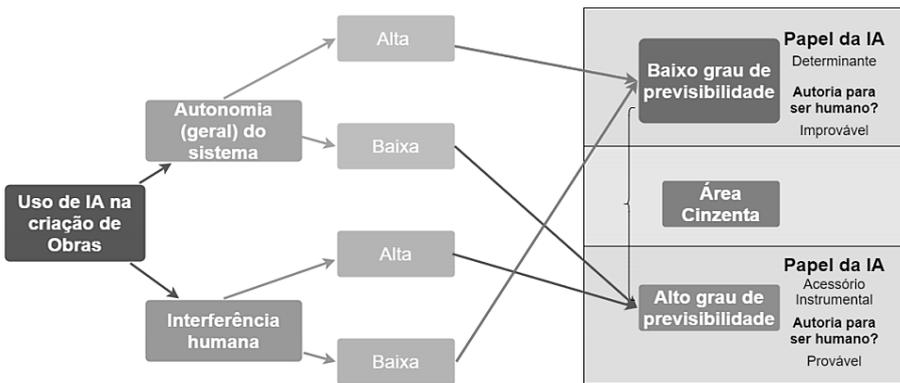
Nesta visão de entendimento, em 2016, devida tamanha a importância da área de estudo para países desenvolvidos, o comitê de Ciência e Tecnologia do Parlamento da Inglaterra abriu inquérito institucional para examinar o uso crescente de algoritmos (e inteligência artificial) na tomada de decisões públicas e privada. Objetivando, de primazia, avaliar quais os métodos de formulação e reformulação destes, seus possíveis erros e correções, impactos sociais e econômicos e, principalmente, suas características de tomada de decisões frente à ausência de imperícia de programadores (SILVA, 2018). Abriram-se, ao *mundo novo*, visões técnicas

de interpretação, para que se determina principalmente a possibilidade de Personalidade Jurídica e de Responsabilidade direta ou indireta.

No inquérito, duas vertentes de produção foram apontadas: (1) existe a presença de responsabilidade ao programador; e (2) esta presença não é *total* nem contempla todas as atividades de uma IA e, inclusive, pode ser questionada (SILVA, 2016, negrito da autora). Foi com tais perspectivas que “descobriu-se o *vagão informativo*, no qual não se pode determinar a responsabilidade dos atos cometidos por uma IA, em *Machines Learning* ou *Deep Learning*, principalmente por, segundo o relatório, existir a potencialidade da personalidade jurídica – que deveria punir a IA e não seu programador e também por não existir uma correlação direta com as atividades realizadas pelo programador, por tais atividades serem apenas consequências de toda a aprendizagem informática informal da própria máquina” (SILVA, 2018, p. 37).

Este vagão relatado no estudo é apresentado nos estudos de Schiriu (2019), como se mostra na Figura 1, abaixo; e remonta o porquê da Ética de Responsabilidade das IAs ser questionável.

Figura 1: Funcionamento-base (IA)



Fonte: Schiriu (2019)

À luz deste entendimento, reconhece-se uma questionável importante: ao nexso de causalidade, a atuação de sistemas autônomos rompe o liame causal entre toda conduta do usuário ou programador (dentre outros), e o dano reparável? A área cinzenta de Schiriu (2019), também visualizada a partir dos inquéritos 2016, abre um leque interpretativo para tais ques-

tões, afinal, se não há responsabilidade pessoal ao direito negligido pela máquina, há nesta personalidade jurídica para responder a tal fato? Se há, como? Amplas são as questões que rondam a responsabilidade, *in factum*. Pires (2017) aponta inexistência de personalidade e responsabilidade ao mesmo passo que Teffé (2017) apresenta que existe, sim, uma responsabilidade subjetiva, que o Direito ainda não tratou.

Neste campo, apela-se ao entendimento de Responsabilidade, afinal, sem devida Personalidade Jurídica, pode o programador (ou seu grupo) ser responsabilizado por ações involuntárias, que não se produzem através de condutas inadequadas? Às luzes da doutrina de Pires (2017), há capacidade de aplicação; às luzes de Teffé (2017), não. O campo de Responsabilidade, portanto, também apresenta dualidade de entendimento dentro da doutrina. E já no que tange à sua conceitualização, às vistas de Lôbo (2009) que esta é:

Um dever jurídico sucessivo que surge para **restaurar um dano causado** pela violação do dever jurídico originário, em outras palavras, é a obrigação pecuniária de reparar um dano causado a outrem, seja ele por ação ou omissão, através da indenização – indiferente do tempo em que este está sendo julgado; obviamente não prescrito no ordenamento jurídico brasileiro (LÔBO, 2009, p. 24, negrito da autora).

Baseia-se, assim, nas determinações do art. 186º e 937º do CC (2002), onde apresenta, *in verbis*, que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (Art. 186) e que “aquele que, por ato ilícito causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo” (Art. 927 Código Civil, Lei 10.406/02). A discussão deste projeto fundamenta-se, portanto, não no dever de reparar o dono, mas na figura do “aquele” da lei e na sua interpretação extensiva e analógica. E dentro da linha de pensamento Responsabilidade/Inteligência, a problemática apresenta-se na interpretação das informações, onde, Searle (1998) afirma que:

Sistemas de IA são desprovidos de **intencionalidade**, mimetizando, apenas, o comportamento intencional a partir de parâmetros

pré-estabelecidos de output diante de elementos de input pré-selecionados. Operam, portanto, a partir de uma estrutura puramente sintática, da qual é exemplificativa o chamado “experimento do quarto chinês”: imagine que você execute as etapas de um programa elaborado para responder perguntas em um idioma que você não compreende. Eu não entendo chinês, então imagino que estou trancado numa sala cheia de caixas com símbolos chineses (a base de dados), recebo uma pequena quantidade de símbolos chineses (perguntas em chinês), e, então, procuro em um manual (o programa) o que deveria fazer. Realizo algumas operações com os símbolos de acordo com as regras, entrego uma pequena quantidade de símbolos (respostas às perguntas) aos que se encontram fora do quarto. Eu sou um computador executando um programa para responder perguntas em chinês, mas ao mesmo tempo não compreendo uma palavra em chinês, então eu não tenho responsabilidade nem intenção, assim, de realizar um dano, mas posso realizá-lo; **e não é culpa minha ou do meu criador** (SEARLE, 1998, p. 38, subscrito do autor).

O autor atenta para uma ausência de culpabilidade pública pelo ferimento cometido pela máquina. E desta forma, além das problemáticas apresentadas, tem-se outro questionamento: se responsável (a Inteligência Artificial), como reaver o direito do ofendido? Seria o programador responsável mesmo sem nexo causal? Tem-se então, uma outra discussão desalinhada no Direito brasileiro, vários pontos não são concordantes, como: (1) um ou mais delitos; (2) dever de reparar o dano; (3) dolo e acaso, (4) potenciais de personalidade; (5) não interferência direta e real do programador; (6) tutela do Estado frente aos bens jurídicos; e (7) limites de aplicação do direito: afinal, qual destes têm aplicação nos casos de IA e não interferência, direta, do programador. Nada se sabe tudo, ainda, debate-se.

É nesta visão que Matthias (2004) impetra (à conclusão geral do entendimento dualístico) que:

Tradicionalmente, tomamos ou o operador/fabricante da máquina responsável pelas consequências de sua operação ou ‘ninguém’ (em casos em que nenhuma falha pessoal possa ser identificada).

Todavia, agora pode ser demonstrado que há uma crescente classe de ações de máquinas, onde as formas tradicionais de atribuição de responsabilidade **não são compatíveis** com nosso senso de justiça e com a estrutura moral da sociedade, porque ninguém tem controle suficiente sobre as ações da máquina para poder assumir a responsabilidade por eles. Esses casos constituem o que chamaremos de uma grande lacuna de responsabilidade e deve-se reportar à discussão (MATTHIAS, 2004, p. 24, negrito do autor)

Neste tema, territorialmente abordando, um exemplo prático, jurisprudencial e significativo da importância do estudo está no IC 347 da 5ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Consumidor e do Contribuinte da capital do Estado do Rio de Janeiro. Neste, resolve-se o caso da empresa *Decolar.com* que praticou atos discriminatórios com usuários tendo em vista origem geográfica destes; onde, a depender de sua região, a plataforma manipulava os valores de ofertas de hospedagens em hotéis, alterando o preço e a disponibilidade destas (IC 347, [s/d]).

Neste caso, foi identificado durante o processo que toda prática de discriminação estava intimamente ligada com as formatações eletrônicas de “*geopricing*” e “*geoblocking*”, pela própria aprendizagem do algoritmo através dos sistemas de *Machines Learning* ou *Deep Learning*; e ao entendimento técnico, a discriminação não estava previamente programada nos algoritmos da plataforma on-line, mas localizava-se na interpretação autossuficiente desta, que determinava a precificação a partir de outras informações obtidas. O processo, ainda em andamento, não apresentou uma conclusão frente à responsabilidade.

Na mesma vertente, o *The Guardian* (2018), numa reportagem sobre as definições e deveres do Estado frente à responsabilização e capacidade de IA, remontou o caso da *Amazon* em 2017, julgado pelo Tribunal Distrital da Pensilvânia, que apresentou uma problemática de discriminação no perfil e escolha de profissionais para a empresa. Neste horizonte, o algoritmo de seleção inicial:

Penalizou currículos que incluíam a palavra “mulheres”, como “capitã do clube de xadrez feminino”. E rebaixou as graduadas de duas faculdades só para mulheres, de acordo com pessoas familia-

rizadas com o assunto. [...] Em vez disso, a tecnologia favoreceu os candidatos que se descreviam usando verbos mais comumente encontrados nos currículos dos engenheiros do sexo masculino, como executado e capturado (GUARDIAN, 2018, s/d).

O caso, ainda em análise, não determinou a Responsabilidade do Programador; e nem mesmo da instituição, aguardando resolutividade técnica pela instituição, dada a complexa formação e entendimento do algoritmo. Muito discute-se, nestes, os limites de atuação e punição do direito tendo em vista que, no campo ético, “mais vale-se 1.000 culpados soltos do que um único inocente preso” (GUARDIAN, 2018).

Portanto, nota-se a grande dificuldade do judiciário, e até mesmo da doutrina na visão de alinhamento, em determinar a responsabilidade de atos encontrados nas IA, principalmente nas áreas cinzentas, remontando a importância da realização de estudos específicos dentro do campo da ética e do Direito, que busquem não tão somente reconhecer as devidas responsabilidades destes atos, mas também a personalidade jurídica das IAs e as problemáticas de causas excludentes de ilicitude, regime de responsabilidade, imprevisibilidade de comportamento e afins ligadas aos atos do Direito Digital e eletrônico.

Considerando os entendimentos apresentados até o momento, realiza-se, na seção abaixo, uma conclusão quanto à temática apresentada.

CONCLUSÃO

Tendo em vista que o objetivo central deste ensaio era realizar uma análise sobre os impactos sociais causados pela digitalização social, em especial da Inteligência Artificial, bem como conhecer seu funcionamento, denota-se como atingido. Frente a este aferimento, notou-se que muitos são os impactos das IAs dentro dos institutos de Responsabilidade, Personalidade e Capacidade Jurídica de Direito.

Neste horizonte, foi perceptível que existe uma corrente de autores que defende a inexistência da culpa, dano ou dolo, frente à figura do programador, pela existência de aprendizagem em máquinas IAs ao mesmo passo que correntes tradicionalistas, impõem, às visões éticas, o dever do Estado de Punir, mesmo quando não exista um nexo causal – objeto am-

plo de discussão nesta temática. Recorre-se aqui, inclusive, que ambos os fundamentos apresentam objetos sólidos de definição em suas teorias, o que complica, cada vez mais, as possíveis delimitações legais do tema.

Assim sendo, é notável que ainda haja desalinhamento dentro da doutrina quanto às premissas de direito sob o ponto de encontro do Direito, IA, seus institutos e potenciais de interpretação, sendo necessários estudos aprofundados e questões em caso para que se determine, futuramente, um normativo comprometido, apto e respeito acerca da questão.

REFERÊNCIAS

BARTO, A.; POWELL, W.; WUNSCH, D. **Reinforcement Learning and Its Relationship to Supervised Learning**, 2004.

BNC. Moraes cobra Aras sobre investigação de Bolsonaro e ‘gabinete do ódio’, 2020. Disponível em: https://bncamazonas.com.br/ta_na_midia/moraes-cobra-aras-sobre-investigacao-de-bolsonaro-e-gabinete-do-odio/. Acesso em: 22 set. 2020.

BOLAÑO, César Ricardo. Indústrias criativas e os conceitos de cultura, inovação e criatividade em Celso Furtado. *Políticas Culturais em Revista*, 2 (4), p. 3-14, 2011.

CAPURRO, R. **Desafios y prácticos de la ética intercultural de la información**. In: FREIRE, G. H. A. (org.). *Ética da Informação: conceitos, abordagens e aplicações*. 2010, p. 11-51.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

DWYER, Tom. **Inteligência Artificial, Tecnologias Informacionais e seus possíveis impactos sobre as Ciências Sociais**, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n5/n5a04.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

- ECONOMIST, The. **How Machine Learning Works**. 2015. Disponível em: <https://www.economist.com/the-economist-explains/2015/05/13/how-machine-learning-works?fsrc=scn/fb/te/bl/ed/>. Acesso em: 22 set. 2020.
- EMPOLI, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos**. Tradução de Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2019.
- FLORIDI, L. The Information Society and Its Philosophy: Introduction to the Special Issue on “The Philosophy of Information, its Nature and Future Developments”. **The Information Society**, v. 25, p. 153-158, 2009.
- GARDNER, Howard. **A nova ciência da mente: uma história da revolução cognitiva**. São Paulo: EDUSP, 2006.
- GONCALVES, Ruthers. **Inteligência artificial e criatividade: novos conceitos na propriedade intelectual**. Curitiba: Gedai, 2019.
- MAGRANI, Eduardo. **A internet das coisas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018. 192 p.
- PASQUALE, Frank. **The Black Box Society – The Secret Algorithms That Control Money and Information**. Harvard University Press, 2015.
- PIRES, Thatiane Cristina Fontão; SILVA, Rafael Peteffi da. A responsabilidade civil pelos atos autônomos da inteligência artificial: notas iniciais sobre a resolução do Parlamento Europeu. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 3, p. 243, dez. 2017.
- RAMOS, Daniela Osvald. **A influência do algoritmo**, 2017. Disponível em: <https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2017/09/Artigo-3-Communicare-17-Edição-Especial.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.
- RUSSEL, Stuart; NORVIG, Peter: **Inteligência Artificial**. São Paulo: Campus, 2004. 1040 p.
- RUSSELL, Stuart J. (Stuart Jonathan), 1962. **Inteligência artificial**. Tradução de Regina Célia Simille. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

- RUSSELL, Stuart J. (Stuart Jonathan), 1992. **Inteligência artificial**. Tradução de Regina Célia Simille. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 25.
- RUSSELL, Stuart; NORVING, Peter. **Artificial Intelligence: A Modern Approach**. 3. ed. Harlow (UK): Pearson Education Limited, 2016.
- SEARLE, John R. **A redescoberta da mente**. Tradução de Eduardo Pereira e Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- SEARLE, John. Minds, brains, and programs. **Behavioral and Brain Sciences**, 3(3), 417-424, 1980.
- SIQUEIRA, Idméa Semeghini Próspero; PEREIRA, Antonio Eduard da Costa. Perspectivas de aplicação da inteligência artificial à biblioteconomia e à ciência da informação. **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação**, São Paulo, v. 22, n. 1/2, p. 39-80, jan./jun. 1989.
- TEIXEIRA, Coelho. **Um ponto de partida e uma perspectiva. O novo sistema de produção cultural. Com o Cérebro na mão: no século que gosta de si mesmo**. São Paulo: Itáú Cultural/Illuminuras, 2015, p. 9-27.

ESTADO E GOVERNANÇA DIGITAL: O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO DIREITO

*Ricardo Luiz Sichel*⁴

*Gabriel Ralile de Figueiredo Magalhães*⁵

INTRODUÇÃO

O cenário de pandemia trouxe consigo diversas perguntas relativas às novas formas de relacionamentos sociais e institucionais. A sociedade, com as diversas adversidades trazidas pelo contágio do vírus, vem buscando soluções para não entrar em completa paralisia. Atividades laborais exercidas de forma remota, o uso das mais diversas plataformas digitais para o aprendizado, reuniões virtuais de órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tornam-se cada vez mais comuns. Ditas novas ferramentas, inclusive com utilização na área da saúde através do telea-

4 Graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1983). Mestrado em Propriedade Industrial – Westfälische Wilhelms Universität Munster (1995) e Doutorado em Direito Europeu de Patentes – Westfälische Wilhelms Universität Munster (2002). É professor associado da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e do Programa de Mestrado de Direito da Universidade Cândido Mendes (UCAM).

5 Graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e MBA/E em Comércio Exterior pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente, cursa graduação em direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

tendimento, fazem antever uma mudança de comportamentos que terá repercussão em todas as áreas da vida social.

Nesse diapasão, surgem no cenário internacional estruturas de Estado baseados na digitalização de suas sociedades e fomentadas através de políticas públicas. Dessa forma, o presente estudo busca averiguar as contribuições trazidas, tanto pela digitalização do Estado, como de sua governança, para o desenvolvimento econômico e social da sociedade, sua maior democratização e, sobretudo, a capacidade de adaptação frente aos momentos de crise, tal como no atual caso de pandemia, ressaltado o papel da propriedade intelectual nesse meio.

Pensando nisso, o presente estudo parte para a análise do caso brasileiro. Assim sendo, o presente estudo está dividido em três partes, ademais da presente introdução. A primeira parte faz um breve levantamento teórico sobre conceitos relacionados à digitalização do Estado e destaca a importância da propriedade intelectual. Depois, na segunda parte, analisa-se o caso brasileiro. Por fim, a última parte conclui sobre a importância da digitalização do Estado para o atendimento às demandas públicas e privadas.

O estudo foi elaborado através da análise de diversas fontes, sobretudo qualitativas, como artigos, notícias e dados oficiais, contando também com alguns levantamentos quantitativos para corroboração com a análise efetuada.

1. A DIGITALIZAÇÃO DO ESTADO E A PROPRIEDADE INTELECTUAL

Atualmente, para muitos, é quase senso comum a relação entre tecnologia e desenvolvimento, visto que é por meio da primeira que se dão as mais recentes inovações na sociedade. Com as tecnologias o processo de globalização se intensifica cada vez mais, bem como o setor produtivo de cada Estado. O conceito de “Indústria 4.0” ganha cada vez mais espaço, destacando-se a utilização crescente de novas tecnologias no setor secundário. Contudo, tal fenômeno também já se desenvolve no setor primário, por exemplo com a automatização do campo, e terciário, com o aumento de serviços digitais, sobretudo aqueles prestados por *startups* e *fintechs*.

Visto isso, temos que a motivação para inovar, o desatrelar de arcabouços previamente estabelecidos e a concepção de novos modelos com

utilização da tecnologia impactam a sociedade. Esse incentivo encontra segurança e suporte através dos direitos da propriedade intelectual, que versa sobre o intangível, a atividade intelectual. Isto é, esse ramo do direito compensa e gratifica o risco e dispêndio assumidos na atividade intelectual, trazendo um retorno econômico e uma proteção jurídica àquele que realiza a atividade inventiva.

Apesar de dito fenômeno ter forte influência no setor privado da sociedade, a esfera pública também vem se fazendo presente nesse processo e cada vez mais se utiliza das novas tecnologias, sobretudo as de informação e comunicação (TIC), para exercer sua governança. Esse último conceito, por sua vez, pode ser definido como o ambiente que requer um marco legal adequado, bem como processos eficientes, para permitir a resposta do governo às demandas de seus cidadãos (UN HABITAT, 2008 *apud* FALCO *et al.*, 2018, p. 2).

Através dessa estratégia, busca-se maior eficiência no setor público e produtivo que podem ser resumidos em três fatores: eficiência administrativa e interoperabilidade; melhora na prestação de serviços; e um maior foco no cidadão, o que inclui maior democracia e participação (FALCO *et al.*, 2018, p. 7). Ainda, um elemento essencial que pode ser incluído nesse meio, sobretudo em tempos de crise, é o aumento da capacidade de adaptação de um Estado frente aos desafios impostos aos cidadãos. A título de exemplificação, na América Latina, aumentos relativamente pequenos na eficiência dos serviços pelo aumento da digitalização de processos e outras ações podem dar um impulso de 5,7 % no PIB da região em 10 anos, isto é, aproximadamente US\$ 325 bilhões em receita adicional (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2020).

Trata-se, portanto, de uma tendência a ser seguida pelos Estados e que conta com o suporte de uma sociedade global cada vez mais conectada. Em 2018, a cobertura populacional do 4G nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi de 97%, fator esse essencial para a implementação de serviços e soluções digitais (CAVALLO; POWELL; SEREBRISKY, 2020, p. 141). Por sua vez, na América Latina e Caribe essa porcentagem foi de 62%, porém com uma velocidade de download disponível dez vezes mais lentas do que nos países da OCDE (CAVALLO; POWELL; SEREBRISKY, 2020, p. 141).

Essa assimetria é apenas um dos pontos que demonstra que o processo de digitalização de um Estado possui diversos estágios, cada qual com sua denominação, assim indicando um processo que evolui de forma gradual e ascendente:

Tabela 1 – Conceitos e definições

Dimensão	Definição	Indicador
E-Government	Introdução das TIC nas organizações do governo para alcançar eficiência administrativa e interoperabilidade, melhoria no serviço e foco no cidadão.	Eficiência administrativa. Interoperabilidade. Melhoria de Serviço. Foco no cidadão (transparência e confiança no governo).
Smart Government	Iniciativas realizada pelo governo para integrar as TIC a suas operações, funções, processos e relacionamentos com “stakeholders” na sociedade.	Modelo baseado em evidências e participativo no processo de decisão. Ascensão dos modelos sociais de comunicação promovidos pelas TIC.
Smart Governance	A capacidade de aplicação de tecnologia digital e atividades inteligentes no processamento de informação e tomada de decisão.	Elaboração de políticas com base em dados e evidências. Formas de governança abertas a colaborações e centradas no cidadão. Transformações promovidas pelas TIC.
Smart City Governance	Uma forma de governança inteligente que aloca de o direito de tomar decisões dos diferentes stakeholders (cidadãos em particular) e capacitando-os para participarem em processos de decisão efeitos e eficientes, assim visando melhorar a qualidade da vida nas cidades.	Colaboração, participação cidadã e evidência baseada em dados, tendo com isso a melhora da qualidade da vida nas cidades.

Fonte: Falco *et al.* (2018, p. 23).

É de se perceber que o processo de digitalização de cada Estado pode ser diferentemente enquadrado em cada conceito. Ademais, em meio a tais conceitos, é possível também a delimitação de quatro tipos de interação:

governo-governo; governo-cidadão; governo-negócios; e governo-trabalhador (MANOHARAN; SHANMUGAN, 2020, p. 2707-2709).

Ainda, e pertinente ao tema, outros conceitos de digitalização de serviços são desenvolvidos, como o *e-voting*, *e-business* e *e-health*. O último, ligado à digitalização da saúde, ganha maior destaque sobretudo em tempos de pandemia, visto que tem como objetivo racionalizar tratamento para todos os grupos de pacientes, bem como sua segurança e recuperação (AHAMMED et al, 2017). Assim sendo, a digitalização do Estado é um conceito que deve ser cada vez mais estudado, bem como se deve analisar modelos de sucesso no mundo.

Contudo, é de se constatar que o processo de digitalização requer mais do que um processo de implementação, posto que diversas dinâmicas comuns ao cotidiano da sociedade passam a integrar um ambiente virtual aparentemente ilimitado, de maior dificuldade de controle e altamente dinâmico. Nesse aspecto, mais do que nunca, os direitos da propriedade intelectual requerem ferramentas e estratégias para que sejam efetivamente aplicados, assim garantindo segurança jurídica.

É de se notar que, por exemplo, o meio digital amplifica o valor da marca, bem como torna o ativo protegido pelos direitos da propriedade intelectual mais vulnerável a roubo por meio de uma maior facilidade de falsificação e cópia (REUTERS, 2020). Dessa forma, não basta um processo acelerado e inconsequente de digitalização, posto ser imprescindível que os direitos aplicados fora do âmbito digital encontrem também correspondência no meio virtual. Isso faz parte da governança digital.

Sobre a governança digital em si, temos que ela cada vez mais cresce no mundo sendo liderada pelos países mais desenvolvidos em tecnologia, principalmente TIC, sendo esperado que 60% do PIB mundial esteja digitalizado por volta de 2022 (REUTERS, 2020). Para isso, fator de contribuição fundamental são as políticas públicas. Esse último conceito pode ser entendido como o conjunto de decisões e ações tomadas e implementadas por diferentes atores em relação a uma demanda por bens públicos (RUA, 1997 *apud* MORI, 2011, p. 75).

Segundo Cristina Mori (2011, p. 24), em relação às políticas públicas relacionadas à tecnologia, comumente se vê trabalhos com foco em políticas regulatórias de telecomunicações, estratégia de governo eletrônico

e informatização da prestação de serviços governamentais, no uso intensivo de TICs na educação e na participação política potencializada pelos ambientes comunicacionais proporcionados pela disseminação das TICs, todos esses temas guardando relação com a ideia de inclusão digital. Percebe-se, portanto, uma gama de atividades e iniciativas atreladas ao Estado para um aprofundamento tecnológico de sua sociedade. Neste estudo, por sua vez, focar-se-á, tal como mencionado, nas estratégias de governo eletrônico e informatização da prestação de serviços governamentais.

2. O MODELO BRASILEIRO

É de se notar que o Brasil, ao longo dos últimos anos, tornou-se um país com rápida expansão da internet. Segundo dados oficiais, o número de dispositivos móveis supera o quantitativo da população: o país possui 225,6 milhões de celulares em atividade (TELECO, 2020). Evidentemente, existem fatores que dificultam o acesso à rede como a limitação de planos, posto que 50,50% destes são pré-pagos (ARBULU, 2018). Por outro lado, existem também outras restrições, como dificuldade no acesso à banda larga e limitação de franquia, sem, contudo, descaracterizar a difusão da conectividade no país.

Dita democratização da internet acaba por abrir horizontes para a sociedade brasileira. Um exemplo no campo da educação é a Universidade Aberta do Brasil (UAB), criada pelo Decreto nº 5.800/2006, tendo como objetivo o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País. Trata-se de um sistema arrojado e que democratiza o ensino, inclusive no aspecto de promover o desenvolvimento em regiões remotas do Brasil. Segundo dados do Ministério da Educação, em 2020, o projeto dispunha de 555 polos em todo o território nacional (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Dessa forma, já é visível que existam iniciativas no Brasil, do ponto de vista das políticas públicas, que contribuem para um projeto de governança digital, o que demonstra a possibilidade de um desenvolvimento mais imediato de certas áreas. Nesse ponto, e sobretudo devido à pandemia da COVID-19, é coerente pensar em uma evolução de um sistema digital de saúde e de criação e manutenção de empresas, atendendo com isso tanto

a demandas sociais, como criando subsídios para a economia. De fato, no começo de 2020, o Brasil lançou a Câmara Saúde 4.0, parte do “Plano Nacional de Internet das Coisas” (IdC), uma instância dedicada a propor formas de promover a digitalização da saúde no país. Entre as intenções do Executivo está a integração de dados dos cidadãos que utilizam esses serviços, seja na iniciativa pública ou privada (JONAS, 2020).

Ainda no campo da saúde, o governo do Brasil lançou site para validação de atestados e receitas médicas, pelo qual a prescrição médica pode ser enviada em formato digital por e-mail e até por aplicativo de mensagem ao paciente, com total proteção dos dados pessoais, conforme a Lei 13.989/2000 e a Portaria da Telemedicina do Ministério da Saúde.

Contudo, apesar do enfoque dado a questões de saúde devido ao atual momento de pandemia, e de fato certa impulsão causada por ela, é digno de se destacar que o Brasil aos poucos implementa um modelo de digitalização de seus serviços. A “Estratégia de Governo Digital” para o período de 2020 a 2022, instituída pelo Decreto 10.332/2020, visa a total digitalização dos serviços federais. Ainda, como forma de centralizar seus serviços e informações oficiais digitalmente, o país, em 2019, lançou o Portal Único do Governo (gov.br), reunindo cerca de 3000 serviços, 50% deles totalmente digitais (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

Contudo, é de se destacar que iniciativas para uma maior digitalização do Estado não são recentes, mas datam de certo tempo. Em 2020, o País aprovou a “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal”, bem como criou o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE). Em 2004, novas diretrizes foram definidas para realinhar a Política de E-governo com prioridades como a promoção de participação pública e engajamento da população, no ano seguinte sendo aprovado os Padrões de Interoperabilidade do Governo Eletrônico (e-PING). Em 2008, foi aprovada a primeira versão da Estratégia Geral de Tecnologias da Informação e Comunicação e, de 2010 a 2015, a Estratégia Geral foi consecutivamente atualizada.

Dentro desse meio, serviços para beneficiar a economia e os negócios também estão inclusos. No caso do Brasil, é fato que o processo de estabelecimento de sociedades empresariais ainda é demasiadamente complexo e burocrático, bem como é cumprimento das obrigações fiscais, de pessoas ou empresas, e diversas atividades necessárias para a execução de

negócios. Contudo, já se tem um princípio de arcabouço para soluções digitais.

Por exemplo, e saindo do âmbito Federal, algumas Juntas Comerciais permitem o processo de registro de empresas de forma totalmente digital. Estados como Rio de Janeiro e São Paulo já instauraram processos digitais de abertura de empresas. Por exemplo, no caso de São Paulo, o processo de abertura é 100% digital e auto declaratório, logrando reduzir seu tempo de conclusão de 100 para 3,5 dias (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2020).

Também no campo econômico, diversas atividades podem ser feitas digitalmente junto à Receita Federal brasileira, desde declarações do Imposto de Renda até atividades de comércio exterior. Nesse aspecto, de fato, o Brasil inovou servindo, então, como modelo para outros países. Atividades de registro, acompanhamento e controle das exportações e importações de bens e serviços são feitas de forma totalmente virtual pelo Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX)⁶ e Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços (SISCOSERV),⁷ respectivamente.

Ainda, também cabe destaque ao plano de digitalização da moeda nacional, o Real. Segundo o Presidente do Banco Central do Brasil, Roberto Campos, a ideia é substituir o dinheiro físico pelo digital, algo que não será rápido (RUBINSTEINN, 2020). Dessa forma, pontua-se que o Brasil ainda se encontra distante de outros países mais desenvolvidos em matéria de digitalização do Estado, mas ainda assim conta com diversas iniciativas e conquistas que qualificam no País a existência de uma e-governança no Brasil.

Por fim, cabe destaque a mais duas iniciativas. A primeira, no plano do judiciário, temos a instauração do processo eletrônico e sua regulamentação através da lei nº 11.419/2006. Essa transição de processo físico para eletrônico é uma tendência global e pode ser observada também na Índia (MEITY, 2018), abarcando diversas cortes no país, e em Taiwan, que já conta com possibilidade de processo eletrônico no setor administra-

6 Criado em 1993.

7 Criado em 2012. Após suspensão prevista pela Portaria Conjunta Secint/RFB nº 25 de 2020, o Ministério da Economia anunciou o desligamento do Sistema.

tivo para litígios fiscais e em matéria de propriedade intelectual (TIPLIO, 2017). Nesse segundo ponto está outra iniciativa adotada pelo Brasil no âmbito administrativo, a digitalização dos processos relacionados a área de propriedade intelectual.

O Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) lançou, em 2019, o “Plano PI Digital” que inclui 24 ações para desburocratizar o atendimento ao cidadão ao implantar novos recursos de tecnologia da informação e comunicação e tornar 100% digital os serviços ofertados (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019). Serviços incluem (INPI, 2020): peticionamento de pedido de registro de marca, patentes, topografia de circuitos integrados e desenhos industriais; consulta de ativos registrados e protegidos; averbar contratos; consulta a estatísticas e manuais; acompanhamento de processos; entre outros.

Contudo, apesar das benesses trazidas pelo processo de aprofundamento da digitalização governamental, social e econômica, crescem também os riscos associados a essa nova realidade. Primeiramente, paralelamente ao desenvolvimento dos fluxos digitais, tem-se um aumento de violações aos direitos da propriedade intelectual, sendo exemplos evidentes a reprodução ilegal de filmes, músicas e outras produções audiovisuais, usualmente através das chamadas plataformas de streaming (em nítida violação aos direitos autorais) e a venda e distribuição de produtos falsificados (assim atentando contra o direito marcário).

Visto isso, a necessidade de se adotar medidas, sejam governamentais, sejam empresariais, para o combate a esse fenômeno é primordial. Uma iniciativa de destaque foi feita pelo Conselho Nacional de Combate à Pirataria com o lançamento do “Guia de boas práticas e orientações às plataformas de comércio eletrônico” com o objetivo de orientar a adoção de boas práticas para combater a comercialização de produtos piratas. Uma das orientações do guia é o incentivo para que as plataformas de comércio eletrônico tenham uma política de uso e de prevenção e repressão à venda de produtos ilegais em seus ambientes de negócio e que efetivamente prevejam mecanismos para que os vendedores tenham um cadastro mínimo que permita sua devida identificação (MJ, 2020). Contudo, o Guia não prevê sanções ou penalidades, tendo o caráter de *soft law*.

Por outro lado, em paralelo a isso, cresce o risco relativo ao tratamento de dados pessoais. O cuidado necessário para a proteção desses dados,

cada vez mais concentrados e difundidos pelo meio digital, torna-se tema de grande preocupação. Nesse sentido, em 2018, entrou em vigor a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei 13.709/2018), tendo a função de proteger os dados pessoais de todos os cidadãos no Brasil ao mudar alguns artigos do Marco Civil da Internet e estabelecer novas regras para companhias e entidades públicas para o tratamento de ditos dados. Além disso, estabelece a LGPD que, a partir de agosto de 2021, violações às suas diretrizes gerarão multas de até 2% do faturamento bruto da empresa, no limite de R\$ 50.000,00.

Dessa forma, resta claro que a digitalização, para além do seu processo de implementação e alcance social, encontra dois desafios: o tratamento dos fluxos de informações e dados (justificando o papel da LGPD) e uma fortificação da aplicação dos direitos da propriedade intelectual que saem de um plano material cotidiano para um ambiente virtual, intangível e aparentemente ilimitado.

Por fim, para fins comparativos, é válido observar a posição do Brasil nos selecionados índices internacionais referentes ao processo de digitalização de um país:

Tabela 2 – Comparação entre índices internacionais

Índice de inovação global (2019)	Preparação para o comércio eletrônico (2019)	Inclusão do acesso à internet (2020)	Competitividade Digital (2019)
66°	60°	34°	57°

Fonte: Dutta; Lanvin; Wunsch-Vincent (2019); IMD (2019); The Economist (2020); UNCTAD (2019)

Como é possível notar da tabela acima, o Brasil não consta nas posições de liderança em relação aos índices em referência, o que indica nítida necessidade de aprofundamento e fomento de seus processos. Dos índices selecionados, o país melhor se classifica em relação ao processo de inclusão do acesso à internet, fator fundamental para o desenvolvimento da inclusão digital e o subsequente beneficiamento do processo de digitalização do Estado.

Assim, retomando os estágios de digitalização, bem como considerando as iniciativas abordadas, temos que o Brasil ainda se encontra em fase de introdução das TIC nas organizações do governo para alcançar efi-

ciência administrativa e interoperabilidade, melhoria no serviço e foco no cidadão, ou seja, em fase de desenvolvimento do *E-Government*. Contudo, percebe-se já um processo de implementação de um *Smart Government*, posto que há iniciativas do governo para integrar as TIC às suas operações, funções, processos e relacionamentos com “stakeholders” na sociedade.

Dessa forma, é perceptível que as estratégias de políticas públicas já alcançaram resultados perceptíveis na sociedade brasileiro, contudo ensejando um aprofundamento que precisa ser mensurado e assegurado por um arcabouço jurídico eficiente. Assim, para obtenção de dados mais específicos, um estudo mais aprofundado que aborde de forma técnica setores específicos que passam pelo processo de digitalização é necessário para averiguar a real eficiência das distintas políticas adotadas pelo país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente análise leva em consideração o processo de digitalização no Brasil, constatando que o país passou por um processo de informatização no qual merece destaque distintas estratégias de políticas públicas. O cerne desse sistema se preocupa com a lógica de priorizar o resultado. A burocracia e os procedimentos constituem o meio para se alcançar um determinado fim e, portanto, não devem ter maior importância que as metas buscadas. A função da atividade estatal visa garantir que os objetivos de simplicidade se alcancem. Quando se estabelece uma nova metodologia, está-se adequando sistemáticas, sem o comprometimento da legitimidade democrática, utilizando-se ferramentas derivadas do processo de inovação tecnológica. A participação nas dinâmicas da sociedade é o que constitui a integração social, não a forma de sua realização.

Contudo, o desenvolvimento da sociedade e governança digital também enseja uma efetiva aplicação dos direitos da propriedade intelectual, posto agora as dinâmicas se darem em um ambiente de muito menor controle e praticamente fácil e ilimitada amplitude (inclusive internacional), bem como requer um fiel e adequado tratamento de dados pessoais. Portanto, a relação entre esses temas e o processo de implementação do Estado digital necessita se terma de futuros estudos, posto estarem rigidamente entrelaçados.

Ademais, embora o número de dispositivos móveis no Brasil seja superior ao número de habitantes, deve-se observar que dita expansão gera distorções. De um lado, tem-se a democratização dos meios de comunicação, incluindo o acesso à internet. Por outro lado, há carências estruturais, com grande número de linhas pré-pagas, com franquia relativamente baixa de acesso à internet, além de problemas de acesso a redes móveis. As carências na infraestrutura dificultam e tornam precário o acesso à internet. Esse último ponto, por sua vez, dificulta que o estabelecimento de procedimentos virtuais seja implementado.

De forma a estabelecer dita estrutura, deve-se aprofundar a pesquisa sobre os modelos de digitalização do Estado de sucesso, visando assim obter mais dados sobre seus sistemas e adaptá-los ao caso brasileiro. Ademais, a mensuração quantitativa de índices de inclusão social, de utilização das TICs, eficiência de políticas públicas e aplicação do direito é fundamental para a compreensão do tema no cenário nacional.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Portal único do governo já está disponível na internet**. 2019. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-07/portal-unico-do-governo-ja-esta-disponivel-na-internet%3famp>. Acesso em: 07 ago. 2020.

AHAMMED *et al.* **Contexts and Opportunities of e-Health Technology in Medical Care**. 2017. Disponível em: <https://jmrion-line.com/jmri/article/view/62>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ARBULU, Rafael. **Anatel: 98,2% da população brasileira tem acesso à internet móvel**. Canaltech, 2018. Disponível em: <https://canaltech.com.br/telecom/anatel-982-da-populacao-brasileira-tem-acesso-a-internet-movel-122178/>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Relatório BID: transformação da infraestrutura tem potencial de grandes ganhos**. 2020. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/noticias/relatorio-bid-transformacao-da-infraestrutura-tem-potencial-de-grandes-ganhos>. Acesso em: 07 ago. 2020.

BERGQUIST, K.; FINK, C.; RAFFO, J. **Identifying and ranking the world's largest science and technology clusters**. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2018-chapter14.pdf. Acesso em: 14 jun. 2019.

BREZNITZ, DAN. **Innovation and the State - Development Strategies for High Technology Industries in a World of Fragmented Production**: Israel, Ireland, and Taiwan. 2005. 331 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Massachusetts Technology Institute, Massachusetts.

DUTTA, Soumitra; LANVIN, Bruno; WUNSCH-VINCENT, Sacha. **Global Innovation Index 2019**. World Intellectual Property Organization, p. 218-346, 2019. Disponível em: <https://www.globalinnovationindex.org/Home>. Acesso em: 28 ago. 2020.

FALCO *et al.* Smart Governance in the Context of Smart Cities: a literature review. **Information Polity**, p. 1-39, 2018.

GOVERNO DO BRASIL. **Governo Federal lança site para validação de atestados e receitas**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/04/governo-lanca-site-para-validacao-de-atestados-e-receitas-medicas-geradas-pelo-servico-de-telemedicina>. Acesso em: 07 ago. 2020.

GOVERNO DO BRASIL. **Instituto Nacional de Propriedade Industrial**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br>. Acesso em: 28 ago. 2020.

IMD. **World digital competitiveness ranking 2019**. p. 40-41, 2019. Disponível em: <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world=-digital-competitiveness-rankings2019-/#:~:text=The%20United%20States%20held%20on,%2C%20Sweden%2C%20Denmark%20and%20Switzerland>. Acesso em: 28 ago. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Com novo plano, INPI terá serviços 100% digitais**. 2019. Disponível em: <http://antigo.inpi.gov.br/noticias/com-novo-plano-inpi-tera-servicos-100-digitais>. Acesso em: 28 ago. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Distribuição nacional dos 555 polos da Universidade Aberta do Brasil**. 2020? Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=346-uab&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 08 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA – MJ. **Conselho Nacional de Combate à Pirataria lança “Guia de boas práticas e orientações às plataformas de comércio eletrônico”**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conselho-nacional-de-combate-a-pirataria-lanca-guia-de-boas-praticas-e-orientacoes-as-plataformas-de-comercio-eletronico>. Acesso em: 13 mar. 2021.

MORI, Cristina Kiomi. **Políticas públicas para inclusão digital no Brasil**: aspectos institucionais e efetividade em iniciativas federais de disseminação de telecentros no período 2000–2010. 2011. 351 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Empreenda mais fácil**. 2020. Disponível em: <http://empreendafacil.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 07 jul. 2021.

REUTERS. **Digitalization and Intellectual Property in the time of COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/sponsored/digitalisation-and-intellectual-property-in-the-time-of-COVID-19>. Acesso em: 07 jun. 2021.

RUBINSTEINN, GABRIEL. ‘Real digital vai substituir a moeda física’, diz presidente do BC. **Revista Exame**, 2020. Disponível em: <https://exame.com/future-of-money/cbdc-moedas-privadas/real-digital-vai-substituir-a-moeda-fisica-diz-presidente-do-bc/>. Acesso em: 02 maio 2020.

SLIDESHARE. **Decoding social**: how are social technologies changing business, media and society. 2020. Disponível em: <https://www.slideshare.net/2020social/2020-social-decoding-social-workshop-march-2010>. Acesso em: 24 jul. 2021.

TELECO. **Estatística de celulares no Brasil**. 2020. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/ncel.asp>. Acesso em: 08 jul. 2020.

THE ECONOMIST. **The Inclusive Internet Index**. 2020. Disponível em: <https://theinclusiveinternet.eiu.com/explore/countries/performance>. Acesso em: 28 jul. 2021.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **UNCTAD B2C E-commerce Index 2019**. Disponível em: <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2586>. Acesso em: 01 ago. 2020.

VALENTE, JONAS. **Governo lança projeto para promover saúde digital**. Agência Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-01/governo-lanca-projeto-para-promover-saude-digital%3famp>. Acesso em: 25 jul. 2021.

REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTÍMULOS FINANCEIROS AOS AGRICULTORES FAMILIARES

*Kleber Destefani Ferretti*⁸

INTRODUÇÃO

No decorrer da história do Brasil, este perpassou por procedimentos necessários para que possibilitasse o seu desenvolvimento rural, como também passou por conjunturas derivadas de atitudes por parte do Estado (CASTRO; OLIVEIRA, 2014). Por isso, a Constituição Federal do Brasil (CF/88) aborda em seu corpo normativo princípios fundamentais para reger a sociedade brasileira, conforme os previstos no art. 3º e *caput* do art. 5º (BRASIL, 1988). E com a promulgação desta, tal “Constituição tem sido um elemento norteador da formulação e da implementação de políticas públicas que contribuem para o alcance desses objetivos pactuados” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

Como é o caso da política fundiária que engloba a Reforma Agrária (RA), política esta que beneficia grande parte dos agricultores familiares que advêm da RA, por isso que Maia, Fideles e Medina (2018) exclamam a im-

8 Pós-graduação em Direito Constitucional Aplicado, pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus – SP; Mestre em Agronegócio, pelo Programa de Pós-graduação em Agronegócio da Universidade Federal de Goiás – GO; Docente no curso MBA Direito no Agronegócio da Faculdade de Gestão e Inovação.

portância de iniciativas que visem a realização da RA, devido esta possibilitar o desenvolvimento dessas pessoas socioeconomicamente e a inserção destes no mercado local, como também nas regiões. Sendo que a RA é importante para o crescimento do país e favorece tanto na produção de alimentos quanto no cumprimento do princípio constitucional da função social da terra, em decorrência de tornarem terras que antes eram consideradas improdutivas em produtivas para certas culturas ou outras atividades rurais.

Mas vale incrementar ainda que em 1995 a agricultura familiar passou a ser categorizada em quatro partes, por intermédio de uma pesquisa que envolveu a Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) em cooperação com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), indo da mais estruturada a até a menos privilegiada, sendo estas categorias: a) Patronal; b) Consolidada; c) Transição; e d) Periférica ou recém-assentados (WANDERLEY, 2017).

Azevedo e Pessoa (2011) dialogam que os agricultores familiares são pouco valorizados pela entidade estatal, devido contexto das normativas das políticas públicas introduzidas visarem a agricultura patronal. Vilela (2017, p. 258) dialoga com a necessidade de “uma estratégia de desenvolvimento, que atribua valor efetivo ao desenvolvimento da agricultura familiar, que deve considerar todas as alternativas de políticas públicas, tendo em vista tratar-se de uma categoria social e não de um extrato setorial agrícola”. Em vista de que a grande maioria das políticas criadas pelo governo federal, está voltada para atender os agricultores familiares socioeconomicamente consolidados ou que estão em transição (GRISA, 2017), além da grande maioria das políticas públicas visarem classes sociais mais estruturadas economicamente como os grandes produtores agrícolas que possuem 15 ou mais módulos fiscais de terra, já os que se enquadram como agricultor familiar não podem passar de 4 módulos fiscais de terra e com isso limitados a determinadas políticas de estímulos financeiros, conforme Lei da Agricultura Familiar que delimita as proporções (BRASIL, 2006).

Ademais, essas poucas políticas de estímulos financeiros existentes para os agricultores familiares são extremamente burocráticas, principalmente para os recém-assentados, como no caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), tanto que esse argumento pode ser constatado em várias pesquisas de outros autores que abordam essas burocracias de acesso (CARNEIRO; PALM; ALVARENGA, 2017). Mas essas burocracias derivam das atitudes do próprio Estado,

o qual é o gestor da disponibilização dos estímulos financeiros por meio dessas políticas públicas e que decidiu focar nos agricultores de maior retorno ou estruturados (GRISA, 2017).

A pesquisa deriva do problema enfrentado por agricultores familiares, tangente sobre a dificuldade em ascenderem no desenvolvimento econômico em virtude das políticas públicas disponibilizadas pela União, não estarem acessíveis por causa das exigências contratuais ou inexistir meios financeiros para esses agricultores familiares.

1. MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia adotada foi a qualitativa, em detrimento deste trabalho ter percorrido um levantamento de pesquisas científicas e normativas relacionadas as políticas públicas, que seriam destinadas aos agricultores familiares para reestruturação socioeconômica, como também para estruturação do raciocínio. Ademais, esta metodologia foi em conjunto com o método dialético, que após os levantamentos visou argumentar sobre a questão do andamento do desenvolvimento rural em decorrência das burocracias vivenciadas pelos pequenos, pois para este método nada está “acabado” e com isso possibilita adequações ou transformações (MARCONI; LAKATOS, 2006).

Tal embasamento normativo para argumentação derivou de políticas públicas de créditos aos agricultores familiares, como as legislações: Lei da Agricultura Familiar n. 11.326/2006; Lei de Política Agrícola n. 8.171/1991; PRONAF do Decreto n. 3.991/2001; Crédito de Instalação do Decreto n. 9.424/2018, em conjunto com Norma de Execução n. 121/2018 do INCRA. Tais normativas regulam as concessões de créditos sem distinguir as condições socioeconômicas vivenciadas por estas famílias agrícolas e, com isso, acaba por burocratizar o acesso a estas com seus regramentos.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL

Iniciar-se com a conceituação de que as políticas públicas são um conjunto de atos e ações que objetivam o amparo de direitos sociais, como

os previstos na Constituição Federal do Brasil de 1988 (vigente), para que possibilite um desenvolvimento alinhado aos interesses sociais e ambientais da sociedade brasileira no decorrer das décadas. As “Políticas Públicas compreendem, portanto, um elenco de ações e procedimentos que visam à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos, sendo que os personagens envolvidos nestes conflitos são denominados ‘atores políticos’” (SANTOS, 2012, p. 117).

Nessa etapa objetiva-se esclarecer esses dois critérios que irão compor e se interligar com todo o contexto dessa pesquisa, pois, na introdução foi dialogado brevemente sobre a dificuldade de acesso as políticas públicas pelos agricultores familiares para seu crescimento socioeconômico, mas também argumentado sucintamente certos barramentos (adiante) impostos por alguns meios de créditos, ou seja, burocracias decorrentes de normativas. Isso só acarreta uma restrição e redução no desenvolvimento rural de forma isonômica, além de acarretar uma elevação na desigualdade social, já que alguns terão mais facilidade de acesso a políticas de amparo que outros em virtude das condições econômicas.

De início, vale acrescentar que o desenvolvimento rural na “literatura recente sobre o tema favorece a ideia de que o desenvolvimento rural não deve ser exclusivamente econômico, mas deve incluir aspectos sociais e ambientais. [...], indo muito além do simples crescimento econômico medido pelo aumento do PIB per capita” (KAGEYAMA, 2004, p. 404).

Assim, “o papel de cada instrumento utilizado para promoção do desenvolvimento regional, como, por exemplo, as externalidades de natureza pecuniária, os ‘ativos relacionais’, o ‘capital social’, dentre outros” (OLIVEIRA; LIMA, 2012, p. 74), são estratégias que visam “à promoção do desenvolvimento econômico e social que devem ser necessariamente individualizadas, pois não há uma única diretriz aplicável a todas as regiões” (OLIVEIRA; LIMA, 2012, p. 74). E “no tocante ao desenvolvimento econômico e social, o peso estratégico do setor de produção e comercialização de alimentos torna-o foco primordial no planejamento governamental e para a estruturação de políticas públicas” (SANTOS et al., 2017, p. 447).

Através de caminhos e realizações de práticas que são “cruciais para que um país subdesenvolvido possa aproveitar as escassas oportunidades de se desenvolver as taxas crescentes” (RENZI; HENZ; RIPPEL, 2019,

p. 67). Objetivando com isso, possibilidades que favoreçam o desenvolvimento econômico do país no decorrer dos anos futuros (RENZI; HENZ; RIPPEL, 2019).

Todavia, no decorrer da história brasileira, “não havia uma política para o desenvolvimento regional do país, mas sim programas e projetos isolados, herdados do período da ditadura militar, cujo escopo era integrar as regiões e não propriamente provocar o dinamismo das mesmas” (OLIVEIRA; LIMA, 2012, p. 74). Entretanto, essas políticas públicas que deveriam visar o desenvolvimento rural de forma equânime, para amparo socioeconômico principalmente dos pequenos agricultores familiares, são criadas ou elaboradas por grupos alinhados aos grandes produtores.

Entretanto, os representantes políticos e gestores de políticas públicas agem de tal modo que visam certos interesses sociais para atender grupos econômicos que mais lhes convêm, como os produtores mais estruturados. A visam de as políticas públicas instituídas estarem alinhadas aos interesses de certas categorias, derivam também dos instituidores dessas políticas que também se beneficiam, ou seja, “são desenhadas e alinhadas especificamente com interesses dos grupos que as delinearam” (MONTEIRO; BIDARRA; PIFFER, 2020, p. 59).

Mas essas políticas públicas precisam estar alinhadas as necessidades de todos, em decorrência de que, a “política de crédito rural é fundamental para a produção agropecuária brasileira. Ela se propaga na economia agrícola de três principais formas: crédito de custeio, investimento e comercialização. O crédito de custeio tem o objetivo de financiar a produção, [...]” (PINTOR; SILVA; PIACENTI, 2015, p. 06). “Já o crédito de investimento visa financiar os bens de capital da agricultura móveis e imóveis e as melhorias no solo. O crédito de comercialização tem por finalidade auxiliar o processo de comercialização dos bens produzidos na agropecuária” (PINTOR; SILVA; PIACENTI, 2015, p. 06).

Além do mais, para o desenvolvimento de uma determinada região ou país, é necessário compreender as variantes que os beneficiários de estímulos financeiros estão sujeitos. Assim, ao construir políticas públicas com essa observância das características, “os resultados tendem a ser a de um crescimento autossustentado e, por conseguinte, tende-se a obterem os melhores resultados em termos de distribuição de renda,

emprego e equidade socioeconômica” (CORRÊA; BIDARRA, PIFFER, 2019, p. 166).

2.2. CRÉDITOS AOS AGRICULTORES FAMILIARES

Santos (2012) argumenta que fica evidente a contradição existente nessas políticas públicas de créditos, as quais objetivam favorecer o setor ruralista mais estruturado economicamente e com condições para obtenção de estímulos financeiros elevados, o que “descarta a possibilidade de a agricultura familiar acessar esses recursos, sem dizer que há, na prática, baixíssimo potencial de gerar impactos positivos na atenuação dos danos ambientais” (SANTOS, 2012, p. 130). Além do mais, tais estímulos financeiros disponibilizados aos agricultores familiares é bem mais inferior que o proporcionado aos agricultores patronais relacionados ao agronegócio, ou seja, os pequenos agricultores recebem pouco mais que 10% dos estímulos financeiros (SANTOS, 2012), se comparados com os montantes disponibilizados aos grandes produtores.

Entretanto, a “Norma de Execução n. 121 do INCRA legisla modalidades de créditos com valores fixos que não acompanham os valores de mercado (no que tange à matéria-prima e mão de obra, que vêm sofrendo alterações) disponibilizados aos recém-assentados” (FERRETTI; CORCIOLI, 2021, p. 232). Que consistem para “início da implantação dos assentamentos rurais, sob a forma de concessão de crédito, aos beneficiários da Reforma Agrária, visando assegurar aos mesmos os meios necessários para instalação e desenvolvimento inicial e/ou recuperação” (BARBOSA; LIMA JUNIOR, 2018, p. 113).

Para comprovação dessas burocracias e dificuldades existentes para os agricultores familiares periféricos ou recém-assentados acessarem ao crédito rural, utiliza-se por base a Instrução Normativa n. 99 de 2019 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), na qual consta os contratos de adesão (modalidade em que o recém-assentado aceita as cláusulas impostas sem direito de se opor), para obtenção do direito à terra em que será assentado (INCRA, 2019a).

E conforme parágrafo anterior, há três tipos desse contrato para determinadas fases, sendo: 1º O Contrato de Concessão de Uso (CCU): documento de caráter provisório, conforme art. 24, inciso I, do Decreto

n. 9.311/2018, para famílias que se enquadram no programa de RA; 2º O Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU): documento intermediário com mais respaldo e liberdades para acender certos incentivos, e; 3º- Título de Domínio (TD): quando o assentado passa a ter a posse com registro público da gleba de terra, o qual possibilita o acesso a inúmeras políticas públicas de créditos pela possibilidade de dar o imóvel em garantia (INCRA, 2019b). Sendo assim, para cada modelo de contrato em sua respectiva fase tem uma quantidade limitada de estímulos financeiros. Já em detrimento da primeira fase ser uma posse provisória, o recém-assentado somente poderá usar a terra, além de estar sujeito a perda da mesma, sendo assim, é proibido de dar em garantia as terras usufruídas na 1ª fase (INCRA, 2019b).

Mas também, por causa das revogações e alterações de normativas que ocorreram no decorrer da história, como o Decreto n. 1.946/1996 do PRONAF (no caso da norma atual, transmite várias falhas/obscuridades). E pela alteração nos procedimentos para esses agricultores familiares acessarem essa política pública, que não será mais com a apresentação do Cadastro de Aptidão ao PRONAF (DAP), mas por meio do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) que inseriu em seu corpo normativo a nomenclatura “produção agrária”, sendo que essa denominação remete aos grandes produtores, conforme o Decreto n. 9.064/2017 – Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrícola (UFPA) e CAF, que foi alterado pelo Decreto 10.688/2021 (nas partes do CAF e UFPA).

Além da desinformação existente no meio rural pelos pequenos agricultores familiares, no que tange as políticas públicas de créditos existentes e regramentos exigidos para o seu acesso. Situação que piora em detrimento dos agricultores familiares recém-assentados serem excluídos de estímulos financeiros e políticas públicas, devido seus regramentos serem desorganizados ou ineficientes para o amparo dos beneficiários e em proporcionar o desenvolvimento socioeconômico, devido ao modo como se operam os procedimentos de estímulos financeiros (LIMA; D’ASCENZI, 2014). “Para tanto, precisamos conhecer e entender os constrangimentos e as capacidades dos atores e organizações que participam de sua execução e formulação. Essa é a contribuição do campo de análise de políticas públicas para a sociedade” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p. 61).

Contudo, há uma grande concentração de vastas extensões de terras nas “mãos” de grandes proprietários rurais ou latifundiários que caracterizam a economia brasileira em agrária (CARVALHO, 2010). Entretanto, esses latifundiários são à minoria se comparados com os inúmeros agricultores familiares, só que neste último, são os menos privilegiados ou vivenciam regramentos que os restringem ao acesso nas políticas públicas como dialogado. Pois, é essa questão de restrição ou exclusão aos estímulos financeiros, que prejudicam diretamente milhões desses pequenos agricultores para produção de alimentos e indiretamente as pessoas das zonas urbanas na aquisição desses alimentos, já que grande parte dos produtos derivados dos agricultores familiares são orgânicos (CARVALHO, 2010).

E essa baixa disponibilização de políticas públicas de estímulos financeiros aos agricultores familiares, o governo acaba por prejudicar o desenvolvimento rural equânime e cria obstáculos para evolução da economia e das culturas brasileiras (CARVALHO, 2010).

Assim, “tanto esse governo quanto o próximo necessitam superar alguns desafios e adotar políticas diferenciadas para que possam realizar a reforma agrária, não de forma compensatória, mas sim como uma política de desenvolvimento territorial” (CARVALHO, 2010). Para que propicie a estruturação da política fundiária de maneira mais robusta para o crescimento dos agricultores familiares, que em detrimento disso beneficiará o meio urbano e rural no Brasil. Além do mais, com estímulos financeiros aos pequenos, estes poderão se estruturar, adquirindo produtos e gerar empregos.

3. CONCLUSÕES OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresente pesquisa visou realizar uma abordagem argumentativa sobre as políticas públicas e sobre o desenvolvimento rural brasileiro, temáticas que precisam andar em conjunto para que o Brasil possa crescer de forma equânime e respeitosa. Pois não adianta criar e introduzir benefícios de estímulos financeiros só para determinadas categorias econômicas (grandes proprietários) e, deixar ou acreditar que os demais irão conseguir se adequarem com os regramentos exigidos.

Todavia, os agricultores familiares, enfrentam dificuldades para o desenvolvimento socioeconômico devido as políticas públicas disponibili-

zadas pela União não estarem alinhadas as suas condições e necessidades. Como também, falta estímulos financeiros para estas pessoas, fato que é bem diferente quando se trata dos grandes produtores agrícolas. Assim, se constata que falta reflexão do Governo Federal em contemplar todas as categorias e diversidades socioeconômicas, principalmente no que tange aos agricultores familiares que necessitam de mais amparo.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Francisco Fransualdo; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: Uma Análise Sobre a Distribuição Regional e Setorial dos Recursos. **Revista Sociedade e Natureza**, v. 23, n. 3, set./dez., p. 483-496, 2011.
- BARBOSA, Verônica de Fátima Fernandes; LIMA JUNIOR, Francisco de O' de. O crédito instalação e a qualidade de vida dos assentados no semiárido cearense: reflexões sobre políticas públicas de desenvolvimento rural. **Revista Geotemas**, v. 8, n. 3, p. 100-120, 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Atualizado até Emenda Constitucional n. 107/2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2021.
- BRASIL. **Lei n. 11.326, de 2006 – Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11326-24-julho-2006-544830-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 26 maio 2021.
- CARNEIRO, Maria José; PALM, Juliano Luis; ALVARENGA, André Costa. Informando política pública: uma revisão bibliográfica sobre Pronaf e qualidade de vida (2006-2013). In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017, p. 110-129.

- CARVALHO, Livia Hernandes. A concentração fundiária e as políticas agrárias governamentais recentes. **Revista IDEAS**, v. 4, n. 2, p. 395-428, 2010. Disponível em: https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7carvalhoconcentracaofundiaria.pdf. Acesso em: 27ago. 2021.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. Políticas Públicas e Desenvolvimento. *In*: MADEIRA, Lígia Mori (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. 254 p.
- CORRÊA, Alexandre de Souza; BIDARRA, Zelimar Soares; PIFFER, Moacir. Desigualdades e desenvolvimento humano municipal no estado de mato grosso do sul entre os anos de 2005 e 2013. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 2, mar. 2019. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/4458/772>. Acesso em: 27 maio 2021.
- FERRETTI, Kleber Destefani; CORCIOLI, Graciella. Reforma Agrária e o Crédito para os Recém-Assentados. *In*: Júlio César Ribeiro (org.). **A face transdisciplinar das ciências agrárias II**. Ponta Grossa - PR: Atena, 2021, p. 230-235.
- GRISA, Catia. A agricultura familiar nas políticas para a agricultura familiar. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2017, p. 292-313. Disponível em: https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Agricultura_Familiar.pdf#. Acesso em: 26 maio 2021.
- INCRA-a, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa n. 99/2019 – Fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-99-de-30-de-dezembro-de-2019-236098411>. Acesso em: 26 maio 2021.

- INCRA-b, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Despacho Decisório n. 6201/2020/DD/Sede/INCRA: Criação de modelos dos anexos da Instrução Normativa n. 99/2019**. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/docs/legislacao/instrucao-normativa/anexos_in_99_2019.pdf. Acesso em: 26 maio 2021.
- KAGEYAMA, Angela. Desenvolvimento Rural: conceito e medida. **Revista Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, set./dez. p. 379-408, 2004.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura Normativa e Implementação de Políticas Públicas. In: MADEIRA, Lígia Mori (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. 254 p.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 305.
- MAIA, Cláudio; FIDELES, Júnior; MEDINA, Gabriel. Reforma Agrária. In: MEDINA, Gabriel (org.). **Agricultura Familiar em Goiás: Lições para o assessoramento técnico**. 4. ed. rev. e ampl. Goiânia: Editora UFG, 2018, p. 228-252.
- MONTEIRO, Marcelino Armindo; BIDARRA, Zelimar Soares; PIFFER, Moacir. A estratégia top-down da política pública de agricultura familiar na Guiné-Bissau. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 8, n. 2, p. 55-78, ago. 2020. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/6476>. Acesso em: 27 maio 2021.
- OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto; LIMA, Jandir Ferrera de. O processo de construção da política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 31, p. 71-81, 2012, 3º Quadrimestre. Disponível em: <http://www.apdr.pt/siterper/numeros/RPER31/31.6.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.
- PINTOR, Eduardo de; SILVA, Geisiane Michelle da; PIACENTI, Carlos Alberto. Crédito rural e crescimento econômico no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, ano XXIV, n. 1, jan./fev./mar. 2015.

Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/962/852>. Acesso em: 27 maio 2021.

RENZI, Adriano; HENZ, Aline Patrícia; RIPPEL, Ricardo. Desenvolvimento econômico: do crescimento à prosperidade. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 6, dez. 2019. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5185/843>. Acesso em: 28 maio 2021.

SANTOS, João Dagoberto dos. **Desenvolvimento Rural, Biodiversidade e Políticas Públicas. Desafios e Antagonismos, no Pontal do Paranapanema-SP: Versão revisada de acordo com a Resolução CoPGr 5890 de 2010**. 2012. 252 p. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo: Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz; Piracicaba.

SANTOS, Leandro; BIDARRA, Zelimar Soares; SCHMIDT, Carla; STADUTO, Jefferson. Políticas públicas para o comércio de produtos orgânicos no Brasil. **Revista de Ciências Agrárias**, p. 447-459, 2017. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/rca/article/view/16480/13428>. Acesso em: 29 maio 2021.

VILELA, Sérgio Luiz de Oliveira. Perspectivas para a agricultura familiar brasileira: Elementos de um projeto político de desenvolvimento rural, para além de uma “questão tecnológica”. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017, p. 246-264.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. “Franja Periférica”, “Pobres do Campo”, “Camponeses”: Dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017, p. 66-83.

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO

*Vitor Neves Cabral*⁹

*Bianca Scarpeline de Castro*¹⁰

INTRODUÇÃO

No Brasil, as compras públicas representam entre 10% e 15% do PIB (MMA, 2009; RIBEIRO; JUNIOR, 2014), possuindo um alto impacto sobre o mercado e as diferentes cadeias produtivas. Nesse sentido, o estado possui considerável capacidade de induzir comportamentos e negócios, podendo estabelecer a demanda de materiais e serviços sustentáveis.

A administração pública brasileira, a partir da Lei nº 12.349 de 2010, vem adotando medidas que buscam incentivar as compras públicas sustentáveis em seus processos de aquisições e contratações, estabelecendo critérios que contribuem para a preservação ambiental, justiça social e economicidade de recursos públicos. Apesar deste marco legal que alterou

9 Administrador. Mestre em Administração pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Administrador do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ) – Campus Itaguaí.

10 Economista. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professora Adjunta da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e do Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia (PPGE) da UFRRJ.

a Lei nº 8.666/1993, as compras públicas sustentáveis vêm apresentando resultados ínfimos, não alcançando 1% do total das compras da administração pública federal (TCU, 2018).

Este dado parece revelar um problema na implementação desta política pública, visto que a normativa sobre as compras públicas sustentáveis existe há mais de 10 anos, mas os seus resultados são mínimos. Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa foi analisar o processo de implementação da política de compras sustentáveis em uma instituição federal de ensino (CEFET/RJ), buscando compreender quais os desafios para a sua efetividade. Para isso, foi utilizada como referencial teórico a Matriz dos 5Cs, que consiste na identificação e análise de um conjunto de variáveis críticas e interligadas, a fim de obter uma melhor compreensão do processo de implementação de políticas públicas (NAJAM, 1995).

1. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A MATRIZ DOS 5CS

A implementação de políticas públicas pode ser entendida como a etapa onde há o emprego de esforços, conhecimentos e recursos para traduzir as decisões políticas em ações (HOWLETT ET AL., 2013). Nesse sentido, a implementação corresponde à execução de atividades com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas (NEPP, 1999).

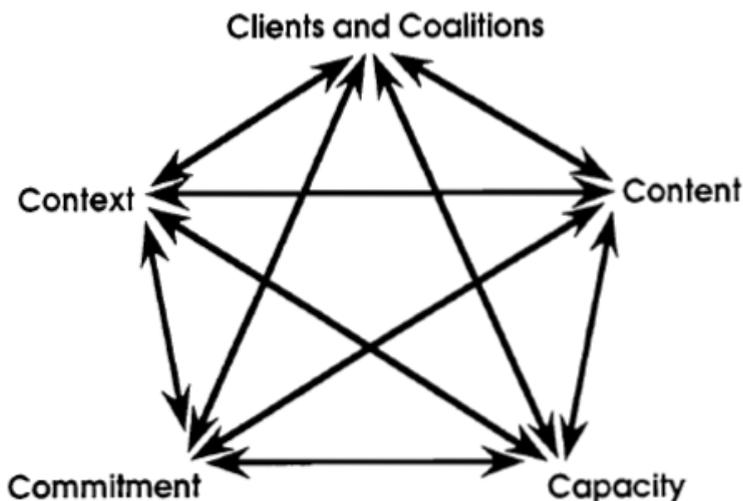
Por muito tempo a implementação de políticas públicas foi analisada sob duas perspectivas, a *top-down* e *botton-up*. A teoria *top-down* defendia que o sucesso da implementação era de responsabilidade dos agentes políticos, cabendo aos agentes administrativos a mera execução do que fora planejado. Ou seja, para os defensores da primeira teoria, a implementação bem-sucedida de uma política dependia tão somente de uma formulação adequada, e a implementação era uma mera consequência do processo que lhe deu origem (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Já os defensores da perspectiva *bottom-up* defendiam que o sucesso do processo de implementação dependia do nível de engajamento e capacidades dos agentes diretamente responsáveis pelo processo de implementação. Tais agentes, denominados burocratas de nível de rua (*street-level-bureaucracy*), seriam os responsáveis pela quantidade e qualidade de serviço público oferecido aos seus destinatários, especialmente em virtude do alto

grau de discricionariedade que possuem durante o processo de implementação (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2012).

Frente à dicotomia até então estabelecida, surge de uma terceira geração de estudiosos, que se preocupou em realizar uma abordagem menos normativa, compreendendo como a implementação ocorre de fato (PULZL; TREIB, 2007). Nesse contexto, Najam (1995) argumenta que a implementação é um processo dinâmico, e que não se limita a traduzir uma decisão em ação. Para ele, uma política pública pode ser transformada durante sua implementação, que ocorre por meio da interação de vários atores localizados em vários níveis da política (NAJAM, 1995).

Assim, Najam (1995) desenvolve um modelo analítico denominado Matriz dos 5Cs (5C Protocol), que consiste em um conjunto de cinco variáveis críticas e interligadas, com o objetivo de obter uma melhor compreensão da implementação (NAJAM, 1995). Essa matriz apresenta cinco variáveis interconectadas, as quais podem ser traduzidas como (1) conteúdo, (2) contexto, (3) compromisso, (4) capacidade e (5) clientes e coalizões (ZANI; COSTA, 2014).



(NAJAM, 1995)

Na Matriz dos 5Cs as variáveis são influenciadas umas pelas outras, embora esta influência possa variar de acordo com cada política específica. Isto significa que a variável conteúdo, por exemplo, pode ser alterada em

razão da falta de compromisso do implementador, de pressões de clientes e coalizões, da incapacidade administrativa, ou de um contexto inapropriado.

A variável conteúdo, segundo Najam (1995), refere-se aos objetivos da política, ao seu design, suas estratégias para que suas metas sejam alcançadas, bem como seus poderes remuneratórios, normativos ou coercitivos. Deve-se destacar, no entanto, que o conteúdo da política pode ser alterado pelas demais variáveis, tornando-se diferente do prescrito.

A variável contexto compreende aspectos sociais, econômicos, políticos e legais diretamente relacionados com a política executada. Contempla ainda os aspectos burocráticos, organizacionais e relações entre agências, focando o ambiente institucional da política.

A variável compromisso pode ser vista sob a perspectiva *bottom-up* ou *top-down*. Isto se dá porque aqueles que utilizam a proposta analítica do modelo *bottom-up* defendem que o compromisso por parte dos implementadores da política depende dos aspectos institucionais e do comportamento dos beneficiários/usuários da política. Neste caso, a discricionariedade do agente implementador seria um fator presente e relevante. Por outro lado, aqueles que defendem o modelo *top-down* alegam que as variáveis conteúdo e capacidade são capazes de exercer forte influência na variável compromisso, fazendo com que esta última seja controlada pelos formuladores da política. Neste sentido, Najam (1995) considera indispensável que haja disposição e compromisso não somente no nível de rua, mas em todos os níveis, como nos intermediários e políticos (formuladores).

A variável capacidade trata do potencial administrativo, humano e financeiro para a implementação da política. Contudo, o autor adverte que disponibilizar os recursos necessários muitas vezes é um grande desafio, sendo imperativo identificar as necessidades alocá-los eficientemente. Segundo Najam (1995), esta variável contempla ainda a incapacidade de implementar a política em função de excesso de trabalho, funcionários mal treinados, falta de informações e recursos financeiros e tecnológicos insuficientes.

Por fim, a variável clientes e coalizões refere-se aos grupos-alvo, aqueles a quem a política é entregue. Estes beneficiários e coalizões devem ser identificados e suas forças mapeadas para compreender sua influência nas demais variáveis.

Najam (1995) defende que a Matriz dos 5Cs é uma ferramenta para compreender as complexidades e as mudanças ocorridas nas políticas públicas durante sua implementação. Também destaca que, em função da particularidade de cada política pública, “algumas variáveis serão provavelmente mais manifestas e complexas em algumas situações do que em outras” (NAJAM, 1995, p. 55).

2. METODOLOGIA DA PESQUISA

Para análise da implementação da política de compras públicas sustentáveis no CEFET/RJ foi utilizado o método de estudo de caso, que, segundo Yin (2015), consiste em uma pesquisa empírica com vistas à compreensão em profundidade de um fenômeno contemporâneo em seu contexto real.

A coleta de dados foi baseada em entrevistas e pesquisa documental. Ao todo foram realizadas 10 entrevistas com funcionários da organização que possuíam relação com o processo de compras, como funcionários responsáveis pela especificação de materiais, bens e serviços, funcionários lotados nos setores de compras, fiscais de contratos e gestores. As entrevistas foram realizadas entre os meses de maio e setembro de 2018 e tiveram como base um roteiro semiestruturado, construído a partir da revisão bibliográfica sobre compras sustentáveis e o referencial teórico sobre implementação de políticas públicas.

Foram também analisados documentos institucionais capazes de indicar como as compras sustentáveis foram conduzidas pela organização. Assim, foram examinados, dentre outros, os Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI 2010-2014 e 2015-2019), Relatórios de Gestão (2010 a 2016), Editais de Licitação (2015 a 2018) e Documentos de Abertura de Processo de Compras (2018).

Para análise dos dados foi utilizado o método de combinações de padrões, que consiste na comparação entre padrões identificados antes da coleta de dados e padrões provenientes da descoberta empírica. Esse método permite a construção de uma matriz de categorias analíticas capaz de evidenciar os dados encontrados em campo (Yin, 2015).

A categorização dos dados foi baseada na Matriz dos 5Cs (Najam, 1995), por meio da qual foi possível entender de que maneira as variáveis

conteúdo, capacidade, contexto, compromisso, e cliente e coalizões se correlacionam com o processo de implementação da política de compras públicas sustentáveis na instituição analisada.

3. ANÁLISE DE RESULTADOS

3.1. VARIÁVEL CONTEÚDO

O Ministério do Meio Ambiente (2009) classifica as compras sustentáveis como aquisições de produtos e serviços que considerem em todos os seus processos aspectos ambientais, sociais e econômicos. Os Decretos nº 7.746/2012 e nº 9.178/2017, relacionados ao artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, estabelecem que os critérios de sustentabilidade devem ser exigidos nos editais de licitação por meio das especificações técnicas do objeto, das cláusulas que estabelecem as obrigações da contratada ou como requisito de habilitação das empresas que pretendem participar das licitações públicas. No entanto, apesar da existência do arcabouço jurídico referente às compras sustentáveis, muitas vezes esta política não se concretiza, conforme já apontado inicialmente.

Todo conjunto normativo referente à política de compras públicas sustentáveis permite classificá-la como uma política regulatória (LOWI, 1964), visto que busca estabelecer padrões de comportamento em organizações ou agentes, sejam eles públicos ou privados (SECCHI, 2015). Entretanto, a política de compras sustentáveis, apesar de seu caráter regulatório, carece em seu conteúdo de mecanismos que busquem garantir sua implementação.

Apesar do uso de tipologias de políticas públicas apresentar limitações, é importante destacar que sua compreensão se faz necessária visto que Najam (1995) defende que cada tipo de política exige desenhos específicos para a sua adequada implementação. O autor ainda aponta que geralmente as políticas regulatórias exigem forte capacidade de fiscalização e contextos estatais autoritários, afim de superar as preferências dos burocratas responsáveis pela implementação.

A falta de mecanismos que busquem a efetiva implementação desta política, em alguma medida, contribuiu para a baixa implementação das compras sustentáveis no órgão pesquisado. No CEFET/RJ, foi possível

verificar que a grande maioria dos funcionários que trabalham direta e indiretamente com a área de compras alegaram não ter conhecimento sobre a realização de compras sustentáveis na instituição ou declararam que tal política é inexistente no órgão.

Nem sei. O CEFET ele tem uma política? Tu *sabe* dizer se ele tem alguma política [de compras sustentáveis]? (Entrevistado 1 – Solicitante e Fiscal de Contrato)

Ainda não tive conhecimento ainda de nenhuma aquisição sustentável pelo CEFET. (Entrevistado 2 – Comprador)

A compra sustentável pra gente ela é bem, no nosso âmbito aqui no CEFET, ela é bem fraca. (Entrevistado 7 – Comprador)

De modo geral, os documentos analisados, bem como os relatos dos entrevistados, apontam que apesar do conteúdo da política prever a obrigatoriedade de inclusão de critérios sustentáveis nas compras públicas a organização ainda precisa avançar na inserção de critérios de sustentabilidade na especificação de materiais, bens e serviços.

3.2. VARIÁVEL CAPACIDADE

As capacidades das agências e de agentes responsáveis pela implementação de políticas públicas são fundamentais para que determinada política seja executada da maneira que foi formulada. Contudo, foi possível identificar durante a pesquisa pouco conhecimento por parte de trabalhadores entrevistados a respeito do conteúdo da política de compras sustentáveis. Tal afirmação pode ser corroborada pelo relato de um funcionário responsável pelas especificações de materiais, bens e serviços de uma das unidades do CEFET/RJ.

Eu não trabalho com compras, fico mais na área de solicitante, não tenho muito conhecimento dessa política. [...] É porque eu não tô envolvido com compras, né? Então eu não tenho muito conhecimento [de compras sustentáveis]. (Entrevistado 1 – Solicitante e Fiscal de Contrato)

Vale ressaltar, contudo, que a IN nº 01/2010 do MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) estabelece que as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas. Semelhantemente, o Decreto nº 7.746/2012, alterado pelo Decreto nº 9.178/2017, regulamenta a inserção de critérios e práticas de sustentabilidade por meio da especificação técnica do objeto. Essa situação torna evidente a responsabilidade dos funcionários solicitantes de materiais, bens e serviços na implementação da política das compras sustentáveis.

Grande parte dos entrevistados que trabalham nos setores de compras alegou ser necessário que os funcionários responsáveis pelas especificações dos materiais, bens e serviços tenham capacitação e, conseqüentemente, conhecimento do conteúdo da política de compras públicas sustentáveis.

[...] tem vários atores aqui, a gente não vai ter tempo pra falar de tudo isso, tanto daquele que enxergou uma necessidade, quem sabe um professor lá que tá no seu laboratório que precisa comprar lá o item x. Então, será que ele tem essa capacitação? [...] Fez algum curso que o qualificou pra lidar com esses critérios [de sustentabilidade]? (Entrevistado 5 – Gestor)

Com a finalidade de verificar como a instituição está capacitando seus funcionários quanto ao tema, buscou-se analisar os Planos Anuais de Capacitação do CEFET/RJ entre os anos de 2010 e 2018. Verificou-se que apenas no ano de 2016 houve uma capacitação específica sobre compras públicas sustentáveis. No entanto, segundo relato de um dos gestores da instituição, o curso não foi destinado aos funcionários responsáveis pelas especificações de materiais, bens e serviços, mas apenas aos trabalhadores dos setores de compras.

Nós tivemos aí algumas capacitações, só que essas capacitações elas foram diretamente ligadas a quem trabalha com compras. [...] Eu acho que nós tivemos uma aí [uma capacitação] em 2014, feito pelo pessoal do Jardim Botânico, né? Estávamos juntos. Mas eu lembro que eram só pessoas que estavam ligadas diretamente [com compras]. (Entrevistado 3 – Gestor)

Apesar do baixo número de cursos sobre o tema empreendidos pela instituição, foi possível identificar em alguns editais de licitação da instituição cláusulas contratuais que obrigam as empresas a adotar boas práticas de sustentabilidade. Entre as iniciativas é possível mencionar a racionalização do uso de substâncias tóxicas e poluentes, substituição de substâncias tóxicas por outras atóxicas ou de menor toxicidade, economia no consumo de energia e água, destinação adequada dos resíduos gerados nas atividades de limpeza, asseio e conservação, dentre outras.

A importância da capacitação de fiscais de contrato também foi destacada como relevante pelos entrevistados.

Quando esse material ou serviço ele é executado ou entregue aqui na unidade, o gestor do contrato, que eu acho que é aí o ponto, o gestor do contrato ele têm ciência, dá atenção, vai conseguir observar no decorrer do contrato se esses critérios foram ou não atendidos? Então eu acho que a capacitação tem ficado muito na formulação do edital. Alcança pouco quem concebe a necessidade, e em última análise, quem recebe e gerencia o contrato. (Entrevistado 5 – Gestor)

Em resumo, foi possível identificar que a baixa capacidade institucional na implementação da política de compras sustentáveis compromete sua efetividade na organização. Essa baixa capacidade se relaciona diretamente com o desconhecimento do conteúdo da política, situação que deve ser enfrentada pela instituição.

A identificação dos níveis de necessidades de capacitação, bem como a efetiva capacitação dos agentes implementadores é, segundo Najam (1995), indispensável para a execução de qualquer política pública. Desta forma, conclui-se que existe a necessidade de capacitação do corpo técnico do CEFET/RJ (incluindo solicitantes, fiscais de contrato, funcionários lotados nos setores de compras e gestores) para que as compras sustentáveis sejam efetivas na organização, como é preconizado na legislação.

3.3. VARIÁVEL CONTEXTO

Dois pontos relacionados ao contexto da política de compras públicas sustentáveis emergiram durante a coleta e análise de dados: a participação

dos órgãos de fiscalização e controle e o mercado fornecedor. Grande parte dos entrevistados reconheceu ser importante a participação dos órgãos de fiscalização e controle para que a política de compras públicas sustentáveis seja implementada.

Eu acho que a sustentabilidade está num processo de otimização. É bom quando vem um órgão de fora, um negócio assim e bate o martelo e: “Olha, eu quero desse jeito e pronto!” Aí a gente dá até um empurrãozinho pra frente. (Entrevistado 4 – Solicitante e Fiscal de Contrato)

No entanto, alguns entrevistados acreditam que esses órgãos geralmente preocupam-se mais com outras questões (como a economicidade das compras públicas) do que com a sustentabilidade. Esse posicionamento pode ser claramente identificado ao analisar o relato de um funcionário da instituição:

Olha, eu vou ser bem sincero, eu costumo assim, eu recebo, tipo um periódico, algumas atualizações do TCU no meu e-mail, e eu dificilmente vejo alguma jurisprudência nesse sentido da sustentabilidade. Acredito que exista, mas não é comum entendeu. E sinceramente não é algo, que ainda que seja cobrado, para mim não é algo que seja cobrado com tanta ênfase como em outras coisas, entendeu. Às vezes eles batem muito na tecla da economicidade, da legalidade, de outros princípios, mas a questão da sustentabilidade eu não vejo assim os órgãos de controle tratando com ênfase. Não vejo. (Entrevistado 8 – Comprador)

A relevância da participação dos órgãos de fiscalização e controle na implementação da política de compras sustentáveis está em consonância com o que Najam (1995) denomina de relação entre agências. Essas agências, que podem promover a cooperação, competição, conluio, ou coerção, precisam ser identificadas, ter suas dinâmicas e interesses compreendidos, além de suas relações com a agência principal analisadas. Isso porque o desempenho de qualquer agência implementadora de política pública é significativamente impactado por essas relações.

Sabe-se que os órgãos de fiscalização e controle, que promovem a coerção, estão buscando o cumprimento das normativas sobre compras sustentáveis, ainda que adotando medidas pedagógicas e recomendações. Entretanto, pelo fato de não haver notificações diretas ao órgão, há baixa efetividade da implementação desta política pública na instituição aqui pesquisada.

Verificou-se também que a maioria dos entrevistados acreditam que o mercado fornecedor de materiais, bens e serviços com características sustentáveis ainda se encontra prematuro, e que em alguma medida isso interfere nas compras sustentáveis.

O mercado acaba sendo mais reduzido, né? A oferta acaba sendo mais reduzida porque as empresas precisam de certificação, e tudo mais. (Entrevistado 1 v Solicitante e Fiscal de Contrato)

Como desdobramento da percepção de escassez de fornecedores, parte dos entrevistados destacou ser possível que os preços de materiais, bens e serviços com características sustentáveis sejam mais caros. Entretanto, relataram que tais preços se justificariam, visto que os ganhos sociais e ambientais seriam considerados nessas aquisições.

Então esse pagar caro, às vezes a linguagem cara, pode muito estar se atendo ao caráter econômico, mas não é caro social e não é caro ambientalmente dizendo. [...] Então, quando você pega esse caro e dilui ele nos critérios sociais, ambientais e econômicos, você vê que não tem nada de caro aí, pelo contrário. (Entrevistado 5 – Gestor)

Apesar dos relatos referentes à incipiência do mercado fornecedor e à possibilidade de preços mais elevados em função das características sustentáveis de materiais, bens e serviços, os entrevistados não acreditavam que tais fatores poderiam interferir de forma significativa na implementação da política de compras sustentáveis na instituição.

3.4. VARIÁVEL COMPROMISSO

Najam (1995) defende que a política pública que surge em função de uma conveniência política, e não em função de um efetivo compromisso

com a solução de um problema público, tende a não ser implementada por descomprometimento do topo. Ao mesmo tempo, se os burocratas (que se encontram na ponta e geralmente gozam de alto nível de discricionariedade) não estiverem comprometidos, frustrarão a política ou entregarão uma política divergente da formulada.

Sem desconsiderar a importância de analisar o compromisso dos formuladores da política pública, esta pesquisa focou o compromisso do CEFET/RJ e seus trabalhadores na implementação das compras públicas sustentáveis.

A política de gestão de resíduos sólidos guarda forte relação com a política de compras sustentáveis, visto que ambas as estão contidas na Instrução Normativa nº 10/2012 do MPOG, que estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável e da A3P (Agenda Ambiental na Administração Pública). Contudo, sob o ponto de vista organizacional, o que se percebe é um maior comprometimento do CEFET/RJ com a política de resíduos sólidos do que com as compras sustentáveis. Isso porque a política de gestão de resíduos sólidos possui destaque no planejamento organizacional e nos relatórios de gestão, diferentemente da política de compras sustentáveis. Esta percepção, construída por meio de análise documental, foi fortalecida pelo relato de alguns entrevistados.

Então, no CEFET, assim, essa questão [compras sustentáveis] é bem tímida mesmo. Algo assim mais forte que a gente viu hoje no CEFET dessa questão de sustentabilidade eu diria que nem acaba envolvendo diretamente licitações, mas existe uma comissão hoje no CEFET que é a Comissão de Coleta Seletiva Solidária, que a comissão Central pertence ao Maracanã (Entrevistado 8 – Comprador)

Especificamente sobre as compras, os formulários para solicitação de materiais, bens e serviços possuem indicação para que os solicitantes observem as legislações que tratam das compras sustentáveis. No entanto, a ausência de mecanismos institucionais de gestão e controle que determinem que tal medida seja respeitada faz com que as compras públicas caiam na discricionariedade dos solicitantes.

No que se refere à discricionariedade dos funcionários na implementação da política de compras sustentáveis na instituição, foi possível verificar que em alguns pregões eletrônicos os pregoeiros exigiram que empresas licitantes vencedoras encaminhassem Declaração de Sustentabilidade. Em outros casos, a licitação prosseguiu sem tal solicitação (mesmo que os editais de licitação assim exigissem). Esta constatação reforça a ideia de que o documento exigido não garante a compra sustentável, especialmente se houver falta de compromisso ou capacidade por parte do pregoeiro.

Durante as entrevistas não houve quem discordasse da importância das compras públicas sustentáveis. Da mesma forma, verificou-se que os documentos institucionais reconhecem a relevância da sustentabilidade. Contudo, é importante ampliar o comprometimento com a política de compras sustentáveis na alta administração do CEFET/RJ, incluindo essa temática entre os objetivos estratégicos, metas e indicadores de performance da instituição.

O compromisso com a política precisa estar difundido pela organização, sendo igualmente fundamental que os funcionários de baixo escalão estejam conscientes e capacitados para implementar as compras públicas sustentáveis. Inclusive, parte dos entrevistados acreditou que essa medida é indispensável para que a política seja implementada.

Acredito que o trabalho hoje da gente implementar isso de uma forma legal aqui no CEFET seria um trabalho de conscientização dos servidores, entendeu. Eu acho que esse seria o principal assim para mudar o pensamento das pessoas, alertar sobre importância disso. Eu acredito que a partir do momento que as pessoas, servidores, estiverem engajados, entenderem realmente necessidade de mudar o pensamento, mudar a cultura, implementar vai ser muito fácil. (Entrevistado 8 – Comprador)

3.5. VARIÁVEL CLIENTES E COALIZÕES

Diferentemente das demais variáveis, que se concentram na análise de aspectos políticos e burocráticos, esta variável tem seu foco em atores não estatais, com destaque para os beneficiários da política pública e coalizões de grupos de interesse. Por meio de seu poder de influência, esses

atores podem ser capazes de acelerar, desacelerar, redirecionar ou até mesmo parar o processo de implementação de determinada política pública (NAJAM, 1995).

Nesse sentido, buscou-se verificar junto aos entrevistados no CEFET/RJ em que medidas atores não ligados ao Estado ou à organização influenciam a implementação da política de compras sustentáveis. Como resultado verificou-se que a variável clientes e coalizões é a que menos exerce influência, a favor ou contra, na implementação da política.

De modo geral, os entrevistados relataram que percebem a sociedade cada vez mais fiscalizadora das atividades públicas, especialmente em função do mau uso de recursos públicos. No entanto, acerca da fiscalização da sociedade sobre a política de compras sustentáveis, os entrevistados relataram não perceberem qualquer interferência.

Tô imaginando que a sua pergunta vai nessa direção, ou seja: “tem órgãos públicos na minha cidade? Com quem eles contratam? Como eles têm as suas demandas? Quem tá lá recebendo esse material?” A sociedade não tem essa plena concepção. Na minha análise, não tem essa concepção. Acho que vai demorar algum tempo ainda pra que a sociedade, falando aqui de modo genérico, absorva esse papel que ela tem. (Entrevistado 5 – Gestor)

No que se refere à variável clientes e coalizões, deve ser considerado que a política de compras públicas sustentáveis é implementada por burocratas que não se encontram em nível de rua. Os burocratas de nível de rua são os responsáveis pela implementação da política que estão diretamente em contato com seus beneficiários, como médicos, policiais e professores. Tais agentes são constantemente pressionados pelas demandas e cobranças dos beneficiários, e tal relação é capaz de interferir na implementação da política. Já os burocratas responsáveis pela implementação da política de compras sustentáveis, apesar de estarem na ponta do processo, possuem pouca relação com os beneficiários da política (a sociedade como um todo por tratar-se de um benefício difuso) e, por não estarem a nível de rua, encontram-se menos suscetíveis às pressões advindas do público-alvo.

4. PERSPECTIVAS PARA AS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), publicada em junho de 2021, reforça a necessidade de a administração pública inserir com maior efetividade o tema da sustentabilidade em suas compras. O desenvolvimento nacional sustentável, que reaparece como um dos objetivos do processo licitatório, agora também é um dos princípios explícitos que deve orientar os processos de aquisições e contratações.

Além do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo e princípio, três novos dispositivos legais merecem destaque. Em primeiro lugar, o artigo 18, § 1º, estabelece que desde a fase preparatória dos processos licitatórios, mais especificamente nos estudos técnicos preliminares, os critérios de sustentabilidade devem ser observados, evidenciando possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras. Além disso, os requisitos de baixo consumo de energia, de outros recursos, e a previsão de logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicáveis, devem ser privilegiados.

Em segundo lugar, destaca-se a possibilidade de utilização do “melhor preço sustentável”, visto que a nova lei estabelece que, dentre outros critérios, o impacto ambiental do objeto licitado poderá ser considerado para a definição do menor dispêndio, desde que seja objetivamente mensurável. Este expediente, que ainda carece de regulamentação, permitirá à administração pública declarar como vencedor da licitação fornecedores que não ofereceram os menores lances, desde que, de forma objetiva, seus processos produtivos, ciclo de vida de seus produtos ou outros aspectos similares tenham menor impacto ambiental.

A Lei nº 14.133/2021 ainda prevê a possibilidade de editais de prestação de serviços estabelecerem um percentual mínimo de mão de obra constituída de mulheres vítimas de violência doméstica. Esta previsão, que também carece de regulamentação específica, trata da sustentabilidade no que se refere à sua dimensão social, muitas vezes negligenciada em função dos aspectos ambientais e econômicos.

Cabe pontuar que todo esforço da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos para avançar na inserção de critérios de sustentabilidade é

recomendável e bem-vindo. No entanto, como observado ao longo deste trabalho, outros aspectos para além dos previstos no conteúdo da política pública interferem na efetividade de sua implementação.

O compromisso da classe política em regulamentar as novas possibilidades apontadas pela legislação, uma atuação mais intensa dos órgãos de fiscalização e controle, e a conscientização e capacitação de servidores públicos responsáveis pela implementação das compras públicas revelam-se caminhos indispensáveis para que a sustentabilidade saia do papel e possa ser encontrada nos materiais, bens e serviços que vão beneficiar a sociedade.

CONCLUSÕES

Este artigo teve como objetivo analisar a implementação da política de compras públicas sustentáveis no CEFET/RJ a partir do referencial teórico e analítico fornecido pela Matriz dos 5Cs (NAJAM, 1995). Com a pesquisa foi possível verificar fortes influências das variáveis capacidade e compromisso na implementação da referida política pública.

A falta de capacitação de funcionários responsáveis pela inserção de critérios de sustentabilidade nas especificações de materiais, bens e serviços, faz com que a política pública não seja implementada como deveria na organização estudada. Já os funcionários responsáveis pela condução do processo de compras, que conhecem um pouco mais da política pública, dizem não possuir autonomia para alteração das especificações dos materiais solicitados, cabendo apenas prosseguir com os processos de compras.

Além do mais, verificou-se ausência de capacitação de funcionários responsáveis pelas fiscalizações de contratos, visto que estes são agentes capazes de fazer valer junto às empresas e prestadores de serviços as cláusulas contratuais estabelecidas em edital referente às obrigações de sustentabilidade. Esta ausência de capacitação reflete, em última análise, pouca capacidade e compromisso institucional para a implementação da referida política.

Nesse sentido, foi possível verificar um comprometimento institucional com questões relacionadas à sustentabilidade, especialmente no que se refere à política de gestão de resíduos sólidos. No entanto, não foi identificado o mesmo nível de compromisso com as compras sustentáveis. Quan-

to a isso, vale destacar a importância do comprometimento da alta gestão com a criação de objetivos, metas e indicadores de avaliação da política de compras sustentáveis, de modo que sua implementação não fique totalmente na discricionariedade dos agentes implementadores encontrados na linha de frente.

Em se tratando especificamente do compromisso individual dos trabalhadores do CEFET/RJ, o que se constatou foi opinião unânime quanto à importância da política. No entanto, em algumas licitações as declarações de sustentabilidade não foram exigidas, apontando o caráter meramente formal do documento e a pouca relevância atribuída a ele por parte de alguns pregoeiros.

As análises das interações das variáveis aqui apresentadas são capazes de apontar para algumas medidas necessárias a serem tomadas pelo topo (formuladores da política) e pela alta administração dos órgãos públicos.

Referente aos formuladores da política, é importante a regulamentação da legislação que trata das compras sustentáveis na administração pública, com a construção de salvaguardas para sua efetiva implementação e fortalecimento dos órgãos de fiscalização e controle. Já no que se refere às medidas da alta administração dos órgãos públicos, é importante que gestores estabeleçam políticas institucionais que insiram as compras sustentáveis em seus planejamentos estratégicos, desenvolvam cultura organizacional e capacitações sobre o tema. Além disso, seria adequado a criação de mecanismos de avaliação da implementação da política de compras públicas sustentáveis.

Sobre o CEFET/RJ, instituição aqui analisada, considera-se necessário ampliar as iniciativas de capacitação sobre a política e os mecanismos de comprometimento com a pauta sustentável, que já está presente na organização, mas que possui espaço para sua ampliação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 7.746/2012**. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 9.178/2017**. Altera o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, 2017.

- BRASIL. **Lei nº 8.666/1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, 1993.
- BRASIL. **Lei nº 12.349/2010**. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 2010.
- BRASIL. **Lei nº 14.133/2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2021.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage, 1980.
- LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARRIA, C. A. (org.). **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática**. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.
- LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964.
- MMA. **Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)**. Cartilha da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental. 5. ed. rev. e atual., Brasília – DF, 2009.
- NAJAM, A. **Learning from the literature on policy implementation: a synthesis perspective**. Luxemburgo: International Institute for Applied Systems Analysis, 1995.
- NEPP. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final**. Campinas, 1999.

- PULZL, H.; TREIB, O. Implementing Public Policy. *In*: FISCHER, F.; MILLE, G. J. (eds.). **Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods**. Boca Raton, NW: Taylor & Francis Group, 2007.
- RIBEIRO, C.; JÚNIOR, E. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, n. 14, p. 265-287, 2014.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- TCU, **Relatório Anual de Atividades: 2017**. Brasília, 2018.
- YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- ZANI, F.; COSTA, F. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – novas perspectivas de análise. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2014.

PERCURSO DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À SAÚDE DO SERVIDOR PÚBLICO: DOS PRIMÓRDIOS ATÉ UMA DÉCADA DE CRIAÇÃO

Nancy Vieira Ferreira¹¹

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Atenção à Saúde do Servidor Público completa uma década e ainda está em fase de construção, de implantação e de avaliação em projetos piloto para posteriores ajustes. Contudo ela representa um ganho para o trabalhador que é servidor público e que sempre foi excluído do direito ao cuidado à saúde e segurança no ambiente de trabalho.

Mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que define a Saúde como um direito fundamental para todos, o servidor público permanece alijado desse processo em muitos setores da administração pública.

A partir de revisão bibliográfica com componente histórico, vislumbra-se um processo antigo de reivindicação por direitos conquistados inicialmente pelos trabalhadores celetistas brasileiros. Processo esse que ora avança ora estagna ou retrocede mediante o momento político do país e questões socioeconômicas. Discute-se a dificuldade da criação de diretrizes unificadas para a criação de uma Política Nacional de Atenção à

11 Médica, Mestre em Saúde Pública pela FIOCRUZ.

Saúde do Servidor Público. Tanto por questões de oscilação de recursos financeiros e humanos para elaboração e realização da mesma quanto pela própria dimensão de diversas funções públicas e suas peculiaridades.

Ainda perpassa por questões de âmbitos diferentes de gestões públicas: federal, estaduais e municipais num país continental. Culmina que tudo depende da capacidade de organização da sociedade como um todo e seus representantes legais e especialmente os servidores públicos das esferas federal, estadual e municipal para alavancarem e ou aderirem à Política Nacional de Atenção à Saúde de mobilizarem para a sensibilização dos gestores e dos poderes públicos nos âmbitos todos os Servidores Públicos Brasileiros civis e militares, quer do Executivo, Legislativo e Judiciário.

1. A SAÚDE COMO DIREITO

1.1. CONCEITO DE SAÚDE

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), Saúde é um estado completo de bem-estar físico, mental e social e não apenas ausência de doenças. Percebe-se o conceito de qualidade de vida com pontos semelhantes com a definição da Saúde pela OMS.

Há os determinantes da Saúde que são os hábitos e estilo de vida e comportamentais individuais e coletivos. Além da clássica influência do meio social e físico (moradia, transporte, local de trabalho) e questões econômicas decorrentes do grau de escolaridade e do trabalho desempenhado pelas pessoas.

1.2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL E SAÚDE

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece em seu sexto artigo que a Saúde é um direito social. E ainda considera a educação, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados como direitos sociais.

O artigo número 6 da CF se aproxima muito da ampla definição de Saúde pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

O artigo 196 da CF dispõe que “a Saúde é direito de todos e dever do Estado”. E ainda explicita os mecanismos pelos quais o estado deve garan-

tir o direito à Saúde, ou seja, por políticas econômicas e sociais que visem a redução do risco de enfermidades e outros agravos à saúde. Este artigo mostra os princípios embrionários do Sistema Único de Saúde (SUS) que são a universalidade, integralidade e equidade, pois o mesmo estabelece que as ações de prevenção, promoção e recuperação da Saúde devem seguir a lógica do acesso universal e igualitário.

Os demais princípios doutrinários do SUS são a descentralização, regionalização, hierarquização e participação popular.

2. SERVIDOR PÚBLICO

2.1. DEFINIÇÃO

Servidores públicos são pessoas físicas que ocupam cargos e funções da Administração Pública.

2.2. ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO

O Estatuto dos Servidores Públicos representa a norma que disciplina e regulamenta o regime jurídico dos servidores públicos civis e seus direitos e deveres. Os servidores públicos civis, após concurso público, recebem o provimento e a investidura em cargos públicos de entidades que integram a Administração Pública Direta, as autarquias e as fundações públicas.

Além do Estatuto dos Servidores Públicos da União, há os estatutos específicos das esferas estaduais e municipais de cada Estado e de cada prefeitura em todo o território brasileiro.

2.3. DIFERENÇAS DE CONTRATOS DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO

De acordo com a Emenda Constitucional (EC) número 19 há três modalidades de servidores públicos: servidores estatutários, empregados públicos e temporários. O servidor estatutário é admitido por aprovação em concurso público de provas e títulos. E seu exercício da função é regido por estatuto (eis o motivo da denominação estatutário) e atua no âmbito federal, estadual ou municipal.

Já o empregado público é admitido por aprovação em concurso público, porém é regido pela Consolidação das Leis de Trabalho (CLT).

E o servidor temporário é o que ocupa cargo comissionado ou de excepcional interesse público.

3. CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

3.1. DIMENSÃO DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) data da era do Estado Novo e é promulgada pelo presidente Getúlio Vargas pelo Decreto Lei número 5.452 de 01 de maio de 1943. A CLT é Lei basilar do Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho. Estabelece direitos fundamentais aos trabalhadores de carteira assinada (celetistas) tais como descanso semanal remunerado, direito a férias e 13- salário, salário-mínimo para a função laboral, salário família, licenças maternidade e paternidade, adicional para atividades insalubres ou perigosas.

Diferentemente dos servidores públicos estatutários, os trabalhadores celetistas ainda têm direito à indenização em caso de demissão sem justa causa, seguro desemprego, seguro contra acidente de trabalho e Fundo de Garantia do tempo de Serviço (FGTS).

Por ser uma consolidação de muitas leis vigentes à época de sua criação, a CLT é bem ampla e delimita leis trabalhistas e regula as relações de trabalho. Ademais estabelece ações para a Segurança e Medicina do Trabalho, organização sindical, preconiza multas e infrações nas relações de trabalho e regula ações para a Justiça do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho e os acordos e convenções coletivas e também para os processos trabalhistas.

Contudo, nas últimas décadas, a CLT recebe emendas e modificações. Sendo a mais drástica a Reforma Trabalhista de 2017. E recentemente na vigência da pandemia covid19, a Medida Provisória número 905/2019 faz alterações na CLT através do contrato “Verde e Amarelo”.

3.2. NORMAS REGULAMENTADORAS

A Lei número 6.514 de 22 de dezembro de 1977 dispõe sobre as Normas Regulamentadoras (NR) que complementam o Capítulo V (Da

Segurança e Medicina do Trabalho) da CLT. Em junho de 1978, o Ministério do Trabalho publica as primeiras NR através da portaria número 3.214. A partir do final da década de 70 surgem outras normas regulamentadoras cujo objetivo das mesmas é garantir a prevenção de riscos à saúde e segurança nos ambientes de trabalho dos trabalhadores celetistas.

A atual Secretaria Especial de Previdência e Trabalho adota o sistema tripartite paritário preconizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a revisão e criação de novas Normas Regulamentadoras.

No Brasil existem 37 Normas Regulamentadoras:

- NR1 Aborda sobre disposições e regras gerais;
- NR2 Inspeção prévia (revogada);
- NR3 Interdição ou embargo;
- NR4 Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SEESMT). Essa importante NR define e dimensiona as equipes multiprofissionais para o desenvolvimento fundamental de prevenção de riscos e agravos à saúde e promoção à saúde de trabalhadores;
- NR5 Comissão Interna de Prevenção e de Acidentes (CIPA);
- NR6 Equipamento de Proteção Individual (EPI);
- NR7 Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO). O PCMSO é uma NR importantíssima de ação do médico do trabalho e de toda a equipe de Saúde do trabalho (enfermeiro, técnico de enfermagem etc.);
- NR8 Edificações;
- NR9 Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA);
- NR10 Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade;
- NR11 Transporte, Movimentação, Armazenamento e Manuseio de Materiais;
- NR12 Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos;
- NR13 Caldeiras, Vasos de Pressão e Tubulações e Tanques Metálicos de Armazenamento;
- NR14 Fornos;
- NR15 Atividades e Operações Insalubres;
- NR16 Atividades e Operações Perigosas;
- NR17 Ergonomia;
- NR18 Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria de Construção;

- NR19 Explosivos;
- NR20 Segurança e Saúde no Trabalho com Inflamáveis e Combustíveis;
- NR21 Trabalhos a Céu Aberto;
- NR22 Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração;
- NR23 Proteção contra Incêndios;
- NR24 Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho;
- NR25 Resíduos Industriais;
- NR26 Sinalização de Segurança;
- NR27 Registro Profissional do Técnico de Segurança do Trabalho (revogada);
- NR28 Fiscalização e Penalidades;
- NR29 Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Portuário;
- NR30 Segurança e Saúde no Trabalho Aquaviário;
- NR31 Segurança e Saúde no Trabalho em Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Exploração Florestal e Aquicultura;
- NR32 Segurança e Saúde no Trabalho em Serviços de Saúde;
- NR33 Segurança e Saúde nos Trabalhos em Espaços Confinados;
- NR34 Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria de Construção, Preparação e Desmonte Naval;
- NR35 Trabalho em Altura;
- NR36 Segurança e Saúde no Trabalho em Empresas de Abate e Processamentos de Carne e Derivados;
- NR37 Segurança e Saúde em Plataformas de Petróleo.

3.3. CELETISTA NO SERVIÇO PÚBLICO E O ESTATUTÁRIO

No momento contemporâneo, os servidores públicos brasileiros são classificados como estatutários, celetistas e temporários. Contudo, Wilson (2015) afirma que somente celetistas são amparados por normas regulamentadoras de saúde e segurança ocupacional contempladas pela CLT. Sendo assim, servidores estatutários e temporários estão excluídos por não terem normas semelhantes de proteção, o que fere o princípio constitucional da isonomia.

A CF de 1988 pauta-se sobre o princípio da isonomia, pelo qual todos são iguais perante a lei. Logo, o direito social à saúde previsto no artigo

6- reforça que é um direito de todos, inclusive de quaisquer trabalhadores independentes de seus regimes de contratação.

4. MEDICINA DO TRABALHO

4.1. ORIGEM

Bernardino Ramazzini publica em 1700 o primeiro trabalho sobre doenças relacionadas ao trabalho. Em seu livro *De morbis artificum diatriba*, Ramazzini descreve de forma objetiva mais de cinquenta patologias relacionadas ao processo de trabalho. E ressalta a importância de os médicos perguntarem aos pacientes sobre suas profissões e conhecerem as ocupações laborais pregressas e atual dos mesmos para estabelecerem um diagnóstico adequado.

4.2. TRAJETÓRIA

Ramazzini é considerado o Pai da Medicina do Trabalho. No entanto, a Medicina do Trabalho recebe impulso e valor no século XVIII. As formas diferenciadas e mais aceleradas de produzir, trabalhar e viver das pessoas com a chamada Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra, vislumbram a necessidade da presença do médico do trabalho.

E com a incorporação de novos instrumentos de trabalho e processos de produção e participação e pressão de movimentos sociais e reivindicações dos trabalhadores e seus líderes representantes, surge o campo interdisciplinar da Saúde Ocupacional.

O campo da Saúde Ocupacional evolui gradativamente para uma interseção de saberes com enfoque multidisciplinar e surge *a posteriori* a lógica atual da Saúde dos Trabalhadores.

5. POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE DOS TRABALHADORES

Em 1993 é criado o Grupo Executivo Interministerial em Saúde do Trabalhador (GEISAT) com o intuito de elaborar e construir normas regulatórias e de monitoramento das relações de trabalho e o processo

de trabalho e de saúde-doença dos trabalhadores, inclusive os servidores públicos.

E em 2009 reúnem-se representantes de servidores públicos estatutários federais e de trabalhadores celetistas no Fórum Permanente da saúde do Trabalhador com propósitos de encontros e discussões frequentes. Fórum este relevante para contribuição da sensibilização da construção tanto da Política Nacional dos Trabalhadores quanto depois para a idealização da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Servidores Públicos Federais.

A Portaria número 1.823, de 23 de agosto de 2012, institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT). Tem como objetivo definir os princípios, as diretrizes e as estratégias a serem observadas nas três esferas de gestão do SUS (federal, estadual e municipal) para estabelecerem ações de atenção integral à saúde do trabalhador com ênfase na prevenção e redução de riscos e morbimortalidade por enfermidades relacionadas ao ambiente e processo de trabalho.

As diretrizes e princípios essenciais da Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora são: universalidade; integralidade; participação dos trabalhadores e do controle social; descentralização; hierarquização; equidade e precaução.

6. POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À SAÚDE DO SERVIDOR PÚBLICO

Martins *et al.* (2016) ressaltam que a partir da Lei número 8.112, de 1990 (Regime Jurídico Único), passa a oficialmente existir o direito à contemplação da proteção à saúde do servidor público estatutário. E que antes somente os trabalhadores celetistas recebem acesso à proteção e promoção da saúde pelas Normas Regulamentadoras (NR).

Barros de Oliveira e Fadel de Vasconcellos (2000) discutem sobre o contexto da Reforma Sanitária anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, no que se refere ao campo da Saúde dos Trabalhadores, cujo ápice é a I Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador.

No âmbito da Administração Pública, a inexistência de uma política nacional de saúde voltada ao servidor público propicia a criação e estruturação de serviços de saúde e periciais com critérios próprios sem se dialo-

garem. Após muitas ações e reivindicações participativas de trabalhadores servidores públicos, é criado um Subsistema de atenção à Saúde do Servidor (SIASS). Ressalta-se que só do servidor público federal.

A estruturação do SIASS é inovadora, pois pela primeira vez propõe a integração de três eixos fundamentais Promoção e Vigilância à Saúde, Assistência à Saúde e Perícia Médica. E todas as informações advindas desse tripé Promoção (com dados epidemiológicos), Assistência e Perícia Médica são trabalhadas pelo Sistema Integrado de Informações em Saúde (SIAPE-SAÚDE) inicialmente em projeto-piloto. O intuito é formar uma rede nacional integrada de serviços de saúde do servidor público.

Quanto ao processo de discussão da Política Nacional à Saúde do Servidor Público há destaques para ações no Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP) e Minas Gerais (MG). Servidores públicos federais organizados no Rio de Janeiro e São Paulo criam grupos de trabalho com reuniões regulares há duas décadas, respectivamente a Comissão Interna de Saúde do Servidor (CISS) e a Comissão de Saúde do Trabalhador (COMSAT).

Registra-se que o Estado do Rio de Janeiro concentra cerca de 20% dos servidores públicos federais. Segundo Wilson (1995), a prefeitura de Diadema (SP) cria em 1995 o Serviço Especializado de Saúde e Medicina do Trabalho, no qual atende sete mil servidores, integrando as áreas de Saúde e Segurança no Trabalho. Com promoção à saúde através de ginástica laboral e alongamento, projeto Pausa Saudável, campanhas de vacinação, programas antitabagismo e grupo de apoio e recuperação de narcotizados e alcoolistas (GUARANA), programa de controle da hipertensão arterial e hipercolesterolemia e palestras de vários temas de Educação em Saúde.

Mato Grosso do Sul e Minas Gerais também possuem núcleos de ação multidisciplinar de Saúde do Trabalhador para promoção da saúde e segurança do servidor público municipal de algumas prefeituras, por exemplo, Três Lagoas e Betim.

A Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Federal realizada em 2009 é primordial para a elaboração de muitas diretrizes, portarias normativas e leis federais voltadas para a Saúde de seus servidores públicos civis.

7. MARCOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À SAÚDE DO SERVIDOR PÚBLICO

7.1. DECRETO N. 6.833, DE 29 DE ABRIL DE 2009

Este decreto cria o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal (SIASS).

7.2. PORTARIA NORMATIVA N. 3, DE 7 DE MAIO DE 2010

Estabelece orientações básicas sobre a Norma Operacional da Saúde do Servidor (NOSS) aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (SIPEC). Seu objetivo é definir diretrizes gerais para as ações de vigilância aos ambientes e processos de trabalho e promoção à saúde do servidor público federal.

Nomeia a Secretaria de Recursos Humanos com seu Departamento de Saúde, Previdência e Benefícios do Servidor (DESAP) como responsáveis para a implementação da Portaria Normativa.

Esta norma é bem ampla e contempla situações de acidentes de trabalho, ambiente de trabalho, condições de trabalho, equipe multiprofissional, organização do trabalho, prevenção, proteção e promoção à saúde do servidor público federal. Além de detecção dos riscos presentes e vigilância em saúde do servidor.

Martins *et al.* (2016) destacam que esta portaria normativa permite a participação do servidor público federal nas etapas decisórias com possibilidade de darem sugestões para melhoria do processo de trabalho e do processo saúde-doença.

7.3. PORTARIA NORMATIVA N. 3, DE 25 DE MARÇO DE 2013

Estabelece as diretrizes gerais de promoção à Saúde do Servidor Público Federal, que visam orientar os órgãos e entidades do Sistema de Pessoa Civil da Administração Federal (SIPEC).

Essas diretrizes integram o conjunto de ações da Política Nacional de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal (PNASS), prevista no decreto número 6.833 de 29/04/2009. As diretrizes visam instrumentalizar o subsídio de políticas e projetos de promoção à saúde e qualidade de vida no ambiente de trabalho. Com o somatório das gestões de saúde, de recursos humanos e da segurança no trabalho aliados à gestão participativa dos servidores públicos. Dá ênfase à educação em saúde, prevenção de riscos e agravos e danos à saúde do servidor, ao estímulo dos mecanismos de proteção da saúde e do controle de morbidade de determinadas doenças.

Temas de interesse que englobam o dia a dia dos servidores públicos são discutidos pela vertente da educação em saúde. Desde a alimentação saudável, cuidado integral em saúde, prática de atividade física até mediação de conflitos e prevenção de acidentes e envelhecimento ativo com preparação para a futura aposentadoria.

7.4. PORTARIA NORMATIVA N. 2.293, DE 23 DE OUTUBRO DE 2014

O Ministério da Saúde (MS) estabelece diretrizes para promover a atenção à saúde do servidor público a partir da Norma Operacional da saúde do Servidor (NOSS), das legislações da organização Internacional do Trabalho (OIT), da política Nacional de Saúde do Trabalhador, de orientações normativas de 2013 sobre insalubridade, periculosidade e outros direitos, da Portaria Normativa de 2013 de promoção à saúde do servidor público federal e demais arcabouços jurídicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promoção à saúde com ações feitas para melhoras ambientes de trabalho, organizações e processos de trabalho, amplia simultaneamente os esforços governamentais e dos próprios servidores a melhorias. Grifa-se hábitos de vida e ambientes de trabalho saudáveis com a construção da cultura de valorização da saúde para controle e redução da morbimortalidade.

Contudo, observa-se que em geral no âmbito do serviço público prevalece a preocupação gerencial de controle dos recursos humanos e do ab-

senteísmo devido às doenças dos servidores públicos. O foco é o controle da falta ao trabalho e em detrimento de propiciarem estudos e programas sobre situação da saúde dos mesmos, dos processos de trabalho e processos saúde-doença e da satisfação com o trabalho. Sendo assim, o investimento em promoção à saúde dos servidores públicos ainda é relegado para segundo plano ou para depois, um dia quem sabe.

Sabe-se que a Lei 8.112, de 1990, institui a obrigatoriedade do exame médico periódico para os servidores públicos assim como é para os celetistas. Entretanto, esse direito à saúde de todos os servidores públicos no Brasil permanece não contemplado. Vasconcellos e Machado (2011) abordam sobre a necessidade da construção de uma política de Estado e todo o processo histórico até a elaboração da Política Nacional de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal. Entretanto, fica evidente a lacuna de negação ao direito fundamental à saúde sofrida por milhares de servidores públicos estaduais e municipais por não estarem ao menos alinhados de forma embrionária com a política nacional de atenção à Saúde dos Servidores Públicos.

Martins *et al.* trazem o conceito de saúde integral do trabalhador como direito à saúde como cidadão pleno. Sabe-se que alguns estados e prefeituras oferecem planos de saúde a seus servidores públicos em forma de coparticipação e alguns serviços públicos possuem projetos de pontuais de valorização do servidor.

Urge organização de servidores públicos estaduais e municipais para sensibilização dos gestores públicos e dos demais entes públicos nas esferas do Executivo, Legislativo e Judiciário para se alinharem à Política Nacional de Atenção à Saúde do Servidor Público e desenvolverem seus próprios programas de prevenção, promoção e recuperação da saúde de seus respectivos servidores estaduais e municipais.

O importante é garantir o direito constitucional social e fundamental à saúde a todos os servidores públicos civis e militares de todas as instâncias públicas.

REFERÊNCIAS

BARROS DE OLIVEIRA, M. H.; FADEL DE VASCONCELLOS, L.
C. As Políticas Públicas Brasileiras de Saúde do Trabalhador: Tem-

pos de Avaliação. **Rev. Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 25, p. 92-103, 2000.

BRASIL. **CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS TRABALHISTAS**, 1943.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. 19. ed. atual. DOU, 2019.

BRASIL. **DECRETO NÚMERO 6.833**, 2009.

BRASIL. **LEI NÚMERO 6.514: NORMAS REGULAMENTADORAS**, 1977.

BRASIL. **LEI NÚMERO 8080**, 1990.

BRASIL. **PORTARIA NORMATIVA NÚMERO 3**, 2010.

BRASIL. **PORTARIA NORMATIVA NÚMERO 1.823**, 2012.

BRASIL. **PORTARIA NORMATIVA NÚMERO 3**, 2013.

BRASIL. MIN. SAÚDE. **PORTARIA NORMATIVA NÚMERO 2.293**, 2014.

MACHADO, J. M. H.; VASCONCELLOS, L. Política Nacional de Saúde do Trabalhador: Ampliação do Objeto em Direção a uma Política de Estado. *In*: MINAYO GOMES, C.; MACHADO, J. M. H. (org.). **Saúde do Trabalhador na Sociedade Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2011.

MARTINS, M. I. C. *et al.* A Política de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal no Brasil: Atores, Trajetórias e Desafios. **Rev. Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, maio 2017.

VIANA, A. **A Participação Social dos Trabalhadores do Serviço Público Federal no Rio de Janeiro na Luta pela Saúde e o Fórum SIASS/RJ: um Olhar sob a Perspectiva da Saúde do Trabalhador**. 2017. Dissertação (Mestrado) – FIOCRUZ, Rio de Janeiro.

WILSON, J. Saúde e Segurança do Trabalho no Serviço Público: uma Reflexão à Luz da Constituição Federal. **jusbrasil**. Disponível em jwwilsonsr.jusbrasil.com.br

PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL E PROGRAMA ALIMENTA BRASIL EM CONTRASTE AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

*Mirian Cozer*¹²

INTRODUÇÃO

A existência de grandes grupos populacionais em situação de vulnerabilidade econômica e social nos dias atuais revela sistemas políticos ineficientes no sentido de incorporar o conjunto da população à cidadania (PASE; MELO, 2017). Isto posto, as políticas públicas, desenvolvidas nas três esferas de governo, visam solucionar problemas de interesse público, atendendo a grande parte da sociedade, buscando assegurar o bem-estar social, as necessidades fundamentais do indivíduo, e os direitos de cidadania, sendo decisões e ações governamentais que abrangem ações estatais em áreas diversificadas, tais como saúde, educação, transporte, habitação, reforma agrária, entre outras (MACEDO *et al.*, 2017).

No Brasil, tais ações ganham força com a Constituição Federal de 1988, momento em que é institucionalizado a obrigatoriedade do Estado na promoção, proteção e defesa dos direitos sociais, dando primazia ao Sistema de Proteção Social Brasileiro (SOUZA; FREIRE; ALCHORNE, 2019). Contudo, a criação de ações estatais, na instituição de Progra-

12 Doutoranda em Desenvolvimento Regional do PPGDR da UTFPR campus de Pato Branco, Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional do PGDR Unioeste campus de Francisco Beltrão, Nutricionista pela Unicentro campus Guarapuava.

mas de Transferência de Renda só entram na agenda pública a partir de 1991 com o Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, ganhando destaque a partir do ano 2003 (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

Nos últimos anos, novas formas de intervenção estatal contra a pobreza estão sendo implementadas, especialmente sob a forma de políticas sociais focalizadas nos grupos mais vulneráveis da população, como os programas de transferências condicionadas de renda (BICHIR, 2010). As políticas sociais, nesse contexto, ocorrem em diversos países da América Latina, destacando-se, por sua relevância em análises comparativas internacionais, os programas existentes no México (Oportunidades) e no Chile (Chile Solidário).

Considerando que o Brasil é um país atrasado economicamente em comparação aos países desenvolvidos do globo, Ferreira e Cebolão (2020) destacam que tal atraso resultou em desigualdades sociais, situações de vulnerabilidade e fragilidade da população. Para isso, as políticas públicas são importantes aliadas do poder público no enfrentamento dessas discordâncias. Nesse contexto, têm-se programas de transferência de renda condicionada que representam um modelo de políticas públicas surgido nos anos 1990 (POERSCHKE; JARDIM; PAULI, 2020). Esses programas realizam transferências de renda para famílias, de forma focalizada, condicionando os beneficiários a cumprir compromissos para receberem seus benefícios (SOUZA; OSORIO; PAIVA; SOARES, 2019).

Posto isto, este artigo visa elucidar as nuances do Programa Bolsa Família (PBF) e Programa Auxílio Brasil e Programa Alimenta Brasil (PAB), políticas públicas que buscam possibilitar aos seus beneficiários a ampliação dos direitos básicos de cidadão, propiciando assim diminuir a pobreza e a desigualdade social (SILVA; SILVA, 2021).

Mas até chegar ao Programa Bolsa Família, o Brasil percorreu uma trajetória de programas de transferência de renda, iniciado em 1991, proposto pelo senador Eduardo Suplicy, o Programa de Garantia de Renda Mínima (PRGM), objetivando garantir a transferência de uma renda mínima a todos os cidadãos com mais de 25 anos que tivessem seus rendimentos dentro de uma faixa de renda pré-estabelecida. A proposta também tinha como previsão, inicialmente, a substituição das entidades de política social em conformidade à implantação do referido programa. Em 1995, foi criado o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), de caráter complementar ao PRGM. Então, em 1996, o Governo Federal criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

(PETI). No ano de 1997 foi instituído o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sendo no ano seguinte regulamentado, e em 1999 iniciado sua implementação como Bolsa Escola (SILVA, YAZBEK; GIOVANNI, 2007), sancionada em 2001 através da Lei nº 10,219 vinculando Programa Nacional de Renda Mínima à educação. Nesse mesmo período é criado os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, Benefício de Prestação Continuada, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (SOUZA; FREIRE; ALCHORNE, 2019).

Em 2003, há a elaboração do Programa Fome Zero, tendo como meta de erradicação da pobreza por meio do Programa Bolsa Família, que unificou os programas criados a partir de 2001. Souza, Freire e Alchorne (2019) ressaltam que essa unificação se situa no âmbito da prioridade de combate à fome e à pobreza, mediante responsabilidade partilhada entre a União, Estados e municípios.

A partir do percurso histórico prosseguido pelo Brasil enquanto programas de transferência de renda, segue-se o proposto nesse manuscrito em que será abordado, inicialmente, o Programa Bolsa Família. Na sequência, buscar-se-á explicar sobre o novo Programa Auxílio Brasil e Programa Alimenta Brasil, finalizando com reflexões referentes à transição dos programas citados.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um estudo descritivo com procedimentos investigativos baseados numa pesquisa elaborada a partir de materiais já publicados. Gil (1991) salienta que estudos dessa natureza têm como objetivo descrever as características de determinada população ou fenômeno ou, então, estabelecer relações entre as variáveis estudadas.

Trata-se de uma análise da Lei 10.836, de 2004, e da Medida Provisória (MP) nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.

DESENVOLVIMENTO

1. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 132, de 2003, posteriormente convertida na Lei 10.836, de 2004, com a fina-

lidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal (BRASIL, 2004).

Consiste em um programa social de transferência direta de renda com condicionalidades no plano da educação, saúde e assistência social, que visa auxiliar financeiramente famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza (MINISTÉRIO DA CIDADANIA). O Programa Bolsa Família delimita-se em três eixos de atuação: o auxílio financeiro, através da transferência de renda; o acesso a serviços públicos como saúde, educação, segurança alimentar e assistência social; coordenação conjunta com os três poderes da nação, a fim de apoiar essas famílias, promovendo a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2015).

O Programa Bolsa Família possui dois tipos de benefícios e as quantidades que cada família recebe dependem da estrutura e da renda familiar, esse valor recebido por mês é a soma de vários tipos de benefícios previstos no Programa Bolsa Família (LOPES; SILVA; SOUZA, 2020).

O Programa Bolsa Família trouxe mudanças significativas no enfrentamento da pobreza e emancipação das famílias juntamente ao acesso a direitos sociais. É necessário ressaltar que essa inserção deu grande ênfase a publicações de pesquisas acadêmicas que tratam da temática (MACEDO *et al.*, 2017).

O Programa Bolsa Família busca beneficiar famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal por pessoa de no máximo até R\$ 85,00, assim como famílias pobres, com renda mensal por pessoa de R\$ 85,01 a R\$ 170,00. Tendo como finalidade, garantir para os beneficiários o direito humano à alimentação adequada, à educação e à saúde. Para que as famílias beneficiárias tenham acesso a esse programa, é preciso que as mesmas cumpram algumas condicionalidades, que diz respeito à educação, saúde e assistência social, relacionadas ao: exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar, entre outras que podem ser previstas em regulamento (BRASIL, MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021).

As exigências de contrapartidas, conforme Monerrat (2007), é o desenho central do Programa Bolsa Família e isso faz com que se gerem muitas polêmicas, pois ao mesmo tempo em que há o reconhecimento de que essas exigências têm potencial de pressionar o acesso aos serviços

de educação, saúde e assistência social, também se apresentam como uma obrigação a ser cumprida pelo usuário, no que diz respeito a esses serviços.

Tipos de benefícios, valores e beneficiários do Programa Bolsa Família perfazem:

Benefício Básico: Famílias extremamente pobres, com valores de repasse, correspondentes a fevereiro de 2021, tendo como base o Decreto nº 9.396 de 30 de maio de 2018 é de R\$ 89,00.

Benefício Variável (até 5 por família): Criança ou adolescente de 0 a 15 anos, com repasse de R\$ 41,00, sendo exigido a comprovação da frequência escolar; A gestantes são repassadas nove parcelas mensais de R\$ 41,00; Nutriz recebem seis parcelas mensais de R\$ 41,00, também; Adolescente com idade entre 16 e 17 anos, seguindo o atendimento da condicionalidade de frequência escolar; e para superação da extrema pobreza trata-se de um valor calculado individualmente para cada família nessa condição.

O Programa Bolsa Família é considerado um grande programa de transferência de renda condicionada do mundo, tendo inscritos em agosto de 2021 411.382 beneficiários, representando um aumento de 13,7% em relação aos dados de agosto de 2009 (BRASIL, 2021).

Mesmo perante tamanho impacto sobre as políticas sociais, há poucos consensos em torno desse programa, seja entre políticos de diversos partidos, seja entre especialistas em políticas sociais e programas de combate à pobreza. Além da clivagem mais ampla entre políticas sociais universais e políticas focalizadas, há divergências em torno da eficácia e mesmo da necessidade das condicionalidades associadas ao programa, em torno de seus impactos, sua utilização político-eleitoral, além de dúvidas em relação à sua sustentabilidade política e econômica no longo prazo, associadas à discussão das “portas de saída” para os beneficiários (BICHIR, 2010).

Nesse contexto, propor-se-á elencar pontos reflexivos sobre as externalidades querela envolta ao programa bolsa família. Isto posto, Bichir (2010) cita a relevância das políticas universais, tais como saúde e educação, em contraposição às políticas focalizadas, como as de transferência de renda. Críticos das políticas focalizadas de combate à pobreza argumentam que estas tenderiam a tratar somente uma parte do problema, deixando de lado medidas mais abrangentes e inclusivas, representadas por políticas universais, e, no limite, tenderiam estigmatizar a população

mais vulnerável, enquanto que outros autores acreditam que a focalização individual dos programas pode contribuir para desgastar laços comunitários ou mesmo gerar estigmatização e dependência, especialmente no caso de programas pouco articulados com outras políticas sociais e sem portas de saída (HOUBER, 2002; LAVINAS, 2007). Contudo, há autores que defendem a racionalidade e a eficácia dos programas focalizados nos mais pobres, em termos de um uso mais eficiente dos poucos recursos públicos (CARDOSO, 2004), sendo, dessa forma, questionada a validade dessa contraposição entre políticas universais e focalizadas, destacando seu caráter necessariamente complementar. Nessa perspectiva (DRAIBE, 2003), destaca, a focalização é entendida como critério de priorização dentro de um esquema universalista, contudo as transferências não implicam a desconsideração da relevância da provisão universal de serviços básicos, como saúde e educação, revelando, assim, o caráter simplista e falacioso de certas análises que opõem as políticas universais às focalizadas (MEDEIROS; BRITO; SOARES, 2007).

Partido do exposto, Bichir (2010) aponta que boas estratégias de focalização são importantes para que os mais pobres sejam de fato atingidos tanto pelos programas de transferência de renda como pelas políticas sociais tradicionais. No caso de complexos centros urbanos, como capitais, áreas metropolitanas, áreas que comportam aglomerados populacionais em condições de carência de recursos, esses esforços de focalização devem incluir, estratégias espaciais que levem em consideração a heterogeneidade da distribuição dos mais pobres no tecido da cidade. Nessa perspectiva, a focalização é também uma estratégia para a universalização.

2. PROGRAMA AUXILIO BRASIL E O PROGRAMA ALIMENTA BRASIL

2.1 PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL (PAB)

O novo programa proposto pelo atual Governo Federal pretende ampliar o número de beneficiários, assim como o valor médio mensal pago pelo Programa Bolsa Família, ampliando a renda mensal per capita familiar que defini ser de extrema pobreza de R\$ 89 para R\$ 100.

O objetivo principal busca unificar políticas sociais e levar à emancipação

das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Com isso, serão integrados políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda.

O Programa Auxílio Brasil foi instituído pela Medida Provisória (MP) nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, tendo como objetivo promover a cidadania com garantia de renda e apoio às articulações de políticas voltadas aos beneficiários com vistas à superação das vulnerabilidades sociais das famílias; entre outros (BRASIL, 2021). Constituem benefícios financeiros destinados a ações de transferência de renda. Das condicionalidades incluem a realização do pré-natal; o cumprimento do calendário nacional de vacinação; acompanhamento do estado nutricional; e a frequência escolar mínima.

Dentre os benefícios e beneficiários que abarca o Programa Auxílio Brasil tem-se:

Benefício primeira infância, sendo beneficiados crianças de zero a 36 meses incompletos;

Benefício composição familiar: gestantes ou pessoas com idade entre 3 e 21 anos incompletos;

Benefício superação da extrema pobreza: famílias com renda per capita igual ou inferior ao valor da linha da extrema pobreza, calculado após o acréscimo dos benefícios financeiros.

O Programa Auxílio Brasil compõe-se de seis modalidades, sendo:

- I. Auxílio esporte escolar: destinado a atletas escolares entre 12 e 17 anos incompletos, perfazendo 12 parcelas mensais e mais uma parcela única;
- II. Bolsa de iniciação científica júnior para estudantes que se destaquem em competições acadêmicas e científicas; colaborando com 12 parcelas mensais ao estudante e mais uma parcela única à família
- III. Auxílio criança cidadã: direcionado ao responsável por família não encontre vaga em creches;
- IV. Auxílio inclusão produtiva rural: para agricultores familiares; beneficiando 36 meses, podendo ser contemplado novamente;
- V. Auxílio inclusão produtiva urbana: esta modalidade está atrelada ao vínculo de emprego formal;

VI. Benefício compensatório de transição: para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

Em conjunto ao Programa Auxílio Brasil o Governo Federal incorpora o Programa Alimenta Brasil, destacado no item seguinte.

2.2 PROGRAMA ALIMENTA BRASIL (PAB)

Com a medida provisória nº. 1.061, de 2021, o Governo cria também o Programa Alimenta Brasil, que visa incentivar a agricultura familiar promovendo a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos, industrialização e a geração de renda; entre outros (BRASIL, 2021). Terão prioridade de acesso os agricultores familiares incluídos no CadÚnico, sobretudo os beneficiários do auxílio inclusão produtiva rural. O Programa Alimenta Brasil substitui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021).

Dentre as modalidades tem-se a compra com doação simultânea; compra direta; incentivo à produção e ao consumo de leite; apoio à formação de estoques e compra institucional.

O Programa Alimenta Brasil objetiva dentro de cada modalidade atender a demandas locais de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (InSAN); sustentar preços; promover apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos e compra da agricultura familiar;

Destinando, dessa forma, para a promoção de ações de segurança alimentar e nutricional; formação de estoques; atendimento às demandas de gêneros alimentícios e materiais propagativos por parte da administração pública, direta ou indireta, federal, estadual, distrital ou municipal;

A MP nº 1.061, de 09 de agosto de 2021, entra em vigor após 90 dias a data de publicação, desde que aprovada. Destaca-se que em 01 de setembro a MP encontrava-se em trâmite na Câmara dos Deputados, aguardando despacho, pelo relator designado Deputado Marcelo Aro (PP-MG) (CÂMARA LEGISLATIVA, 2021). Tendo como previsão de iniciar em novembro de 2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas sociais se tornaram ferramentas de grande relevância na redução do contraste social e econômico do país. Política pública de urgência moral, por lidar com problemas de caráter vital ao ser humanos, conforme afirmam Ferreira e Cebolão (2020). Tanto o Programa Bolsa Família como os Programa Alimenta Brasil e Programa Auxílio Brasil são programas que propõem ajuda financeira aos seus beneficiários, objetivando reduzir os níveis de extrema pobreza e pobreza.

É notório os avanços obtidos na trajetória dos programas de transferência de renda, em especial nos anos de 1990, entretanto, as ações governamentais foram marcadas por desintegrações e criações de programas correspondes.

É incontestável a importância dos programas de transferência de renda no Brasil, em especial, a partir de 2003 com o Programa Bolsa Família e seus desdobramentos nos acessos à saúde, educação, assistência social, dentre outras políticas sociais.

Verifica-se uma maior abrangência de beneficiários atendidos pelo Programa Alimenta Brasil em relação ao Programa Bolsa Família, contudo como bases de cálculos e valores monetários não são citados na MP nº 1.061/2021, torna custoso emitir parecer sobre a eficácia da proposta de programa social de transferência de renda.

Como ponto positivo verificado numa possível transição de programas está o recadastramento das famílias beneficiárias, que impactaria no desligamento de famílias que não se enquadram nas condicionantes do Programa Bolsa Família, mas estão sendo beneficiadas na vigência do Programa Bolsa Família.

Tal análise infere uma intervenção estatal, por meio das ações realizadas, sejam via programas de transferências de renda, sejam via qualquer outra política, se efetivam enquanto privilégios e não como direitos. Sendo assim, as condicionalidades não representam um meio para a promoção das famílias às políticas públicas, estas representam mais uma punição pelo não cumprimento das obrigações estipuladas pelo próprio programa, configurando-se como barreiras.

Considerando a transição de programas de transferência de renda é válido destacar a amplitude de cobertura desses programas em território

nacional, assim como sua representatividade no orçamento federal. Nesse sentido, as discussões em torno dos custos de oportunidade gerados para superação da pobreza e da desigualdade, bem como os diferentes posicionamentos, políticos e em torno de desenhos de políticas, estão presentes no debate público, ainda mais em momentos em que se visa o pleito de candidatura eleitoral.

A despeito dessas inúmeras posições divergentes, verifica-se a implementação, necessária ou não, de que mudanças sejam implementadas.

Com isso, vale destacar o posicionamento de Bichir (2010) sobre a sustentabilidade futura dos programas de transferência de renda, em que a autora cita a existência de inúmeras questões referente ao entendimento desses programas, referentes, por exemplo, ao grau de articulação dos programas de transferência de renda existentes no âmbito federal com as iniciativas estaduais e municipais. Mesmo com o grande esforço de unificação dos cadastros dos programas sociais, por meio do Cadastro Único, ainda hoje há sobreposições de funções e desarticulação entre programas federais e locais, em termos de valores de benefícios, critérios de elegibilidade ou metas de atendimento, entre outros aspectos. Por outro lado, deve-se caminhar mais no sentido da articulação, de fato, dos programas de transferência de renda condicionada com outras políticas sociais de escopo mais amplo.

A despeito de todas as críticas e polissemias apontadas, é possível dizer que os programas de transferência de renda afirmam-se cada vez mais como política de Estado, e não de governo, o que reforça a importância de sua análise.

REFERÊNCIAS

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos estudos CEBRAP** [on-line]. n. 87, p. 115-129, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200007>>. ISSN 1980-5403. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. **LEI nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm.
Acesso em: 04 set. 2021.

BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>. Acesso em: 04 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Programa Bolsa Família.** Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario>. Acesso em: 04 set. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Atividade Legislativa.** Medida Provisória nº 1061/2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2293428>. Acesso em: 05 set. 2021.

CARDOSO, Ruth. Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21. **São Paulo em Perspectiva** [on-line], v. 18, n. 2, p. 42-48, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200005>>. ISSN 1806-9452. Acesso em: 04 out. 2021.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social** [on-line], v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>. ISSN 1809-4554. Acesso em: 04 out. 2021.

FERREIRA, V. R.; CEBOLÃO, F. S. de O. O Bolsa Família como política pública de concretização dos direitos fundamentais: cidadania democrática e auxílio-financeiro. *In*: DIAS, J. C.; FILHO, J. C. M. de B.; ARAÚJO, J. H. M. **Direito e desenvolvimento na Amazônia.** Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2020. v. 2.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1991.

LOPES, A. da S.; SILVA, G. B. da; SOUSA, F. R. L. de. Políticas Públicas: uma análise da implementação do programa bolsa família no mu-

nicípio de Patos-PB. **Research, Society and Development**, v. 9, n.1, e116911746, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i1.1746>. Acesso em: 04 set. 2021.

MACEDO, Tamires dos Santos; NOIA, Angye Cássia; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro; PINHEIRO, Lessi Inês Farias. Políticas Públicas de transferência de renda: análises das temáticas tratadas nas pesquisas acadêmicas sobre o Programa Bolsa Família. *In: VII Seminário do Economista. VII Encontro dos Egressos de Economia. A Economia brasileira entre crises e reformas*. 30 de outubro a 01 novembro, 2017. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fwww.uesc.br%2Feventos%2Fviisemeconomista%2Fanais%2F-gt4%2Fgt4_t4.pdf&clen=514201&chunk=true. Acesso em: 25 set. 2021.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estudos CEBRAP** [on-line], n. 79, p. 5-21, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>. ISSN 1980-5403. Acesso em: 04 out. 2021.

MONNERAT, G. L. *et al.* Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, 2007.

PASE, Hemerson Luiz; MELO, Claudio Corbo. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública** [on-line], v. 51, n. 2, p. 312-329, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150770>. ISSN 0034-7612. Acesso em: 25 set. 2021.

POERSCHKE, Rafael Pentiado; JARDIM, Paula Simone Bolzan; PAULI, Rita Inês Paetzhold. As políticas públicas ante a desigualdade: O programa bolsa família e suas (im)perfeições. **Disciplinarum Scientia**. Série: Sociais Aplicadas, Santa Maria, v. 16, n. 1, p. 87-105, 2020. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.37778/dscsa.v16n1-006>. ISSN 2318-678X. Acesso em: 25 set. 2021.

SILVA, Maria dos Remédios Magalhães; SILVA, Lindalva Gomes da. Bolsa família e suas contribuições para educação pública. **Ensino em Perspectivas**, Fortaleza, v. 2, n. 4, p. 1-10, 2021. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/ensinoemperspectivas/ISSN:2675-9144>. Acesso em: 25 set. 2021.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, Sidimara Cristina de; FREIRE, Mariana Frizieiro da Silva Cruz; ALCHORNE, Sindely. A política de transferência de renda no Brasil. In: **IX Jornada Internacional de Políticas Públicas. Civilização ou Barbárie: o futuro da humanidade**. Universidade Federal do Maranhão. Centro de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. 20 a 23 de agosto, 2019. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fwww.joinpp.ufma.br%2Fjornadas%2Fjoinpp2019%2Fimages%2Ftrabalhos%2Ftrabalho_submissaoId_811_8115cba165aa0a0a.pdf&cflen=527995&-chunk=true. Acesso em: 25 set. 2021.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luis Henrique; SOARES, Sergei. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos. **Texto para Discussão**, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nº 2499. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/211450>. Acesso em: 25 set. 2021.

O ARCABOUÇO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS E A LEI ALDIR BLANC

*Mariana Moreira Mouta*¹³

INTRODUÇÃO

A essência de um governo é a implementação de políticas públicas que assegurem a fruição dos direitos estatuídos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), através do Direito Administrativo, uma vez que este é constituído por um conjunto de regras e princípios que norteiam o funcionamento de um Estado, tendo como finalidade precípua o atendimento aos interesses públicos de uma sociedade em determinada época.

Assim, o presente artigo tem por objeto o estudo do arcabouço das políticas públicas culturais e o atual momento vivenciado pelo setor cultural, impulsionado pela Lei Federal nº 14.017, de 29 de junho de 2020 (Lei Aldir Blanc), por meio dos métodos de pesquisa quantitativa, qualitativa, descritiva e bibliográfica.

1. DO DIREITO À CULTURA

A salvaguarda ao exercício dos direitos culturais em sua plenitude foi uma importante conquista para uma nação que respira cultura desde os

13 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Serra dos Órgãos (UNIFESO) e Pós-graduada em Políticas Públicas e Controle Externo pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Escritora. Membro da Academia Teresopolitana de Letras (ATL), na cadeira de nº 36, patronímica de Raul de Leoni.

primórdios, descrita como uma “terra [...] cheia de grandes arvoredos [...] muito formosa [...] de muitos bons ares [...] frios e temperados. [...] Águas são muitas; infindas. E em tal maneira é graciosa que, querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo, por bem das águas que tem,” (CAMINHA, 1500, p. 14) a Terra da Vera Cruz.

Cultura arraigada pelos habitantes “pardos, maneira de avermelhados, de bons rostos e bons narizes, bem-feitos [...] nus, sem nenhuma cobertura [...] Os cabelos seus são corredios” (CAMINHA, 1500, p. 3).

Cultura marcada nos corpos “quartejados de cores, a saber, metade deles da sua própria cor, e metade de tintura preta, a modos de azulada; e outros quartejados de escaques,” (CAMINHA, 1500, p. 4).

Cultura vivificada na língua, nas danças, nos adereços daqueles que “nas mãos traziam arcos com suas setas” (CAMINHA, 1500, p. 2).

A proteção ao pleno gozo dos direitos culturais foi um enorme passo para uma pátria que herdou a cultura afrodescendente, compassada pelo ritmo “típico de interrupções sincopadas que caracterizam a música negra” (RAMOS, 1932, p. 9).

Cultura fundida na luta pela liberdade através das acrobacias que simbolizam a sobrevivência e a resistência de uma população aguerrida.

Cultura brasileira, “nação abençoada pela miscigenação [...] um amalgama das três raças primárias – branca, preta e indígena, [...] arco-íris racial [...] profusão de matizes de pele, que hoje forma esse povo maravilhoso e adorado pelo mundo” (CHRISPINO, 2021, p. 1).

A previsão ao exercício integral dos direitos culturais encontra-se disposta no *caput* do art. 215 da Constituição Federal de 1988 e possui categorias tuteladas no rol dos direitos e garantias fundamentais de primeira dimensão.

O vocábulo “cultura” é polissêmico. Na acepção filosófica, cumpre destacar a empregada por (CHAUÍ, 2000. p. 61):

Cultura é o exercício da liberdade. A cultura é a criação coletiva de idéias, símbolos e valores pelos quais uma sociedade define para si mesma o bom e o mau, o belo e o feio, o justo e o injusto, o verdadeiro e o falso, o puro e o impuro, o possível e o impossível, o inevitável e o casual, o sagrado e o profano, o espaço e o tempo. A Cultura se realiza porque os humanos são capazes de linguagem, trabalho e relação com o tempo. A Cultura se manifesta como vida

social, como criação das obras de pensamento e de arte, como vida religiosa e vida política.

No que concerne à acepção jurídica, faz jus a explanação de (BULOS, 2010, p. 1557) que disseca a cultura em duas faces distintas: a comum (ou vulgar) e a etnográfica (ou técnica), em que na primeira “a cultura é todo fazer humano, incluindo-se aí uma qualificação ou aptidão espiritual,” consistindo nas manifestações de cunho artístico, poético, intelectual, científico, musical, dentre outros, que compõe o orbe dos fazeres, e na segunda, a cultura versa sobre “o conjunto de hábitos do homem na vida em sociedade, condicionando seu comportamento, suas reações, seu modo de ser. Nesse aspecto, entram os costumes e o *modus vivendi* do ser humano”, surgindo, assim, a nomenclatura “*constituição cultural* para exteriorizar a ideia de aptidão, origem do povo, seu potencial de expressão, sua memória histórica, filosófica e sociológica,” atrelando-se, assim, ao universo dos saberes.

O amparo conferido pelos parágrafos 1º e 2º do art. 215 da Magna Carta de 1988 eleva a cultura ao nível de valoração das etnias que compõem o alicerce da sociedade brasileira, englobando “todo o complexo tradicional de normas de conduta determinadas não pela lei, mas pelo costume de tais povos, pelo seu modo de existir (agir) e abrange os produtos desta existência (as ações)” (PEREIRA, 2008, p. 10).

A valorização do patrimônio cultural brasileiro, prevista no art. 216 da CF/88, revela o zelo do constituinte ao resguardar a memória identitária de uma nação, preservando o passado, escrevendo o futuro mediante a manifestação do pensamento, por meio da palavra ou do gesto, entrelaçados às condutas de criação, realização e vivências artístico-culturais que possibilitam o desenvolvimento da cultura do Brasil.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

A conceituação de política pública é interdisciplinar, cunhada nas Ciências Políticas e Sociais, enlaçando-se aos ramos da Administração Pública, Economia e Direito, cujo objetivo é a tomada de decisões de cunho governamental.

As políticas públicas servem para o direcionamento e movimentação das engrenagens estatais traduzidas nos programas de ações governamentais, executados pelos seus próprios Órgãos ou por organizações do terceiro setor, dotadas de poder público, revestidas da legitimidade conferida pelo governo, através das parcerias estabelecidas com o Estado.

Nesse sentido, cumpre destacar o conceito consolidado por Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados _ processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial _ visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

As políticas públicas possuem como característica principal o direcionamento à coletividade, sendo geralmente realizadas ou principiadas por um governo que pauta suas pretensões ou escolhas em consonância com metas previamente constituídas, visando o bem-estar social.

Assim foi definido o tema sob o prisma das ações e omissões do poder público:

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois re-

presentam opções e orientações dos que ocupam cargos. (grifos no original) (TEIXEIRA, 2002, p. 2)

Cumpra salientar que as políticas públicas são alvo de questionamentos e provocações, consoante destacam Mendes e Paiva (2017, p. 3):

Os desafios das políticas públicas apontam também para três aspectos cuja origem está nos modelos de gestão pública, que se distingue da gestão privada porque trata de escolhas públicas exercidas por eleitores, burocratas e políticos. Esses desafios podem ser identificados nos 3Gs: gestão, governança e governabilidade. Gestão refere-se às ferramentas de gestão, como planejamento estratégico, gestão de pessoas por competência, melhoria de processos e liderança. Governança trata das práticas mais transparentes, de responsabilidade e prestação de contas tanto na gestão de órgãos da administração direta como de órgãos, entidades e empresas da administração indireta. E governabilidade se refere às relações entre poderes e instituições visando dar maior estabilidade e segurança para que as políticas públicas possam ser definidas, desenhadas e executadas tendo em vista os interesses dos cidadãos.

Nesse sentido, esclarece o Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito da diferenciação entre governança e gestão:

Governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação de gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Governança não é o mesmo que gestão. Enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora. [...] a governança envolve as atividades de **avaliar** o ambiente, os cenários, as alternativas, e os resultados atuais e os almejados, a fim de **direcionar** a preparação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas; e **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas. Já as atividades básicas de gestão

são: **planejar** as operações, com base nas prioridades e objetivos estabelecidos; **executar** os planos, com vistas a gerar resultados de políticas e serviços; e **controlar** o desempenho, lidando adequadamente com os riscos (grifos no original) (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2021, p. 12).

Nessa vereda, *faz se mister* a menção ao direito basilar à boa administração pública, uma vez que a governança deverá ser pautada no melhor aproveitamento dos recursos públicos, principalmente no que concerne à discricionariedade administrativa, obedecendo aos princípios constitucionais da administração pública, previstos no *caput* do art. 37 da CF/88, bem como aos princípios que asseguram ao cidadão a participação na *res publicae*, conforme explica (FILHO, 2018, p. 114):

O direito fundamental à boa administração pública revela-se, assim, como um direito de natureza prestacional, que vincula o administrador à observância dos princípios constitucionais relacionados com a gestão pública, inclusive aqueles que permitem uma maior participação procedimental do administrado na gestão da *res publicae* (por meio de audiências públicas, direito de oitiva particular, consultas à população etc.).

Assim, a boa administração pública se “compromete a observar uma série de direitos subjetivos em prol do administrado [...] tendo como corolário, um serviço público mais transparente, legítimo e efetivo” (FILHO, 2018, p. 116) em que as políticas públicas deverão ser direcionadas com vistas a satisfazer o interesse público da melhor forma possível.

Boa governança, outrossim, significa governar com transparência, tomando decisões fundamentadas, onde o usuário do serviço público, sempre que possível, deve ser ouvido e precisa ter acesso aos motivos ensejadores da decisão governamental. Isso porque deve-se ter sempre em conta a permanente necessidade de prestação de contas (*accountability*). Por conseguinte, emerge a necessidade de um planejamento prévio das decisões administrativas e que exista um diálogo permanente (canal de comunicação) entre executivos do serviço público (administra-

dores ou gestores públicos) e usuários/destinatários da prestação (FILHO, 2018, p. 117).

Nesse sentido, o TCU elaborou, em 2014, uma cartilha para orientar os gestores públicos, contendo as diretrizes necessárias para uma boa governança que perpassa desde o momento da escolha adequada dos líderes, observando-se a competência e a ética, ao estabelecimento de um modelo de gestão em que sejam assegurados o monitoramento e avaliação dos resultados, considerando as necessidades das partes interessadas, consoante a elaboração de critérios de auditoria interna e transparência na prestação de contas.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS

A política pública cultural consiste no “resultado de atividades políticas – que envolvem diferentes agentes e, assim, necessitam de alocação de recursos de natureza diversa, e possuem caráter normativo e ordenador” (CALABRE, 2009, p. 9).

Assim foram conceituadas as políticas públicas culturais sob a ótica instrumental por (SILVA; MIDDLEJ, 2011, p. 15): “as políticas culturais se definem pelas suas funções, instrumentos, e meios para atingir os objetivos de realização de direitos culturais, produção simbólica, disseminação de valores, reconhecimento de modos de saber, fazer e viver.”

Foi no período ditatorial, envolto em sombrias marcas na memória brasileira, cujas censuras e opressões marcaram o compasso deste momento nefasto da história que:

[...] pela primeira vez, o estado nacional realizava um conjunto de intervenções na área da cultura, que articulava uma atuação ‘negativa’ [...] com outra ‘afirmativa’, através de formulações práticas, legislações e (novas) organizações de cultura (grifos no original) (RUBIM; BARBALHO, 2007, p. 16).

Assim é resumido o período histórico das políticas públicas voltadas ao setor cultural no Brasil: “a história das políticas culturais no Estado Nacional brasileiro pode ser condensada pelo acionamento de expressões

como: autoritarismo, caráter tardio, descontinuidade, desatenção, paradoxos, impasses e desafios” (RUBIM; BARBALHO, 2007 p. 11).

A CF/88 inovou “ao reservar à cultura um papel sistêmico, ao tratá-la como direito e ao relacioná-la no rol dos direitos sociais” (SILVA; MIDDLEJ, 2011, p. 25).

O § 3º do art. 215 da CF/88 prevê o estabelecimento do Plano Nacional de Cultura, com duração plurianual, visando o desenvolvimento cultural do Brasil, bem como a união de ações que promovam o amparo e valorização do patrimônio da cultura brasileira, a democratização ao seu acesso, dentre outros.

A Lei 12.343/10 institui o Plano Nacional de Cultura (PNC) 22 anos após a previsão constitucional, consistindo em um “conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias, ações e metas que orientam o poder público na formulação de políticas culturais,” (MINISTÉRIO DO TURISMO/Secretaria Especial da Cultura) bem como cria o Sistema Nacional para fins de coleta, sistematização, interpretação de dados, fornecimento de metodologias e estabelecimento de parâmetros que permitam mensurar as atividades advindas do orbe cultural, bem como adequar as políticas públicas da cultura às necessidades observadas.

Cumprir ressaltar que o prazo de vigência de 10 anos foi recentemente alterado para 12 anos, por meio da Lei nº 14.156/21, tendo a referido diploma legal acrescido, também, o inciso XVII no art. 2º que trata dos objetivos do PNC, passando a constar a previsão do monitoramento, acompanhamento e avaliação de programas e políticas culturais que se relacionam à ocorrência de estado de calamidade pública de proporção nacional.

Em 2012, a Emenda Constitucional nº 71 acrescentou o art. 216-A à CF/88, para instituir o Sistema Nacional de Cultura (SNC), consistindo este em um instrumento de gestão e promoção de políticas públicas culturais pactuadas entre os entes federativos e a sociedade, com vistas a facilitar o exercício dos direitos culturais de forma plena.

Em termos legislativos, não se pode olvidar as leis de incentivos fiscais, dentre estas a Lei Federal nº 8.313/91 (Lei Rouanet), recentemente regulamentada pelo Decreto Federal nº 10.755/21, que restabelece os princípios da Lei Federal nº 7.505/86, que dispõe sobre benefícios fiscais concedidos a intervenções de cunho cultural e artístico, no

que concerne ao imposto de renda, ratificando o Fundo de Promoção Cultural, denominando-o Fundo Nacional da Cultura (FNC) e institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), e a Lei Federal nº 8.685/93, que dispõe sobre a criação de mecanismos de fomento à atividade audiovisual.

As leis de incentivos fiscais, federais, estaduais e municipais, são as molas propulsoras da produção cultural brasileira na atualidade, em que “os recursos orçamentários dos órgãos públicos, em todas as esferas administrativas, são tão pouco significativos que suas próprias instituições concorrem com produtores culturais por financiamento privado” (BOTELHO, 2002, p. 77).

Nesse sentido, cumpre observar um estudo publicado na revista *FGV Projetos* que analisou *A Cultura na Economia Brasileira* e constatou que no ano de 2013 o orçamento para o setor cultural foi de 0,2% do orçamento total, em que o orçamento da cultura representou “apenas 3% do orçamento das principais funções do gasto público social, como saúde e educação” (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2015. p. 47).

Posteriormente, em 2018, o percentual de 0,2% dos gastos públicos alocados no setor cultural foi reiterado, conforme se observa nos dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicado no dia 05 de dezembro de 2019.

Outro fator importante a ser observado nos dados supramencionados é a desigualdade na distribuição entre os entes federativos, dos valores captados para projetos via leis de incentivos fiscais:

A análise do valor captado com projetos culturais por grandes regiões, no entanto, mostra uma centralização de recursos ainda maior na região Sudeste, que respondia por 79,8% do total captado em 2011 e reduziu sua participação para 77,3% em 2018, devido ao Rio de Janeiro. A região Sul aumentou sua participação de 11,4%, em 2011, para 14,9% em 2018, enquanto Nordeste e Centro-Oeste tiveram pequenas reduções (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019).

(BOTELHO, 2002, p. 77) ressalta o fato de que “mesmo quando se transferem responsabilidades para o setor privado, isso não exclui o papel

regulador do Estado, uma vez que se está tratando de renúncia fiscal e, portanto, de recursos públicos”.

Embora o financiamento seja “um dos mais poderosos mecanismos para a consecução de uma política pública,” (BOTELHO, 2002, p. 78) caberá ao Estado o papel de fomentador como:

[...] aquele que vê com clareza os problemas que afetam a área cultural em todos os elos da cadeia da criação – produção, difusão consumo – e sabe se posicionar, dividir responsabilidades com potenciais parceiros governamentais em todas as instâncias administrativas e, finalmente, conclamar a sociedade a assumir sua parte (BOTELHO, 2002, p. 78).

Por fim, cumpre destacar os dizeres de (FERREIRA, 2017, p. 20):

As políticas públicas de cultura devem ser vistas como propostas emancipadoras do ser humano e formuladas a partir dos indivíduos em suas respectivas comunidades e não mais nos gabinetes das secretarias ou departamentos de cultura. A distinção entre política pública de cultura e para a cultura [...] se deve ao entendimento de que a primeira é elaborada conjuntamente em diálogos com as comunidades, sendo capaz de realizar processos continuamente enquanto a segunda é pensada por poucos, em gabinetes, para toda uma sociedade, sem essa preocupação.

Nesse processo, a atuação dos Conselhos é primordial para o estabelecimento, execução e fiscalização de políticas públicas, atuando de forma consultiva e/ou deliberativa, fazendo uso de instrumentos como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), dentre outros.

Cumpre destacar o Decreto nº 9.891/19, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Política Cultural, consistindo em um órgão de caráter consultivo, vinculado ao Ministério do Turismo, conforme previsto no *caput* do art. 2º, tendo como atribuições a proposição de formulação de políticas públicas e de ações que contenham o escopo do *reconhecimento da cultura como cerne do desenvolvimento humano, social e econômico* (art. 2º, incisos I e II), dentre outras.

Por todo o exposto, as políticas públicas culturais deverão refletir os anseios da sociedade brasileira.

4. A LEI ALDIR BLANC E A EBULIÇÃO CULTURAL

De um momento amargo vivenciado por todos os habitantes do nosso país, em decorrência de um vírus potencialmente nocivo que de maneira trágica silenciou a voz de ícones da arte como Agnaldo Timóteo, Genival Lacerda, Nicette Bruno, Paulo César Santos, Daniel Azulay, Paulo Gustavo, Aldir Blanc e mais de 500 mil brasileiros; em prol da sobrevivência de trabalhadores da cultura e em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana estatuído na Carta Magna de 1988, tornou-se imperiosa a mobilização de agentes públicos e de toda uma classe em uma única vibração que resultou na promulgação da Lei Federal nº 14.017/2020, carinhosamente nomeada pelos fazedores de cultura de *Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc*.

Fruto de intensa mobilização nacional, a Lei Aldir Blanc dispõe sobre as ações emergenciais destinadas ao setor cultural, adotadas durante o estado de calamidade pública, em decorrência da pandemia do Novo Coronavírus.

O art. 2º da Lei trouxe a previsão da entrega, em parcela única, durante o exercício de 2020, ao Distrito Federal, Estados e Municípios, da quantia consubstanciada no valor de *três bilhões de reais para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações emergenciais de apoio ao setor cultural*, dividido em três incisos repletos de significação para a classe que faz da arte o alimento diário à sobrevivência do corpo e da alma, delineados através da renda emergencial mensal destinada aos trabalhadores (as) da cultura; subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais, e ainda, a possibilidade da realização de editais, chamadas públicas, prêmios e outros meios de fomento da cadeia produtiva cultural.

O Decreto Federal nº 10.464/20, que regulamenta a Lei Aldir Blanc, traz a determinação das competências nos incisos do art. 2º, ficando sob a responsabilidade dos Estados e Distrito Federal, o pagamento da renda emergencial; dos Municípios e Distrito Federal, a distribuição dos subsídios às instituições culturais e, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a elaboração e publicação de editais, chamadas públicas ou outros instru-

mentos destinados à manutenção e consequente efervescência da diversidade existente na cadeia produtiva cultural brasileira, assim sintetizadas nas palavras proferidas por (FEGHALI, 2000, p. 65):

Falamos português, a quinta língua mais falada do mundo. Somos mistura do latim vulgar, do galego, do árabe, dos dialetos africanos e indígenas e ainda permanecemos com quase 300 línguas indígenas vivas, mas somos todos brasileiros, formamos o povo brasileiro, miscigenado. Somos plurais, diversos nas etnias, nos sotaques, nas religiões, nos sabores e saberes, nas tradições, no jeito de ser, de dançar, de escrever, de comunicar. E tudo isso forma a identidade nacional brasileira. A arte, parte forte e constitutiva da nossa cultura, incide sobre os seres humanos desde que nascem, para não falar da gestação, até a possibilidade de cura das doenças da senilidade. É coirmã da educação e redutora de violência, construtora da civilização, mas, muitas vezes, não é vista como ofício, como trabalho. A cultura é parte constitutiva importante do projeto nacional de desenvolvimento. Muitos não enxergam o impacto econômico das suas cadeias produtivas e das outras atividades econômicas que se desenvolvem a partir destas. [...] O que dizer do São João do nosso Nordeste, do carimbó, do bumba meu boi, do carnaval, do samba, dos shows, dos festivais, dos bailes das periferias, das festas regionais do Sul e do Centro-Oeste, do impacto da nossa produção audiovisual, do teatro, das companhias de dança que fazem os corpos voarem em sintonia com a nossa expressão de liberdade, da ousadia e criatividade da arte circense, da escrita e da oralidade, das cores e materiais que dão vida aos pensamentos e sentimentos e de tantas outras expressões culturais permanentes do nosso patrimônio cultural material e imaterial, em uma lista infindável que eu poderia citar.

Em consulta aos dados do painel de execução da Lei Aldir Blanc, disponível no portal eletrônico do Sistema Nacional de Cultura é possível observar que dos 5.568 Municípios existentes no Brasil, 4.176 tiveram os recursos transferidos, totalizando o montante de R\$ 1.382 bi e aos Estados e Distrito Federal, o montante de R\$ 1.617 bi perfazendo o montante de R\$ 2.999 bi, restando R\$ 287,2 mi de saldo remanescente, referente aos Municípios, equivalente ao percentual de 20,8% e R\$ 406,1 mi referente aos Estados e

Distrito Federal, equivalente ao percentual de 25,1% e, observa-se ainda, que o Brasil teve 76,3% da totalidade dos recursos executados e 23,7% de saldo remanescente, conforme se depreende da Figura 1.

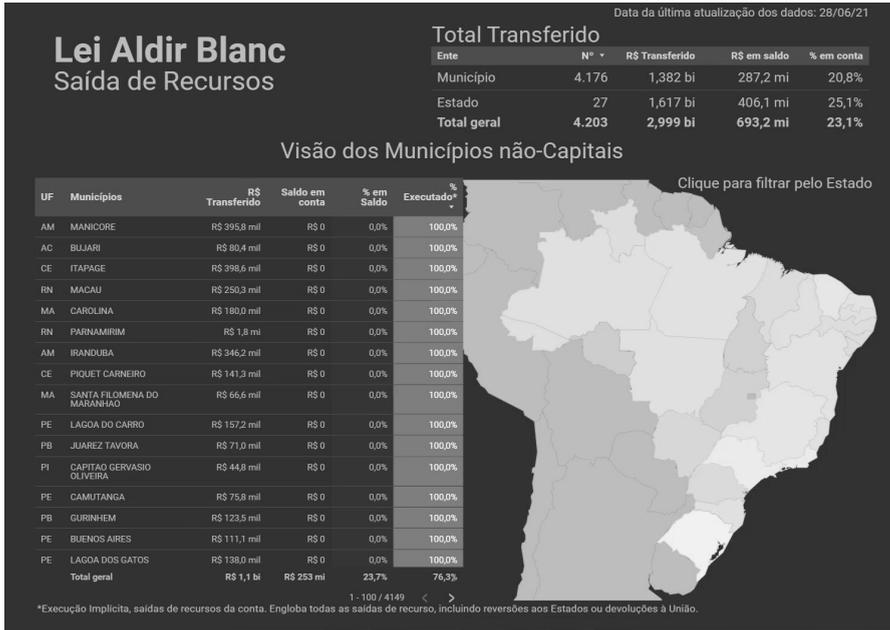


Figura 1. Painel de dados da execução da Lei Aldir Blanc no Brasil

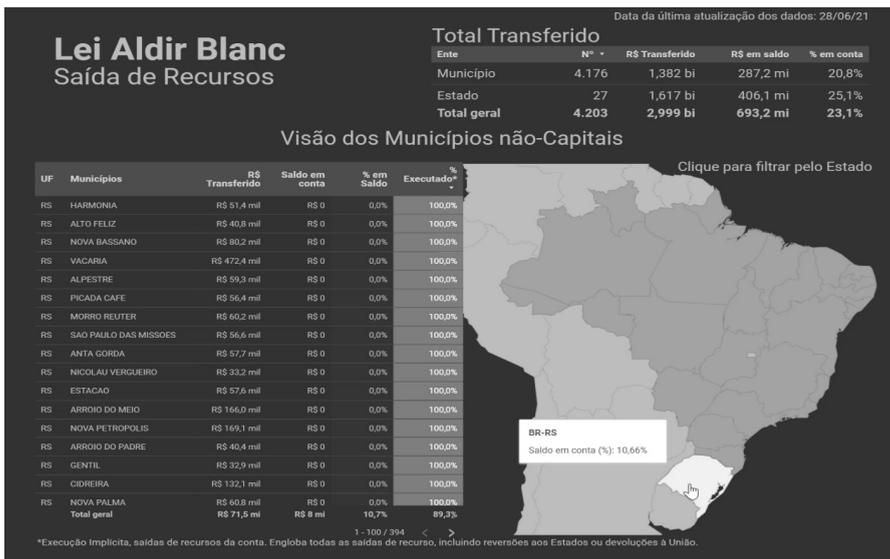


Figura 2. Painel de dados da execução da Lei Aldir Blanc no Estado do Rio Grande do Sul

O Estado que mais executou os recursos provenientes da Lei foi o Rio Grande do Sul, com o percentual de 89,3% executados e saldo remanescente de 10,66% (Figura 2) e o que menos executou foi o Amapá, com o percentual de 38,2% executados e 61,27% de saldo remanescente, conforme se observa na Figura 3.

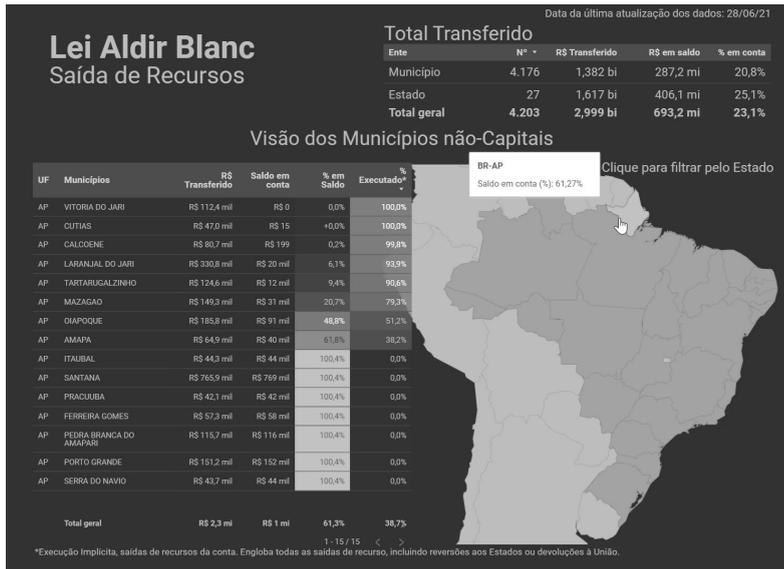


Figura 3. Painel de dados da execução da Lei Aldir Blanc no Estado do Amapá

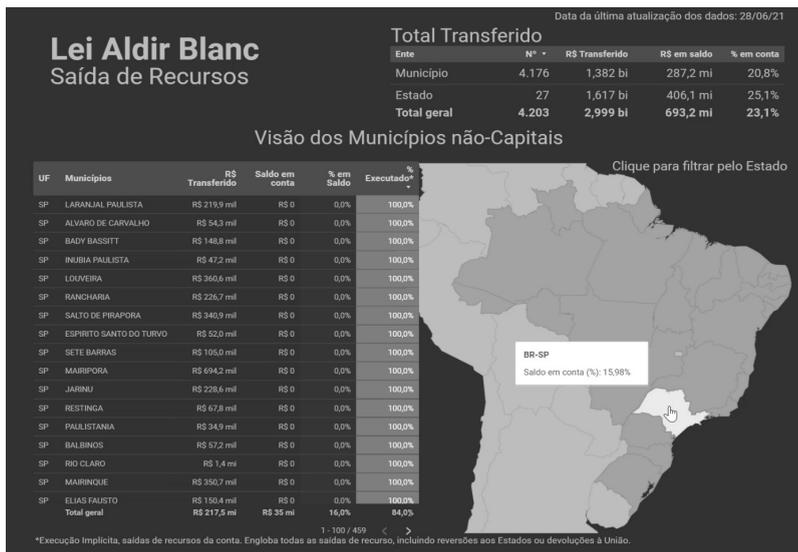


Figura 4. Painel de dados da execução da Lei Aldir Blanc no Estado de São Paulo.

O Estado de São Paulo executou o percentual de 84,0% dos recursos (Figura 4) e o Estado do Rio de Janeiro, o percentual de 83,2% (Figura 5), tendo como saldos remanescentes os percentuais de 15,98% e 16,77%, respectivamente.

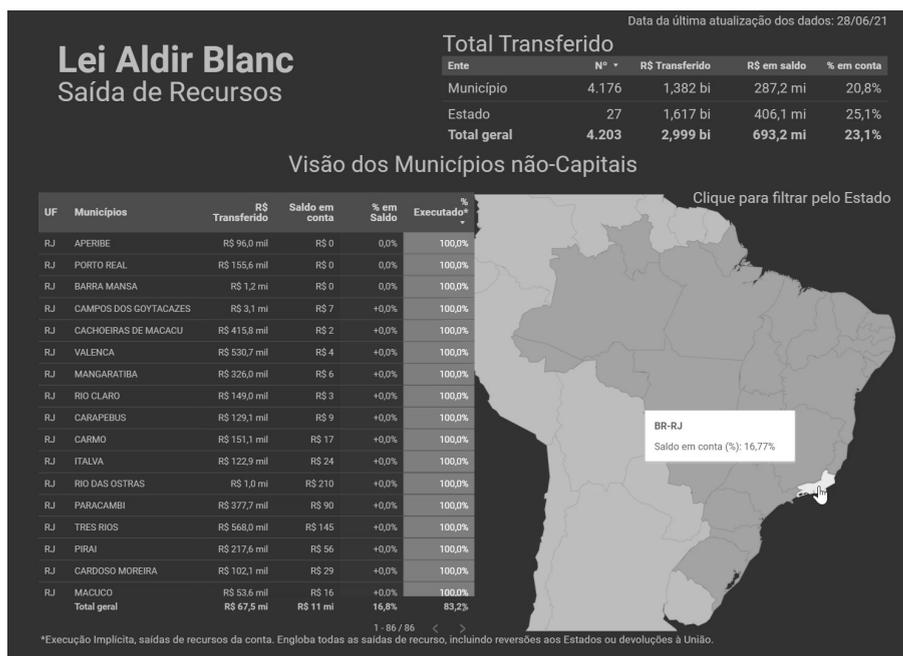


Figura 5. Painel de dados da execução da Lei Aldir Blanc no Estado do Rio de Janeiro

Um dos maiores desafios para os gestores públicos na implementação da Lei Aldir Blanc foi o tempo alucinante com que as ações deveriam ser propostas, elaboradas e executadas, uma vez que todos os valores deveriam estar empenhados até o dia 31 de dezembro de 2020, período de vigência do Decreto Legislativo nº 6/20, que reconheceu o estado de calamidade pública.

Assim, a luta da classe artística continuou para que Estados e Municípios consigam executar o saldo remanescente resultando na promulgação da Lei Federal nº 14.150/21, que alterou a Lei nº 14.017/20, com fins de prorrogação dos prazos de execução dos recursos destinados ao setor cultural até o dia 31 de dezembro de 2021 e o Decreto nº 10.751/21 alterou o Decreto nº 10.464/20.

Por último, cumpre ressaltar que a batalha em prol da arte conta com o Projeto de Lei Complementar nº 73/2021, em tramitação, conhecido como “Lei Paulo Gustavo”, que dispõe sobre o repasse de R\$ 3.862 bi, pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para aplicação em ações emergenciais no setor cultural.

5. O MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS/RJ E A APLICAÇÃO DA LEI ALDIR BLANC

Teresópolis foi um dos primeiros municípios do Estado do Rio de Janeiro a ter o Plano de Ação aprovado pelo Ministério do Turismo e o consequente repasse de R\$ 1.231.139,87 (um milhão, duzentos e trinta e um mil, cento e trinta e nove reais e oitenta e sete centavos), no 1º lote, no dia 03 de setembro de 2020, executando todo o recurso destinado dentro do prazo estabelecido pela Lei Aldir Blanc, conforme se observa na Figura 6.



Figura 6. Painel de dados da execução da Lei Aldir Blanc no Estado do Rio de Janeiro

Para fins de atendimento ao inciso II do § 1º do art. 7º da Lei Aldir Blanc, o Município publicou o Decreto Municipal nº 5.357/20, que homologou os cadastros realizados, *a priori*, no Mapeamento dos Artistas, Expressões Culturais, e Pontos de Cultura e instituiu o Cadastro Municipal de Cultura.

Como aspectos relevantes do processo de execução da Lei Aldir Blanc em Teresópolis é possível destacar o controle social exercido, uma vez que a Comissão de Avaliação e Seleção para Aplicação da Lei Aldir Blanc, instituída pelo Decreto Municipal nº 5.356/20, foi composta por membros do Conselho Municipal de Políticas Culturais, de forma paritária, eleita pelo próprio Conselho.

Outro aspecto relevante foi o processo de democratização de acesso aos editais, por intermédio da propaganda disseminada pelas páginas oficiais da Prefeitura e da Secretaria de Cultura nas redes sociais, através de *cards* informativos, áudios, vídeos de passo-a-passo, do blog “Terê Cultura Informa,” consistindo em um canal exclusivo de informação da Lei Aldir Blanc no Município, além de atendimentos presenciais, telefônicos, bem como via aplicativo de *WhatsApp* ou via e-mail.

Outro fator relevante foi a previsão do remanejamento da sobra de recurso de um edital para o outro, conferida pelo Decreto Municipal nº 5.370/20, que regulamentou a Lei Aldir Blanc em âmbito municipal.

Foram abertas seis chamadas públicas que alcançaram a diversidade existente na cadeia produtiva cultural teresopolitana que foram desde a concessão do subsídio previsto no inciso II do art. 2º da Lei Aldir Blanc, até a aquisição de projetos artísticos e premiações, em que foram apresentadas 320 propostas culturais, perfazendo o montante de mais de 3 milhões solicitados.

Através da Lei Aldir Blanc, 300 profissionais e 18 instituições culturais foram diretamente beneficiadas, bem como foram concedidos 96 prêmios e os expectadores virtuais das produções artísticas, foram estimados em 100.000 pessoas.

A execução da Lei Aldir Blanc ainda deixou um legado 1.100 bolsas de estudos nas mais diversas áreas artísticas como contrapartidas dos editais.

Por fim, o mapeamento artístico de Teresópolis teve um aumento percentual de 500%, conforme dados obtidos por meio da matéria publicada no site oficial da Prefeitura Municipal de Teresópolis, veiculada no dia 13 de janeiro de 2021, o que demonstrou que a arte está em processo de ebulição pela cidade serrana que se encontra sob a proteção do Dedo de Deus.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese o avanço considerável do reconhecimento da Cultura na Magna Carta de 1988, *mister se faz* o entendimento de sua importância, bem como sua valorização através da elaboração de políticas públicas que assegurem a efetividade dos direitos culturais.

Do presente estudo torna-se palpável a constatação de que a sociedade civil organizada possui um papel fundamental na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas, devendo as decisões governamentais pautar-se nos anseios sociais. Depreende-se, também, a imperiosa necessidade de preservar o patrimônio artístico-cultural material e imaterial brasileiro para as gerações porvindouras.

É necessário que a mola propulsora da economia criativa da cultura seja movimentada, possibilitando aos trabalhadores da cadeia produtiva cultural, o acender das luzes da esperança, ressignificando os saberes, desmistificando as ideias, desconstruindo os paradigmas, entrelaçando os sonhos, eternizando suas histórias através do fazer artístico-cultural que lhes é tão orgânico quanto o ato de respirar.

REFERÊNCIAS

- BOTELHO, Isaura. **Dimensões da Cultura e Políticas Públicas**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000200011>. Acesso em: 26/07/2021.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 64/2010. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BRASIL. **Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 10.464, de 17 de agosto de 2020**. Regulamenta a Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, para dispor sobre as ações

emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da covid-19. Brasília, DF, 18 de agosto de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10464.htm. Acesso em: 27/07/2021.

BRASIL. Decreto nº 5.357, de 26 de agosto de 2020. Institui o Cadastro Municipal de Cultura de Teresópolis e dá outras providências. Teresópolis, RJ, 04 de setembro de 2020. Disponível em: <https://teresopolis.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/160-Sexta-feira-04-de-Setembro-de-2020.pdf>. Acesso em: 28/07/2021.

BRASIL. Decreto nº 5.356, de 26 de agosto de 2020. Estrutura a Comissão Municipal que se refere à Lei 14.017/2020 (Aldir Blanc). Teresópolis, RJ, 08 de setembro de 2020. Disponível em: <https://teresopolis.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/161-Terca-feira-08-de-Setembro-de-2020.pdf>. Acesso em: 28/07/2021.

BRASIL. Decreto nº 5.370, de 16 de setembro de 2020. Regulamenta em âmbito municipal e dá diretrizes para a aplicação da Lei Federal nº 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc). Disponível em: <https://teresopolis.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/167-Quarta-feira-16-de-Setembro-de-2020.pdf>. Acesso em: 28/07/2021.

BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. Ano LXXV nº 82, quarta-feira, 27 de maio de 2020, Projeto de Lei nº 1075, de 2020. Voto da Deputada Jandira Feghali. p. 65. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_discursos?idProposicao=2242136&nm=JANDIRA+FEGHALI&p=PCDOB&uf=RJ#. Acesso em: 27/07/2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2019. IBGE. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26235-sii-c-2007-2018-setor-cultural-ocupa-5-2-milhoes-de-pessoas-em-2018-tendo-movimentado-r-226-bilhoes-no-ano-anterior>. Acesso em: 26/07/2021.

BRASIL. **Lei 14.017, de 29 de junho de 2020.** Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Poder Executivo, Brasília, DF, 30 de junho de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14017.htm. Acesso em: 27/07/2021.

BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Biblioteca Nacional. Departamento Nacional do Livro. **A Carta de Pero Vaz de Caminha.** Disponível em: http://objdigital.bn.br/Acervo_Digital/livros_eletronicos/carta.pdf. Acesso em: 04/07/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal.** 7. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/conhecendo-o-tcu-7-edicao.htm>. Acesso em: 27/07/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>. Acesso em: 23/07/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança.** 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em: 22/07/2021.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil:** dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia.** São Paulo: Ática, 2000. Disponível em: https://home.ufam.edu.br/andersonlfc/Economia_Etica/Convite%20%20Filosofia%20-%20Marilena%20Chaui.pdf. Acesso em: 04/07/2021.

CHRISPINO, Luiz Gustavo S. **O Treze de Maio - Um dia Redentor.** Ministério do Turismo, DF. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br>.

gov.br/wp-content/uploads/2021/05/o-treze-de-maio-um-dia-re-dentor-igsc.pdf. Acesso em: 11/07/2021.

FERREIRA, Luzia Aparecida. **Políticas públicas para a cultura: teoria e prática**. Curitiba: Appris, 2017.

FILHO, Salomão Ismail. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 114, set./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77679>. Acesso em: 23/07/2021.

MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (org.) **Políticas Públicas no Brasil. Uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

PEREIRA, Julio Cesar. O conceito de cultura na Constituição Federal de 1988. In: **IV Enecult – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**, 28 a 30 de maio de 2008. Faculdade de Comunicação / UFBA, Salvador, Bahia, Brasil. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14112.pdf>. Acesso em: 13/07/2021.

RAMOS, A. Notas de etnologia, Bahia, 1932, p. 9. *Apud* MENDONÇA, Renato. **A influência africana no português do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2012. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/983-Influencia_Africana_no_Portugues_do_Brasil_A.pdf. Acesso em: 04/07/2021.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/138/4/Politicas%20culturais%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 24/07/2021.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; MIDDLEJ, Suylan. **Políticas Públicas Culturais: a voz dos gestores**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29247. Acesso em: 23/07/2021.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. 2002. Dis-

ponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 20/07/2021.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. 2002. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/entenda-o-plano/>. Acesso em: 15/07/2021.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. 2002. Disponível em: <http://portalsnc.cultura.gov.br/indicadorescultura/>. Acesso em: 28/07/2021.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. 2002. Disponível em: <http://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2020/09/1%C2%BA-Lote-003-munic%C3%ADpios.pdf>. Acesso em: 28/07/2021.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. 2002. Disponível em: <https://teresopolis.rj.gov.br/secretaria-de-cultura-faz-balanco-da-aplicacao-dos-recursos-da-lei-aldir-blanc-em-teresopolis/>. Acesso em: 28/07/2021.

POLÍTICAS PÚBLICAS, CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (CODEFAT) E ASPECTOS INSTITUCIONAIS - JURÍDICOS DO SINE PARA O SISTEMA EMPREGO E RENDA NO BRASIL

Semirames Khattar¹⁴

INTRODUÇÃO

Este artigo busca analisar como é o desenho institucional de políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais econômicos e sociais (BERCOVICI, 1988; 2002), especificamente quanto ao sistema público de emprego e renda no Brasil buscando observar as competências federativas, institucionais (secretarias e fundos) e os Conselhos na implementação destas políticas.

De acordo com dados produzidos pelo IBGE o trimestre de fevereiro a abril de 2021, o índice de desemprego se mantém em 14,7%, o maior desde 2012 e a efetividade dos direitos sociais se dissolve e afasta a materialização dos objetivos da república brasileira para redução das desigual-

14 Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Direito Público pela UERJ. Professora de Direito Constitucional do ISECENSA-RJ.

dades e discriminações existentes (art. 3, III e IV, CF/88), bem como do pressuposto de fruição de condições mínima de existência e exercício da cidadania (art. 1º, II, CF/88).

Contudo, em que pese a interface com processos decisórios da economia, é relevante identificar o desenho institucional para a execução de políticas públicas como programas de ação governamental, com metas e processos voltados para a concretização de direitos, vista ao mesmo tempo como política social, visto como um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular (BUCCI, 2001, p. 13). Os elementos como fins, objetivos, princípios, diretrizes, instrumento e sistema como estruturante da arquitetura jurídica que apesar de alguns casos não explicitar os marcos temporais ou resultados concretiza um programa interventivo da ação governamental na busca de concretizar um direito (MORETTO, 2007)

Portanto, objetiva-se a partir da constituição do desenho institucional-jurídico da instituição do Conselho deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e analisar como estes instrumentos estão dispostos em relação ao crescimento da taxa de desemprego e a redução do espaço de participação na esfera decisória sobre as alocações dos recursos do fundo de amparo ao trabalhador. Para tanto, será percorrido as seguintes etapas: (i) definição e aspectos fundamentais de política pública e o contexto de reformas no âmbito trabalhista; (ii) identificação dos programas e as competências constitucionais sobre emprego e o desenho institucional e aspectos críticos do CODEFAT, e por fim, (iii) análise institucional Sistema Nacional de Emprego (SINE).

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E RENDA E CONTEXTO DE REFORMAS TRABALHISTAS

Na Constituição Federal de 1988 há uma busca de compromisso entre valores como trabalho e livre iniciativa, tendo o pleno emprego como base principiológica e direito fundamental. Pela leitura do art. 1º, IV há a diretriz dos “valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” e conjugada com a leitura do art. 170 que ressalta a “ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, dentre outras direções busca a redução das desigualdades regionais e sociais e o pleno emprego.

A Constituição como fundamento de validade da ordem jurídica aborda em seu art. 193 que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” e a função de planejamento pelo Estado no parágrafo único: “O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”, texto incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020.

Um conjunto de políticas para a geração de emprego e trabalho são utilizados por distintos governos como políticas econômicas que buscam ampliar crescimento e demanda por trabalho, políticas para a regulação do mercado de trabalho como a instituição de um salário-mínimo, jornada de trabalho dentre outras políticas públicas sociais, voltadas para seguridade social (BORGES, 2018).

Todavia, a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, com modificações relativa à flexibilização da jornada de trabalho, da remuneração, gera uma identificação com a racionalidade neoliberal que avança nas modificações de objetivos dos programas governamentais, pela abordagem extraída da “livre iniciativa e liberdade econômica”, o que gera impacto na ampliação da denominada pejotização e ações e incentivos governamentais voltadas para o microempreendedorismo, como se pode ilustrar inicialmente com o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE).

Percebe-se que neste quadro há um incentivo à desregulamentação do mercado de trabalho, com a redução das legislações trabalhistas, as políticas salariais nas quais bloqueiam as condições de contratação de emprego e trabalho. As transformações econômicas e políticas decorrentes da globalização financeira, produtiva e comercial têm impactado diretamente nos mercados de trabalho nos países periféricos (GUIMARÃES, 2018).

Atualmente pelo contexto gerado pela pandemia provocada pela Covid-19, há impactos imediatos sobre os rendimentos, bem como a importância do Auxílio Emergencial, como analisados pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em setembro de 2021 pois o houve “crescimento da proporção de domicílios sem renda do trabalho, que saltou de 25% no primeiro trimestre de 2020 para 31,5% no segundo. De acordo com relatório do IPEA Contínua (PNAD Contínua), em

março de 2021, a taxa de desocupação ficou em 15,1%, 2,3 pontos percentuais acima da taxa registrada no mesmo período de 2020.

Assim, vem sendo propostas algumas medidas como por exemplo, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda disposta na medida Provisória nº 1.045/2021 que no Art. 3º dispõe sobre medidas do Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda: como o pagamento do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; a redução proporcional de jornada de trabalho e de salários; e a suspensão temporária do contrato de trabalho.

Em breve síntese, a racionalidade governamental liberal busca criar dispositivos de mediação e convivência com o quadro de desemprego, e isso não é uma novidade histórica. No Governo do Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram criados alguns programas como o: Programa Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), Programa de Emprego (PROEMPREGO) e as iniciativas de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), estes voltados ao empreendedorismo.

Em 2010 pode ter ocorrido uma inflexão no plano institucional produto de acumulação política produzida pelo Governo Lula (2002–2010) onde foi criado o Plano Nacional de Trabalho Decente com o objetivo de gerar trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais. Tal plano criado no segundo mandato do Governo Lula, tinha como objetivo o fortalecimento do Sistema Público de emprego, trabalho e renda por meio da integração das políticas de qualificação profissional, de intermediação de mão de obra e de seguro-desemprego, da ampliação das políticas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra, especialmente para jovens, mulheres e população negra, especialmente para grupos sociais mais vulneráveis e trabalhadores/as migrantes.

De 2003 até 2014, com a retomada do crescimento econômico, da política de valorização do salário-mínimo e a geração de 23 milhões de empregos formais (MTCAGED), ocorreu uma evolução positiva no mercado de trabalho. Ademais, tinha a proposta de desenvolvimento de iniciativas legislativas e de políticas para facilitar a transição das atividades informais para a formalidade desenvolvidas, considerando as dimensões de gênero e raça (alínea “e”). Contudo, desde a construção deste plano, as metas já eram de ampliação de microempreendedores individuais (MEI)

com acesso aos benefícios previdenciários, e em que pese os avanços, a lógica de consumo ainda continuou conivente com a lógica neoliberal de transferência dos riscos e custos sociais para os trabalhadores.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E RENDA E A CODEFAT

Constituindo um quadro histórico de programas federais específicos sobre trabalho e renda que foram se constituindo, podemos enumerar dentre outros:

- (i) Abono salarial Benefício em 1989. Podemos citar a Lei nº 7.998, de 11/01/1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);
- (ii) Intermediação de mão de obra pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE), por intermédio do Decreto 76.403/75 e a atual regulamentação pela Lei nº 13.667/ 2018;
- (iii) Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego em 1977; Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), pela Lei nº 7.998/1990;
- (iv) Seguro-desemprego que é a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa
- (v) Qualificação profissional na oferta de cursos para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e para microempreendedores, criada em 1995;
- (vi) Geração de emprego e renda Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos em 1994. Podemos citar o PROGER que se constituiu como um programa para promoção de empregos e renda, mediante concessão de linhas especiais de crédito a setores tais como pequenas e microempresas, cooperativas, formas associativas de produção e iniciativas próprias da economia informal.
- (vii) Economia solidária com o apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.

É relevante considerar que no artigo 239 da Constituição Federal (CF/1988), a arrecadação do PIS/ PASEP regulada pela Lei Complementar nº 26, de 11/09/1975, em vez de ser acumulada com o objetivo de formação de patrimônio individual do trabalhador se transformou para financiar o Programa do Seguro-Desemprego e o Programa do Abono que teve modificação pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, como se pode observar:

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

No âmbito próprio às políticas de mercado de trabalho, destaca-se a instituição do FAT, a partir do qual se pôde viabilizar financeiramente a construção de um sistema público de emprego, composto de políticas de transferência temporária de renda (seguro-desemprego e abono salarial), prestação de serviços (intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) e concessão de crédito produtivo. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) implementado pela Lei 7.998/90 veio regulamentar o artigo 239 da CRFB/88, bem como o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT. Este conselho possui uma composição paritária e a natureza tripartite (entidades de trabalhadores, empresários e governo).

Os conselhos gestores de políticas públicas fazem parte do desenho institucional presentes nos níveis federativos de governo (nacional, estadual e municipal), e os conselheiros são gestores vinculados a pastas da estrutura de governo (ministérios, secretarias coordenações) dentre suas atribuições o estabelecimento de critérios de financiamento, repasses, definição de normativas e elaboração de estratégias para a implementação de políticas públicas. Neste artigo, focalizamos em um Conselho sobre

Fundos, que é o CODEFAT. Este se tornou um dos centros de decisão na estrutura burocrático-estatal na qual gere o repasse de recursos.

De acordo com estudo publicado pelo IPEA em 2019 houve períodos de deliberação que foram a consolidação institucional, que cobre o período de 1990 a 1994, diversificação programática, no período de 1995 a 2004 e o de desajuste controverso, de 2005 a 2016 (SILVA, 2019, p. 22). Nos primeiros cinco anos, “o conselho se colocou perante o aparato decisório de governo como uma agência permanente de atuação em um setor da agenda que possui amplo potencial estratégico, dados o volume de recursos e a multiplicidade de atores políticos envolvidos” (SILVA, 2019, p. 33).

Já as modificações governamentais nos dez anos subsequentes, governo manteve a “estratégia de desvinculações orçamentárias, houve um aumento significativo nos vazamentos de receitas do fundo, comprometendo a margem financeira para custear programas discricionários no âmbito do SPETR” (SILVA, 2019, p. 42). Para este trabalho, relevante a consideração sobre as reduções orçamentárias das fontes de recurso do FAT o que implicaram na redução política-deliberativa do Conselho Gestor em questão:

No início de 2014, foi aprovado pelo plenário o encaminhamento de um Ofício do presidente do CODEFAT aos ministérios da área econômica do governo federal, reforçando o fato de que “a DRU e as desonerações reduziram drasticamente as fontes de recursos do FAT para cumprimento de suas obrigações constitucionais, com destaque para perdas de receitas da contribuição da arrecadação PIS-Pasep e de remunerações do Patrimônio do Fundo” (SILVA, 2019, p. 33).

A autonomia do CODEFAT foi reduzida com a iniciativa do Ministério da Fazenda da MP nº 665/2015, que desencadeou na aprovação da Lei nº 13.130/2016, alterando significativamente os critérios de elegibilidade e de recebimento dos benefícios constitucionais – seguro-desemprego e abono salarial – para fins de contenção de despesas.

Na prática, espaços hierarquicamente superiores na estrutura do Poder Executivo (como o Ministério do Planejamento e o Mi-

nistério da Fazenda) conservam para si a prerrogativa de discricionariedade na tomada de decisão que desconsidera o papel das instâncias participativas de coordenação e deliberação de políticas públicas, mesmo em uma área estabelecida constitucionalmente como essa (SILVA, 2019, p. 59).

Em que pese a redução orçamentária e o poder deliberativo, em 2019 houve a instituição da Resolução CODEFAT nº 825 que regulamentou procedimentos e critérios para a transferência automática de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT aos respectivos fundos do trabalho dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 12 da Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018. Esta resolução foi regulamentada pela portaria nº 8.057, de 20 de março de 2020, que dispõe sobre o Plano de Ações e Serviços - PAS¹⁵ do Sistema Nacional de Emprego - SINE que dispõe em seu art. 4º que PAS “deve conter a proposta de aplicação dos recursos a serem transferidos pela União e dos recursos alocados pelo ente no respectivo fundo do trabalho”. O PAS é instrumento de planejamento, elaborado pelo ente parceiro e aprovado pelo respectivo Conselho do Trabalho, Emprego e Renda - CTER, com detalhamento das metas de resultado a serem alcançadas ao longo do exercício, conforme estabelecido pelo art. 2º, inciso X, da Resolução CODEFAT nº 825, de 2019.

Em 2020, houve a instituição, credenciamento e o funcionamento dos Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda disciplinados por meio da Resolução CODEFAT nº 890, de 2 de dezembro de 2020 que define dentre outras competências: “a deliberação e a definição acerca da Política de Trabalho, Emprego e Renda, no âmbito da respectiva localidade, em consonância com a Política Nacional de Trabalho, Emprego e Renda com a aprovação do Plano de ações e serviços do SINE, na forma estabelecida pelo CODEFAT; o acompanhamento, controle e fiscalização da execução da Política de Trabalho, Emprego e Renda, conforme normas e regulamentos estabelecidos pelo CODEFAT e pelo Ministério da Economia.”

15 O PAS, conforme estabelecido pelo inciso X do art. 2º da Resolução CODEFAT nº 825/2019, é instrumento de planejamento, elaborado pelo ente parceiro e aprovado pelo respectivo Conselho do Trabalho, Emprego e Renda-CTER, com detalhamento das metas de resultado a serem alcançadas ao longo do exercício.

Com a estratégia a ser adotada, bem como o detalhamento da proposta de aplicação dos recursos federais transferidos automaticamente e dos recursos próprios alocados por ele ao respectivo fundo e deve ser aprovado pelo Conselho de Trabalho, Emprego e Renda – CTER do ente parceiro, de que trata a Resolução CODEFAT nº 831, de 21 de maio de 2019, e suas alterações.

Contudo, embora o CODEFAT tenha realmente atuado como um centro de decisão importante na condução das políticas de mercado de trabalho, ele não conseguiu interferir significativamente nas trajetórias de mudança institucional que mais afetaram o fluxo financeiro do FAT, comprometendo sua capacidade de atender ao conjunto de atribuições que lhe foi originariamente direcionado (SILVA, 2019, p. 58).

Podemos identificar que, apesar do desenho institucional das políticas públicas, as margens de discricionariedade das decisões fundamentais do Estado referente à construção pública do emprego e renda estavam concentradas no Ministério do Planejamento e Economia. Até 2021, com a extinção do Ministério do Trabalho, a autotomia decisória relativa à alocação de recursos do FAT era ampla, o que reduzia a capacidade de deliberativa do CODEFAT. Tal fato, viola frontalmente a concepção constitucional do desenho institucional de política pública, conforme exposto no art. 239 e a leitura sistemática da Constituição que busca assegurar mecanismos de ampliação dialógica de recursos para a manutenção de emprego e renda no país. A escolha da política econômica do governo Bolsonaro, pelo Ministro Paulo Guedes reduziu a capacidade decisória via diminuição orçamentária dos fundos de repasse para o sistema público, gerando possivelmente um aumento no índice de desemprego no país, escamoteado pela imposição da forma jurídica de empreendedorismo, retirando os custos sociais do governo.

3. O SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO (SINE) E O DESENHO INSTITUCIONAL DO ESTADO

Em que pese o quadro institucional e o direcionamento do Plano Nacional referente ao trabalho composto por diversos programas enumerados

e descritos no tópico acima, iremos nos deter neste momento, identificar as modificações recentes nas políticas públicas voltadas para a implementação e funcionamento do Sistema Nacional de Emprego (SINE) em vigência pela Lei nº 13.667/2018 no qual dispõe sobre o Sistema Nacional criado pelo Decreto nº 76.403/1975.

O SINE foi criado em 1975 sob a égide da Convenção nº. 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que orienta cada país-membro a manter um serviço público e gratuito de emprego para a melhor organização do mercado de trabalho. No art. 3º do decreto nº 76.403/75 há a definição dos objetivos do SINE, dentre outros dispostos a “criação de um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, serviços e agências de colocação e o estabelecimento de condições para a adequação entre a demanda do mercado do mercado de trabalho e s requisitos apresentados pela nova legislação produziram uma

Houve uma transformação do desenho das políticas públicas de emprego pela implementação de uma política integrada e articulada para o trabalhador acessar o seguro-desemprego, ser informado de vaga disponível para um novo emprego e ser orientado para um programa de qualificação profissional. A principal responsabilidade do sistema público de emprego é o retorno do trabalhador ao mercado de trabalho formal, bem como reduzir o tempo do desemprego para a diminuição do risco social do trabalhador pela subordinação econômica e perda de direitos sociais relativo a condições de trabalho não formalizadas.

Ademais, nos detendo especificamente quanto ao estabelecimento de um programa com fontes próprias, uma gestão com controle social e com um executor definido, o SINE, podemos identificar que o desempenho do serviço de intermediação de mão de obra e é constituído a partir de três indicadores a) relação entre o número total de trabalhadores colocados no emprego pelo SINE, pelo número total de admissões no mercado de trabalho b) taxa de colocação pela relação entre o número de trabalhadores que se inscreveram no SINE em busca de emprego e número destes trabalhadores que foram colocados no mercado de trabalho e c) as vagas preenchidas que vai apresentar a relação entre as vagas captadas pelo SINE, no mercado de trabalho e os trabalhadores inscritos e colocados nestas vagas pelo sistema.

Em que pese a historicidade do SINE e seus processos de implementação derivados do acúmulo político e deliberação no Governo Dilma, no governo do ex-presidente Michel Temer (2016-2018) houve a regulamentação atual disposta na Lei nº 13.667/2018, especificamente no art. 3º afirma que O SINE teria sua gestão e financiamento, bem como suas ações e serviços executados, conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo, como definido no art. 4º pelas Superintendências Regionais do Trabalho e as unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo CODEFAT; II - as unidades instituídas pelas esferas de governo que integrem o SINE.

Art. 7º Compete à União: II - exercer, por intermédio do Ministério do Trabalho, a coordenação nacional do Sine, com supervisão, monitoramento e avaliação das ações e dos serviços do Sistema executados por ela e pelas esferas de governo que a ele aderirem; II - executar, em caráter privativo, os seguintes serviços e ações integrados ao Sine: a) concessão do seguro-desemprego e do abono salarial; b) identificação dos trabalhadores; c) coordenação da certificação profissional; d) manutenção de cadastro de instituições habilitadas a qualificar os trabalhadores; III - apoiar e assessorar tecnicamente as esferas de Governo que aderirem ao Sine; IV - estimular a constituição de consórcios públicos municipais e fornecer-lhes suporte técnico, para viabilização das ações e serviços do Sine. Parágrafo único. A União poderá executar, em caráter suplementar, às ações e os serviços do Sine de competência das demais esferas de governo, tenham ou não a ele aderido

É importante evidenciar que tal legislação está regulamentando os termos do inciso XVI do caput do art. 22 da Constituição Federal que indica que é de competência privativa da União legislar sobre a “organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões” e indica que a articulação com a União deixa de estar amparada em convênios plurianuais e passa a se basear em transferências automáticas de recursos do FAT aos Fundos do Trabalho dos entes unidades federativas que aderirem, isto é, em transferências fundo a fundo entre estas.

Na legislação, em virtude das diretrizes de descentralização, há possibilidade de celebração de Convênios Plurianuais do SINE (CPSINE) com as Unidades da Federação, as principais ações disponibilizadas pela intermediação de mão-de-obra e a habilitação ao seguro-desemprego, como dispostos nos artigos 8º e 9º, referente às competências estaduais e municipais:

Art. 8º Compete aos Estados que aderirem ao SINE: I - exercer, por intermédio de órgão específico integrado à sua estrutura administrativa, a coordenação estadual do Sine, com supervisão, monitoramento e avaliação das ações e dos serviços a eles atribuídos; II - executar as ações e os serviços do SINE na ausência de atuação dos Municípios ou de consórcios públicos municipais; III - estimular os Municípios e os consórcios que eles venham a constituir, e fornecer-lhes suporte técnico e financeiro, para viabilização das ações e serviços do Sine. Parágrafo único. Os Estados poderão executar, em caráter suplementar, às ações e os serviços do Sine de competência dos Municípios.

Art. 9º Compete aos Municípios que aderirem ao Sine, sem prejuízo de outras atividades que lhes sejam distribuídas pelo CODEFAT: I - exercer, por intermédio de órgão específico integrado à sua estrutura administrativa, a coordenação municipal do SINE, com supervisão, monitoramento e avaliação das ações e dos serviços a eles atribuídos; II - habilitar o trabalhador à percepção de seguro-desemprego; III - intermediar o aproveitamento da mão de obra; IV - cadastrar os trabalhadores desempregados em sistema informatizado acessível ao conjunto das unidades do Sine; V - prestar apoio à certificação profissional; VI - promover a orientação e a qualificação profissional; VII - prestar assistência a trabalhadores resgatados de situação análoga à de escravo; VIII - fomentar o empreendedorismo, o crédito para a geração de trabalho, emprego e renda, o microcrédito produtivo orientado e o assessoramento técnico ao trabalho autônomo, auto gestor ou associado.

A título ilustrativo podemos descrever os aspectos institucionais da Política Nacional de Trabalho, Emprego e Renda no Estado do Rio de

Janeiro, pode-se levantar um conjunto de programas na qual a estrutura legislativa selecionada é na identificação do Conselho e Fundos Estaduais para implementação e financiamento na área de emprego e renda. A Lei nº 5240/ 2008 e atualmente a Lei 9.048/2020 instituiu o Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Renda – CETER/RJ – órgão colegiado que deliberará, em caráter permanente, sobre as políticas públicas de fomento e apoio à geração de trabalho, emprego e renda e à qualificação profissional no Estado do Rio de Janeiro.

Art.3º O Conselho Estadual do Trabalho, emprego e Geração de Renda terá as seguintes atribuições: I propor aos órgãos públicos e entidades não governamentais programas, projetos e medidas efetivas que visem a **minimizar os impactos negativos do desemprego conjuntural e estrutural no Estado**; II - elaborar e apreciar **projetos de geração de trabalho, emprego e renda e de qualificação profissional no Estado**; III - incentivar a instituição de Conselhos Municipais de Trabalho pelas Câmaras de Vereadores, homologá-los e assessorá-los, em conformidade com a Resolução nº 80 do CODEFAT; IV - propor programas, projetos e medidas que incentivem o associativismo, o cooperativismo e a auto-organização como forma de enfrentar o impacto do desemprego nas áreas urbana e rural do Estado; V acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos utilizados na geração de trabalho, emprego e renda e na qualificação profissional no Estado, priorizando os oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; VI- **participar da elaboração, do acompanhamento e da execução do plano de trabalho do Sistema Nacional de Emprego – SINE e propor a reformulação de suas atividades e metas, quando necessário, em consonância com as diretrizes do CODEFAT**; [...] propor ações de microcrédito produtivo e outras medidas que beneficiem os micro e pequenos empreendimentos, inclusive os informais.

A Secretaria de Estado de Trabalho e Renda é o órgão do Governo do Estado do Rio de Janeiro cuja finalidade é a proposição e a execução das políticas públicas estaduais de trabalho e renda, de forma articulada

com os demais setores da administração pública do Estado. No art. 3º é composto as atribuições do Conselho, dentre elas estabelecidas:

XI – propor aos órgãos públicos e entidades não governamentais programas, projetos e medidas efetivas que visem a minimizar os impactos negativos do desemprego conjuntural e estrutural no Estado; XII – elaborar e apreciar projetos de geração de trabalho, emprego e renda e de qualificação profissional no Estado; XIV – propor programas, projetos e medidas que incentivem o associativismo, o cooperativismo e a auto-organização como forma de enfrentar o impacto do desemprego nas áreas urbana e rural do Estado

Dessa maneira, observamos a composição institucional no Estado do Rio de Janeiro, e os mecanismos de desenvolvimento burocrático para elaboração e proposição de medidas para reduzir os impactos do desemprego e geração de emprego, trabalho e renda. Em razão disso, o próprio Tribunal de Contas da União já vinha elaborando recorrentes recomendações à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, consoante como pode se perceber pelo acordo nº 304/2011 que “aprimore os mecanismos de definição e apuração do cumprimento de metas dos Convênios firmados com o SINE, a fim de demonstrar suas realizações efetivas”.

É relevante pontuar que os entes estaduais e municipais que executam as políticas públicas do SINE possuem um reduzido dispositivo de cooperação, tanto pela extinção do Ministério do Trabalho e antes mesmo disso aspectos de limitação do papel coordenador, supervisor e financiador do SINE no âmbito nacional. A estrutura do SINE ficou subordinada ao Ministério da Economia pelo período de 2018 a 2021.

Para além deste fato, é relevante a observação sobre as fontes de financiamento e recursos para a manutenção da rede do SINE. A União, com os recursos do FAT e com recursos dos estados e municípios participantes da rede considerando que a gestão dos recursos financeiros é a relação entre os recursos previstos na lei orçamentaria, os recursos empenhados (reservados para o gasto) e os liquidados (efetivamente gastos). Como vimos, no início deste tópico a Lei nº 13.667/ 2018, autorizou que o SINE utilize este modelo “fundo a fundo” de repasses, quando, no seu artigo

13º, determinou que financiamento de programas, ações e serviços do SINE seja efetivado por meio de transferências automáticas. Importante para este trabalho ressaltar a identificação de aspectos críticos quanto:

a) estagnação e redução dos recursos federais orçados e empenhados; b) dificuldades do SINE em executar os gastos dos recursos autorizados, c) dificuldades na execução financeira regular do SINE por conta das exigências legais próprias dos Convênios como instrumentos de repasse de recursos; d) Estruturalmente, uma baixa participação no volume de recursos para as políticas ativas de emprego como a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional, em relação aos recursos gastos com o seguro desemprego, quando comparado com os países da OCDE (ROSSETO, 2019, p. 83).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou identificar a sistematização do processo de institucionalização de desenho de política pública sobre emprego e renda no Brasil. Foi delimitado aspectos institucionais, e algumas notas sobre a construção discricionária de alocação de recursos e impedimentos de financiamento destas políticas, reduzindo sua capacidade de implementação dos Conselhos de Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), bem como o impacto na reduzida capacidade cooperativa do Sistema Nacional de Emprego (SINE) na articulação federativa. Tais identificações são necessárias para caminhar sobre as decisões econômicas formuladas nos governos sobre os impactos em relação ao desemprego, informalidade e precarizações nas relações de trabalho. É uma governança e racionalidade decisória voltada para empreendedorismo, que em sua crítica aponta uma transferência dos riscos sociais para o trabalhador e gera uma conivência com a inefetividade das políticas sociais determinadas pela própria Constituição da República brasileira.

REFERÊNCIAS

BORGES, Marcio Alves. Sistema Nacional de Emprego: uma agenda de revitalização e novos cenários com a tecnologia da informação. *In:*

MORETTO Amilton (*et al.*) (org.). **As transformações do trabalho e o Sistema Público de Emprego como instrumento de inclusão social**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

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 nºs 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.045, de 27 de abril de 2021**. Institui o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) no âmbito das relações de trabalho. Disponível em: <https://www.in.gov.br>.

gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.045-de-27-de-abril-de-2021-316257308.

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm.

BRASIL. Decreto 76.403, de 8 de outubro de 1975. Cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76403-8-outubro-1975-425022-publicacaooriginal-1-pe.html>.

BRASIL. Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975. Altera disposições da legislação que regula o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp26.htm.

BRASIL. Decreto nº 9.978, de 20 de agosto de 2019. Dispõe sobre o Fundo PIS-PASEP e institui o Conselho Diretor do Fundo PIS-PASEP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9978.htm#art14.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm.

BRASIL. Resolução CODEFAT nº 825, de 26 de março de 2019. Regulamenta procedimentos e critérios para a transferência automática de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT aos respectivos fundos do trabalho dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 12 da Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/69660335.

BRASIL. Resolução CODEFAT nº 890, de 2 de dezembro de 2020. Estabelece critérios e diretrizes para instituição, credencia-

mento e funcionamento dos Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda – CTER, nos Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE, nos termos da Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-890-de-2-de-dezembro-de-2020-*292422212.

BRASIL. Resolução CODEFAT nº 831, de 21 de maio de 2019.

Estabelece critérios e diretrizes para instituição, credenciamento e funcionamento dos Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda – CTER, nos Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE, nos termos da Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/Resolu%c3%a7%c3%a3o-n%c2%ba-831-de-21-de-maio-de-2019.pdf>.

BRASIL. Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (SINE), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13667.htm.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecador de um diálogo entre ausentes. **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**, p. 725-738.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma Política Pública**: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. O Direito na Fronteira das Políticas Públicas. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015, p. 7-11.

GUIMARÃES, Nadya Araújo; VIEIRA, Priscila Pereira Faria. No outro lado do espelho: a intermediação de empregos e a inserção na voz dos beneficiários. *In: As transformações no mundo do trabalho e o*

Sistema Público de Emprego como instrumento de inclusão social. Instituto do Desenvolvimento do Trabalho, 2018.

MORETTO, Amilton José. **O Sistema Público de Emprego no Brasil:** uma construção inacabada. 2007. Tese (Doutorado) – UNICAMP.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 5240, de 14 de maio de 2008.** Institui o conselho estadual de trabalho, emprego e geração de renda no estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/45f5b2671551a9e98325744a00792a91?OpenDocument>.

RIO DE JANEIRO. **Lei 9.048, de 07 de outubro de 2020.** Institui o Conselho Estadual de trabalho, emprego e renda no estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/941716500/lei-9048-20-rio-de-janeiro-rj>.

ROSSETTO, Miguel. **O Sistema Nacional de Emprego (SINE):** as fragilidades de um grande sistema público. 2019.

SILVA, Sandro Pereira. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil:** a agenda deliberativa do CO-DEFAT.

SILVA, Sandro Pereira. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil.** Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão.)

SILVA, Sandro Pereira. Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise.** Brasília: Ipea, n. 65, 2018d.

POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO RURAL: PANORAMA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO BRASIL

Solange M^a da Conceição dos Santos¹⁶

INTRODUÇÃO

O conceito legal de saneamento básico encontra-se estabelecido na Lei nº 11.445/2007, art. 3º, inciso I, alíneas de “a” a “d” e compreendem o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (BRASIL, 2007). Esta lei disciplina a Política Nacional de Saneamento Básico no Brasil e, em 2020 foi alterada pela Lei nº 14.026/2020 (BRASIL, 2020a).

Decorrente desta política, a Fundação Nacional de Saúde-FUNASA, em 2019, elaborou o Programa Nacional de Saneamento Rural- PNSR (BRASIL, 2019). Esta instituição apoia técnica e financeiramente ações de saneamento em áreas rurais e comunidades tradicionais de todos os

16 Advogada. Professora na Universidade Estadual do Ceará-UECE. Especialista em Planejamento e Gestão Ambiental-UECE, Mestre em Planejamento e Políticas Públicas-UECE, Doutoranda em Políticas Públicas-UECE, bolsista CAPES.

municípios brasileiros, com recursos não-onerosos do Orçamento Geral da União (OGU), executadas diretamente ou por meio de convênios celebrados com municípios, estados e Distrito Federal (BRASIL, 2019).

O PNSR tem por objetivo universalizar o acesso às ações de saneamento básico nas áreas rurais, incluindo ações para promover ampliação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Neste documento encontram-se um conjunto de estratégias e diretrizes para garantir o financiamento, a sustentabilidade a fim de alcançar as metas (de curto, médio e longo prazos) estabelecidas e propostas neste programa.

Dados divulgados no relatório do Plano Nacional de Saneamento Básico-PLANSAB-2019 (BRASIL, 2020b) dão conta de que existem desigualdades na oferta e no atendimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no meio rural, e entre as Regiões do Brasil.

A desigualdade na provisão desses serviços públicos não é recente e já foi objeto de estudos em diversas pesquisas (WEGRZYNOVSKI, 2008; RESENDE *et al.*, 2018; LIMA, 2021). Estes estudos informam o déficit existente no meio rural e relatam as dificuldades da população de ter acesso à água potável e esgotamento sanitário

As ações governamentais em torno deste problema são pontuais e não refletem a real necessidade do setor. Deste modo, este trabalho buscou responder as seguintes questões: Como está estruturada a Política Nacional de Saneamento Rural no Brasil? Qual o cenário atual da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas áreas rurais? Quais metas foram estabelecidas para a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no meio rural? no Relatório do PLANSAB-2019, na Lei nº 14.026/2020 e no PNSR?

De modo, para responder essas questões buscou-se investigar a política pública de saneamento básico rural. A partir dos dados coletados, fez-se as análises e elabora-se o panorama de atendimento dos componentes: abastecimento de água e esgotamento sanitário nas zonas rurais do Brasil, por meio de gráficos e tabelas. Além disso, descreve-se as metas para universalizar esses serviços, a partir de três documentos: o Relatório do PLANSAB-2019 (BRASIL, 2020b), da Lei nº 14.026/2020 e do Programa Nacional de Saneamento Rural (BRASIL, 2019).

Adotou-se a metodologia da pesquisa descritiva a partir dos dados secundários extraídos das seguintes fontes: i) do IBGE – Pesquisa Nacio-

nal por Amostra de Domicílios Contínua-2019 (PNAD contínua 2019), que reúne informações sobre os domicílios brasileiros nas áreas rurais de todas as regiões do país; ii) do Ministério do Desenvolvimento Regional e da Secretaria Nacional de Saneamento órgãos responsáveis pela publicação do PLANSAB-2019 (BRASIL, 2020) e iii) da FUNASA, instituição responsável pela publicação do Relatório do PNSR (BRASIL, 2019) e iv) Lei nº 14.026/2020, que estabeleceu metas de universalização para os serviços de abastecimento de água de 99% e esgotamento sanitário de 90% até o ano de 2033. Complementa-se as análises com os estudos e contribuições de outros pesquisadores que estão devidamente citados ao longo deste trabalho.

Este artigo encontra-se dividido em cinco partes: 1. Introdução; 2. Conceito e descrição da Política Nacional de Saneamento Básico Rural; 3. Apresentação dos indicadores dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; 4. Descrição e análise das metas estabelecidas no PLANSAB-2019, na Lei nº 14.026/2019 e no PNSR (BRASIL, 2019); e 5. As considerações finais.

1. CONCEITO E DESCRIÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO RURAL

A política nacional de saneamento básico no Brasil, nos anos 1970, foi pautada nas diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA), que vigorou de 1970 a 1986. Este programa, desenvolvido pelo Governo Federal priorizou as áreas urbanas e as Regiões com maiores potenciais de crescimento econômico (BRASIL, 2019; CUNHA, 2015; SOUSA; COSTA, 2002; COSTA, 1991). Suas ações foram concentradas, predominantemente, na expansão da rede de abastecimento de água. Correia, Esperidião e Melo (2020, p. 10) afirmam que nesse período houve um “alijamento das áreas rurais no desenvolvimento do sistema de saneamento brasileiro [...], pois as regiões menos urbanizadas acabaram recebendo muito menos recursos necessários. Nesse mesmo sentido, Sousa denunciou que

Além dos escassos recursos, a parcialidade e a exclusão das áreas rurais fizeram com que o abastecimento de água e o esgotamento

sanitário apresentassem desempenhos bem diferentes considerando o indicador de cobertura populacional por região (SOUSA, 2006, p. 4).

As informações contribuem para compreender que o atual cenário da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pode ser reflexo de uma política pública que priorizou o urbano em detrimento do rural.

Na década de 1980 e 1990, ações pontuais e de curta duração foram realizadas com o objetivo de estabelecer “diretrizes nacionais, para orientar estados e municípios no planejamento de ações de saneamento em áreas rurais”. Cita como exemplo duas ações públicas: a primeira em meados de 1980 denominado Projeto Nacional de Saneamento Rural e o segundo, no início dos anos 1990, chamado de Programa de Saneamento Rural-PRORural (BRASIL, 2019b).

O PRORURAL previa metas de investimentos para 1990 e para mais 5 anos. Estes recursos seriam captados do Orçamento Geral da União (OGU), dos estados, dos municípios e das comunidades rurais envolvidas, entretanto, segundo SALLES (2008) estas metas não foram concretizadas.

Com o fim do PLANASA, em 1983, o setor de saneamento ficou desestruturado e desarticulado. Somente em 2007, com a promulgação da Lei 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico) o setor voltou a ser estruturado, tendo o Ministério das Cidades como endereço institucional dessa política.

Em 2013, com a publicação do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB (BRASIL, 2013) foi destinado à FUNASA a competência para elaborar o Programa Nacional de Saneamento Rural (PNRS). Esta ação visou “corrigir o histórico déficit de oferta dos serviços de saneamento, que atinge a população rural” (BRASIL, 2019b, p. 33), com o propósito “de universalizar o acesso ao saneamento básico em áreas rurais, por meio do fomento e execução de ações que garantam: equidade; integralidade; intersetorialidade; sustentabilidade dos serviços e participação e controle social” (BRASIL, 2019b, p. 34).

O PNRS “se apoia nos princípios de direitos humanos, na promoção da saúde, na erradicação da pobreza extrema e no desenvolvimento rural solidário e sustentável” (BRASIL, 2019b, p. 34) e busca ampliar os ser-

viços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para a população rural como um todo, incluindo, os povos tradicionais, as comunidades quilombolas, os camponeses e camponesas e as populações ribeirinhas.

Ressalta-se que o PNRS também atende às recomendações do Banco Mundial no sentido de elaborar um marco regulatório específico para o meio rural (BANCO MUNDIAL, 2018). As diretrizes estabelecidas neste documento foram baseadas no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), deste modo, encontra-se apoiado em três eixos: (i) Gestão dos Serviços, (ii) Educação e Participação Social, (iii) Tecnologia, que estão interconectados no mundo prático.

As diretrizes estabelecidas neste documento orientam as políticas públicas de saneamento rural devem reconhecer as particularidades intrínsecas desta área geográfica, dentre elas: dispersão geográfica; isolamento político e geográfico das localidades e seu distanciamento das sedes municipais; localização em área de difícil acesso, seja por via terrestre ou fluvial; limitação financeira ou de pessoal, por parte dos municípios, o que dificulta a execução dos serviços voltados para o saneamento; ausência de estratégias que incentivem a participação social e o empoderamento dessas populações; e inexistência ou insuficiência de políticas públicas de saneamento rural, nas esferas municipais, estaduais ou federal.

Prevê-se que este programa seja operado principalmente com recursos não onerosos (captação do recurso não está atrelada ao pagamento de encargos) proveniente de múltiplas fontes (Ministério da Saúde,¹⁷ Ministério do Desenvolvimento Regional,¹⁸ Ministério da Cidadania,¹⁹ por exemplo).

Neste trabalho adota-se como parâmetro de análise para as Políticas Públicas de Saneamento Básico no meio rural três instrumentos: O Pla-

17 Responsável para coordenar e “implementar medidas estruturais e estruturantes em áreas rurais e comunidades tradicionais, que assegurem a ampliação do acesso, a qualidade e a sustentabilidade das ações e serviços públicos de saneamento básico” (BRASIL, 2019b, p. 104).

18 Antigo Ministério da Integração Nacional, suas ações “relaciona-se, principalmente, ao abastecimento de água proveniente de fontes subterrâneas”, perfuração, implementação e recuperação de poços (BRASIL, 2019, p. 106).

19 Responsável pelas ações ligadas à “questão alimentar e nutricional, por meio das ações orçamentárias” (BRASIL, 2019, p. 108).

no Nacional de Saneamento Rural (BRASIL, 2019), o PLANSAB-2019 (BRASIL, 2020b), as Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007) e a Lei nº 14.026/2020 (BRASIL, 2020).

A Lei nº 14.026/2020 alterou estruturalmente a Política Nacional de Saneamento Básico em 2020 e estabeleceu metas para a universalização que garantam o atendimento até 31 de dezembro de 2033 de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos.

Em relação ao meio rural, esta lei determinou que fosse garantido meios adequados para atendimento da população rural, por meio da utilização de soluções compatíveis com as suas características econômicas e sociais (art. 48, VII) e prevê a modelagem da prestação dos serviços em blocos urbanos e rural (art.13, IV).

2. APRESENTAÇÃO DOS INDICADORES DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Nesta seção foram apresentados os dados referentes a oferta dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no meio rural. O principal documento para coleta de dados foi o Relatório do PLANSAB-2019, publicado em 2020 (BRASIL, 2020).

De forma complementar, utilizou-se informações do relatório de PNRS (BRASIL, 2019b) elaborado pela FUNASA. Entretanto, faz-se uma ressalva quanto a este documento, no sentido de informar que a base de dados utilizada pela FUNASA foi do Censo 2010 (IBGE, 2010). Com isso, entende-se que o lapso temporal de mais de 10 anos poderá não refletir o cenário atual do saneamento, mas vai apontar caminhos para compreender a dimensão do déficit no meio rural.

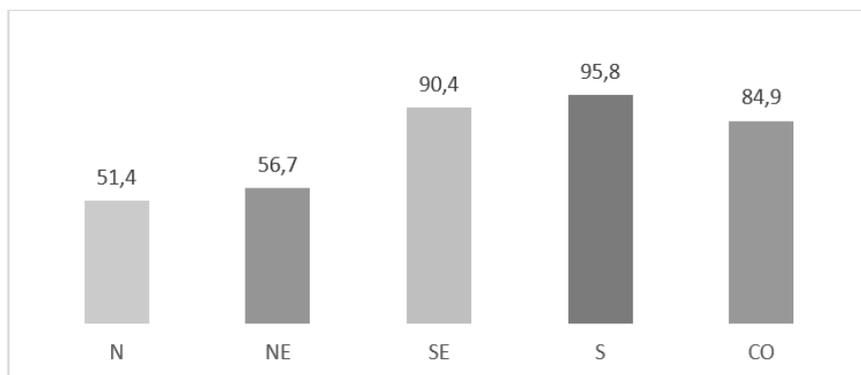
No Brasil, segundo dados do IBGE (2019) existiam 9.503 milhões de domicílios localizados nas áreas rurais do Brasil. As Regiões Nordeste e Sudeste, contemplavam, respectivamente, 4.505 e 1.902 milhões de domicílios. Seguidas do Sul com 1.383 milhões de domicílios e do Norte que contemplava 1.189 milhões de domicílios. O Centro-Oeste possuía o menor número entre todas as regiões (524 milhões de domicílios).

Dito isso, informa-se que esta seção está dividida em duas partes: na primeira são analisados os dados sobre abastecimento de água; e na segunda, os dados sobre esgotamento sanitário.

2.1. INDICADORES SOBRE O ATENDIMENTO DE ÁGUA NA ZONA RURAL DO BRASIL

O PLANSAB-2019 (BRASIL, 2020b) contém informações, referente a 2019, sobre o percentual dos domicílios rurais abastecidos com água por rede de distribuição ou poço ou nascente por Região.

GRÁFICO 1: Percentual de domicílios rurais brasileiros abastecidos com água por rede de distribuição, por poço ou nascente, em 2019, por Região.



Fonte: PLANSAB-2019 (BRASIL, 2020b)

O Sul (S), Sudeste (SE) apresentaram índices de atendimento domiciliar superior a 90%, e o Centro-Oeste com índice de 84,9% de cobertura domiciliar. As Regiões Norte e Nordeste foram as que apresentaram os menores índices de atendimento domiciliar dos serviços de abastecimento de água. No Norte, o percentual foi de 52,0% dos domicílios, sendo abastecidos com água por rede de distribuição, por poço ou nascente e no Nordeste, este indicador foi de 56,7 %.

Outros indicadores, do meio rural, apresentados no PNSR (BRASIL, 2019) revelaram que, em relação aos serviços de abastecimento de água: 1) o déficit era inversamente proporcional a renda agregada dos moradores. Significando, por exemplo, que 41% dos domicílios com renda inferior a um salário mínimo não possuíam rede de canalização interna; 2) o déficit era maior entre as pessoas que se declaram indígena (72%),

seguido dos pretos e pardos (45%). Já os que se declararam branco o percentual de pessoas sem esse serviço foi de 21%.

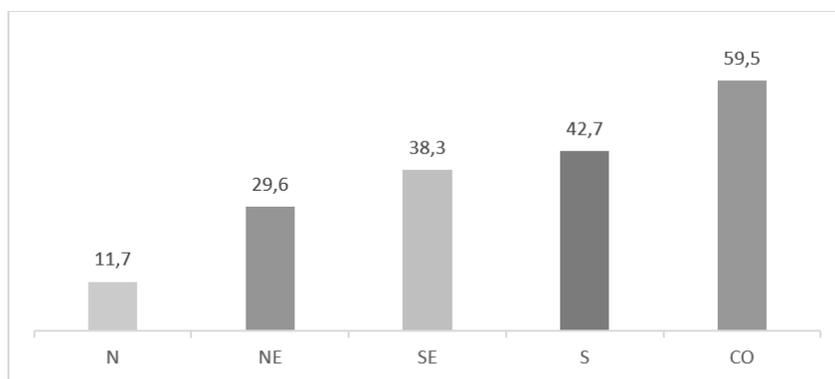
Informações contidas no Relatório do PLANSAB-2019 (BRASIL, 2020b, p. 35) informam que no Brasil foram quantificadas 5.901 aldeias onde vivem cerca de 715.000 indígenas. Desse total, “48% das aldeias (2.832) possuíam alguma infraestrutura de abastecimento de água e apenas 26,4% (1.556) possuíam cobertura de abastecimento dotadas de tratamento de água”.

2.2. INDICADORES SOBRE O ATENDIMENTO ESGOTAMENTO SANITÁRIO NA ZONA RURAL DO BRASIL

Segundo o PLANSAB-2019 (BRASIL, 2020b), os índices de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário no Brasil, nas zonas rurais, avançaram em 2019, quando comparado com o ano de 2018 (27,7%), apresentando avanço da ordem de 3%, para mais, em 2019 (30,7%).

Em termos regionais, os dados demonstram que ainda persistem as desigualdades entre as regiões do Brasil e que este componente do saneamento apresenta cobertura inferior se comparado com o componente abastecimento de água. O gráfico a seguir contém informações sobre o percentual de domicílios localizados nas zonas rurais que são atendidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários, em 2019.

Gráfico 2: Percentual de domicílios rurais brasileiros servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários, em 2019.



Fonte: PLANSAB-2019 (BRASIL, 2020), elaborado pelos autores.

Embora o relatório do PLANAB-2019 tenha apontado ampliação dos serviços deste componente, em relação a 2018, é possível inferir, a partir da análise dos dados acima descritos, que esses números estão distantes do ideal.

As Regiões Norte e Nordeste apresentaram índice de atendimento domiciliar de 11,7% e 29,6%, respectivamente. Nas outras regiões os índices foram maiores, entretanto, muito abaixo da necessidade da população.

Segundo a FUNASA, nas comunidades avaliadas no âmbito do PNRS, a canalização interna para escoamento de esgoto, muitas vezes não existiam nos domicílios, ou só existiam na cozinha. Quando existia nos banheiros seu uso não era, obrigatoriamente, associado a descarga hídrica, “pois, em algumas realidades, o uso da água para o afastamento das excretas não é culturalmente aceito (BRASIL, 2019, p. 74).

O relatório do PNSR (BRASIL, 2019) informa, ainda, que em 1991, 60% dos domicílios rurais não possuíam banheiro; em 2000 este número foi reduzido para 35% e, em 2010, 15% dos domicílios localizados na área rural brasileira não possuíam banheiro. Segundo o mesmo documento, “A presença e aceitação dos banheiros estão relacionadas às questões culturais, sendo ressaltadas pela disponibilidade hídrica. Há locais em que a defecação a céu aberto é vista com naturalidade” (BRASIL, 2019b, p. 75).

O uso de fossa rudimentar e de outras formas de afastamento de dejetos são considerados como serviços precários ou inadequado pelo PLANAB, assim como pelo PNRS, entretanto, este tipo de atendimento ainda predomina em determinados segmentos populacionais na zona rural (BRASIL, 2019; FIGUEREDO *et al.* 2019), as informações extraídas do PNRS informam que:

1. Sexo dos responsáveis – em 79% dos domicílios chefiados pelo sexo feminino, e 80% nos chefiados pelo sexo masculino, faziam uso de fossa rudimentar, vala, rio, lago e mar como local de destinação dos esgotos;

2. Alfabetização dos responsáveis – entre os responsáveis do domicílio cujo o responsável sabe ler e escrever, o percentual de uso de fossa rudimentar e outras formas é de 78%; dos que não sabem ler e escrever, o percentual é de 86%;

3. Cor da pele/etnia dos responsáveis – os que se declararam branco, o uso de fossa rudimentar ou outra forma foi de 74%, os que se identificaram como pardo ou preto foi de 84% e os domicílio cujo responsáveis são indígenas o uso desses tipos de afastamento é de 87%;

4. Renda Familiar Agregada – Em, 2010, 83% dos domicílios com renda inferior a um salário mínimo faz uso de fossa rudimentar ou outras formas. No mesmo ano, aqueles domicílios cuja renda familiar agregada entre 1 e 5 salários, o uso desse tipo de afastamento de dejetos é de 67%. Nos domicílios com renda familiar agregada superior a cinco salários, o uso de fossa rudimentar ou outras formas foi de 6%, em 2010, no ano 2000, este percentual era de 9%, deste modo houve uma redução de três pontos percentuais entre os anos 2000 e 2010. Nas outras faixas de renda, nesse mesmo período, dentre os que possuem renda inferior a um salário houve redução de 1% e entre 1 e 5 salários, não houve alteração.

3. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS METAS ESTABELECIDAS NO PLANSAB-2019, NA LEI Nº 14.026/2019 E NO PNSR (BRASIL, 2019)

Tanto o PLANSAB quanto o PNSR estabeleceram metas para universalização dos serviços, isto porque, a Lei 11.445/2007, antes mesmo de ser alterada pelo Lei nº 14.026/2020 já previa que fosse estabelecido metas para ampliação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Lei nº 14.026, em 2020, determinou que a universalização deve ocorrer até 31 de dezembro de 2033 em todo território brasileiro, com índice de atendimento de 99% para a componente água potável e 90% para o esgotamento sanitário.

Deste modo, quando se compara as metas estabelecidas no PLANSAB-2019, no PNSR e na Lei nº 14.026/2020, percebe-se que há divergência no ano e nos percentuais estabelecidos nesses documentos.

Portanto, nesta seção, são apresentadas as metas do PLANSAB (BRASIL, 2020b), dialoga-se com as metas estabelecidas na Lei nº 14.026/2020; em seguida, apresentam-se as metas estabelecidas no PNSB (BRASIL, 2019).

3.1. METAS PARA UNIVERSALIZAÇÃO SEGUNDO O PLANSAB-2019 E A LEI Nº 14.026/2020 PARA OS COMPONENTES ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Na tabela abaixo apresentam-se os percentuais previstos para cumprimento das metas longo prazo no PLANSAB (BRASIL, 2020b) e na Lei nº 14.026/2020 (BRASIL, 2020a), tendo o ano de 2019 como referência.

Tabela 1 – Percentuais e metas previstos no PLANSAB (metas de longo prazo) e na Lei nº 14.026/2020 – ano base de 2019 – água e esgoto, no Brasil e por Regiões.

INDICADOR	DOCUMENTO	ANO	BRASIL	N	NE	SE	S	CO
Domicílios rurais abastecidos com água por rede de distribuição ou por poço ou nascente.	Ano base	2019	71,3	51,4	56,7	90,4	95,8	84,9
	PLANSAB longo	2033	87,1	76,2	80,0	100	100	100
	Lei nº 14.026/20	2033	99	99	99	99	99	99
Domicílios rurais atendidos por coletara ou fossa séptica para excretas ou esgotos sanitários	Ano base	2019	30,7	11,7	29,6	38,3	42,7	59,5
	PLANSAB longo	2033	69,0	55,0	61,0	93,0	75,0	74,0
	Lei nº 14.026/20	2033	90	90	90	90	90	90

Fonte: PLANSAB (BRASIL, 2020b); Lei nº 14.026/2020 (BRASIL, 2020a). Adaptados pelos autores.

O período para atingir a meta de longo prazo do PLANSAB é o mesmo que se encontra na lei, ambos instrumentos, elegeram o ano de 2033. Entretanto, em relação aos índices de atendimento das metas, percebe-se que a Lei determinou um percentual fixo e igual para todas as regiões do Brasil. Doutro modo, no PLANSAB os percentuais de atendimento previstos nas metas são flexível e variam de acordo com a região.

Na tabela 2, os percentuais destacados em verde são referentes às metas impostas pela Lei nº 14.026/2020. Nesse sentido, percebe-se que o legislador ao uniformizar estas metas, impôs aos titulares dos serviços – Municípios, quando o interesse for local ou em conjunto com os Estados, quando o interesse for comum – a obrigação de promover ações para aumentar a oferta na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a fim de atingir, reciprocamente, os índices de 99% e 90%, em 2033, independentemente do localização da prestação dos serviços.

Entende-se que ao estabelecer tais metas, o legislador atuou de forma arrojada e desafiadora, desconsiderando, inclusive, as características peculiares e regionais de cada região do Brasil, suas limitações de recursos hídricos e/ou orçamentário, dentre outras características.

Em relação às metas estabelecidas no PLANSAB-2019 (BRASIL, 2020b) para as áreas rurais, percebe-se que os percentuais previstos também são desafiadores, sobretudo para as Regiões Norte e Nordeste, que apresentam baixos índices na oferta desses serviços.

Em relação às demais regiões (Sudeste, Sul e Centro-Oeste), os índices são melhores em relação ao serviço de abastecimento de água. Muito embora sejam diferentes do imposto na Lei e previsto no Plano, eles estão mais próximos de serem atingidos. Entretanto, o mesmo não acontece em relação ao esgotamento sanitário. A Região que apresentou o melhor percentual foi o Centro-Oeste com o índice de 59,5%, o Sudeste apareceu com 38,3 % e o Sul com 42,7%, percentuais significativamente abaixo da Lei, que impõe 90% e do Plano que prevê para o Sudeste 93%, Sul 75% e Centro-Oeste 74% de meta a ser atingida de acordo com o PLANSAB-2019.

3.2. METAS PARA UNIVERSALIZAÇÃO SEGUNDO O PNSR PARA OS COMPONENTES ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Na tabela abaixo apresentam-se os percentuais previstos para cumprimento das metas longo prazo no PNSR (BRASIL, 2019). Este documento estabelece como parâmetro o ano de 2018 e o ano para atingir a meta de longo prazo é de 2038, ou seja, cinco anos a mais que a Lei nº 14.026/2020 e o PLANSAB-2019. Na tabela abaixo apresentam-se esses dados.

Tabela 2 – Percentuais e metas previstos no PNSR (metas de longo prazo) – ano base de 2018 – água e esgoto, no Brasil e por Regiões.

INDICADOR	DOCUMENTO	ANO	BRASIL	N	NE	SE	S	CO
Domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição de água, com canalização interna no domicílio ou na propriedade, ou por poço ou nascente, com canalização interna	Ano base	2018	72	68	58	82	85	86
	PNSR	2038	96	87	94	100	100	100
Domicílios rurais atendidos por rede coletora ou fossa séptica para excretas ou esgotos sanitários	Ano base	2018	30	13	15	46	49	24
	PNSR	2033	76	61	66	95	80	78

Fonte: PNSR (BRASIL, 2019), adaptado pelos autores.

As Regiões Nordeste e Norte, também, aparecem com os menores percentuais de atendimento em 2018, nos dois componentes, o que permite afirmar que os esforços para universalização serão maiores nessas duas Regiões. Os dados também confirmam a desigualdade regional na oferta desses serviços.

As Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentam percentuais superiores a 80% de atendimento. Este percentual encontra-se próximo de atingir a meta de 100%, em 2038, conforme previsto no PNSR para o componente abastecimento de água.

Os índices de prestação dos serviços de esgotamento sanitário, assim como na análise anterior, apresentam percentuais mais baixo e mais distante da meta. Também, é preciso informar que as metas estabelecidas para este componente são diferentes das impostas pela Lei nº 14.026/2020 e das previstas no PLANSAB-2019.

O PNSR (BRASIL, 2019) estabeleceu três metas: curto (2019–2023), médio (2019–2028) e longo prazo (2019–2038) para os serviços de abastecimento e esgotamento sanitário, e a partir dessas metas, criou cenários, de modo a prever o volume de recursos necessários para cumprimento das metas. No curto prazo previu-se a necessidade de R\$ 57,36 bilhões para investimentos (estruturais e estruturantes) nos dois componentes; médio

prazo, este valor gira em torno de R\$ 111,70 bilhões e no longo prazo este valor atinge R\$ 206,59 bilhões.

A partir do cenário analisado encontram-se evidência que nos permite afirmar que o prognóstico não é animador, sobretudo para as regiões e os municípios mais pobres, que são os mais afetados pela ausência dos serviços, em decorrência da sua dependência de recursos do Orçamento Geral da União e pela baixa capacidade institucional de desenvolver e implantar projetos e políticas públicas de saneamento (SANTOS *et al.*, 2020).

Santos *et al.* (2020, p. 8, 9) defendem que “o progresso em indicadores de serviços de saneamento tem sido alcançado somente após grande esforço, sempre contando com políticas públicas”. No Brasil e em vários outros países o Estado deve adotar a função de provedor de saneamento básico assumindo a responsabilidade de universalizar o acesso dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a toda a população, sobretudo, a população rural (IPEA, 2018) e “à luz das singularidades étnico-culturais, sociais, econômicas e territoriais de cada uma dessas populações e em conjunto com elas” (BRASIL, 2019, p. 35).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos confirmam a existência de desigualdades regionais na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sobretudo nas “Regiões Nordeste e Norte e nos domicílios rurais” (BRASIL, 2020, p. 129). Na Região Nordeste, em relação aos componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, outros fatores agravam o déficit na prestação efetiva desses serviços, como, por exemplo, as interferências climáticas (período prolongados de seca e/ou estiagem), nível de renda baixo. Outro fator preocupante é o uso de outras formas de afastamento de dejetos que são lançados diretamente em valas, rio, lago, mar sem, contudo, receber o devido tratamento.

Para suprir a demanda reprimida de acesso aos serviços faz-se necessário um grande volume de investimento, sobretudo, em relação ao componente esgotamento sanitário. Nesse sentido, são necessárias ações e esforços conjuntos e coordenados entre os atores públicos (União, Estado

e Municípios) de modo a torna universal o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com qualidade, adotando-se política tarifária de acordo com a capacidade de pagamento do usuário rural, de modo a viabilizar o acesso independente de classe, cor, gênero e nível de renda.

A infraestrutura passando a porta do domicílio não garante o acesso, principalmente, se pensarmos no poder aquisitivo da população que vive na área rural.

Outra evidência encontrada neste estudo diz respeito a multiplicidades de órgãos ligados as ações de saneamento rural. Entende-se que esta forma de atuação e provimento de ações para o setor podem gerar fragilidade na implementação e execução do PNSR, uma vez que, os “recursos para a implementação de ações e serviços de saneamento básico nas áreas rurais são provenientes de diversas ações orçamentárias, as quais encontram-se sob responsabilidade de diferentes órgãos governamentais” (BRASIL, 2019, p. 241, 242). Defende-se que são necessários ajustes nas ações orçamentária de vários órgãos para que seja, de fato, priorizada a universalização do saneamento básico na zona rural, de modo, a reverter o déficit histórico no setor.

A partir dos resultados obtidos neste estudo foi possível apontar, descrever e analisar o panorama dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no meio rural do Brasil. Eles também permitiram compreender e localizar os déficits e as desigualdades regionais no atendimento desses serviços. Desta forma, entende-se que este estudo contribui e enriquece as discussões relativa à Política Nacional de Saneamento Básico Rural, servindo inclusive de norte para futuras ações públicas que tenham como objetivo promover a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas zonas rurais.

Para estudos futuros, sugere-se a realização de análises mais robustas, com dados mais atualizados que possibilitem: 1) revelar as consequências das desigualdades de acesso na prestação dos serviços de água potável e de coleta e tratamento de esgoto na zona rural do Brasil e 2) avaliar se as metas estabelecidas no PLANSAB (BRASIL, 2020b), na Lei 11.445/2007 e/ou no PNSR (BRASIL, 2019b) foram cumpridas.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Notas técnicas para discussão dos Desafios do setor água: contribuições para água e esgoto rural. A busca da sustentabilidade e da eficiência para água e esgoto (A+E) rural.** Washington: World Bank Group, 2018. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/pt/877211521484852504/pdf/124416-PORTUGUESE-BRI-PUBLIC-NT-Rural-final-A4.pdf> Acesso em: 20 fev. 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). **Relatório de Avaliação Anual Ano 2019.** 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab>. Acesso em: 19 fev.2021.
- BRASIL. Ministério da Saúde. FUNASA. **Programa Nacional de Saneamento Rural.** 2019. Disponível em: http://www.funasa.gov.br:8080/documents/20182/38564/MNL_PNSR_2019.pdf/08d-94216-fb09-468e-ac98-afb4ed0483eb Acesso em: 28 fev. 2021.
- BRASIL. Planalto. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm Acesso em: 20 jan. 2021.
- BRASIL. Planalto. **Lei 14.026, de 15 julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico. 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art7. Acesso em: 20 jan. 2021.
- CORREIA, M. L. S. F.; ESPERIDIÃO, F.; MELO, R. L. **Evolução das políticas públicas de saneamento básico do Brasil, do PLANASA ao PAC Saneamento.** Disponível em: https://enep.sep.org.br/uploads/1216_1583448349_SEP_2020__Com_identificacao__pdf_ide.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.
- COSTA, Nilson R. Política pública, ambiente e qualidade de vida: revisitando o Planasa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 25 (2): 31-9, 1991.

CUNHA, Mateus Almeida. **A implementação do Programa de Aceleração do Crescimento no estado da Bahia e sua contribuição frente aos desafios da universalização do saneamento básico.** 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola Politécnica, Salvador.

FIGUEREDO *et al.* Fossa absorvente ou rudimentar aplicada ao saneamento rural: solução adequada ou alternativa precária? **Revista DAE.** São Paulo: Sabesp, n. 220, v. 67, Edição Especial, nov. 2019. Disponível em: http://revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_220_n_1824.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua.** 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/>. Acesso em: 05 mar. 2021.

RESENDE Rachel Germiniani; FERREIRA, Sindynara; FERNANDES, Luiz Flávio Reis. O saneamento rural no contexto brasileiro. **Revista Agrogeoambiental**, Pouso Alegre, v. 10, n. 1, mar. 2018. Disponível em: <https://agrogeoambiental.ifsuldeminas.edu.br/index.php/Agrogeoambiental/article/view/1027/pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SALLES, Maria José. **Política Nacional de Saneamento: percorrendo caminhos em busca da universalização.** 2008. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/2605/1/ENSP_Tese_Salles_Maria_Jos%C3%A9.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

SOUSA, A. C. A. Por uma política de saneamento básico: a evolução do setor no Brasil. **Revista de Ciência Política**, n. 3, p. 1-19, 2006. Disponível em: <http://files.saudecoletivaufrgs2013-1.webnode.com/200000637-384c33b37f/saneamento%20b%C3%A1sico%20no%20pa%C3%ADs.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

A GARANTIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO²⁰

Mariane Mendonça Costa²¹

INTRODUÇÃO

Os direitos políticos são direitos fundamentais da pessoa humana, previstos de forma expressa na carta constitucional brasileira. Não se pode negar a relevância da participação política em qualquer sociedade, fato este que demonstra a importância do estudo e da avaliação dos meios de garantia desses direitos, pressuposto para a consolidação da cidadania e da dignidade humana na realidade brasileira.

Nesse contexto, insere-se os direitos políticos das pessoas com deficiência, tanto de forma ativa (votar), quanto de forma passiva (ser votado). Desse modo, tendo em vista que a garantia da acessibilidade à participação política plena ainda é uma temática muito recente, a importância da presente pesquisa sobre o tema, além da implementação e vigência de políticas públicas de inclusão está em saber se, de fato, a pessoa com deficiência

20 Orientadora: Cassira Lourdes De Alcântara Dias Ramos Jubé - Graduada em Direito pela PUC-GO; advogada; Professora Mestre do Centro Universitário de Goiás UNIGOIÁS; Esp. em Direitos Humanos pela Academia de Polícia Militar; Mestre em Direitos Humanos pela UFG.

21 Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Goiás UNIGOIÁS.

tem esse acesso, o quanto já avançou nesse contexto e o que ainda precisa ser melhorado.

Assim, sabendo que os direitos políticos são universais, a presente pesquisa foi estruturada com fulcro na Constituição Federal da República Brasileira de 1988 (CFRB/88), na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15), no Código Civil, no Código Eleitoral e em resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Além dos dispositivos internacionais, como Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e Convenção Sobre Os Direitos Das Pessoas Com Deficiência de 2009, que dispõem sobre todos os direitos das pessoas com deficiência, incluindo aí a garantia da participação política plena.

Em vista disso, o presente trabalho analisou a face da democracia representativa no Brasil frente às minorias e verificou os dispositivos legais e as ações afirmativas que visam a inclusão política da pessoa com deficiência. Nesse contexto, em um primeiro momento avaliou a instituição da democracia representativa e a participação das minorias nesse sistema; a posteriori conceituou o grupo minoritário das pessoas com deficiência e expôs como a participação política é um direito fundamental; ao final analisou a implementação da inclusão política através de seus marcos normativos.

Dessa forma, o presente trabalho traz uma abordagem de pesquisa qualiquantitativa, uma vez que possui seu embasamento em informações, posicionamentos doutrinários, legislações, artigos acadêmicos; e em dados estatísticos colhidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Organização Mundial da Saúde (OMS), proporcionando uma compreensão do tema de maneira mais significativa e aprofundada.

Ademais, trata-se de uma pesquisa exploratória, pois busca fazer uma análise minuciosa e investigar a totalidade do tema, traçando a relação entre democracia representativa e as minorias; sobre como a participação política da pessoa com deficiência é considerada um direito fundamental; demonstrando quais são as legislações que deram ênfase à inclusão política do indivíduo com alguma deficiência; por fim, quais são as políticas públicas de inclusão política.

Por último, utiliza-se da revisão bibliográfica como técnica de pesquisa, visando obter informações precisas sobre a o problema arguido. Dessa forma, buscou-se construções teóricas por meio do estudo de

doutrinadores do âmbito jurídico, além da análise de dispositivos legais, convenções e declarações, de vigência nacional e internacional. Assim, a análise desse material tem como objetivo chegar a uma solução concreta do problema explorado na presente pesquisa.

1. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E AS MINORIAS

A democracia surgiu como regime de governo ainda na Grécia Antiga através das Cidades-Estado e teve sua aplicabilidade aprimorada no decorrer dos séculos. No século XIX, Abraham Lincoln declarou que a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Assim, no decorrer do século XX, a democracia passou a ser adotada por diversas soberanias e a ser implementada em seus elementos considerados fundamentais, como a participação direta do povo através do sufrágio universal, a possibilidade de oposição, a alternância do poder, entre outros, de forma a tornar-se representativa. (BAPTIST, 2003)

Contudo, a legitimidade do poder que ocorre através do instituto da representatividade apesar de ter se modificado, de forma a evoluir, não alcançou o objetivo primordial do regime democrático que é a expressão dos anseios das minorias²² da sociedade. Nesse sentido, a democracia representativa se não expressa dentro dos preceitos da participação igualitária que permita a voz dos grupos minoritários pode se tornar uma tirania da maioria, capaz de ignorá-los e reprimi-los. (BAPTIST, 2003)

Segundo Bobbio (*apud* BAPTIST, 2003), “a expressão democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. Nesse contexto, é possível observar que o poder público fica, indiretamente, nas mãos de uma maioria de cidadãos, que escolheram seus representantes para decidir segundo seus interesses.

22 Segundo o dicionário *Miniaurélio* (FERREIRA, 2008), minoria é referente à inferioridade numérica, é parte menos numerosa duma corporação deliberativa. Ainda, referente à antropologia social, é um subgrupo que dentro de uma sociedade se considera e/ou é considerado diferente do grupo dominante e que não participa, em igualdade de condições, da vida social.

Assim, se na democracia representativa, o poder delegado pela maioria obriga a todos, inclusive as minorias excluídas das tomadas de decisão, fica mais do que óbvio que a vontade da maioria prevalecerá sobre a das minorias, independente se justa ou não (BAPTIST, 2003).

Apesar disso, com influências humanistas, as democracias representativas do século atual vêm se moldando e se adaptando às sociedades pluralistas. Contudo, o respeito e apreço às minorias não implica sua participação pública ativa (BAPTIST, 2003).

Desse modo, os direitos políticos tornam-se fundamentais ao exercício da cidadania das minorias, uma vez que são intrínsecos à condição de cidadão e por meio deles são garantidos outros direitos individuais e coletivos. Ainda, salienta-se que a soberania popular é o poder conferido ao cidadão para sua participação política, nos limites da Constituição (SANTOS, 2016).

Por isso, os direitos políticos são elemento essencial para os regimes democráticos, pois o cidadão detém a prerrogativa de participar das decisões do Estado de maneira tanto ativa, ao votar, quanto de maneira passiva, ao ser votado (SANTOS, 2016).

Dessa forma, a norma assegura de forma plena sobre a participação pública no Estado pelas minorias, de forma que garante o exercício de seus direitos políticos sem resquícios de restringir a cidadania. (SANTOS, 2016)

Contudo, a participação das minorias ainda é algo bastante atual no regime democrático e muito ainda precisa ser formulado e aplicado para que a democracia seja de fato do povo, para o povo e sobre o povo e não apenas sobre a maioria, mas uma representatividade ampla e sem restrições.

2. A PESSOA COM DEFICIÊNCIA E SUA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Segundo o Relatório Mundial sobre a Deficiência elaborado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), com dados de 2011, sendo os últimos apresentados, cerca de um bilhão de pessoas vive com alguma deficiência, isso significa aproximadamente 15% da população mundial. Ressalta-se que é a maior minoria do globo que sobrevive em extrema

desigualdade e que mais é afetada pelos índices da pobreza, do analfabetismo, do desemprego (MAIOR, 2017).

No Brasil, segundo dados do Censo IBGE 2010, sendo os últimos dados disponibilizados na rede mundial de computadores, quase 46 milhões de brasileiros, cerca de 24% da população, declararam ter algum grau de dificuldade em pelo menos uma das habilidades investigadas (enxergar, ouvir, se locomover) ou possuir algum tipo de deficiência (IBGE, 2010.)

Mesmo no século atual as pessoas com deficiência ainda são tratadas através de uma ótica estigmatizada e arraigada de preconceitos, de forma que são colocados como cidadãos de segunda categoria na sociedade. Apesar disso, essa minoria tem ganhado espaço no meio social, visibilidade política e vem conquistando maior amparo legal nos aspectos fundamentais da vida (OMS, 2011).

A trajetória histórica do indivíduo com deficiência é marcada por lutas em favor do direito à cidadania e do reconhecimento como sujeitos titulares de direitos e deveres. De um passado marcado pela exclusão, pelo estigma, considerados como um castigo divino e posteriormente tratados de maneira segregada dentro de instituições hospitalares, chega-se ao momento atual de afirmação e de luta pela inclusão social. (OMS, 2011)

Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou, em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), consagrando-a como um conjunto de direitos inerentes a todo e qualquer ser humano, sem distinção alguma; ainda, assegurando a dignidade da pessoa humana como um valor fundamental. Além disso, passou-se a criticar a política de segregação, exclusão e isolamento das pessoas com deficiência. (ONU, 1948)

É sob este prisma que no início dos anos 2000 a ONU promulgou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), que surgiu como uma resposta da comunidade internacional à longa história de discriminação, exclusão e desumanização desse grupo (PIOVESAN, 2011).

Ademais, segundo Piovesan (2011, p. 279), a CDPD define deficiência como “toda e qualquer restrição de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, causada ou agravada por diversas barreiras, que limita a plena e efetiva participação na sociedade”. Ainda, ressalta que o conceito de deficiência não é objetivo e que ainda está em construção, considerando que

resulta da interação de pessoas com restrições e barreiras que impedem a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade com os demais.

Importante salientar que a deficiência como uma interação significa que não se trata de um atributo intrínseco ou pessoal do indivíduo. Segundo a OMS (2011), a deficiência é complexa, dinâmica, multidimensional, e nos últimos anos houve uma transição de um modelo médico para um modelo social em que as pessoas com deficiência passaram a ser vistas não por seu aspecto biológico, mas pela sua relação com a sociedade.

Nesse contexto, a pessoa com deficiência passou a ter a participação ativa no meio social, recebendo a titularidade de direitos e deveres, inclusive naqueles os direitos cívicos que se referem a obrigação de o cidadão participar de todos os atos da vida pública, especialmente do Estado no qual está inserido, seja por via direta ou indireta (SANTOS, 2016).

Em âmbito nacional a Constituição Federal Brasileira ampliou os mecanismos de proteção legal da pessoa com deficiência em todos os aspectos fundamentais da vida, inclusive aqui os direitos políticos, tendo como base fundamental o artigo 5º referindo-se à igualdade para todos, sem distinção de qualquer natureza.

Salienta-se que os direitos políticos são direitos fundamentais que caracterizam o regime democrático, uma vez que dão ênfase a participação popular na formação da vontade do Estado. Nesse ínterim, o jurista Sampaio Dória (*apud* KIMURA, 2002) afirmou que “são políticos os direitos de participar na constituição e no exercício do poder. São, pelo menos dois, irreduzíveis: o de votar e o de ser votado, o sufrágio e a elegibilidade”. Assim, os direitos políticos são aqueles que possibilitam a participação popular na formação da vontade do Estado, de forma que confere ao cidadão a capacidade eleitoral ativa e passiva.

Assim, quando se fala de participação política, refere-se tanto aos meios de acessibilidade para o voto, quanto à influência da pessoa com deficiência no processo de tomada de decisões (WENSING, 2020).

Portanto, os direitos políticos da pessoa com deficiência são fundamentais para o pleno exercício da cidadania dessa minoria. Contudo, a carta magna brasileira é bastante generalista sobre o tema, dessa forma, há a necessidade da elaboração e disposição de leis infraconstitucionais e políticas públicas para que a acessibilidade e a efetividade de fato ocorram e haja a plena participação política desse grupo minoritário.

3. INCLUSÃO POLÍTICA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: MARCOS NORMATIVOS

Segundo dados do TSE, no ano de 2020, dos quase 148 milhões de eleitores brasileiros, apenas 1,1 milhão declarou possuir alguma deficiência, ou seja, menos de 1% do eleitorado brasileiro. No tocante aos candidatos que concorreram na última eleição, não há um dado oficial que mostre quantos destes possuem algum tipo de deficiência. Contudo, quanto aos eleitos, cerca de 0,055% são pessoas com deficiência. Dessa forma, em termos quantitativos a representatividade dessa minoria ainda é muito aquém do que é possível conquistar (TSE, 2020).

Ademais, o TSE afirma que ainda não há um programa de cotas para as pessoas com deficiência que assegure seu direito à candidatura política, havendo apenas uma Proposta de Emenda à Constituição que tramita no Congresso Nacional, a PEC n. 34/2016 que objetiva criar cotas e reservar vagas de deputado e vereador para pessoas com deficiência, garantindo, assim, o aumento gradativo da representação política para essa parte da população (WENSING, 2020).

Contudo, segundo o site oficial do Senado o trâmite encontra-se com status de aguardando designação do relator desde 06/07/2016, ou seja, não há previsão de votação e muito menos de aprovação.

Nesse contexto, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 6.949 de 25 de agosto de 2009, com status de norma constitucional, reafirma a necessidade de medidas que viabilizem a autonomia e a participação social das pessoas com deficiência, incluindo aqui a participação político-partidária. (WENSING, 2020)

Desse modo, em seu artigo 29 dispõe que os Estados Partes garantirão às pessoas com deficiência direitos políticos e oportunidade de exercê-los em condições de igualdade com as demais pessoas, de forma a assegurar, proteger, garantir e promover sua participação políticas com o cumprimento de determinadas diretrizes.

Por sua vez, a Lei nº 13.146/2015 que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) da Pessoa com Deficiência, já em seu artigo 1º assegura e promove em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liber-

dades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e exercício de sua cidadania (RIBEIRO, 2019).

Ainda, dispõe que o poder público deve promover e garantir à pessoa com deficiência todos os direitos políticos e a oportunidade de exercê-los em igualdade de condições com as demais pessoas, incluindo aqui o exercício da capacidade eleitoral ativa e passiva, bem como o incentivo ao exercício de funções públicas, e a participação na vida pública.

Ademais, a LBI alterou o Código Civil na parte que regula sobre a personalidade e a capacidade civil das pessoas, modificando o caput do artigo 3º e revogando seus incisos de maneira a decompor o instituto da capacidade civil no ordenamento brasileiro tornando a pessoa com deficiência completamente capaz e em casos excepcionais, caso for necessário, será submetida à curatela (SANTOS, 2016).

Dessa forma, os artigos 84 e 85 da respectiva lei dispõem sobre a capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas, assegurando o direito ao voto dessa minoria e garantindo o pleno exercício de seus direitos políticos, uma vez que não podem ser considerados absolutamente incapazes.

Além disso, o Código Eleitoral dispõe em seu artigo 4º que os eleitores são os brasileiros maiores de 18 anos que se alistarem na forma da lei, incluindo aqui as pessoas com deficiência. Contudo, a respectiva lei é pouco específica quanto ao tratamento dos eleitores com deficiência e nada fala sobre as garantias daqueles que pretendem se candidatar.

Portanto, os fundamentos legais resguardam o direito da pessoa com deficiência à participação política, todavia, é pouco específico quanto aos meios para efetivar os respectivos direitos políticos dessa minoria, dessa forma carecendo do auxílio das políticas públicas para tal.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO POLÍTICA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

A efetividade da cidadania deve alcançar a todos e, por isso, requer medidas que promovam de fato a acessibilidade das pessoas e todas as ferramentas que as tornam cidadãs. Dessa forma, as políticas públicas²³ se

23 Dantas (2016) afirma que a política pública é um plano necessário para obtenção de certos resultados sociais que são executados pelo governo. Ademais, Buccì (2006 *apud* Dantas,

revelam como instrumentos essenciais para a garantia da participação política da pessoa com deficiência.

Desde a década de 90 o TSE tem demonstrado preocupação com a inclusão política da pessoa com deficiência, de forma que desde então assegura o voto do eleitor com deficiência, disponibilizando equipamentos, materiais e espaços físicos que facilitem no momento no voto e garanta o sigilo do voto (RIBEIRO, 2019).

O Código Eleitoral garante a acessibilidade aos locais de votação de forma que determina que todos os equipamentos, incluindo aí as urnas das seções eleitorais devem ser adequadas ao uso com autonomia pelas pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, além de estarem instaladas em local de votação plenamente acessível inclusive em seu entorno e nos sistemas de transporte que lhe dão acesso (RIBEIRO, 2019).

Também dispõe que a pessoa cega poderá utilizar da votação em letras do alfabeto comum ou do sistema braile e usar os instrumentos que trazer consigo; ainda, que as urnas eletrônicas instaladas nas seções especiais, deverão conter dispositivo para acoplar fones de ouvido, permitindo a conferência do seu próprio voto (RIBEIRO, 2019).

Nesse sentido, a resolução nº 21.008, de 5 de março de 2002, dispõe sobre o voto dos eleitores portadores de deficiência, assegurando que no dia da votação deverão ser criadas seções eleitorais especiais destinadas aos mesmos e instaladas em local de fácil acesso com estacionamento próximo e instalações, inclusive sanitárias.

Ainda, fica a critério do eleitor que possui algum tipo de deficiência solicitar a transferência para aquelas seções devendo fazer o requerimento previamente nos termos do art. 91 da Lei nº 9.504/1997. Também os eleitores com deficiência que votam em seções especiais poderão comunicar ao juiz eleitoral, por escrito, suas restrições e necessidades, a fim de que a Justiça Eleitoral, se possível, providencie os meios e recursos destinados a facilitar-lhes o exercício do voto.

Ademais, a resolução nº 21.920, de 19 de setembro de 2004, dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto dos cidadãos com deficiência, cuja natureza e situação impossibilitem ou tornem extremamente oneroso o

2016) sustenta que as políticas públicas são microplanos ou planos pontuais que visam “a racionalização técnica da ação do poder público para ao final realizar os objetivos e alcançar determinados resultados.

exercício de suas obrigações eleitorais. De forma expressa assegura que o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para todas as pessoas portadoras de deficiência, mas não estará sujeita a sanção aquela que torne impossível ou demasiadamente oneroso o cumprimento das obrigações eleitorais, relativas ao alistamento e ao exercício do voto.

Ainda, a resolução nº 23.381, de 19 de junho de 2012, que institui o programa de acessibilidade da justiça eleitoral destina-se à implementação gradual de medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e de atitudes, a fim de promover o acesso, amplo e irrestrito, com segurança e autonomia de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida no processo eleitoral.

Dentre as medidas estão a construção, ampliação ou reforma de edifícios pertencentes à Justiça Eleitoral que observará, obrigatoriamente, os requisitos de acessibilidade previstos nos regramentos da Associação Brasileira de Normas Técnicas em vigor (ABNT NBR 9050:2004); a adaptação de urnas eletrônicas, que já contam com teclas com gravação do código Braille correspondente, com a habilitação de sistema de áudio para acompanhamento da votação nas eleições, nos referendos ou nos plebiscitos; a disponibilização de fones de ouvido nas seções eleitorais especiais e naquelas onde houver solicitação específica do eleitor cego ou com deficiência visual; além do treinamento de mesários, com o fornecimento de orientações para auxiliar e facilitar o exercício do voto pelos eleitores com deficiência ou mobilidade reduzida.

Assim, apesar das conquistas e alterações legislativas de forma a garantir a inclusão político da pessoa com deficiência, é possível verificar que tais modificações foram insuficientes para transformarem de forma substancial o cotidiano dessa minoria, uma vez que ainda existem grandiosos obstáculos a serem superados para que ocorra a efetiva participação política, ativa e passiva, e tenham condições de exercer sua cidadania (WENSING, 2020).

Portanto, o Estado, juntamente com a sociedade como um todo, deve buscar reconhecer as limitações, os obstáculos e elaborar, implementar e avaliar as políticas públicas de inclusão para que sejam capazes de atingir todo o território nacional, de maneira a conscientizar a sociedade e alcançar, de fato e eficazmente, a inclusão política das pessoas com deficiência (WENSING, 2020).

CONCLUSÃO

Consoante expresso na presente pesquisa, a democracia é o governo do povo, para o povo e pelo povo e os direitos políticos são elementos essenciais para o desenvolvimento e efetividade dos regimes democráticos, pois o cidadão no gozo desses direitos consegue participar de toda e qualquer decisão do Estado.

Contudo, foi possível observar que não basta apenas prever esses direitos para todos, mas promovê-los segundo a necessidade e especificidades de cada um, uma vez que o povo é composto pela maioria e pela minoria.

Ressalta-se que as pessoas com deficiência são a maior minoria do globo que mais sofre com as desigualdades e problemas sociais, no Brasil esse panorama não é diferente, há muitas pessoas com deficiência na tentativa de exercer seus direitos políticos, mas ainda encontram grandes dificuldades e obstáculos para sua plena participação no seio social, pois ainda não há uma sociedade inclusiva para essa minoria.

Nos últimos anos houve diversas conquistas sociolegislativas para esse grupo, contudo ainda não é o suficiente para sua participação política igualitária com os demais, uma vez que o direito positivo em si não se basta para inibir as violações ou inibir e provocar transformação substancial no cotidiano dessas pessoas.

Portanto, é necessário reconhecer a existência de uma sociedade plural, de forma que todos possam alcançar seus direitos, sendo ouvidos e participando ativamente da política. Contudo, enquanto não há o manifestar-se de uma sociedade inclusiva, representativa de fato e justa, o Estado deve conjuntamente com a sociedade continuar a implementar os mecanismos sociais, as políticas públicas, de forma a viabilizar a efetiva inclusão política das pessoas com deficiência.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Fernando Pavan. O direito das minorias na democracia participativa. **Prisma Jurídico**, v. 2, p. 195-206, 2003. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/540>. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. **Código Civil**, 2002.

BRASIL. **Código Eleitoral**, 1965.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei Brasileira de Inclusão**, 2015.

DANTAS, Lucas Emanuel Ricci. **Políticas Públicas e direito: a inclusão da pessoa com deficiência**. Curitiba: Juruá, 2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Conheça o Brasil – População: PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**, 2010.

KIMURA, Alexandre Issa. Aspectos dos Direitos Políticos. **Revista Jurídica**, 2002. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/353_arquivo.pdf. Acesso em: 01 set. 2021.

MAIOR, Izabel Maria Madeira de Loureiro. Movimento político das pessoas com deficiência: reflexões sobre a conquista de direitos. **Revista On-line IBICT**, 2017. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/4029>. Acesso em: 30 ago. 2021.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista SciELO – Scientific Electronic Library On-line (Brasil)**, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000200002>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Universal Dos Direitos Humanos**, 1948.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório mundial sobre a deficiência**, 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direitos Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

RIBEIRO, Luiz Clóvis Guido. As Pessoas com Deficiências e o Processo Eleitoral no Brasil. **Caderno Virtual**, v. 3, n. 45, 2019. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/cadernovirtual/article/view/3947>. Acesso em: 30 jun. 2021.

SANTOS, Elizabeth Dias dos. **A legitimidade eleitoral ativa da pessoa com deficiência mental à luz do Estatuto da Pessoa com Deficiência**: lei n. 13.146/2015. Trabalho de Conclusão de Curso, 2016. Disponível em: <http://191.232.186.80/handle/123456789/2072>. Acesso em: 01 jul. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 21.008**, 2002.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 21.920**, 2004.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.381**, 2012.

WENSING, Guilherme Beckhäuser *et al.* A Inclusão Eleitoral das Pessoas com Deficiência: Apontamentos Preliminares. *In: Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade*, v. 2, 2020. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/AnaisDirH/article/view/5806> Acesso em: 01 jul. 2021.

ASPECTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA CULTURA, DIVERSIDADE E OS DESENHOS INSTITUCIONAIS E OS BLOQUEIOS PARA REDISTRIBUIÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO

*Semirames Khattar*²⁴

INTRODUÇÃO

Este artigo busca identificar o processo de institucionalização das políticas culturais no país e alguns pontos críticos quanto à redistribuição destas. A criação do Sistema Federal de Cultura (SFC), em 2005, a constitucionalização do Plano Nacional de Cultura (PNC), em 2010, e do Sistema Nacional de Cultura (SNC), em 2012, constituíram formalmente outros instrumentos de coordenação e planejamento cultural. A política cultural se relaciona com o processo de ação institucionalizada do Estado, mobilização de recursos sociais e investimento (financeiros, de pessoal, jurídico e logístico).

Com a constitucionalização no art. 215 da CFRB/88, deste sistema de gestão cultural teria transformado uma política de governo, para uma política de Estado: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direi-

24 Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Direito Público pela UERJ. Professora de Direito Constitucional do ISECENSA-RJ.

tos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional [...].”

Com o acúmulo político das políticas públicas culturais, institucionalização e as deliberações anteriores quanto às conferências nacionais de cultura foram pautadas a proposta e a aprovação da Emenda Constitucional 71/2012, que acrescentou o art. 216-A à Constituição Federal de 1988 para instituir o Sistema Nacional de Cultura (SNC). O SNC tinha como objetivo a integração dos entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios) e a sociedade civil em uma institucionalização da gestão das políticas públicas de cultura do país.

O objetivo se pauta no incentivo que estados e municípios implementem os seus respectivos sistemas para que possam aderir ao SNC e, assim, consigam viabilizar suas ações nos níveis estadual e municipal, com repasses de verba, criação de fundos integrados etc. Dentre o aspecto do SNC, alguns dos elementos jurídicos para o delineamento do federalismo cultural:

[...] com o desenho das atribuições de cada ente dos três níveis de governo, bem como o estabelecimento das estratégias de financiamento, vinculação e transferências de recursos da União para estados e municípios para a construção de suas instâncias organizativas, plano de ampliação da infraestrutura e desenvolvimento da produção cultural (SILVA; ZIVIANI, 2020, p. 60).

A estruturação do sistema depende de que cada ente da Federação implemente seu próprio conselho, plano e fundo de cultura, com o estabelecimento dos chamados órgãos gestores o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), nas respectivas esferas da Federação.

art. 216- A, §2º I - órgãos gestores da cultura; II - Conselhos de política cultural; III - conferências de cultura; IV - comissões Intergestores V - planos de cultura; VI - sistemas de financiamento à cultura; VII - sistemas de informações e indicadores culturais; VIII - programas de formação na área da cultura; e IX - sistemas setoriais de cultura.

O CNPC instituído pelo Decreto nº 5.520/2009 e pela Constituição Federal, art. 216-A, § 2º, inciso II, e pela Portaria nº 28/2016 é um órgão colegiado que faz parte do Ministério da Cultura (MinC) que foi estruturado a partir do Decreto nº 5.520/2005 dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), do MinC Sua composição é, no mínimo, paritária (50% – 50%) entre Poder Público e Sociedade Civil (segmentos artísticos, manifestações culturais, movimentos de identidade, territórios, políticas transversais etc.).

As recentes ações governamentais no âmbito federal anunciam medidas de reformas (administrativas) as políticas públicas na área cultural. Em estudo intitulado “O Incrementalismo Pós-Constitucional e o Enigma da Desconstrução: uma análise das políticas culturais”, publicado em 2020 pelo IPEA, o campo de metodologias de planejamento para ação pública e os “processos de definição das áreas de atuação das políticas, estabelecimento de prioridades pode ser estabelecidas pela análise do PPA como instrumento de planejamento de políticas públicas de cultura” (SILVA; ZIVIANI, 2020, p. 11). De acordo com os autores, o “PPA demarca uma base estratégica, apresenta objetivos, diretrizes e, com a ajuda dos demais instrumentos, delimita prioridades que nortearão as realizações do governo durante quatro anos” (SILVA; ZIVIANI, 2020, p. 15). Em síntese é destacado:

[...] o enunciado de objetivos estratégicos presidenciais; enunciado de objetivos estratégicos setoriais; identificação e enunciado dos problemas e das oportunidades alinhados aos objetivos estratégicos; desenho dos programas; e, complementarmente às ações necessárias e suficientes para resolver os problemas que organiza o programa, associação das ações com produtos; atribuição de indicadores de objetivos e metas aos produtos; estruturação das instituições com responsabilização e designação de responsáveis pelos programas (ou ações); e estabelecimentos de procedimentos de monitoramento (com sistemas que permitam produzir informações em tempo oportuno), avaliação e prestação de contas (SILVA; ZIVIANI, 2020, p. 18).

Elaborando uma síntese dos pontos sobre as discussões acerca do modelo financiamento da cultura no Brasil podemos citar: o âmbito do orçamento público, o sistema dos Fundos De Cultura, no âmbito de cada ente federativo, onde o Fundo Nacional da Cultura (FNC). Tanto o financiamento pode “ser sequenciado e interligado a forças institucionais, a princípios, normas, diretrizes, objetivos e metas, mas também a processos coletivos de deliberação e implementação, como conselhos, fóruns, comissões etc.”. Muitas ações foram organizadas no quadro de responsabilidades diretas do MinC, e não de suas vinculadas, na forma de programas, por exemplo, Mais Cultura (2008), Cultura Viva (2006), Brasil Diversidade Cultural (2006), PRODEC (2006) e Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC)

Especificamente sobre este último, houve a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, altera o Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, e o Decreto nº 9.891, de 27 de junho de 2019, e dá outras providências, foi regulamentado pelo Decreto nº 10.755, de 26 de julho de 2021.

Recentemente, pela portaria nº 10, de 30 de março de 2021, publicada pelo Ministério do Turismo, foi aprovado o Plano Anual do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) de 2021. No item 2.1. a autorização para execução dos recursos do FNC ficou condicionada à decisão do Ministro de Estado do Turismo, tendo como premissa, dentre outras, construir o novo Plano Nacional de Cultura e a Realizar a IV Conferência Nacional de Cultura. Os objetivos do Programa continuam com diretrizes abstratas como a contribuição para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais, estímulo a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais, apoio, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores. Além disso, proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional e preservar os bens materiais e imateriais do Patrimônio Cultural Brasileiro.

Observa-se que iremos apontar que a autonomia discricionária do Ministério, e as reduções e não redistribuições sobre fundos e orçamento

para a pasta cultural, é um bloqueio institucional para investimento e desenvolvimento na área da cultura no Brasil.

1. CARACTERÍSTICAS E DIRETRIZES DAS POLÍTICAS CULTURAIS

A administração cultural financia projetos em diferentes áreas ou linguagens (teatro, dança, música, circo etc.), através de incentivos econômicos diretos ou orçamentários (fomento, crédito subsidiado ou não, microcrédito, empréstimos) ou de renúncias (incentivos fiscais). Desde as rodadas de deliberação e o direcionamento do texto-base das Conferência Nacional de Cultura, desde 2005, os debates no âmbito das políticas culturais no Brasil foram modulados pela tensão constitutiva entre identidade, diversidade cultural e alteridade, com desdobramento na normatividade constitucional, com a Emenda Constitucional 48/2005.

Em breve síntese das diretrizes das Conferências Nacionais de Cultura realizadas entre 2005 e 2010, destaca-se a 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, em seu caderno de propostas, as chamadas “bacias culturais”, no capítulo de apresentação de autoria do Ministro da Cultura na época, Gilberto Gil, seriam uma espécie de analogia para conseguir administrar o uso dos recursos entre artistas, produtores, dirigentes, empresários diante o cenário da diversidade cultural do país.

Desde a construção do Plano Nacional de Política Cultural de 2010 as expressões como “autovalorização”, “protagonismo”, “reconhecimento”. “respeito à dignidade” pontuavam a estratégia de resistir a chamada “folclorização” da cultura brasileira pelas classes dominantes.

Podemos destacar que a estética da diversidade foi encampada neste momento pelo conjunto de instrumentos e protocolos internacionais, como por exemplo os protocolos internacionais à Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (publicada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura — UNESCO, 2002).

O primeiro tópico aborda sobre a identidade, diversidade e pluralismo, e a afirmação que “a diversidade cultural é tão necessária para o gênero humano como a diversidade biológica o é para a natureza (art. 1º). Percebe-se que a diversidade foi destacada como eixo central das políticas de Estado (e de mercado).

No documento supracitado na UNESCO, a defesa da diversidade cultural é definida como um imperativo ético, inseparável do respeito pela dignidade da pessoa humana, onde a invocação da “diversidade cultural para violar os direitos humanos garantidos pelo direito internacional” não poderiam ser acionados e houve a identificação da lógica do consumo de bens culturais, bem como a necessidade de parceria entre o setor privado, estado e a sociedade civil e não exclusividade mercadológica na promoção de diversidade.

O carácter específico dos bens e serviços culturais que, na medida em que são portadores de identidade, de valores e de sentido, não devem ser considerados como meras mercadorias ou bens de consumo” (Artigo 8º) é complementado com a declaração que “as forças do mercado, por si só, não garantem a preservação e a promoção da diversidade cultural, a qual constitui condição fundamental para um desenvolvimento humano sustentável” (Artigo 11º) justificando, assim, a necessidade das políticas públicas estatais, em “parceria com o setor privado e a sociedade civil”.

Em que pese a dimensão da interculturalidade ter sido declarada, a análise de compreensão como os atores/gestores/administradores institucionais no estabelecimento das (políticas públicas/legislação) operam a partir dos modos de reconhecimento da pluralidade cultural na área jurídica permeada pela percepção universalizante das declarações internacionais de direitos humanos na construção do ideal abstrato de dignidade, bem como o respeito à autenticidade cultural pelo respeito à diferença extraídos das perspectivas multiculturais liberais. A declaração universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948 identifica em seu art. 22 e 27 que

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

1. Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios. 2. Todo ser humano tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decor-

rentes de qualquer produção científica literária ou artística da qual seja autor.

Tais discussões nas conferências e políticas sobre cultura debruçam-se na construção da dimensão simbólica acerca da identificação sobre a formação nacional e o “jogo entre identidades e alteridades” bem como na afirmação da exigência de superação da negação “das tensões, dominações e discriminações que permearam e permeiam a trajetória do País”, como descrito no Plano Nacional de Cultura (capítulo, II do PNC/2010).

A síntese do Plano Nacional de Cultura (PNC), em vigor até dezembro de 2020, foi instituída pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, com a aprovação de 14 diretrizes, 36 estratégias e 275 ações, e dentre seus princípios foi estabelecido a diretriz da necessidade de proteção à diversidade cultural (art. 1ºII), buscando ainda reconhecer a multiplicidade de valores e formações brasileiras (art. 3º, IV). Dentre as propostas descritas no PNC/2010, a identificação do sincretismo brasileiro e o próprio termo “mestiçagem” foram declaradas a partir do conceito de hibridização que abrangeria diversa mesclas interculturais, não apenas as raciais (BRASIL, 2010, p. 145), tendo em vista que a miscigenação racial identificada como uma característica da cultura nacional.

Dentre as estratégias e ações elencadas, houve a identificação da necessidade de promoção de programas de reconhecimento, especialmente aqueles sujeitos à discriminação e marginalização derivadas das demandas por reconhecimento de movimentos e lutas sociais. Com o estabelecimento de 53 metas realizada pela portaria nº 123/2011 enuncia que estas seriam lidas a partir de uma “perspectiva ampliada da cultura”, na qual se articulariam três dimensões. Verifica-se que há diretrizes voltadas para minorias sociais.

Item 2.1. destaca-se os indígenas, os afro-brasileiros, os quilombolas, outros povos e comunidades tradicionais e moradores de zonas rurais e áreas urbanas periféricas ou degradadas; aqueles que se encontram ameaçados devido a processos migratórios, modificações do ecossistema, transformações na dinâmica social, territorial, econômica, comunicacional e tecnológica; e aqueles discriminados por questões étnicas, etárias, religiosas, de gênero, orientação

sexual, deficiência física ou intelectual e pessoas em sofrimento mental; 2.1.12 Integrar as políticas públicas de cultura destinadas ao segmento LGBT, sobretudo no que diz respeito à valorização da temática do combate à homofobia, promoção da cidadania e afirmação de direitos. 2.1.14 Fomentar políticas públicas de cultura voltadas aos direitos das mulheres e sua valorização, contribuindo para a redução das desigualdades de gênero.

A primeira dimensão simbólica, na qual se refere ao reconhecimento da diversidade, contribuindo para construção de “autoestima das culturas em sua pluralidade”. A segunda dimensão dita como cidadã alusiva ao engajamento e ampliação ao acesso aos meios de produção, difusão e fruição dos bens e serviços de cultura e de mecanismos de participação social. Esta dimensão descrita como “cidadã” disposta no capítulo III, referente acesso à cultura e condições e meios de produção cultura, foi pontuado a dimensão constitucional do direito à arte, cultura, memória e a condição fundamental para o “exercício pleno da cidadania e para a formação da subjetividade e dos valores sociais”.

A terceira dimensão econômica elabora uma vinculação do potencial da cultura para gerar lucro, emprego e renda buscando ampliar a formalização dos trabalhadores da cultura, dos denominados pontos de cultura, adesão dos entes federativos ao Sistema Nacional de Cultura (SNC), e o fortalecimento dos mecanismos de financiamento na área da cultura. O Decreto no 5.520/2005 institui o Sistema Federal de Cultura e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC).

As Metas nº 50 e 51, respectivamente, previam a aplicação de 10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura; os recursos que o Governo Federal destinou à área da cultura (excluídos os provenientes das leis de incentivo fiscal) representaram 0,061% do PIB, em 2010. A proposta seria em 2020 destinar recursos pelo Governo Federal de, no mínimo, 0,084% do PIB. A mensuração seria realizada a partir da contabilização da despesa da União, na função cultural, dividida pelo Produto Interno Bruto (PIB) do país em porcentagem. Observa-se os bloqueios relativos a financiamento e articulação de políticas públicas:

- i) a suficiência dos recursos setoriais; ii) a concentração do acesso
- iii) a iniquidade regional na sua distribuição; e iv) o caráter linear

e não sistêmico da programação orçamentário-financeira, o que decorre em grande medida da fragmentariedade e heterogeneidade de objetivos setoriais.

O texto de discussão do IPEA/2020 pontuou um quadro sintético dos objetivos estabelecidos no PPA 2016-2019:

Objetivos do programa cultura: dimensão essencial do desenvolvimento (2027)	
(0779)	Fortalecer o Sistema Nacional de Cultura com a qualificação da gestão cultural, a valorização da participação social e a integração com entes federados.
(0783)	Preservar e promover a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiro.
(0785)	Fortalecer a indústria, os serviços e as atividades audiovisuais, incentivando a inovação, ampliação da produção, difusão e acesso às obras audiovisuais.
(0786)	Estimular a criação e fortalecer a produção e a difusão cultural e artística.
(0787)	Ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais.
(0788)	Produzir, preservar e difundir conhecimento constitutivo da cultura brasileira e fortalecer as políticas de cultura e educação e de formação artística e cultural.
(1085)	Fortalecer a economia da cultura e inseri-la na dinâmica do desenvolvimento do país.

O programa temático do PPA 2016-2019 tem como nome Cultura: dimensão essencial do desenvolvimento. Todavia, o “foco na administração política e na implementação não decorre do PPA, a coordenação entre o MP e a estrutura setorial permanece frágil e formal” [...] Os PPAs também não são capazes de resolver as difíceis relações entre Executivo e Legislativo e, muito menos, entre os órgãos do Executivo em si” (SILVA; ZIVIANI, 2020, p. 24).

ORÇAMENTO PÚBLICO PARA A CULTURA

(TOTAL)

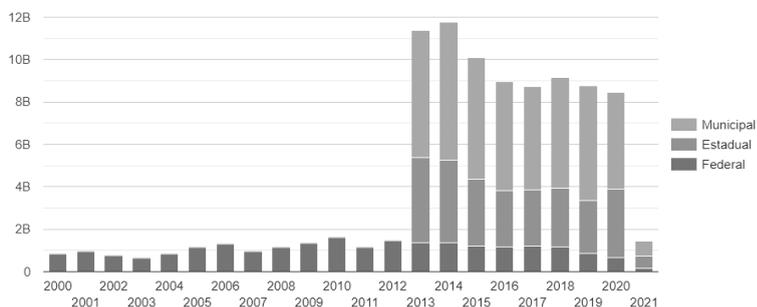


Figura 1. Autoria Itaú Cultural com dados extraídos do Painel do Orçamento Federal, desenvolvido pelo Governo Federal.

De acordo com relatório, em 2020, o total das despesas liquidadas do orçamento público nas três esferas foi de cerca de R\$ 6,8 trilhões – destes, R\$ 8,4 milhões foram despendidos com a cultura, o que representa cerca de 0,12% do total. Se dividido por esfera governamental, o montante de despesas liquidadas com a cultura representou 0,02% no nível federal; 0,2% no nível estadual; e 0,3% do total municipal. Tanto a proporção quanto o total do orçamento para a cultura se mantêm relativamente estáveis desde o ano de 2016.

2. LEIS DE INCENTIVO E NOTAS CRÍTICAS

Atualmente, no Brasil, os instrumentos, políticas de incentivo e apoio financeiro público à cultura são os recursos de planejamento e execução das políticas públicas, onde Estado utiliza parte da carga de impostos, recursos fiscais diretos e os incentivos fiscais indiretos (BRASIL, Lei n° 8.313/1991 -Lei Rouanet), isto é, deixa de arrecadar impostos das empresas e de pessoas físicas.

Na média de captação dos 25 maiores captadores de incentivos fiscais no conjunto de recursos captados entre 1995 e 2015 é de R\$ 10 milhões anuais, a mínima é de R\$ 5 milhões e a máxima, de R\$ 35 milhões por ano. Os cinco maiores captadores são o Instituto Itaú Cultural, a Fundação Roberto Marinho, a Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira, o Museu de Arte de São Paulo e a Fundação Bienal de São Paulo, empresas confiáveis, carregadas de idoneidade e legitimidade cultural no país (SILVA; ZIVIANI, 2020, p, 37).

Em que pese a relevância política e derivada de lutas e mobilizações, por exemplo da Lei Rouanet, percebe-se que ainda perdura a concentração de capital (renda, política e simbólica) em uma classe artística com capital político e social que já obteve condições estruturais para participarem do processo de “captação de recursos” no âmbito empresarial. Pela concessão de incentivos fiscais e a edição de regulações favoráveis, os interesses dos empresários doadores influenciam na atuação artística, onde a possibilidade de a arte virar produto e objeto de consumo é ampla.

Desejosos de contar com tais recursos para investir em seus projetos culturais, artistas/produtores culturais tendem a se empenhar na defesa dos interesses e projetos propostos pelas empresas. Contudo, não é coincidência que os grandes financiadores da cultura possuem estreitas relações com o Poder Público, reduzindo também o acesso igualitário às fontes de financiamento públicos de projetos culturais, pela distinção de capital político existente.

A centralidade das leis de incentivo como o principal modo de financiamento à cultura é reflexo da mesma questão apresentada anteriormente: ausência de uma política estruturada para as artes. A inexistência de tal política faz com que os artistas fiquem à mercê das dinâmicas próprias do instrumento: baixa captação dos projetos aprovados, alto nível de dissipação, dependência, concentração, recorrência de proponentes de projetos com altos valores, descontinuidade das ações, diminuição do aporte de recursos das empresas, uso interessado da lei como estratégia de marketing institucional, alto índice de proponentes ocasionais, prevalência da lógica de eventos etc. (BARBOSA DA SILVA E ZIVIANI, 2018).

Essa dimensão política aparece associada com um instrumento incorporado no jogo da cultura pela via do que é ou pode ser financiável, como um mecanismo óbvio, mas não exclusivo de redistribuição desse monopólio (HOBSBAWM, 2013, p. 76). Contudo, essa redistribuição é vinculada por uma disputa sobre a legitimidade de obtenção de financiamento (custeio/investimento), o que passa pela definição do que é e de quem constrói os parâmetros na definição da cultura e da arte.

Ter acesso aos tomadores de decisão de grandes empresas para financiar o projeto cultural que se pretende já é um exemplo dessa relação de poder e reforça o domínio de grandes corporações devido ao processo de apagamento de relações culturais e manifestações artísticas para recepção do que é pagável ou agradável ao mercado.

Verifica-se que se a competição por recursos se torna central neste sistema de financiamento da cultura, os bloqueios ideológicos quanto à busca de construção coletiva da arte/cultura popular, ou dita como periférica, se tornam uma questão. Essa questão é justamente um bloqueio

ideológico derivado desse sistema de produção capitalista, que induz a competição (com aparência de igualdade de condições), o individualismo, pois cada uma busca uma rede influência política/econômica para aquisição de *status* e como desdobramento entrar no campo de disputa neste setor econômico da cultura.

O conjunto de críticas sobre os problemas de distribuição desigual de recursos existentes identificam as possibilidades e limites das políticas de financiamento da cultura pela influência mercadológica, pela demarcação da elite sobre o que é considerado ou não arte, as disputas provocadas pelos modelos capitalista no país e a descontinuidade de ações e esvaziamento da capacidade operacional governamental.

Assim, podemos perceber que apesar do aumento da produção de renda e lucro na economia da cultura, a concentração da renda derivada deste trabalho ainda é um dos principais problemas provocados pelo modo de produção capitalista no controle sobre legitimidade/validade de saberes artísticos. As imagens, estilos consumidos, passaram a contar com a pluralidade, com a identidade flexível e o uso econômico da diversidade cultural passou a ser um produto consumível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscou-se identificar aspectos descritivos sobre o processo de institucionalização das políticas culturais, sistema de financiamento e leis específicas de incentivo. Os mecanismos jurídicos e a não coordenação federativa, somada às reduzidas estratégias no PPA e capacidade orçamentária, bem como a não efetividade de medidas redistributivas são um impedimento histórico para materialização de acesso a bens culturais no país.

Ademais, este processo de reduzida redistribuição legitima o controle de quem pode ou não produzir arte no Brasil, bem como legitima a continuidade de desigualdades de recursos seja na esfera regional, seja nas fontes de financiamento das atividades artísticas, ainda mais periféricas ou de minorias sociais, em que pese o acúmulo técnico-político dos planos nacionais e conferências da cultura que estabelecem diretrizes para direcionamento e alocação de recursos para setores marginalizados.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Emenda Constitucional 71 de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc71.htm.
- BRASIL. **Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2009**. Institui o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5520.htm.
- BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm.
- BRASIL. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm.
- BRASIL. **DECRETO Nº 5.520, DE 24 DE AGOSTO DE 2005**, sobre o Conselho Nacional de Política Cultural. Deliberações.
- BRASIL. **DECRETO Nº 10.755, DE 26 DE JULHO DE 2021**. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, altera o Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, e o Decreto nº 9.891, de 27 de junho de 2019, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10755.htm.
- BRASIL. **Portaria nº 123, de 13 de dezembro de 2011**. Estabelece as metas do Plano Nacional de Cultura - PNC. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=231109>.

- BRASIL. **PORTARIA MTUR**, Nº 10, DE 30 DE MARÇO DE 2021. Dispõe sobre a aprovação do Plano Anual do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mtur-n-10-de-30-de-marco-de-2021-311664121>.
- Conferência Nacional de Cultura. **Portaria nº 180, de 31 de agosto de 2005**. Aprova o Regulamento da Primeira Conferência Nacional de Cultura e dispõe sobre sua convocação. 2005.
- CALABRE, L. **Políticas culturais no Brasil**: dos anos 30 ao século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2009. (Coleção FGV de Bolso: Série Sociedade & Cultura.)
- HOBBSAWM, Eric. **Tempos fraturados**: cultura e sociedade no século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- SILVA, F. A. Barbosa da; ZIVIANI, P. A Lei Rouanet e os seus efeitos no campo cultural e na gestão pública. *In: SACCARO JUNIOR et al.* (orgs.). **CMAP 2016 a 2018**: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2018, p. 41-64.
- SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; ZIVIANI, Paula; MACHADO, Claudia Rachid. **Orçamento cultural para quê?: pacto federativo e fortalecimento do sistema nacional de cultura**. 2020.
- SILVA, Frederico Barbosa; ZIVIANI, Paula. Incrementalismo pós-constitucional e o enigma da desconstrução: Uma análise das políticas culturais. **Texto para Discussão**, 2020.
- UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. publicada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura — UNESCO, 2002. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2001%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20sobre%20a%20Diversidade%20Cultural%20da%20UNESCO.pdf>.
- ONU. **Declaração universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948**. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA CARCERÁRIO EM PROL DA POPULAÇÃO INDÍGENA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

*João Vitor Fernandes Pereira*²⁵

INTRODUÇÃO

O último levantamento acerca da população indígena foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) através do Censo Demográfico de 2010, oportunidade em que foi constatado que, das 896 mil pessoas que se declaravam ou se consideravam indígenas, 572 mil, ou 63,8 %, viviam na área rural e 517 mil, ou 57,5 %, moravam em Terras Indígenas oficialmente reconhecidas.

Considerando que tais dados foram obtidos há pouco mais de 10 (dez) anos, estima-se que houve um aumento na população indígena, motivo

25 Advogado. Professor do Centro Paula Souza (CPS). Mestrando em Direito pelo Centro Universitário UNIFIEO. Especialista em Direito Processual e Prática Processual pela Universidade Paulista e em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes.

pelo qual há um número significativo de indígenas no Brasil, fato este que impulsiona reflexões em diversos segmentos da sociedade.

Nessa seara, há um tema importante que merece uma atenção especial por parte do Poder Público, consiste na análise das condições oferecidas em prol da população indígena no sistema carcerário quando no cumprimento de pena.

Aliás, isso se deve ao fato de que conforme último levantamento realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) há, no Estado de São Paulo, cerca de 233.089 (duzentos e trinta e três mil e oitenta e nove) presos no Estado de São Paulo, sendo que desse montante há presos indígenas.

Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho consiste em verificar se o Estado de São Paulo oferece celas individualizadas no sistema carcerário e em quantidade suficiente para atender aos indígenas presos enquanto instrumento de efetivação dos direitos humanos.

Para isso, o presente trabalho foi desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e documental, com aportes na doutrina e na legislação, a partir de material nacional e estrangeiro.

Visando explicar o assunto com mais propriedade, o artigo será dividido em três partes.

A primeira consistirá em uma abordagem objetiva a respeito de noções gerais e a legislação internacional e nacional aplicável ao povo indígena, a fim de alocá-los no ordenamento jurídico pátrio.

A segunda abordará conceitos gerais sobre os direitos humanos e os seus reflexos sob a ótica da dignidade da pessoa humana, estabelecendo uma relação com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a população indígena.

Por fim, a terceira parte consistirá na análise das políticas públicas e sua implementação no sistema carcerário em prol da população indígena.

1. POPULAÇÃO INDÍGENA E LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Como é cediço, os índios brasileiros foram os primeiros povos a habitarem o Brasil, motivo pelo qual trata-se uma população que guarda relação com a história e identidade nacional. Naturalmente, com o passar dos anos foram adotadas medidas para socialização e integração da população

indígena com o convívio em sociedade. Tais medidas impulsionaram a criação de normas voltadas para o estabelecimento de direitos e garantias em prol da população indígena.

Em plano internacional, destaca-se a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que por sua vez, é um instrumento elaborado para conscientização e concretização de direitos do indígena.

O aludido diploma internacional traz valiosas contribuições e projeta uma conscientização das nações a respeitarem e assegurarem direitos e garantias a população indígena, conforme se depreende da análise do art. 1º, dispondo, *in verbis*:

Artigo 1

Os indígenas têm direito, a título coletivo ou individual, ao pleno desfrute de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos pela Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o direito internacional dos direitos humanos (ONU, 2007, Art. 1º).

Logo em seguida, no art. 2º da aludida norma, há a menção de que os povos e pessoas indígenas são livres e iguais a todos os demais povos e indivíduos e têm o direito de não serem submetidos a nenhuma forma de discriminação no exercício de seus direitos, que esteja fundada, em particular, em sua origem ou identidade indígena.

Como se vê, há um cuidado por parte das Organizações Internacionais no sentido de preservação da identidade e cultura indígena, bem como a garantia de todos os direitos inerentes aos indivíduos que convivem em sociedade, não sendo possível concluir de maneira diversa.

Seguindo a égide e o anseio internacional, o Brasil também passou a se preocupar com o assunto, na medida em que foram criadas normas e ferramentas para assegurar aos povos indígenas sua identidade e culturas locais.

Em plano nacional, houve um grande avanço e preocupação com os povos indígenas, uma vez que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) reconheceu expressamente os índios e sua organização social, bem como costumes, línguas, crenças e tradições, conforme se depreende da análise do art. 231, que dispõe, *in verbis*:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (BRASIL, 1988, Art. 231).

Conforme destacam Wenczenovicz e Baez (2016), a Constituição de 1988 deu um novo tratamento aos povos indígenas, na medida em que reconheceu a sua identidade cultural própria e diferenciada (organização social, costumes, línguas, crenças e tradições), assegurou o direito de permanecerem como índios e o estabelece enquanto direito originário (que antecede a criação do estado) o usufruto das terras que tradicionalmente ocupam.

Desse modo, pontuam os juristas que “segundo a constituição, cabe ao Estado zelar pelo reconhecimento destes direitos por parte da sociedade. O papel do estado passa, então, da tutela de pessoas para a tutela de direitos” (WENCZENOVICZ; BAEZ, 2016, p. 3).

Em plano infraconstitucional, a principal legislação sobre o assunto em questão é o Estatuto do Índio, isto é, a Lei nº 6.001/73, que por sua vez, traz valiosas contribuições e representa um instrumento normativo que busca tutelar os direitos da população indígena, conforme se infere na análise do art. 1º, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional.

Parágrafo único. Aos índios e às comunidades indígenas se estende a proteção das leis do País, nos mesmos termos em que se aplicam aos demais brasileiros, resguardados os usos, costumes e tradições indígenas, bem como as condições peculiares reconhecidas nesta Lei (BRASIL, 1973, Art. 1º, parágrafo único).

Além disso, a aludida legislação traz alguns conceitos técnicos acerca da população indígena, conforme previsto nos arts. 3º, *in verbis*:

Art. 3º Para os efeitos de lei, ficam estabelecidas as definições a seguir discriminadas:

I - Índio ou Silvícola - É todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional;

II - Comunidade Indígena ou Grupo Tribal - É um conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem contudo estarem neles integrados (BRASIL, 1973, Art. 3º, I e II).

Por outro lado, há, ainda, a previsão a classificação de índios conforme a sua relação e interação com a sociedade, conforme se observa na análise do art. 4º, do Estatuto do Índio, dispondo, *in verbis*:

Art. 4º Os índios são considerados:

I - Isolados - Quando vivem em grupos desconhecidos ou de que se possuem poucos e vagos informes através de contatos eventuais com elementos da comunhão nacional;

II - Em vias de integração - Quando, em contato intermitente ou permanente com grupos estranhos, conservam menor ou maior parte das condições de sua vida nativa, mas aceitam algumas práticas e modos de existência comuns aos demais setores da comunhão nacional, da qual vão necessitando cada vez mais para o próprio sustento;

III - Integrados - Quando incorporados à comunhão nacional e reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, ainda que conservem usos, costumes e tradições característicos da sua cultura (BRASIL, 1973, Art. 4º, I a III).

Outra questão importante abordada na legislação indígena consiste no fato da ocorrência da prática de crime por parte do indígena. Nesse contexto, é assegurado ao índio a redução de sua pena, devendo ser levado

em consideração, sempre que possível, a preferência pelo cumprimento de pena no regime de semiliberdade.

Aliás, é o que preconiza os artigos 56 e 57 do Estatuto do Índio, que, por sua vez, dispõe, *in verbis*:

Art. 56. No caso de condenação de índio por infração penal, a pena deverá ser atenuada e na sua aplicação o Juiz atenderá também ao grau de integração do silvícola.

Parágrafo único. As penas de reclusão e de detenção serão cumpridas, se possível, em regime especial de semiliberdade, no local de funcionamento do órgão federal de assistência aos índios mais próximos da habitação do condenado.

Art. 57. Será tolerada a aplicação, pelos grupos tribais, de acordo com as instituições próprias, de sanções penais ou disciplinares contra os seus membros, desde que não revistam caráter cruel ou infamante, proibida em qualquer caso a pena de morte (BRASIL, 1973, Art. 56, parágrafo único, e, art. 57).

Cumprir destacar, ainda, que para a proteção dos direitos e manutenção da cultura indígena há um órgão governamental oficial e específico, trata-se da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), criada por intermédio da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967.

O aludido órgão é vinculado ao Ministério da Justiça, sendo, portanto, a coordenadora e principal executora da política indigenista do Governo Federal.

2. DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos, em síntese, consistem no conjunto de direitos indispensáveis para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade.

Como se vê, podemos afirmar que os direitos humanos são direitos essenciais e indispensáveis para uma vida digna, ou seja, são direitos inerentes à dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, é pertinente a ponderação de André de Carvalho Ramos (2017, p. 40):

Não há um rol predeterminado desse conjunto mínimo de direitos essenciais a uma vida digna. As necessidades humanas variam e, de acordo com o contexto histórico de uma época, novas demandas sociais são traduzidas juridicamente e inseridas na lista dos direitos humanos.

Robert Alexy (2019), por outro lado, pontua que os direitos humanos são definidos por 5 (cinco) características, a saber: são direitos universais, fundamentais, abstratos, morais e prioritários.

Acerca das características dos direitos humanos:

A primeira é a universalidade. Todo ser humano enquanto ser humano é portador ou possuidor de direitos humanos. Do lado dos destinatários a universalidade é a mais complicada. Alguns direitos humanos, como o direito à vida, opõem-se a todos que podem ser destinatários de deveres, ou seja, a todos os seres humanos, mas também a todos os estados e organizações. Outros direitos humanos, como o direito à participação na formação da vontade política, opõem-se meramente contra o estado ao qual o indivíduo pertence ou no qual ele vive. A segunda característica é o caráter fundamental de seu objeto. Os direitos humanos não protegem todas as fontes e condições imagináveis do bem-estar, mas somente interesses e necessidades fundamentais. A terceira é a abstração. Pode-se rapidamente concordar que todos possuem direito à saúde. A quarta e quinta característica dizem respeito à sua validade. Os direitos humanos possuem, enquanto tais, somente uma validade moral. A existência dos direitos humanos é sua existência (ALEXY, 2019, p. 100-101).

Oportuno asseverar que, quando se fala em dignidade, tal vocábulo “provém de *'dignus'*, que por sua vez, ressalta aquilo que possui honra ou importância” (SARMENTO, 2016, p. 38). Desse modo, podemos afirmar que a dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida (SILVA, 2014).

Nesse contexto, com o passar dos anos, tanto nos diplomas internacionais quanto nacionais, a dignidade humana passou a se tornar parte integrante e obrigatória no ordenamento jurídico, chegando, inclusive, a atingir o nível de princípio geral ou fundamental do Estado.

Dando ênfase à imprescindibilidade da efetivação da dignidade humana, é cirúrgica a ponderação de Vander Ferreira de Andrade (2007, p. 50):

Diferentemente do que ocorre com direitos como liberdade, igualdade, entre outros, a dignidade humana não trata de um aspecto particular da existência, mas sim de uma qualidade inerente a todo ser humano, sendo um valor que identifica o ser humano como tal. Logo, o conceito de dignidade humana é polissêmico e aberto, em permanente processo de desenvolvimento e construção.

Ciente desse cenário e dessa aspiração mundial, o ordenamento jurídico pátrio reconheceu a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, conforme se infere na análise do disposto no artigo 1º, III, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), *in verbis*:

Art. 1º **A República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e **tem como fundamentos**: [...]

III - **a dignidade da pessoa humana**; (BRASIL, 1988, Art. 1º, III) (grifei).

Conforme destaca Zulmar Fachim (2015, p. 207), a “a dignidade da pessoa humana é o valor fundante do Estado brasileiro (art. 1º, inciso III) e inspirador da atuação de todos os poderes do Estado e do agir de cada pessoa”.

Nessa linha de raciocínio e diante da amplitude do conceito e dos reflexos da dignidade humana na sociedade, cabe ao Estado promover a sua implementação por meio de políticas públicas a todos os cidadãos, inclusive aos presos indígenas.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA CARCERÁRIO

3.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme pondera Leonardo Secchi (2017), para compreendermos o campo da ciência política, se faz necessária a compreensão de 2 (dois) conceitos fundamentais, a saber: problema público e política pública.

Secchi (2017) pontua que o problema público seria um problema intersubjetivo, na medida em que deverá incomodar uma quantidade significativa de atores, ao passo em que a política pública seria uma diretriz para solucionar e enfrentar o problema público. Nessa linha de raciocínio:

O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública) (SECCHI, 2017, p. 05).

Outro conceito interessante é o proposto por Francisco José da Silveira Lobo Neto (2002, p. 23):

Políticas públicas são consideradas ações tomadas pelo Estado para efetivar preceitos constitucionais acerca das demandas da sociedade que garantam à redistribuição das riquezas e dos bens e serviços sociais nas áreas de educação, saúde, meio ambiente, tecnologia, economia, segurança, trabalho etc. (grifei)

Nesse contexto, percebe-se que o Poder Público deverá promover políticas públicas voltadas para o encarceramento em massa, devendo atender aos direitos e garantias do preso, inclusive, do indígena. Aliás, mesmo que esteja privado de sua liberdade, o condenado possui direitos básicos para preservação de sua integridade física e dignidade enquanto ser humano, legalmente protegida, seja pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), lei infraconstitucional ou tratados internacionais. Ademais, nunca é tarde lembrar que os estabelecimentos penais são locais destinados ao cumprimento da pena privativa de liberdade, em regime fechado, semiaberto ou aberto, podendo, ainda, acolher presos provisórios que aguardam o seu julgamento.

Nesse contexto, a garantia de condições mínimas a população carcerária é um dos corolários indispensáveis para o desenvolvimento de qualquer nação, exigindo-se do Poder Público a implementação de políticas

públicas no sistema carcerário, na medida em que são seres humanos que merecem ter o cumprimento de sua pena em estabelecimentos prisionais que lhe proporcionem condições dignas, bem como para reestabelecerem o seu convívio em sociedade.

Conforme já destacado, em plano internacional, temos a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que por sua vez, é um instrumento elaborado para conscientização e concretização de direitos aos povos indígenas.

No que tange aos direitos do indígena, destaca-se o art. 1, dispondo, *in verbis*:

Artigo 1

Os indígenas têm direito, a título coletivo ou individual, ao pleno desfrute de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos pela Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o direito internacional dos direitos humanos (ONU, 2007, Art. 1°).

Como se verifica, há uma preocupação com o direito do indígena, motivo pelo qual ele possui os mesmos direitos garantidos ao cidadão que convive em sociedade, motivo pelo qual tais direitos devem ser aplicados ao preso indígena.

3.2. REALIDADE DO SISTEMA CARCERÁRIO INDÍGENA NO ESTADO DE SÃO PAULO

Conforme último levantamento realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN, 2019) há, no Estado de São Paulo, cerca de 233.089 (duzentos e trinta e três mil e oitenta e nove) presos no Estado de São Paulo, sendo que desse montante há presos indígenas.

Considerando as peculiaridades da população indígena no sistema carcerário, o presente trabalho teve o intuito de verificar se há no sistema carcerário do Estado de São Paulo alas ou celas destinadas exclusivamente para indígenas.

Nesse contexto, os dados obtidos podem ser ilustrados no quadro abaixo:

Ala ou cela destinada exclusivamente para indígenas	Quantidade	Porcentagem	Capacidade de pessoas
<i>Seções ou módulos autônomos, incorporados ou anexos a estabelecimentos para adultos, ou celas exclusivas destinados a abrigar as pessoas privadas de liberdade identificadas como indígenas.</i>			
Estabelecimentos com ala exclusiva	0	0%	0
Estabelecimentos com cela(s) exclusiva	2	1%	30
Estabelecimentos sem ala ou cela exclusiva	174	99%	
Sem informação	0	0%	

Fonte: DEPEN (2019)

Pela análise da tabela acima, percebe-se que, dos 176 (cento e setenta e seis) presídios no Estado de São Paulo, apenas 2 (dois) possuem celas exclusivas, sendo que não há nenhuma unidade prisional com ala exclusiva aos indígenas, chegando, portanto, a expressiva constatação de que 99% dos presídios não possuem condições exclusivas para presos indígenas.

Aliás, considerando que no último levantamento acerca da população indígena foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) através do Censo Demográfico de 2010, foi constatado que haviam 896 mil pessoas que se declaravam ou se consideravam indígenas, bem como que há uma estimativa de que houve um aumento na população indígena, verifica-se que essa quantidade de celas seria insuficiente para atender a população indígena, caso ocorra a prática de crimes e haja a necessidade de encarceramento em massa.

Nesse contexto, constata-se que há uma ineficiência na prestação do serviço de encarceramento em massa da população indígena, circunstância esta, que representa nítida contradição e violação aos direitos humanos do indígena preso, bem como afronta direta à dignidade da pessoa humana.

Desse modo, impõe-se a necessidade de implementação de políticas públicas no sistema carcerário do Estado de São Paulo, a fim de que os presos indígenas possam ter o cumprimento de sua pena em estabelecimentos prisionais que lhe proporcionem condições dignas, bem como para reestabelecerem o seu convívio em sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em razão do exposto, pode-se concluir que os índios brasileiros foram os primeiros povos a habitarem o Brasil, motivo pelo qual trata-se

uma população que guarda relação com a história e identidade nacional. Ocorre que, com o passar do tempo foram implementadas iniciativas para socialização e inclusão do povo indígena com o convívio em sociedade, circunstância esta, que impulsionou a criação de normas voltadas para a sua inclusão social.

Não obstante a criação de normas e as garantias legais, percebe-se que há uma ineficiência na prestação do serviço público ao povo indígena no sistema prisional, sobretudo, em relação ao indígena preso.

Oportuno asseverar que isso é preocupante, na medida em que o preso indígena possui o direito de ter o cumprimento de sua pena em estabelecimentos prisionais que lhe proporcionem condições dignas, bem como para reestabelecerem o seu convívio em sociedade.

Nesse contexto, constata-se que há uma extrema necessidade de estudos e implementação de políticas públicas no sistema carcerário indígena, sobretudo, na ampliação de alas e celas exclusivas nos presídios do Estado de São Paulo, a fim de que o indígena possa ter acesso à inclusão social e cumprimento da pena de forma digna e em consonância com os direitos humanos.

Naturalmente, essa circunstância demonstra que a expansão das políticas públicas no sistema carcerário em prol do preso indígena é um desafio constante e permanente, porém, cabe ao Poder Público promover iniciativas para inclusão desses indivíduos na sociedade e oferecer condições dignas para o cumprimento de sua pena, haja vista que são direitos humanos que devem ser efetivados, por medida de justiça que se impõe.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria discursiva do direito**. Organização: Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ANDRADE, Vander Ferreira de. **A Dignidade da Pessoa Humana: Valor-Fonte da Ordem Jurídica**. São Paulo: Cautela, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988 (CF/88)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm. Acesso em: 09/08/21.

BRASIL. **Lei nº 6.001/73 (Estatuto do Índio)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 09/08/21.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Relatório Analítico São Paulo**. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/SP>. Acesso em: 25/08/2021.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

LOBO NETO, Francisco José da Silveira. **Formação Pedagógica em Educação Profissional na Área da Saúde: enfermagem. Módulo 2 – Educação, sociedade e cultura**. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde/Fundação Oswaldo Cruz, 2002.

MENINO, Sergio Eugenio. **Educação Profissional e Tecnológica na Sociedade do Conhecimento**. São Paulo: Centro Paula Souza, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas**. Disponível em: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf. Acesso em: 09/08/21.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana: Conteúdo, trajetórias e metodologia**. Rio de Janeiro: Fórum, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

WENCZENOVICZ, Thaís Janaina; BAEZ, Narciso Leandro Xavier. Direitos fundamentais, educação indígena e identidade emancipatória: reflexões acerca de ações afirmativas no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1271/1054>. Acesso em: 03/08/21.

POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO SOBRE OS PLANOS E PROGRAMAS NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

*Vitor da Silva Souza*²⁶

*Claudia Lucia Bratti*²⁷

*Ana Flávia Costa Eccard*²⁸

*Carlos Humberto Naves Junior*²⁹

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo realizar um estudo sobre políticas públicas praticadas na seara da educação e segurança pública após a promulgação da Constituição de 1988. Também busca correlacionar e

26 Mestrando em Direito e Desenvolvimento Sustentável pela Unifacvest. Oficial da Polícia Militar de Santa Catarina.

27 Mestranda em Direito e Desenvolvimento Sustentável pela Unifacvest. Advogada.

28 Profª Drª do PPG Mestrado em Direito e Desenvolvimento Sustentável da Unifacvest. Advogada.

29 Doutorando em Direito pela Universidade Veiga de Almeida. Mestre em Direito. Oficial da Polícia Militar de Santa Catarina. Professor de Direito da Universidade do Contestado (UNC), Campus de Curitibaanos.

problematizar se as políticas públicas voltadas para educação podem impactar a segurança pública.

Para cumprir o escopo do trabalho, o primeiro capítulo se incumbirá de definir e conceituar brevemente o que são políticas públicas, seu foco analítico, bem como o aspecto fundamental voltado para a resolução de problemas da sociedade, orientado diretamente pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

No segundo capítulo será realizado um estudo sobre os planos e programas elaborados no âmbito da educação e segurança pública após a Constituição de 1988. O propósito é construir uma relação cronológica que demonstra como ocorreu o processo de desenvolvimento dessas políticas públicas após o período de redemocratização.

O derradeiro capítulo tratará do paralelismo entre educação e segurança pública, indicando por meio de dados estatísticos, quais as implicações podem ser percebidas na criminalidade brasileira consoante as formas de investimentos realizadas pelas políticas públicas praticadas.

A presente pesquisa seguiu o método exploratório, bibliográfico e qualitativo, valendo-se do conhecimento científico e sociológico. Também foram realizados levantamentos de dados estatísticos de instituições oficiais para garantir a fidedignidade do trabalho apresentado.

1. DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A conceituação de políticas públicas não é algo pacífico na literatura, existindo diversas definições para tratar sobre o tema. Entretanto, para o objetivo do presente trabalho será adotada a definição de Enrique Saravia (2006), que entende políticas públicas como um sistema de decisões públicas que objetiva ações ou omissões destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, ensejando estratégias de atuação com adequada alocação de recursos para atingir determinados objetivos.

Também é importante ressaltar que o principal foco analítico das políticas públicas, conforme Souza (2006), está em identificar o tipo de problema que a política pública visa corrigir, “na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública”.

Partindo das definições mencionadas, percebe-se que as políticas públicas no cenário brasileiro surgiram das decisões e formas de enfrentamento aos problemas sociais acentuados na década de 1930. Diversos foram as lutas e movimentos sociais de trabalhadores, no entanto o desenvolvimento como marco legal ocorreu na Constituição de 1988, ampliando a abrangência das políticas públicas até então adotadas.

A caracterização de algo como política pública depende essencialmente do fato de ser executado pelo governo, sendo este entendido como um corpo político responsável pela trajetória de determinado Estado. No Brasil, há eleições periódicas que elegem este corpo político responsável pela tomada de decisão (REISMAN; TONI, 2017).

As políticas estão voltadas para a solução de problemas da sociedade, para atingir resultados em diversas áreas e promover bem-estar social. Tratam-se de instrumentos capazes de propiciar por meio de ações conjuntas dos poderes públicos a efetivação de direitos fundamentais sociais e, dessa forma, conferir aos cidadãos condições de igualdade material e garantir a dignidade humana (NUNES, 2020).

1.1. DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O processo de redemocratização do Estado brasileiro com a consequente promulgação da Constituição Cidadã de 1988, elencou direitos fundamentais que são pilares básicos do Estado Democrático de Direito. Inclusive, logo no preâmbulo da Lei Maior, verifica-se o compromisso em “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna” (BRASIL, 2021).

A força normativa e o compromisso com os direitos sociais ganharam mais atenção e estão explícitos e implícitos em todo texto constitucional. Ademais, a cidadania e dignidade da pessoa humana receberam tratamento de princípios fundamentais e fundamentos da república, conforme expresso no artigo 1º da Constituição.

A dignidade da pessoa humana é fundamento da ação estatal na proteção e defesa dos direitos humanos, especialmente dos direitos fundamentais e sociais. Para que esta proteção seja efetiva, a dignidade da pes-

soa humana se relaciona diretamente com as políticas públicas, exigindo destas ações, planos e programas objetivando a garantia dos direitos dos cidadãos (RIBEIRO; SIQUEIRA, 2010).

A dignidade da pessoa humana apenas teve uma proteção adequada com a criação da Organização das Nações Unidas - ONU, em 1945, e a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH, em 1948, instrumentos fundamentais para a internacionalização dos direitos humanos. Assim, a defesa e respeito pelos direitos humanos se estendeu em grande parte das nações. Todavia, segundo Scholz (2017, p. 240), no Brasil, “de modo paradoxal, o princípio dos direitos humanos só foi empregado, de fato, na Constituição Federal de 1988, quarenta anos após o anúncio da declaração de direitos da ONU”.

Conforme visto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos tornou-se uma fonte de inspiração para as nações após o período da Segunda Guerra Mundial, bem como influenciou as constituições e tratados internacionais voltados à proteção dos direitos humanos. No Brasil, o marco legal dessa proteção aconteceu com a promulgação da Constituição de 1988 e, as políticas públicas são importantes ferramentas para implementação dos direitos previstos constitucionalmente.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988: EDUCAÇÃO E SEGURANÇA

As políticas públicas podem ser formuladas principalmente por iniciativa dos poderes executivo e legislativo, separada ou conjuntamente, por meio de planos e programas governamentais, a partir de demandas e propostas da sociedade em seus diversos segmentos.

As demandas existentes sobre o setor público são imensas e complexas, especialmente em nações de grandes dimensões que exibem elevadas desigualdades sociais, como no caso do Brasil. A educação e saúde do país, segundo indicadores, possui um desempenho ruim e, a segurança pública lida com o desafio da violência. (MENDES; PAIVA, 2017)

Neste tópico serão apresentados os principais planos e programas de governo na área da educação e segurança pública após a Constituição de 1988, bem como medidas importantes para o desenvolvimento

de políticas públicas promotoras das garantias dos direitos humanos e fundamentais.

2.1. EDUCAÇÃO

Segundo Costin (2017), poucos textos abordam a educação como política pública, suas formas de assegurar o direito de aprender da população e a relevância da qualidade do aprendizado para o indivíduo e toda a sociedade. Também ressalta que não basta apenas criar instituições, mas regulamentar as condições de acesso e qualidade com apoio a atividade do professor num mecanismo de retroalimentação da atividade pedagógica.

Nesse contexto, importante adentrar nos planos e programas relevantes no âmbito da educação, vale mencionar que em 1930 apenas haviam 21,5% de alunos matriculados no ensino primário. Apenas a partir da década 1990 ocorreram avanços significativos, tanto que em 1997 foi lançado o Programa Toda Criança na Escola, para universalizar o acesso à educação (COSTIN, 2017).

Importante mencionar que em 1996 foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, tratava-se de um mecanismo de financiamento da educação formado por recursos dos três níveis de governo brasileiro. No ano de 2007 houve substituição do programa pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB, ampliando as modalidades de ensino financiadas e com duração prevista de 14 anos (BRASIL, 2021).

O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Trata-se de um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculados à educação por força do disposto no artigo 212 da Constituição.

Em síntese, o FUNDEB tem como objetivo principal democratizar e garantir o acesso à escola em todos os níveis e em todo território nacional. No ensino superior foi promovida a ampliação de bolsas para os cursos de mestrado e doutorado, com o intuito de aumentar em 5% o número de professores qualificados das universidades. Também houve o acesso das

camadas mais pobres da população ao ensino superior, bem como foi ampliado pelo sistema de quotas sociais e raciais adotado por 20 universidades federais de 14 Estados.

Outro programa relevante foi o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, instituído pela Lei 10.260/01, alterada em 2017 pela Lei 13.530/17. O FIES é uma política educacional que concede financiamentos a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES.

Atualmente o modelo de financiamento estudantil conta com duas modalidades: o FIES e o P-FIES (Programa de Financiamento Estudantil). A modalidade FIES é direcionada aos estudantes com renda familiar bruta de até três salários-mínimos per capita e oferece taxa de juros reais zero. Para os estudantes com renda familiar bruta per capita de até um salário-mínimo e meio, a operação é garantida pelo Fundo Garantidor FIES, o que elimina a necessidade de fiador tradicional. Já o P-FIES destina-se a estudantes com renda familiar bruta mensal per capita de até cinco salários-mínimos.

Voltado ao custeio de manutenção e transporte para na rede pública escolar, no ano de 2004 foi implantado o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE. Os recursos são destinados aos alunos da educação básica pública residentes em áreas rurais que utilizam transporte escolar. Os valores transferidos diretamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios são feitos em dez parcelas anuais, de fevereiro a novembro.

O Programa Universidade para Todos - PROUNI, instituído pela Medida Provisória nº 213/04 e regulamentado pela Lei nº 11.096/05, concede bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, para estudantes brasileiros ainda não graduados, em instituições privadas de ensino superior.

Em 2009, com a criação do Sistema de Seleção Unificada - SISU, a escolha de alunos para vagas em universidades federais passou a ser realizada através da nota do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM. Com isso, foi aberta oportunidades para um estudante de um estado frequentar a universidade federal de outro ente federativo sem necessidade de realizar novos exames.

Esta ação do governo promoveu a abertura de 14 novas universidades federais e, ao mesmo tempo, permitiu que as universidades privadas crescessem graças a programas de financiamento de bolsas públicas em universidades particulares através do Programa Universidade para Todos - PROUNI, criado em 2005.

Um plano com maior especificidade foi o Programa Mais Médicos para o Brasil - PMM, criado pela Portaria Interministerial nº 1369/MS/MEC, de 8 de julho de 2013, sendo o MEC responsável por coordenar as atividades da Supervisão Acadêmica com foco na educação permanente em saúde, na integração ensino serviço, da atenção básica, na formação de profissionais nas redes de atenção à saúde e da articulação dos eixos educacionais com a pertinente qualificação.

Outra medida foi o Programa Idiomas sem Fronteiras - ISF, instituído pela Portaria nº 30, de 26 de janeiro de 2016, voltado para uma política de internacionalização da educação superior. Seu principal objetivo consiste na promoção de ações em prol de uma política linguística para a internacionalização do ensino superior brasileiro, valorizando a formação especializada de professores de línguas estrangeiras.

Estes são alguns dos programas e planos na área da educação que merecem destaque em razão do desenvolvimento, aprimoramento e especialmente quanto ao aspecto inclusivo e de promoção aos direitos humanos e fundamentais. A seguir, serão apresentados os planos e programas na área da segurança.

2.2. SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo conceito de segurança pública, elencando ser um dever do Estado com responsabilidade coletiva. Ao longo da caminhada democrática, houve tentativas de implementação de diversos programas voltados para o aprimoramento da segurança pública, alguns prosperaram e outros não saíram do papel. A seguir, serão mencionadas ações de políticas públicas relevantes para a construção do cenário hodierno da segurança pública brasileira.

Após 1988, a instituição de políticas públicas voltadas para segurança teve seu primeiro registro em 25/08/1989, com a ata de criação do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP. O Decreto nº

98.936/1990 aprovou e institucionalizou o conselho, que teve nova regulamentação por meio do Decreto nº 2.169/1997. O objetivo era ser um órgão colegiado de cooperação técnica entre entes federativos no combate à criminalidade e subordinado ao Ministro da Justiça (BRASIL, 2021c).

Posteriormente, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública – SEPLANSEG, criada por meio da Medida Provisória 813/1995, se transformou na Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. A secretaria foi criada pelo Decreto nº 2.315/1997 e continua em pleno funcionamento, tendo entre suas atribuições o assessoramento e acompanhamento dos planos e programas ligados à segurança pública, bem como o planejamento, implementação e avaliação das estratégias adotadas (BRASIL, 2006).

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP do período pós-redemocratização foi editado em 1991. O documento é pouco conhecido e não foi encontrado em formato digitalizado, tendo por objetivo propor ações de combate à violência e criminalidade recomendando ênfase nas polícias através de melhorias salariais, equipamentos, produção de bancos de dados e ações coordenadas (MORAES; RODRIGUES; SPANIOL, 2020).

Após esse primeiro plano, um segundo foi lançado em junho de 2000, com objetivo de articular entre os poderes constituídos, entes federativos e os setores da sociedade para realizar um aperfeiçoamento no sistema de segurança brasileiro e apresentar respostas aos problemas da violência. O plano foi elaborado em consonância com o 1º Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH (MORAES; RODRIGUES; SPANIOL, 2020).

Em 2003, segundo Cruz (2013), o Governo Federal tentou implantar um Sistema Único de Segurança Público – SUSP, para integrar, e não unificar, elaborando ações em âmbito federal, estadual e municipal, permanecendo a autonomia dos entes federativos. Segundo o relatório de avaliação do programa realizado pelo Tribunal de Contas da União em 2005, seria interessante a integração, pois promove racionalização, economicidade dos recursos e maior aproximação entre forças policiais.

O objetivo do SUSP era garantir transparência, monitorar planejamentos e identificar métodos de combate à violência. Entretanto, não foi instituído por lei, havendo essa regulamentação apenas no ano de

2018. Vale indicar que neste período, mais precisamente pelo Decreto nº 5.289/04 foi criada a Força Nacional, integrando as forças de segurança entre estados federados e a União.

Posteriormente, em 2007 foi lançado pelo governo federal o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. O programa foi instituído pela Lei nº 11.530/07 e alterado pela Lei 11.707/08, com objetivo de articular políticas públicas de segurança e ações sociais que revelassem as causas da violência. Também objetivou priorizar a integração entre polícia e comunidade voltada à prevenção (BRASIL, 2007).

Em 2017 foi editado um novo PNSP, instituído pela Portaria nº 182/2017, indicando como objetivos a redução de homicídios dolosos, feminicídios, violência contra mulher, racionalização e modernização do sistema penitenciário e combate à criminalidade transnacional.

Em 11 de junho de 2018 foi editada a Lei nº 13.675/18, instituindo efetivamente o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS. Estabelecendo competências, princípios objetivos, estratégias, meios e instrumentos para atuação do Estado no âmbito da segurança pública.

A regulamentação ocorreu pelo Decreto 9.489/18, incumbindo a elaboração e implementação do PNSPDS, com duração de 10 anos, objetivando articular ações do poder público em nível nacional por meio de ações, metas, estratégias, indicadores e formas de financiamento e gestão de planos de segurança pública.

O PNSPDS deve ser considerado um planejamento contínuo, voltando para a mudança na forma de gerir políticas de segurança, constitui resposta à necessidade do Brasil em cumprir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, firmado em agosto de 2015, promovida pela Organização das Nações Unidas – ONU. O acordo trata da redução da violência, fomento a uma nova forma de governança e transparência dos sistemas de justiça e segurança, bem como à repressão qualificada da criminalidade organizada, consoante ODS 5 e 16 (BRASIL, 2018).

Segundo o PNSPDS, a iniciativa é um chamado internacional para que os países reorganizem suas estruturas e suas políticas públicas com a finalidade de garantir um mundo mais sustentável, pacífico e justo. Razão pela qual houve necessidade de o Estado brasileiro reunir esforços para criar essa governança almejada pelo SUSP.

Percebe-se que este plano foi submetido a uma consulta pública em setembro de 2018 e teve seu texto aprovado pelo Conselho Nacional do SUSP no final de outubro, tendo sido elaborado com o apoio financeiro do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e com a assistência técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Segundo Moraes, Rodrigues e Spaniol (2020), trata-se de um plano de grande qualidade técnica e totalmente vinculado aos propósitos do SUSP, portanto, espera-se que não se repitam as descontinuidades de troca de governo, tendo em vista ter sido lançado ao final de mais uma gestão governamental.

3. ESTATÍSTICAS SOBRE EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA, COM IMPLICAÇÕES NA CRIMINALIDADE

Tendo por linha guia os conceitos, estudos, planos e programas supra-mencionados, torna-se necessário correlacionar os temas estudados e verificar dados estatísticos que indiquem se há um encontro da educação com a segurança pública que cause implicações na criminalidade brasileira.

Consoante Costin (2017), o Brasil criou e continua criando instituições e mecanismos que universalizam o acesso à educação. Contudo, apesar das crianças e adolescentes finalmente estarem nas escolas, não estão aprendendo de forma adequada, segundo dados expressos em notas das avaliações aplicadas. Isso reflete um problema de ordem mundial chamado pela Unesco de crise global da aprendizagem.

Sobre essa crise de aprendizagem no Brasil, existem diversos fatores e, de acordo com Costin (2017), ao passo que a população excluída teve acesso às escolas, houve necessidade de um recrutamento de professores, assim como o desprestígio da profissão. Também se notou que o aluno brasileiro possui frágil desempenho nas avaliações nacionais e internacionais, muitas vezes ligado a diversos fatores como a baixa escolaridade dos pais. Outro ponto importante, segundo a autora, seria o financiamento em educação no país, beneficiando mais a universidade em detrimento da educação na primeira infância.

Quanto à afirmação de investimento nas universidades, o Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2021, indica que o gasto com alunos do curso superior é quase quatro vezes maior que o da educação básica no

cenário brasileiro. Os valores de referência são em dólares convertidos pela paridade de poder de compra, com equivalência de carga horária, sendo de 3.762 dólares para ensino fundamental, 3.986 para ensino médio e de 14.261 para ensino superior.

Diante desta última informação é possível realizar uma conexão com a segurança pública violência e criminalidade. Tendo em vista um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, indicando a educação como principal política social na redução dos crimes de homicídio.

Segundo a nota técnica do IPEA (2016), os Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional de Redução de Homicídios, a educação é o passo inicial para redução dos homicídios, uma vez que, para cada 1% a mais de jovens entre 15 e 17 anos nas escolas, há diminuição de 2% na taxa desses crimes.

A pesquisa analisou a qualidade das escolas e o número de homicídios em 81 municípios brasileiros. Segundo o estudo, a educação é uma nova forma de repensar a segurança pública e, que a educação seria uma necessidade de política social para evitar que crimes aconteçam.

O mesmo estudo ainda esclareceu que o crime não é uma constante na vida do cidadão, existindo um ciclo que começa por volta dos 12 anos até os 30. Também ressaltou que se o indivíduo não se envolveu na criminalidade até essa idade, são mínimas as chances de isso vir a acontecer. Inclusive, mencionando que o grupo de colegas dentro da escola é mais adequado em relação ao grupo de amigos fora do ambiente escolar.

Além disso, o estudo do IPEA revela que a renda influencia na diminuição dos homicídios, quando associada com o crescimento da escolarização de adolescentes na faixa de 16 e 17 anos, contribuindo sobremaneira na redução do número de assassinatos. Também, segundo a nota técnica, o aumento da renda reduz a procura da criminalidade por motivações econômicas pelos adolescentes.

Nesse mesmo sentido é interessante trazer as pesquisas realizadas por Daniel Goleman (2012), autor que se dedicou aos estudos do cérebro, comportamento e quociente emocional. Em suas pesquisas, o psicólogo relata que a tendência para o crime acontece muito cedo na vida das crianças, possibilitando uma predisposição ao cometimento de crimes, quando

aquelas crianças que no período da infância eram muito desordeiras, incapazes de se dar com os outros colegas e desobediente aos pais e professores.

No ensino médio, Goleman (2012, p. 255) esclarece que os grupos marginalizados normalmente abandonam a escola e acabam por ingressar para a delinquência, dedicando-se ao cometimento de delitos como furto, roubo e tráfico de drogas. Ademais, o autor destaca que as forças psicológicas que atuam em crianças agressivas aumentam a probabilidade de virem a ser criminosos violentos. O autor citou as pesquisas de Gerald Patterson, psicólogo que acompanhou as carreiras de centenas de crianças até a idade adulta, afirmando que “os atos antissociais de um menino de 5 anos podem ser protótipos dos atos do adolescente delinquente”.

De posse destes dados e estudos, percebe-se que é crucial uma educação de qualidade durante a infância, pois além de garantir um direito fundamental, conseqüentemente evita-se a criminalidade. James Heckman, prêmio Nobel de Economia em 2000, demonstra em suas pesquisas que a educação infantil de qualidade, especialmente quando voltada aos mais vulneráveis, pode ser considerado um dos melhores investimentos que um país pode fazer, pois apresenta resultados duradouros e os custos são menores que corrigir distorções anos mais tarde (HECKMAN *apud* COSTIN, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois dos apontamentos sobre as políticas públicas desenvolvidas após a Constituição de 1988, percebe-se que os planos e programas são decisões elaboradas por um corpo político eleito. Também se notou que ao longo da caminhada democrática as políticas públicas foram se desenvolvendo paulatinamente, em que pese, a delonga no Brasil de mais 40 anos desde a expansão e desenvolvimento da definição de dignidade humana trazida pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

No âmbito da educação, verificou-se, num primeiro momento, o desenvolvimento de programas com escopo de abranger o maior número de alunos pelos programas educacionais, inclusive possibilitando o transporte em áreas rurais e de pouco acesso. Outrossim, foram desenvolvidos programas de financiamento da educação, bem como uma grande expansão

de acesso ao ensino superior, existindo avanços significativos, especialmente quanto ao caráter inclusivo.

A segurança pública parece passar por um processo mais moroso, uma vez que os programas não parecem estar articulados e o desenvolvimento das políticas públicas na área foram realizadas de forma técnica, sem um viés participativo envolvendo os diversos atores sociais. Houve algumas tentativas de implementação do SUSP, vindo este a ser instituído apenas em 2018, momento em que foi elaborado uma política nacional estabelecendo duração de 10 anos no âmbito da segurança e atendendo os objetivos estabelecidos na ONU.

Durante a pesquisa, problematizou-se a questão do financiamento da educação que, segundo Costin (2017), e dados do Anuário Brasileiro de Educação Básica de 2021, há uma discrepância de valores referente aos investimentos em gastos com alunos do ensino superior quando comparado com o estudante da educação básica de quase quatro vezes.

Esta discrepância na área da educação permitiu correlacionar problemas atrelados à segurança pública, mais especificamente a criminalidade, pois conforme visto na pesquisa do IPEA, a educação é fundamental para redução do número de homicídios, uma vez que, a cada 1% a mais de jovens nas escolas entre 15 e 17 anos, há uma diminuição de 2% na taxa de assassinatos.

Ademais, consoantes estudos realizados, a criminalidade não é uma constante na vida das pessoas, existindo um período em que é mais contundente, mormente na infância e juventude. Este fato permite refletir sobre as formas de investimentos realizados na educação do Brasil, porquanto não parece razoável uma disparidade de quase quatro vezes o valor gasto por aluno no ensino superior quando confrontado com a educação básica, sendo que é nesta a fase em que as crianças e adolescente estão em processo de formação e maior contato com a violência.

Diante disso, nos parece que deve existir uma compatibilização nos investimentos realizados na área da educação, especialmente na educação básica. Dado que, sobrevivendo um maior acompanhamento e investimento em políticas públicas de educação, conseqüentemente possibilitaria uma redução no número de crimes e um menor acionamento do Estado na área de segurança pública para contenção de crimes violentos.

Por fim, esta pesquisa não pretende esgotar o assunto, muito menos tratar dos aspectos específicos que circundam a educação e segurança pública, mas apenas trazer apontamentos, indicadores e reflexões sobre a necessidade de uma articulação e paralelismo entre as políticas públicas de educação e segurança pública para assegurar políticas sociais mais inclusivas e garantidoras da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS E PESQUISAS (ABEP). **Classes sociais do Brasil**. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.abep.org/>. Acesso em: 08 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**, 2007.

BRASIL (b), Ministério da Educação. **Fundeb. Apresentação**. Brasília: MEC/SEF. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL (c), Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Histórico**. Brasília. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/senasp-1/conselho-nacional/historico>. Acesso em: 10 ago. 2021.

COSTIN, Cláudia. Educação como política pública públicas. *In*: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo, Fernando (org.). **Políticas públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. São Paulo, 2017, p. 234-260.

GOLEMAN, Daniel. **Inteligência Emocional**: a teoria revolucionária que redefine o que é ser inteligente. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Nota Técnica** - 2016 - maio - Número 18 - Diest. Brasília: Ipea,

2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160510_notatecnica_diest_18.pdf. Acesso em: 13 ago. 2021.

MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo, Fernando. **Políticas públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Bolsa Família*. 2014. Disponível em: www.mds.gov.br/bolsafamilia. Acesso em: 07 jul. 2021.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Bolsa Família*. 2014. Disponível em: www.mds.gov.br/bolsafamilia. Acesso em: 08 ago. 2014.

NUNES, Andréia R. Schneider. Políticas públicas. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

REISMAN, Leonardo; TONI, Jackson de. A formação do Estado brasileiro e o impacto sobre as políticas públicas. *In*: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo, Fernando (org.). **Políticas públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. São Paulo, 2017, p. 13-32.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Enap, 2006. v. 1.

SCHOLZ, Jonathan Marcel. As apropriações dos direitos humanos no Brasil: O caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Passagens. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, maio-agosto 2017.

SIQUEIRA, R. E. A.; RIBEIRO, D. M. Dignidade humana e os fundamentos das políticas públicas para efetivação dos direitos fundamentais sociais. **Pública Direito**, PPGD, Unoesc, Chapecó- SC, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

A DESIGUALDADE NA GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EVIDENCIADA ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HIGIENIZAÇÃO E PACIFICAÇÃO DO RIO DE JANEIRO

*Priscilla Nóbrega Vieira de Araújo*³⁰

INTRODUÇÃO

O problema de segurança pública no Rio de Janeiro parece crônico e teve suas raízes ainda no século XIX, perdurando até a presente data. Um problema combatido ano a ano seguindo o mesmo *modus operandi*: a violência é combatida com violência. Nessa guerra os direitos humanos são desrespeitados tanto pelo crime organizado, quanto pelo Estado, seja através do Legislativo que legitima a manutenção desse quadro, seja através da polícia que é responsável por boa parte da execução das políticas públicas de segurança.

Segundo John Kingdon, a agenda governamental diz respeito aos temas para os quais o governo tem sua atenção voltada durante determinado tempo. Essa agenda define quais políticas públicas serão formuladas e quais devem ser postergadas. A favela tem estado presente nessa agen-

30 Graduada em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

da prioritariamente por conta da segurança pública, pondo em segundo plano outros direitos básicos como educação, saúde, lazer e cultura. Esse desequilíbrio de necessidades é responsável pelo fracasso das políticas públicas implantadas e pela negação dos direitos fundamentais.

1. DIREITOS FUNDAMENTAIS

A convocação da Assembleia Constituinte que deu origem à Constituição de 1988 só se tornou viável no contexto da crise da ditadura militar e a lenta transição do regime de exceção em direção à democracia. Tal transição não foi exclusividade do Brasil, o cenário político mundial caminhava para o mesmo rumo no pós-guerra, fator que contribuiu para a Constituição de 1988 por suas incorporações de tratados internacionais de direitos humanos. As palavras de Flávia Piovesan (2018, p. 60) cabem tanto para os novos valores em contexto nacional quanto internacional:

Em face do regime de terror, no qual imperava a lógica da destruição e no qual as pessoas eram consideradas descartáveis, ou seja, em face do flagelo da Segunda Guerra Mundial, emerge a necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos, como paradigma e referencial estético e orientar a ordem internacional.

Com base em tais valores, a chamada “Constituição Cidadã” foi promulgada e teve ampla participação popular em sua elaboração que buscou a efetivação da cidadania. De caráter altamente plural, democrático e progressista, lançou bases para a construção de um Estado Democrático de Direito, pois através dela houve a consagração dos Direitos e Garantias Fundamentais, principalmente através do artigo 5º e seus setenta e oito incisos que versam somente sobre o tema. Enquanto os Direitos Fundamentais representam normas declaratórias, as Garantias são normas assecuratórias através das quais os direitos são protegidos e reparados.

Além de sua expressão positivada pela Constituição, esses direitos são protegidos de outras formas, por exemplo, através do Princípio da Máxima Efetividade da Constituição, que exige que a norma constitucional possua a mais ampla efetividade social, ou seja, caso surjam dúvidas, a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais se sobrepõe.

Por possuir, entre outras, as características de inalienabilidade, indivisibilidade e principalmente universalidade, o Estado tem como obrigação viabilizar a sua garantia a todo e qualquer indivíduo, sem distinção.

É de grande importância para a discussão deste artigo, desde já, o destaque do caput do referido artigo, que diz:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

2. A ORIGEM DAS FAVELAS

A relação entre o Brasil e a desigualdade teve início ainda no período colonial e, apesar da implementação de políticas afirmativas e da instalação do Estado Democrático de Direito, se mantém sólida até os dias de hoje. Para que se possa construir uma relação entre as políticas públicas de segurança e a desigualdade na garantia dos direitos fundamentais – desigualdade essa que é econômica, social e racial – é essencial que seja considerada a história de formação das favelas do Rio de Janeiro.

A famosa fala de Pierre Bourdieu: “os que falam de igualdade de oportunidades se esquecem que os jogos sociais não são um jogo limpo” reproduz o que seria o processo histórico de surgimento das favelas e traduz os efeitos de sua formação. Um dos marcos iniciais é, principalmente, a abolição da escravatura. Com o fim da escravidão, os escravos foram libertos da mesma maneira que chegaram ao Brasil: sem direitos. Não receberam terra e nenhum tipo de indenização para que pudessem recomeçar a vida. Além disso, nenhuma política pública que atendesse a essa parcela da população com novas demandas foi posta em prática. Ou seja, a abolição os tornou livres, mas muito longe de iguais.

A busca por moradia barata aliada à limitada disponibilidade espacial urbana – para eles – fez com que se multiplicassem as habitações coletivas, principalmente os cortiços. A ausência de uma política pública habitacional que contornasse a crise em que o Rio de Janeiro se encontrava explica a multiplicação dos cortiços que deixaram de se tornar um problema apenas para os pobres – que eram obrigados a viver em condições insalubres

– para se tornar um problema estatal e aí sim entrar para a agenda governamental.

O prefeito Pereira Passos, inspirado na cidade de Paris e motivado pela onda “higienista”, pôs em prática o projeto de reforma urbana do Rio de Janeiro. A remoção dos cortiços era uma etapa de seu objetivo de “limpar” a cidade. Pelo fato de haver sempre grandes aglomerados de moradores nesses locais, estes eram culpabilizados por epidemias como varíola e febre amarela, além do racismo – evidente em uma sociedade marcada pela escravidão – e a discriminação social, que resumia os cortiços a lugares de “vadios, viciados e criminosos”.

Dessa forma, o município do Rio de Janeiro passou a proibir a construção de novos cortiços no centro da cidade para mais tarde intensificar o combate através da destruição dos mesmos e desalojamento de todas as pessoas que viviam neles. Apesar dos protestos que reivindicavam o tratamento dessas pessoas como cidadãs, o Estado atendeu apenas aos interesses da elite interessada no potencial comercial desses locais que eram situados no centro. Eis a primeira política pública que agiu em benefício da elite em detrimento da camada mais baixa da sociedade, se tornando a semente da marginalização de pobres – em sua maioria negros – e conseqüentemente da criação das favelas. As pessoas removidas passaram a ocupar os morros através de construções improvisadas e piores que as anteriores, mas agora incomodavam menos o restante da sociedade.

3. A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM FOCO NAS FAVELAS APÓS A HIGIENIZAÇÃO

A favela, desde seu surgimento, se mostrou um lugar para indivíduos que o Direito não alcançaria. As Constituições brasileiras apresentavam caráter conservador e despreocupado com a igualdade social ou democracia, até porque, em sua maioria, eram outorgadas. Essas características são facilmente percebidas através de fatos como a instituição do sufrágio universal, que passou a garantir o direito do voto a toda a população e que só aconteceu em 1932, pelo Código Eleitoral decretado por Getúlio Vargas. Somente a Constituição de 1988 teve preocupações sociais, democráticas, igualitárias, mas não se mostra suficiente para a resolução dos problemas

decorrentes da ocupação dos morros pelos desabrigados no século XIX e o tratamento dado a eles pelo Estado.

Por outro lado, um pouco mais tarde, foi criado, entre outros diplomas locais, o Código de Obras, que acabou por oficializar a visão de marginalidade atribuída às favelas. O documento proibia a construção de cortiços, o surgimento de novas favelas e também a construção de novos casebres em favelas já existentes através do maior rigor das exigências das condições de moradia. Foram feitas remoções forçadas e as pessoas foram redirecionadas para os “parques proletários”, projetados pelo poder público para facilitar o controle do Estado. “Os Parques Proletários Provisórios foram a primeira política pública visando dar solução ao ‘problema’ da favela” (p.1, ALMEIDA, 2020). Ou reconheciam-se as favelas como parte do sistema de habitação fluminense, mas pregava-se seu combate.

O autoritarismo e o medo se tornaram terreno para o cultivo da união e da identidade e estes deram origem a organizações como a FAFEG-Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara, criada em 1963 (MELLO, 2014), com objetivo de resistir a tais políticas. Antes do surgimento do crime organizado, associações como essa exerciam o papel de uma espécie de poder paralelo necessário, já que o Estado claramente não se mostrava capaz de atender às necessidades dos favelados ou sequer respeitar sua dignidade.

Houve certo avanço comunista nas favelas através da ascensão eleitoral do Partido Comunista Brasileiro por conta da militância que organizava as reivindicações dessa população e sua atuação sindical. Desse movimento, surgiram os Comitês Democráticos Populares, com o objetivo de alcançar a autonomia popular através da organização da luta por direitos e da busca pelo empoderamento político da população mais pobre.

A primeira política pública a atuar no interior das favelas e sobre seus habitantes, a Fundação Leão XIII, cujas ações políticas e sociais alcançaram 33 favelas possibilitando acesso à saúde, educação, apoio jurídico, entre outras assistências (ROBAINA, 2015). A melhoria da qualidade de vida levada pelo projeto é um fato. O avanço comunista era uma preocupação e a Fundação Leão XIII chegava aos espaços que o Estado não chegava antes, somente a oposição. Através dos Centros de Ações Sociais houve a promoção da educação básica de alfabetização, educação profissional, educação física e recreativa, além dos serviços de infraestrutura que

trouxeram melhorias significativas no desenvolvimento urbano desses lugares.

Todavia, assim como as demais políticas públicas abordadas neste artigo, o foco não está, prioritariamente, nas ausências do Estado, mas nas intenções de sua atuação. A Fundação Leão XIII não é uma exceção de política pública que atropela e desconsidera parte da população para alcançar objetivos cuja essência é o interesse de outro grupo dominante. A Fundação também representou uma tentativa de frear o avanço comunista assim como a expansão física das comunidades. Sua criação foi sugerida pela Igreja Católica assim como sua gestão também pertencia à instituição. Além de prezar pelo afastamento dessa população da política (através de movimentos com objetivo de sufocar ativismos políticos e sociais), ou seja, eles não poderiam assumir o papel de atores das mudanças sociais, apenas receber aquilo que lhes fosse ofertado. Ela acabou se tornando a *longa manus* do poder coercitivo do Estado ao invés de um órgão garantidor de direitos.

Até o momento em questão, as favelas ainda não haviam se tornado, de fato, um problema de segurança pública. Esses lugares entravam na agenda governamental através de políticas higienistas, habitacionais e sociais, como a criação de órgãos como o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas em 1956, a Coordenação de Habitação de Interesse Social na Área Metropolitana do Grande Rio em 1968 e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social em 1979.

Com o golpe militar de 1964 a política de remoção e destruição de favelas se intensificou. No mesmo ritmo, a imigração de nordestinos em busca de melhores condições de vida também cresceu e contribuiu para a formação de novas favelas e o crescimento das já existentes no Rio de Janeiro. Por conta da ausência de políticas habitacionais de qualidade, esse inchaço crescente ganhou força. Há o retorno das políticas de remoção autoritária, sob a égide de lógicas como a de que a população que reside nas favelas só não possui benefícios porque não paga impostos. É essencial que se repare o como esse tipo de discurso ainda permanece forte nos dias de hoje em face dos mesmos problemas que existiam no século XX, já que as políticas públicas ainda têm dificuldade de abranger a parcela da população que vive nas comunidades.

Por todo o regime militar, a política voltada para a favela era a de combate. Combate à expansão, surgimento de novas comunidades e remoção principalmente nas áreas do centro e da zona sul. Aos poucos o movimento de redemocratização foi ganhando força no país trazendo consigo a necessidade da força popular para o fim do regime autoritário militar.

No Rio de Janeiro o sentimento era de medo e insegurança, tanto pelo descrédito das instituições policiais quanto pela violência que passou a ganhar destaque. A principal organização criminosa do estado do Rio, o Comando Vermelho, teve sua origem justamente durante a ditadura, por volta de 1970. Nascido com a denominação de “Falange Vermelha”, o grupo paramilitar que deu origem a todos os outros que se organizariam após ele, teve sua gênese no presídio Cândido Mendes, em Ilha Grande, onde presos políticos e criminosos culpados por crimes “mais brandos” eram mantidos juntos sob o mesmo rótulo de “transgressores da lei de segurança nacional”.

Essas facções encontraram nas favelas em expansão a baixa presença do Estado, um ambiente favorável para seu desenvolvimento além do tráfico de armas, o tráfico de drogas aos poucos também passou a fazer parte do funcionamento desses grupos, financiando-os. A vulnerabilidade do Brasil frente ao tráfico se deu pelo alto consumo de entorpecentes e pela posição geográfica que facilita o mercado internacional, de modo que do Brasil, elas eram enviadas a outros continentes como Europa e África. A grande extensão territorial também se torna uma aliada do tráfico, já que dificulta o controle e a fiscalização da fronteira, facilitando a entrada dessas drogas que eram largamente produzidas em países vizinhos como Colômbia, Bolívia e Paraguai. A clara ausência do Estado é evidenciada a partir do momento em que essas facções passam assumir papéis que deveriam ser exercidos pelo governo, como a segurança dentro das comunidades.

Em 1982, a candidatura de Leonel Brizola ao governo do Estado veio como uma contramão para todo o regime instaurado até o momento. Grande opositor da ditadura, Brizola empregava em seu discurso pautas como a defesa dos direitos humanos e críticas à violência policial. Ele reivindicava o respeito e a inviolabilidade dos direitos de forma isonômica e denunciava os abusos dos órgãos de segurança, condenando, inclusive, o racismo no tratamento da população negra e pobre. O governador assu-

miu uma postura politicamente oposta à de seus antecessores, como afirma Luiz Eduardo Soares (2000, p. 7):

Sempre orientado pelo princípio da extensão do respeito aos direitos humanos às camadas pobres da população e pelo projeto de humanização do trabalho policial, Brizola extinguiu a secretaria de Segurança Pública, identificada como aparelho de controle inspirado na filosofia discricionária e autoritária do regime militar. Para seu lugar, foi criado o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos.

Com Brizola, o Estado passou a tratar o crescimento da violência e da criminalidade como um problema prioritariamente de caráter social. A desigualdade social fortalecida pelo modelo econômico do regime militar aliado a baixa qualidade de vida foram considerados fatores potencializadores da exclusão e a disparidade da sociedade. Seguindo essa ideologia, Brizola suspendeu as ações policiais, cumprindo o que anunciava em sua campanha: “No meu governo a polícia não sobe o morro”. Além disso, entre outras, lançou duas políticas públicas de combate à criminalidade: o programa de educação integral (o programa dos CIEPs) e o programa de habitação “Cada Família um Lote”. O combate ao crime se iniciaria através da democratização da educação principalmente para a população pobre, permitindo que as crianças passassem a maior quantidade de tempo em ambiente educativo de aprendizado e de inclusão. O programa de habitação também se apresentava como extremo oposto às políticas de mesmo gênero criadas desde o século XX, substituindo as remoções pelas cessões de lotes e financiamento para construção de moradia para a população mais pobre.

As políticas de Brizola pouco a pouco se consolidaram e trouxeram o retorno de grande empatia e popularidade entre alguns setores da mesma forma que acarretaram posicionamentos de oposição que era composta tanto por conservadores quanto por esquerdistas. A falta de dados precisos e confiáveis sobre a evolução de seus projetos no que tange a criminalidade dificulta a chegada de uma conclusão sobre os efeitos dessas políticas. Além disso, o sentimento à época era de insegurança, pois a população – de fora da favela – tinha a impressão de que o governo não agia. Essa

sensação é facilmente relacionada com todo o histórico de medidas tomadas visando o combate ao crime e o tipo de política pública praticada pelo governo Brizola. As restrições ao comportamento de violência policial visando o respeito aos direitos humanos criaram em parte da população a ideia de que de alguma forma o governo estaria sendo cúmplice do crime invés de combatê-lo. Sua política na área de segurança foi duramente criticada como permissiva e amplamente rejeitada, trazendo grande insegurança e descontentamento.

Com o fim dessa gestão houve alguns rodízios no poder do governo do estado, mas a relação do Rio de Janeiro com a violência se tornava cada vez mais estreita e as políticas repressivas baseadas no combate a violência com mais violência voltaram a ganhar espaço. Ao longo da história, a questão da criminalidade no Rio de Janeiro permaneceu como um problema intransponível.

4. AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA: A HIGIENIZAÇÃO DO SÉCULO XXI

4.1. CRIAÇÃO DO PROJETO E IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA

O Rio de Janeiro teve experiências com unidades de polícia pacificadora antes das UPPs propriamente ditas. O Grupamento de Aplicação Prático Escolar (GAPE) e posteriormente – e principalmente – o Grupo de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) se tornaram sementes da política sobre a qual falamos.

A política das Unidades de Polícia Pacificadora foi idealizada pelo delegado da Polícia Federal José Mariano Beltrame – Secretário de Segurança do estado naquele momento – e teve seu funcionamento iniciado em 19 de dezembro de 2008, no Morro Santa Marta, em Botafogo, durante o mandato do governador Sérgio Cabral. Sua principal motivação e objetivo é o combate ao controle do tráfico de drogas e do crime organizado sobre as favelas através do policiamento comunitário permanente, assim como é institucionalizado pelo decreto-lei estadual número 42.787 de 6 de janeiro de 2011 que diz:

Art. 1 § 2º São objetivos das UPP:

- a) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;
- b) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.

Essas unidades funcionam como uma sede de batalhão da polícia dentro das favelas e são compostas, segundo o idealizador, por policiais recém-formados e, portanto, “sem vícios”. Por conta disso, segundo o decreto, metade dos policiais militares que forem incorporados pelos concursos de admissão deverá ser direcionada às UPPs até que os objetivos de seu projeto sejam alcançados (Artigo 7º). O Artigo 2º deste mesmo decreto trata sobre as etapas através das quais é implantado o programa de pacificação e são elas:

I - INTERVENÇÃO TÁTICA - Primeira etapa, em que são deflagradas ações táticas, preferencialmente pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), pelo Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) e por efetivos deslocados dos CPA, com o objetivo de recuperarem o controle estatal sobre áreas ilegalmente subjugadas por grupos criminosos ostensivamente armados.

II - ESTABILIZAÇÃO – Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área delimitada, antecedendo o momento de implementação da futura UPP.

III - IMPLANTAÇÃO DA UPP - Ocorre quando policiais militares especialmente capacitados para o exercício da polícia de proximidade chegam definitivamente à comunidade contemplada pelo programa de pacificação, preparando-a para a chegada de outros serviços públicos e privados que possibilitem sua reintegração à sociedade democrática. Para tanto, a UPP contará com efetivo e condições de trabalho necessários ao adequado cumprimento de sua missão.

IV - AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO - Nesse momento, tanto as ações de polícia pacificadora, quanto as de outros atores prestadores de serviços públicos e privados nas comunidades

contempladas com UPP passam a ser avaliados sistematicamente com foco nos objetivos, sempre no intuito do aprimoramento do programa.

Com o objetivo de planejar a implantação de novas Unidades, coordenar, controlar e tratar do preparo doutrinário e operacional norteando e padronizando os procedimentos policiais através de objetivos táticos e estratégicos, foi criada a Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP). É liderada por um Coordenador-Geral subordinado ao Comandante Geral da Polícia Militar e trabalha em conjunto com o Comitê Estadual designado pelo Governador do Estado. Toda UPP é automaticamente vinculada ao Batalhão da Polícia Militar mais próximo de sua localização que, geralmente, são aquelas que possuem elevados índices de pobreza, baixa infraestrutura, baixo nível médio de escolaridade e principalmente com grande presença de organizações criminosas.

Como já exposto, as Unidades de Polícia Pacificadora não representam a primeira política pública do Governo do Estado com foco na favela. O que difere essas unidades das atividades exercidas anteriormente é a escala desse projeto – maior que das antecessoras – e a adoção dos princípios de uma “polícia comunitária”, que a priori objetiva um maior contato dos policiais com a população e conseqüente segurança e qualidade de vida.

É importante ressaltar que o Decreto nº 42.787 não é o único que trata das UPPs. Antes dele, outros dois – nº 41.650 de 2009 e 41.653 do mesmo ano – se apresentaram como uma espécie de “ensaio” para este que de fato traria ao projeto dimensionamento formal definindo objetivos ainda que vagos e pouco desenvolvidos. Depois destes, outros dois ainda foram feitos, são eles o nº 44.177, de 2013, e o nº 45.186, de 2015, aquele sem alterações significativas e este revogando os decretos de 2011 e 2013 (Artigo 13). Em 2015, o decreto foi feito com base nas necessidades de melhor regulamentação do programa assim como seu aprimoramento sistêmico, de processos de atuação, monitoração e estratégia de formação e capacitação dos profissionais entre outras.

Foram feitas alterações não somente, mas principalmente nas etapas de instalação e objetivação. Anteriormente a instalação começava com a Intervenção Tática, a partir de 2015, o programa se inicia através de uma análise estratégica com base nos dados produzidos pelo Instituto de Segu-

rança Pública (ISP) e pelas agências de inteligência para então seguir para o processo de intervenção. Quanto aos objetivos é de grande importância para a ideia central deste trabalho que se percebe a alteração de cunho social que foi feita através do Artigo 3º:

Art. 3º - São objetivos perseguidos pelo Programa de Polícia Pacificadora:

I - Retomar territórios sob o jugo de grupos criminosos, visando a extinguir a coação ilegal sobre seus moradores;

II - Reduzir a violência armada, especialmente a letal;

III - Recuperar a confiança e a credibilidade dos moradores na polícia;

IV - Contribuir para uma cultura de paz, regulando, de forma pacífica, os conflitos no interior das áreas atendidas, sob a orientação de padrões não violentos de sociabilidade.

Em comparação com o Artigo 1º do decreto revogado, este possui maior demonstração de preocupação com a população desses territórios principalmente através da redação dos Itens III e IV.

4.2. A EXPANSÃO DO PROGRAMA E SEUS EFEITOS SOBRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A instalação da UPP do Morro Santa Marta não possuía planejamento a longo prazo, tratando-se de uma experiência nova do governo do estado. A instalação teve efeitos positivos e a Unidade que foi considerada UPP modelo permitiu a legalização de serviços como água e luz e a recepção de turistas. Aos poucos as Unidades foram se proliferando e atingindo locais marcantes como a maior favela da cidade, a Rocinha.

Com o passar dos anos, o projeto passou a apresentar sinais de enfraquecimento com o através do retrocesso nos dados criminais e até mesmo de escândalos como o caso do pedreiro Amarildo Dias de Souza que desapareceu após ser conduzido por policiais militares à UPP da Rocinha. O caso se tornou símbolo da luta contra os abusos e a violência policial, ganhando repercussão internacional. O major Edson Santos, primeiro co-

mandante da UPP da Rocinha à época, foi condenado por envolvimento no desaparecimento, tortura e morte de Amarildo.

Pedro Strozenberg, pesquisador e ex-membro do Conselho Nacional de Segurança Pública foi pontual em sua fala à BBC sobre o assunto:

Eu vejo que deu certo uma mudança de mentalidade, dessa lógica de enfrentamento, e de uma nova maneira de selecionar e treinar policiais, com capacitação direcionada para o policiamento de proximidade. Por outro lado, a velocidade de expansão fez com que o projeto fosse enfraquecido também no treinamento de efetivo.

Os pontos negativos foram tratar as favelas de forma muito semelhante, quando elas possuem diferenças enormes entre si, e a falta das políticas de Estado, das iniciativas da prefeitura, dos projetos e melhorias que haviam sido incluídas no projeto inicial. Faltou também um sistema de monitoramento de problemas, de abusos.

Em entrevista para a BBC, Ana Paula de Oliveira moradora de Mangueiros – área de UPP – ativista e uma das fundadoras do “Mães de Mangueiros”, os moradores deixaram de sofrer pelas mãos do tráfico para sofrer pelas mãos de uma presença estatal que deveria se preocupar e garantir principalmente com os Direitos Fundamentais de quem ali vive. Além disso, Ana Paula é clara e completa: “Eu digo com propriedade que a UPP é um extermínio de favelados.”

É como se o Direito não alcançasse essas pessoas que têm sua cidadania incompleta. A favela é muito lembrada quando o assunto é desigualdade social, mas os anos de UPPs e seus altos e baixos serviram para demonstrar – mais uma vez – que há uma desigualdade gravíssima no acesso à Justiça e conseqüentemente aos Direitos Fundamentais. Luiz Eduardo Soares, pesquisador, antropólogo e ex-secretário nacional de Segurança Pública compartilhou do mesmo posicionamento reforçando a ausência de políticas sociais e os interesses desvirtuados, para a BBC:

Não tem como você levar adiante um projeto de policiamento comunitário com uma polícia violenta e corrupta. Era previsível que houvesse uma série de abusos e de corrupção levando a uma desmoralização que finalmente traria de volta o tráfico. A formação

que era dada a esses policiais de UPPs era muito breve, muito incipiente. A tradição e os hábitos da Polícia Militar nunca mudaram.

A ausência de políticas sociais enfraqueceu demais o projeto, assim como a expansão e a escolha dos locais que recebiam UPP não com base num diagnóstico da situação, mas sim as mais próximas da Zona Sul do Rio e de locais com movimentação de turistas visando a Copa do Mundo e as Olimpíadas, tentando mostrar à classe média e aos turistas que o problema estava resolvido.

CONCLUSÕES

Da pesquisa é possível concluir que o Rio de Janeiro não terá resultados diferentes enquanto não houver mudanças nas ações estatais. As políticas públicas apresentadas, à exceção do governo Brizola, representavam interesses da elite e de seu “sofrimento” desde a necessidade da remoção de pessoas para que fosse possível a remodelagem do centro do Rio de Janeiro até a ocupação de favelas por policiais que não estavam ali pelos moradores, mas para que a favela não fosse mais um problema do asfalto.

Pode-se ir além: não há política pública de segurança que seja eficaz ao mesmo tempo em que viola direitos humanos em prol de interesses minoritários. É necessário que sejam respeitados pilares básicos do Estado democrático de Direito, tais como a garantia dos direitos humanos, principalmente o direito à liberdade e à dignidade da pessoa humana, sempre aliados à supremacia do interesse público.

REFERÊNCIAS

AMADO, Guilherme. UPPs: só este ano, 254 policiais já deixaram batalhões e foram para as favelas. **Extra**, 2011. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/upps-so-este-ano-254-policiais-ja-deixaram-batalhoes-foram-para-as-favelas-2626962.html/>. Acesso em: 01 out. 2018.

ALMEIDA, Rafael Gonçalves de. A política dos Parques Proletários Provisórios no Rio de Janeiro: Espaço, disciplina e degeneração. **Terra Brasilis (Nova Série)**, 27 jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

FREITAS, Hermano. Facções criminosas do Rio tiveram origem nos presídios. Rio de Janeiro: Terra, 2010. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/policia/faccoes-criminosas-do-rio-tiveram-origem-nos-presidios,d04970e46f6ea310VgnCL-D200000bbcecb0aRCRD.html>. Acesso em: 01 out. 2021.

KINGDON, J. Agendas, **Alternatives and Public Policies**. 2. ed. New York: Longman, 1995.

LUCI DE OLIVEIRA, Fabiana (org.). **UPPs, Direitos e Justiça: Um estudo de caso das favelas do Vidigal e do Cantagalo**. FGV, 2012.

MELLO, Juliana Oakim Bandeira de. **Urbanização Sim, Remoção Não: A atuação da federação das associações de favelas do estado da Guanabara nas décadas de 1960 e 1970**. Niterói, 2014. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/stricto/td/1783.pdf/>. Acesso em: 15 out. 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 11. ed. Saraiva Jur, 2018.

POUBEL, Victor. A distribuição das drogas no Brasil. Rio de Janeiro: **Extra**, 2017. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/papo-federal/a-distribuicao-das-drogas-no-brasil-21305909.html>. Acesso em: 09 set. 2021.

ROBAINA, Igor Martins Medeiros. Assistência social ou controle sócio-espacial: uma análise das espacialidades políticas da Fundação Leão XII sobre as favelas cariocas (1847-1962). **Revista Espacialidades**, v. 6, ed. 5, p. 176-196, 2013.

SOARES, Luiz Eduardo; SENTO-SÉ, João Trajano. Dilemas de um Aprendizado Difícil: Estado e Segurança Pública no Rio de Janeiro. **LAV UERJ**, 1999. Disponível em: http://www.lav.uerj.br/docs/art/jt/jt_1999-dilemas.pdf. Acesso em: 1 out. 2018.

UFF, Jefferson. 4 visões sobre a crise e o futuro das UPPs no Rio. **BBC News Brasil**, Rio de Janeiro, 22 out. 2016. Disponível em: <https://>

www.bbc.com/portuguese/brasil-37722864. Acesso em: 13 set. 2021.

UPPS, mais uma história de esperança e fracasso na segurança pública do Rio. Rio de Janeiro. **El País**, 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/11/politica/1520769227_645322.html. Acesso em: 05 out. 2018.

VALENTE, Júlia. **UPPs: Governo Militarizado e a Ideia de Pacificação**. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

ARTIGOS - SEGURANÇA

A IMPORTÂNCIA DE UM OBSERVATÓRIO DE PROSPECÇÃO E DIFUSÃO DE TECNOLOGIAS PARA DEFESA NACIONAL

*Silvana do Valle Leone*³¹

*Lia Andrea Barbato Tafarel*³²

INTRODUÇÃO

O mundo está conectado e a inteligência artificial já é uma realidade ao reproduzir competências semelhantes às humanas. A informação está disponível na palma da mão, através de um celular. Na medicina, a tecnologia otimiza processos e aprimora técnicas em prol de tratamentos mais eficientes para o corpo humano. Essas novas tecnologias mudaram a maneira que percebemos e lidamos com o mundo.

A inovação tecnológica se tornou uma condição indispensável para o desenvolvimento econômico e social de um país, face a rapidez com que se processa o avanço do conhecimento. Países que possuem um elevado grau de desenvolvimento tecnológico realizam grandes investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação e reconhecem a importância do conhecimento para desenvolver a capacidade inovadora, através de um esforço continuado na formação de seus recursos humanos.

31 Mestranda do Mestrado em Estudos Fronteiriços da UFMS.

32 Mestranda do Mestrado em Estudos Fronteiriços da UFMS.

Para desenvolver suas atividades e estabelecer diretrizes voltadas para ciência, tecnologia e inovação, o Brasil promulgou, em 2020, a Política Nacional de Inovação, que incentiva a pesquisa científica e tecnológica, o que tende a afetar positivamente o crescimento e o desenvolvimento das empresas inovadoras, tornando-se um fator-chave para a competitividade, embora seu principal desafio seja a falta de conhecimento sobre técnicas de inovação (BRITO; BRITO; MORGANTI, 2003).

Conhecido como Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações (MCTI), esse órgão da administração federal direta tem como missão produzir conhecimento e riquezas para o Brasil e contribuir para a qualidade de vida dos brasileiros. Consta na área de competência da Secretaria de Políticas para Formação e Ações Estratégicas do MCTI a implementação de mecanismos institucionais de prospecção e monitoramento da evolução do progresso científico e tecnológico no País e no exterior.

O MCTI institui políticas nacionais de pesquisa científica e tecnológica e de incentivo à inovação e fixou como prioridade as áreas de Tecnologias Estratégicas (Espacial, Nuclear, Cibernética e Segurança Pública e de Fronteira), Tecnologias Habilitadoras (Inteligência Artificial; Internet das Coisas; Materiais Avançados; Biotecnologia; e Nanotecnologia), Tecnologias de Produção (Indústria, Agronegócio, Comunicações, Infraestrutura e Serviços), Tecnologia de Desenvolvimento Sustentável (Cidades Inteligentes e Sustentáveis, Energias Renováveis, Bioeconomia, Tratamento e Reciclagem de Resíduos Sólidos, Tratamento de Poluição, Monitoramento, Prevenção e Recuperação de Desastres Naturais e Ambientais e Preservação Ambiental), Tecnologia para Qualidade de Vida (Saúde, Saneamento Básico, Segurança Hídrica e tecnologias Assistivas) e Tecnologia para Promoção, Popularização e Divulgação da Ciência, Tecnologia e Inovação (Ensino de Ciências, Educação Empreendedora e Comunicação Social).

Aprovou a Estratégia Nacional de Inovação e os Planos de Ação que tratam sobre os eixos de Fomento, Base Tecnológica, Cultura e Inovação, Mercado para Produtos e Serviços Inovadores e Sistemas Educacionais e a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação de Defesa.

Segundo Godet (2000), o cenário prospectivo é um conjunto formado pela descrição de uma situação futura e tem como foco assuntos

e informações relevantes para a tomada de decisão, porque considera os elementos previsíveis e imprevisíveis do ambiente que afetam o sistema em que a empresa está inserida. Seu objetivo é influenciar uma direção futura, utilizando a prospectiva como uma ferramenta de planejamento, o que permite uma visão de longo prazo e plural de um futuro consistente e coerente, que explore ambientes de incertezas e futuros alternativos.

As primeiras instituições brasileiras que elaboraram os cenários prospectivos foram as empresas: Eletrobrás, Petrobrás, Eletronorte e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, na década de 1980. As organizações privadas e públicas (empresas, instituições de pesquisa, universidades, associações profissionais, escolas técnicas, agência de governo, agência de financiamento, centros de transferência de tecnologia e inovação, incubadoras, dentre outras) têm realizado diversos estudos e pesquisas, contribuindo, assim, na divulgação de informações, conhecimentos, competências e tecnologias que guiam o processo de inovação na sociedade brasileira (CARUSO, 2004).

Os termos Prospecção, Estudos do Futuro e Observatórios têm sido utilizados de maneira similar e são usados para se referir a diferentes tipos de análises que incorporam desde uma análise crítica dos estudos do futuro até uma avaliação mais ampla de mudanças sociais, políticas, econômicas e tecnológicas. É um instrumento de informação e de suporte à decisão, potencializando a investigação, a socialização da informação e do conhecimento (CASSIOLATO, 2005).

O uso da denominação Observatório tornou-se comum nos últimos tempos, o que confere para as organizações certa ostentação. Hoje, o Brasil conta com diversos observatórios, são eles: Observatório Brasileiro de Astronomia, Observatório de Imprensa, Observatório Ligados à Comunicação, Cultura e Informação no Brasil, Observatórios Sociais voltados à Cidadania e à Educação fiscal no Brasil, Observatório do Pré-sal, da Educação, da Despesa Pública, Educação em Direitos Humanos, de Sinais, Segurança Pública, Sismológico, Crises e Alternativas, dentre outros.

Segundo o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), em 2008 esses observatórios desempenharam papéis relevantes na gestão de informações, influenciando na tomada de decisão das instituições públicas e privadas, inclusive das Forças Armadas

Dentro desse contexto, a Estratégia Nacional de Defesa-END (2013) definiu as prioridades em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional e como parte integrante da Política de Defesa Nacional (2013). Tem como foco principal estabelecer a médio e longo prazo ações estratégicas, que visem orientar suas organizações militares a participar de atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação de Defesa, fomentando o desenvolvimento industrial, gerando produtos inovadores aos interesses comuns das Forças Armadas (FA).

Este artigo tem como abrangência apresentar a importância de se estruturar um Observatório de Prospecção e Difusão de Tecnologias de Interesse da Defesa no âmbito do Ministério da Defesa, com intuito de fortalecer as FA, por meio de capacitação tecnológica nos três setores estratégicos: espacial, cibernético e nuclear, para melhor defender o Brasil.

A justificativa deste artigo está pautada em três pressupostos básicos: domínio de tecnologias, reconhecimento institucional no Brasil e no exterior e ampliação do conteúdo tecnológico dos produtos e serviços voltados à Defesa Nacional, considerados essenciais para o fortalecimento e garantia da Soberania Nacional (END, 2013).

O objetivo geral é apresentar a importância de um Observatório de prospecção e difusão de tecnologias de interesse da Defesa Nacional no processo decisório e na elaboração de estratégias inovadoras, tendo sempre como parâmetro os interesses da sociedade brasileira e não somente os de um setor particular.

O objetivo específico é apresentar modelos de Observatórios ou expertises similares ou complementares existentes, no exterior e no Brasil, que podem ser utilizados como modelo para configurar um Observatório das Forças Armadas, que atue como um modelo facilitador, identificando alternativas de oportunidades e prospecção de tendências tecnológicas de interesse da Defesa, a fim de contribuir na estruturação de um Observatório Brasileiro de Defesa e das Forças Armadas.

Cabe ressaltar que há um Blog intitulado Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas, mas este é um meio de divulgação dos informes semanais elaborados pelo Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES).

A relevância do artigo reside no fato de que a estruturação de um Observatório voltado para os interesses da Defesa Nacional servirá de base para

efetivar futuras alianças comerciais em áreas onde possuem reconhecida excelência, identificando quais são os recentes desenvolvimentos nos respectivos nichos de atuação (estado da arte), com a finalidade de planejar melhor a obtenção dos diversos meios para ingressarem em segmentos onde ainda não atuam, abreviando etapas de certas investigações tecnológicas, permitindo que sejam criadas soluções alternativas mais simples para um determinado problema, para o qual a solução existente revela-se complexa.

A pesquisa foi realizada em dois modos básicos: manualmente e eletronicamente. O primeiro consistiu em pesquisar diretamente as leis, decretos, livros e artigos em referências disponíveis nas escolas militares que tratassem sobre o tema Defesa. O segundo foi através de sites sobre temas correlatos ao assunto prospecção tecnológica.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O TEMA DEFESA NO BRASIL E NO CENÁRIO MUNDIAL

Segundo a Estratégia Nacional de Defesa (2013), o Brasil como parte integrante da América do Sul é considerado uma nação pacífica, em virtude de estar em uma região distante de conflitos mundiais e livre de armas nucleares. E o que tem contribuído para reduzir essa possibilidade de conflito é o seu estreito relacionamento com outros países na formação de blocos econômicos e no fortalecimento de tratados internacionais de cooperação.

No cenário regional, o Brasil, além de uma larga extensão territorial e marítima para inserção no cenário internacional como nação competitiva, tem tido grandes descobertas de petróleo, em especial na camada pré-sal, que representa, além de uma grande descoberta de recursos naturais economicamente exploráveis nos últimos anos, novos investimentos em tecnologia de exploração petrolífera, colocando o Brasil numa posição econômica e estratégica no cenário mundial.

No aspecto vulnerabilidade, o Brasil tem se preocupado em agir contra qualquer ameaça e não somente contra ameaças específicas como Amazônia, objeto de cobiça internacional, e hoje uma das novas vulnerabilidades estratégicas. O respeito eventual dos outros países e sua relação pacífica não impedem que sua segurança seja afetada pela zona de instabilidade em que está inserida (PND, 2013).

A ampliação do conceito de Defesa e Segurança Nacional extrapola a defesa territorial, porque leva em conta fatores humanos, que nos faz perceber uma série de novas ameaças que não necessariamente estavam ligadas ao Estado-nação. As alterações climáticas, a pandemia, a espionagem de grandes potências mundiais, o extremismo, o estado islamismo, os ataques cibernéticos e a economia global são fatores que podem influenciar na segurança internacional de um país.

Nesse contexto, países desenvolvidos ou em fase de desenvolvimento estão buscando criar mecanismos para identificar demandas e oportunidades em setores estratégicos para o seu crescimento, seja por meio de parcerias científica-tecnológica-industriais e/ou construção de modelos que visem derrogar o conhecimento e o domínio de tecnologias (CGEE, 2006).

Segundo a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo-FIESP (2010), podemos dizer que o Observatório é um dispositivo criado para acompanhar e monitorar a evolução de um tema estratégico que tem como objetivo aperfeiçoá-lo no campo dos estudos do futuro e da prospecção tecnológica. A origem de um Observatório se faz através de uma problemática, sob forma de objetivos

Essa evidência faz com que algumas instituições no Brasil e no mundo criem ferramentas que identifiquem elementos-chave e estratégicos e novas descobertas no campo científico e tecnológico e sua aplicação em inovações. É dentro dessa concepção que se constitui os OBSERVATÓRIOS.

Podemos conceituá-lo como um canal de divulgação de informações dos mais diversos temas, porque realiza atividades baseadas em estudos, monitoramento, mapeamento e prospecção, demonstrando capacidade de gerar dados estratégicos que permitam auxiliar na elaboração de novas políticas, fundamentais para aumentar o fluxo de conhecimento estratégico e subsidiar e orientar o processo de tomada de decisão em ciência, tecnologia e inovação em prol das áreas econômicas, tecnológica e social do país.

Sua relevância está em unificar e padronizar dados e informações em determinada área de conhecimento gerado, preparando as instituições, sejam elas privadas ou públicas, para enfrentar oportunidades e ameaças futuras, assim como estabelecer prioridades e avaliar possíveis impactos.

O aumento dos observatórios em diversas áreas estratégicas é motivado pela preocupação em gerar conhecimentos que possibilitem às orga-

nizações alcancarem diferencial competitivo por entregar mais valor aos seus clientes, em comparação aos seus concorrentes e sob o ponto de vista dos clientes, além de reconhecer sua colocação no sistema nacional de pesquisa e inovação. Outro destaque é a sua capacidade de investigar os impactos de pesquisas e políticas públicas, contribuindo na identificação de novas oportunidades de negócios que venham ao encontro do interesse comum da sociedade e que favorecem a descoberta de novas demandas e concepção de ideias (FIESP, 2010).

Esse instrumento permite que as atividades sejam dirigidas por meio de estudos de expertes no assunto, auxiliando empresários nas mais diversas áreas a definir os futuros desejáveis e indesejáveis, na utilização de tecnologias disponíveis, sejam elas tecnologias não patenteadas no Brasil e patentes brasileiras expiradas que já são de domínio público ou estão prestes a se tornar patentes.

Há uma grande variedade e riqueza de observatórios e seus enfoques são diferentes, porque visam elaborar ideias e propostas que contribuam para o aperfeiçoamento das políticas de algum setor que promovam o desenvolvimento local e nacional (CASSIOLATO, 2005).

A seguir, relacionaremos as principais experiências em funcionamento no Brasil e no exterior, que atuam em pesquisas que geram dados estratégicos e cujo valor para as empresas e para a economia do Brasil seja imensurável em Ciência, Tecnologia e Inovação.

1.1. MODELOS DE OBSERVATÓRIOS DE INOVAÇÃO, COMPETITIVIDADE, TECNOLOGIA OU EXPERTISES SIMILARES OU COMPLEMENTARES EXISTENTES NO BRASIL E NO EXTERIOR

1.1.1. EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS E ESTRANGEIRAS DE OBSERVATÓRIOS DE PROSPECÇÃO E DIFUSÃO DE TECNOLOGIAS

No Brasil estão aparecendo algumas iniciativas chamadas de Observatórios. Também existem instituições como o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), Associação Civil, sem fins lucrativos, que tem a missão de subsidiar processos de tomada de decisão em temas relacionados

à ciência, tecnologia e inovação, por meio de estudos em prospecção e análise estratégica. Seu objetivo é identificar oportunidades, riscos e ameaças que serão utilizados para construir cenários, desenvolver estudos futuros e prospecção tecnológica, contando com apoio de expertises dos mais variados temas estratégicos e apoiando-se nos processos de monitoramento e acompanhamento do desenvolvimento científico e tecnológico em áreas de conhecimentos dos mais diversos setores da economia, identificando oportunidades de negócios que propõem como projetos para seus clientes.

Além do CGEE, existe a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que realiza um importante trabalho relacionado aos indicadores de Ciência e Tecnologia (CGEE, 2006).

A seguir, serão apresentados os objetivos e as atividades desenvolvidas por algumas organizações brasileiras e estrangeiras. A maioria dos observatórios apresentados neste artigo fazem parte de estudo realizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), que é uma instituição que edita publicações de temas relacionados à Ciência, Tecnologia e Inovação, por meio de estudos em prospecção e avaliação estratégica

I) Modelo do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI):

É uma instituição privada brasileira de interesse público, sem fins lucrativos e com personalidade jurídica de direito privado. Está presente em todos os estados brasileiros e sua missão é apoiar as áreas industriais por meio de formação de recursos humanos e da prestação de serviços técnicos e tecnológicos.

O modelo do SENAI de Prospecção foi criado para acompanhar as demandas tecnológicas e educacionais da indústria, além de construir elos de ligação entre as indústrias, instituições de ensino e as Escolas e Departamentos regionais do SENAI.

Seu foco é o ambiente educacional, tecnológico e ocupacional e seus parceiros são a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e a Universidade de Brasília (UNB). Seu objetivo é gerar informações estratégicas para o mundo acadêmico, empresas de bens e produção e serviços e todos os trabalhadores, além de

apontar mudanças mercadológicas. Este modelo de observatório possibilita antecipar ações para modernização tecnológica, atualizar perfis profissionais e de currículos e contribuir na melhorias das organizações.

As principais atividades do Observatório são: Prospecção Tecnológica e Organizacional, Análise de Ocupações Emergentes, Impactos Ocupacionais, Fatores condicionantes da Difusão da Tecnologia. Destacam-se como seus principais produtos: *Almanaque de profissões industriais*, *Projeções de emprego formal*, *Série de estudos setoriais*, *Tecnologias emergentes* e *Listas de modelos organizacionais*, dentre outros. Todas estas publicações são importantes fontes públicas de informação de prospecção para cada setor em estudo e sofrem atualização permanente (CGEE, 2006).

II) Estudo de Prospecção Tecnológica para o Setor de Telecomunicações:

O aumento da competitividade, a perda da capacidade de desenvolvimento tecnológico nas áreas de comunicação e de informática no Brasil aliada às novas diretrizes das políticas públicas apresentadas pelo governo federal para o setor de telecomunicações incentivaram o estudo prospectivo para identificar as trajetórias tecnológicas e as oportunidades de investimento. O estudo buscou identificar tecnologias que permitam atender a dois critérios: o primeiro é a inclusão do Brasil no mercado internacional e o segundo é o aumento da competitividade global na área de telecomunicações, sem contar com o desenvolvimento social e a oferta de benefícios à sociedade brasileira (CGEE, 2006).

III) Estudo do Estado Tecnológico da Cadeia Produtiva do biodiesel no Estado do Ceará:

Este estudo propõe a análise da viabilidade tecnológica da cadeia produtiva do biodiesel do Estado do Ceará, no que tange à tecnologia adequada ou tomada em domínio público, por representar uma real oportunidade de negócio não só para o estado como para o Nordeste, em geral, através do potencial sequeiro. Este trabalho foi conduzido pelo Instituto de Química e pela Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia com apoio de uma equipe de professores e alunos, ao longo do ano de

2007, que realizou um estudo exploratório e descritivo para mapear demandas e ofertas tecnológicas de produtos, de processos e de gestão, permitindo avaliação do estado arte e do estado técnica através de banco de dados de artigos e patentes.

O mapeamento da cadeia produtiva e dos seus respectivos elos identificou demandas e ofertas tecnológicas das empresas atuantes em cada elo. O levantamento de informações ocorreu através de visitas técnicas, pesquisa bibliográfica, participação em congressos, entrevistas com empresários e pesquisadores. A importância deste estudo está na sua contribuição para o desenvolvimento sustentável e na amenização dos problemas ambientais e socioeconômicos do Ceará e principalmente na inclusão econômica dos nordestinos.

IV) Estudo de Prospecção tecnológica dos setores industriais do Estado do Paraná:

Este estudo foi realizado com o apoio do Observatório de Prospecção e Difusão de Tecnologia do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) do Estado do Paraná, em parceria com a Fundação Observatório de Prospectiva Tecnológica Industrial (OPTI), da Espanha, ligada ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Essa pesquisa iniciou-se no ano de 2004 e foi viabilizada no primeiro semestre de 2005, para ser realizada no segundo semestre.

Permitiu uma visão ampla dos setores de futuro para os profissionais da indústria, universidade, governo e serviços, todos em postos estratégicos do Estado do Paraná através de consolidação dos dados, análises e recomendações de ações, tais como: Elaboração de um Plano Científico-Tecnológico, que tem como prioridade as áreas e setores de desenvolvimento, criação de um sistema de indicadores, desenvolvimento de um programa de incentivos para a implantação de empresas de base tecnológica, promoção de eventos a nível nacional e internacional em setores do futuro, criação de uma imagem de marca, fomento à exportação e desenvolvimento de uma plataforma logística aproveitando a posição estratégica do estado.

O estudo de prospecção projetou a posição dos setores industriais em relação às tendências tecnológicas, sociais e industriais de outros países, identificou áreas estratégicas em posição competitiva e promissoras para

concentrar esforços e investimentos, buscando levar em conta as particularidades locais e diversidades econômicas do estado (SENAI, 2004).

V) Observatório de Tecnologia e inovação no Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT):

Busca captar talentos locais e regionais do Estado de São Paulo. O foco deste observatório é o setor industrial e está baseado em critérios como a balança de exportação e importação, intensidade tecnológica dos setores industriais, importância estratégica do setor e sua cadeia produtiva e finalmente a existência de pesquisas especializadas em cada setor industrial. O resultado do trabalho proporcionou uma avaliação criteriosa de dados coletados, permitindo mapeamento dos dados e avaliação qualitativa com a identificação de ameaças e oportunidades dos setores industriais.

VI) Estudo de Prospecção no setor de Defesa no Brasil: o caso do Exército Brasileiro:

Segundo Freitas e Oliveira (2012), o estudo foi desenvolvido entre os anos de 2008 e 2012 pelo Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) do Exército Brasileiro, visando à elaboração de um projeto para as Forças Armadas (FA). Esse projeto contou com a participação de pesquisadores de estudos do futuro, da Universidade de Brasília.

A primeira etapa da pesquisa em campo indentificou os sistemas e materiais de emprego militar necessários ao Exército Brasileiro (EB), já a segunda etapa tratou de levantar as tecnologias que o EB precisava dominar e que são importantes para sua aquisição, e a terceira tratou de conhecer cenários da indústria de Defesa em 2030.

A limitação de estudo esta pautada na ausência de informações sobre prospecção tecnológica na área de defesa, o que levou os pesquisadores a realizarem visitas na Universidade de Manchester na Inglaterra.

Os pesquisadores do Programa de Estudos do Futuro da Universidade de Brasília identificaram o sistema de comando e controle como o mais importante. Tomou-se como base um conjunto de vinte e três tecnologias divulgadas em um documento denominado “Concepção Estratégica: Ciência, Tecnologia e Inovação”, de interesse da Defesa Nacional, que constatou que

além das informações relacionadas no documento, seria importante destacar nanotecnologia, cibernética, robótica e materiais avançados.

Das vinte e três tecnologias divulgadas, dez foram consideradas prioritárias para a pesquisa e desenvolvimento do Exército Brasileiro. A tecnologia de inteligência e máquinas e robótica foi considerada a mais importante para ser dominada até 2030, seguida de veículo aéreo não tripulado (inteligência), robô de desminagem, de combate, dentre outros.

O estudo também tratou dos cenários da indústria de Defesa até 2030, onde foram trabalhados vinte temas, sendo quatro da área de ciência e tecnologia, cinco da área econômica, três da área militar, quatro da área política e quatro da área social.

De posse dos dados e análises realizadas foi possível elaborar estratégias para fomentar informações para a Base Industrial de Defesa e elaborar ações estratégicas como a celebração de convênios para Pesquisa e Desenvolvimento em parceria com os Institutos Militares de ensino e pesquisa de Universidades brasileiras e do exterior e criação de órgãos de pesquisa militares em instituições de ensino e pesquisa no âmbito nacional e internacional.

VII) Observatoire des Sciences et des Techniques – OST (França):

Na França, existem diversas instituições denominadas observatórios. Sua missão é produzir conhecimentos e auxiliar na tomada de decisão e o acesso à informação em diferentes campos, com objetivos e metas diversos. Os temas tratados por estes observatórios abordam questões regionais, sociais, econômicas, ambientais, dentre outras, construindo indicadores confiáveis e específicos para uma análise estratégica.

VIII) Observatório da Ciência e do Ensino Superior (Portugal):

É um organismo público, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Portugal. Sua finalidade está em coletar, analisar e divulgar informação estatística e estudos relativos aos sistemas científicos e de ensino superior como produção e análise de indicadores estatísticos e desenvolvimento de estudos prospectivos nas áreas de Ciência e Tecnologia.

IX) Observatório de Prospectiva Tecnológica Industrial – OPTI (Espanha):

Trata-se de uma Fundação que tem vínculo com o Ministério da Ciência e Tecnologia da Espanha e está voltada para identificar tendências tecnológicas de futuro em diferentes campos de atividade e conhecimento. Seu trabalho ajuda a indentificar tecnologias emergentes e constitui uma fonte privilegiada de informação para a Espanha. Este observatório liderou o primeiro Programa de Prospectiva Espanhol.

X) European Science and Technology Observatory – ESTO (União Europeia):

Sua missão é ampliar e desenvolver conhecimento do futuro em ciência e tecnologia para prover os tomadores de decisão da União Europeia com informação sobre Ciência e Tecnologia de potencial relevância política, original, analisada e fornecida no momento adequado.

Por fim, todos esses Observatórios de Prospecção e Difusão de Tecnologias realizam mapeamento de produtos científicos e tecnológicos futuros, que visam antecipações dos cenários estratégicos e o apoio ao processo decisório durante a difusão de novas tecnologias no campo social, econômico, político e militar.

Embora não conste neste estudo de prospecção do CGEE (2006), a Fundação Oswaldo Cruz, que é uma das instituições de saúde responsáveis em disponibilizar vacinas da Covid-19 ao cidadão brasileiro, constituiu o Observatório Covid-19 Fiocruz com o objetivo de desenvolver análises integradas, tecnologias, propostas e soluções para enfrentamento da pandemia por Covid-19 pelo SUS e pela sociedade brasileira.

É importante assinalar que os Observatórios, Estudo do Futuro e cenários de prospecção surgem para alavancar a competitividade, mas principalmente para maximizar os benefícios para a sociedade como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo o CGEE (2006), os observatórios devem ter como função básica distribuir uma rede de conhecimento, a fim de definir diretrizes e

prioridades para futuras ações na ciência, tecnologia e inovação e principalmente nas Políticas Públicas.

Ao se estruturar um Observatório de Prospecção e Difusão de Tecnologias de interesse da Defesa Nacional, torna-se possível consolidar informações estratégicas e auxiliar o processo decisório das Forças Armadas. Essa busca poderá ser realizada em bancos de dados que contenham informações tecnológicas do cenário nacional e internacional, permitindo, assim, a transformação das necessidades de conhecimento das competências e de produtos que atendam também a Base Industrial de Defesa, contribuindo para as decisões sobre o desenvolvimento ou aquisição de novas tecnologias/produtos nacionais ou no estabelecimento de novas parcerias internacionais, no caso de tecnologias ainda não dominadas e improváveis de desenvolvimento em tempo razoável e/ou de elevado custo.

É importante ressaltar que ao se estruturar um Observatório de Prospecção e Difusão de Tecnologias torna-se possível também estabelecer as seguintes linhas de ação:

- a) Parcerias com Instituições do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- b) Acompanhamento de marcos legais e regulatórios aplicáveis às atividades de pesquisa e desenvolvimento;
- c) Análise do panorama nacional e internacional de tecnologias;
- d) Identificação de financiamentos das atividades de pesquisa e desenvolvimento;
- e) Identificação de empresas atuantes no setor;
- f) Monitoramento de pesquisa e desenvolvimento em temas estratégicos, no caso
Defesa: espacial, cibernético e nuclear;
- g) Pesquisa e cooperação entre Instituições de Ensino, Empresas privadas e órgãos públicos;
- h) Acompanhamento de tendências na esfera nacional e internacional;

- i) Análise de evolução da produção científica por meio de indicadores construídos a partir de bases internacionais de referência;
- j) Identificação e caracterização dos grupos de pesquisa atuantes no setor a partir do diretório dos observatórios de Ciência, Tecnologia e Inovação, Grupos de Pesquisa do CNPq e do Diretório da Pesquisa Privada da **Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)**, empresa pública brasileira de fomento à ciência, tecnologia e inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação.
- l) Identificação do perfil das empresas inovadoras no Brasil: porte, origem do capital, fontes de inovação e atividades inovativas, gastos em pesquisa e desenvolvimento, natureza e abrangência dos esforços de cooperação;
- m) Alianças estratégicas entre as indústrias de defesa que passam a unir seus pontos fortes e conseguem firmar parcerias para projetos e negócios relacionados aos mais diversos temas, inclusive Defesa Nacional.

Destaca-se que a iniciativa do Exército Brasileiro (EB) em realizar estudos de grande envergadura entre os anos de 2008 e 2012 contribuiu de forma significativa para a elaboração de um projeto que permitiu ao EB angariar conhecimentos valiosos, que poderão ser aperfeiçoados com o tempo e servirem como modelo para serem utilizados pelas outras Forças Singulares.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 373, de 26 de setembro de 2013**. Aprova a Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa.

BRITO, E. P. Z.; BRITO, L. A. L.; MORGANTI, F. M. Inovação e seu Efeito no Desempenho das Empresas: Lucro ou Crescimento? **RAE-Electrônica**, v. 8, p. 1-16, 2003. Disponível em: <https://doi.org/ISSN 1676-5648>.

CARUSO, L. A.; TIGRE, P. Bastos (coord.). **Modelo SENAI de prospecção**: documento Metodológico. Montvideo: CINTERFOR/OIT, 2004.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. Sistemas de Inovação e Desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 34-35, jan./mar. 2005.

FREITAS, Eduardo; Oliveira, Luis. **Prospecção no Setor de Defesa no Brasil**: O caso do Exército Brasileiro. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília.

GODET, M. **Manual de prospectiva estratégica**: da antecipação à acção. Lisboa: Dom Quichote, 1993.

OBSERVATÓRIO de Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2006. 83 p. il.

DEUS NO COMANDO (VERMELHO): UMA ANÁLISE SOBRE AS POLÍTICAS DE GUERRA ÀS DROGAS NO RIO DE JANEIRO E A EXPANSÃO DO NARCOPENTECOSTALISMO

*Ronaldo de Souza Raposo Sobrinho*³³

INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi marcada por uma nova moldura nas favelas do Rio de Janeiro: sob a influência das Políticas de Guerra às Drogas adotadas no Estados Unidos, as autoridades cariocas desenvolveram políticas de segurança pública pautadas na produção de ordem pelas polícias Civil e Militar, cuja repressão e violência alcançaram as esferas religiosas. Com a associação de símbolos religiosos à criminalidade, as ações policiais adotadas à época permitiram a instrumentalização da religião enquanto ferramenta estratégica para o tráfico. Baseado nos estudos de Christina Vital da Cunha e em entrevistas realizadas com policiais da Delegacia Policial do Rio de Janeiro, o objetivo deste artigo é analisar a política de guerra às drogas e entender como ela permitiu a emergência de mais um centro imperativo de poder na ordem pública: as igrejas.

33 Graduando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio).

1. ENTRE CONSUMO E ILEGALIDADE

Segundo Trevisan (2008), a análise de uma política pública diz respeito a uma observação sobre uma política pública *in locus*, ou seja, passa por compreender a relação da política com o público ao qual se destina, entendendo seus objetivos e sua mobilização por meio das instituições e a forma com a qual se apresenta para a comunidade. Nesse sentido, esta primeira seção focará nos aspectos qualitativos e nos impactos mais expressivos da construção das políticas sobre drogas no âmbito nacional.

Por mais impensável que possa parecer, cocaína e maconha eram comercializadas em farmácias no início do século XX. Pensar no problema das drogas no Brasil não é sobre entender quando ele começou, mas quando ele foi inaugurado: 25 de novembro de 1938. Nessa data, o Congresso Nacional adotou a Norma Internacional da Convenção de Genebra de 1925, a qual insta sobre a toxicomania enquanto doença de notificação compulsória.

Essa chamada “Transnacionalização do Controle”, a qual se tornou procedimento padrão no Sistema Internacional no-pós-Primeira Guerra, teve um efeito irreversível para o Brasil até os dias atuais: apesar da proibição, o mercado consumidor continuou ativo. Desse momento, retira-se a primeira conclusão desta análise: a falta de políticas públicas complementares para contrabalancear a demanda. O resultado foi uma divisão social sobre uso de drogas: em função do fácil preparo da maconha, sua produção seguiu ativa, restringindo-se às áreas mais pobres, ao passo que o grau de complexidade da produção da cocaína colocou o seu uso na órbita da elite.

É irrefutável dizer que a questão das drogas foi tratada em segundo plano ao longo do século XX. Com apenas 48 anos de República, o Brasil entrava no Estado Novo de Vargas, em um contexto internacional desfavorável para países do Sul global. Os dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública mostram que o combate às drogas apenas começou a ser tratado como uma questão de segurança pública em 1976, quando o referido decreto de 1938, o qual insta sobre a criminalização do uso de entorpecentes, passou a ser lei.

Assim, a Lei 6.368/1976 dá início a uma série de medidas para consolidar a política de drogas no Brasil, dispondo sobre ações de “prevenção e

repressão ao tráfico ilícito e ao uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências” (L6368/1976). No que tange à repressão, os dados do Ministério de Justiça mostram que houve um aumento exponencial na atuação de agentes estatais para a repressão sobre o consumo ilegal de drogas, sobretudo da maconha. Dado o recorte geográfico e social do uso de maconha no Brasil, as favelas tornam-se os grandes alvos da repressão.

2. PERIFERIA NO CENTRO DOS DEBATES

Uma vez analisada o desenvolvimento da política sobre drogas enquanto questão de segurança nacional, esta segunda seção destina-se a analisar a constituição das políticas de repressão no Rio de Janeiro.

A guerra às drogas afeta diretamente o nosso dia a dia. Para nós, significa escolas fechadas, mudança na rotina, medo de sair de casa, preocupação extrema com o nosso bem-estar e o da nossa família. Em nome dessa guerra, o Estado justifica uma série de violações de direitos contra nós, jovens de favelas e periferias. Mas essa guerra não é nossa. Não fomos nós que declaramos a guerra às drogas. Não fomos nós que decidimos que algumas drogas seriam consideradas legais e outras, ilegais. Mas somos nós que morremos por conta dela (MOVIMENTOS, 2017).

Estima-se que, somente no Rio de Janeiro, 30 milhões de reais sejam movimentados mensalmente pelo tráfico de drogas. Para alcançar um mercado de tamanhas proporções, isso somente é possível pela participação dos próprios policiais e das camadas pobres da favela, as quais auxiliam no processo logístico. A partir dessa triangulação entre traficantes, população e policiais corruptos que o tráfico se desenvolveu ao longo da segunda metade do século XX, conforme informam os estudos da pesquisadora venezuelana Rosa del Olmo.

Sabe-se que, nesse mesmo período, os Estados Unidos da América empregavam políticas contundentes de repressão ao crime organizado e ao tráfico de drogas. De tão mencionadas, esse conjunto de ações passou a ser conhecido como “Guerra às Drogas”. Dada a lei de 1976 e a

jurisprudência das esferas subnacionais para discorrer sobre a questão de forma geolocalizada, o governo carioca fundamentou suas ações nas políticas estadunidenses. Apesar das diferenças entre os países, as políticas de segurança pública foram fortemente replicadas, levando pouco em consideração os desvios de conduta das forças estatais e o tripé que sustentava o tráfico à época.

A partir dessa configuração, a securitização do combate às drogas na esfera federal foi acompanhada de forte repressão, tal qual nos Estados Unidos. Além disso, seguindo o raciocínio americano, as religiões de origem africana, fortemente propagadas em meio às comunidades, começaram a ser associadas à criminalidade. Imagens, altares e locais de comunhão foram os principais alvos da Polícia nas operações na comunidade. Segundo Vital da Cunha, foi justamente pela falta de adequação das políticas públicas de segurança no Rio de Janeiro que a triangulação existente no tráfico foi desmantelada e reconfigurada a partir de uma figura financeira central para o esquema: as Igrejas.

3. A GUERRA AO TRÁFICO EM PARALELO À GUERRA ESPIRITUAL

Os evangélicos, sobretudo os pentecostais, pensam o mundo como uma guerra espiritual. A partir desta batalha, existe uma correspondência entre os mundos [do tráfico e da igreja] (VITAL DA CUNHA, 2009).

A associação de símbolos religiosos à criminalidade deu origem a uma forte intolerância nas favelas, em um momento cujo fenômeno pentecostal no Brasil ganhava cada vez mais espaço. O grande marco das Igrejas evangélicas pentecostais se consolida como um fenômeno mundial a partir da década de 60, momento no qual as Igrejas protestantes sofrem uma diminuição de fiéis. O pentecostalismo enquanto corrente religiosa possui um viés humanitário bastante forte, fortalecendo-se em locais de maior vulnerabilidade social.

Nesse sentido, uma característica importante a ser analisada é o crescimento de fiéis pentecostais nos países do Terceiro Mundo: em locais de maior desigualdade social, há também um aumento dessas igrejas. Tal

fator correlacional explica a multiplicação de templos pentecostais nas favelas, sobretudo as cariocas. Por mais que essa onda pentecostal também atinja a população mais abastada, é nos países em desenvolvimento que se encontram os maiores números de convertidos ao pentecostalismo. Para cidades de países desenvolvidos, a mesma lógica é colocada: em Londres e Paris, por exemplo, os evangélicos crescem mais nos bairros de imigrantes, especialmente entre latinos, portugueses e árabes.

Até 2007, o Brasil era o maior país pentecostal do mundo. Segundo o levantamento de um instituto americano, o país reúne 24 milhões de seguidores de igrejas como a Universal do Reino de Deus, a Assembleia de Deus e a Renascer em Cristo. Em 2010, houve um aumento de 61% dos fiéis pentecostais. O fenômeno pentecostal possui características muito marcantes para os contextos mais pobres: os moradores conseguem uma aproximação e reconhecimento socioeconômico com os líderes religiosos, os quais levam uma vida similar. Os pastores têm filhos e uma vida semelhante à do fiel, moram na mesma favela, por exemplo. É uma figura religiosa acessível, em contraposição ao ideal imperial católico e até mesmo ao misticismo olímpico as matrizes africanas.

Outros pontos também facilitam esse reconhecimento: segundo Vital da Cunha, tais estabelecimentos religiosos são dotados de uma descentralização institucional, além de acesso facilitado aos cultos (como horários alternados no domingo e outras alternativas durante a semana). Pelo viés messiânico, os fiéis possuem uma força de cooptação elevada, usando de sua influência familiar para recrutar parentes. Por fim, cabe destacar o acolhimento dessas instituições religiosas, as quais agem como uma rede de solidariedade. As atividades diárias são cruciais para a fixação do membro da igreja e para continuar a promover “ajuda” e acolher novos fiéis (VITAL DA CUNHA, 2008, p. 27).

Esse movimento é importante, uma vez que é um fenômeno presente na maior parte das favelas e periferias de grandes cidades, fortalecendo uma aproximação entre lideranças locais e moradores. Comparativamente, os pastores evangélicos são casados, têm filhos, moram na mesma favela que os fiéis ou em redondezas também periféricas, de modo que há um reconhecimento dos seus seguidores para com sua imagem de líder. Essa lógica é diferente do que ocorre com os padres católicos, os quais tendem a morar em bairros mais distantes da Igreja que pregam, não são casados e

não têm filhos, não compartilhando do mesmo laço, do mesmo discurso de problemas locais.

Uma vez que o Estado por muitas vezes falha no provimento de direitos básicos aos moradores das periferias da cidade do Rio de Janeiro, a rede dos evangélicos é cada vez mais forte. São criados laços de afeto e confiança concisos, fundamentais na rotina não só dos membros religiosos praticantes como para os moradores que vivem perto da realidade e percebem nessas redes uma possibilidade de acolhimento e proteção em momentos de necessidade.

Em espaços sociais de insegurança como são as favelas, por exemplo, as redes evangélicas geram laços de confiança e afeto tanto para os fiéis quanto para os moradores que veem uma rede de acolhimento em momentos de necessidade. Nos territórios de pobreza, a sensação de segurança reside nesse grupo religioso, isto é, um simbolismo religioso que passa a ser compreendido como um símbolo de segurança. E assim as igrejas conseguiram permear as comunidades cariocas, emergindo como a parte final desta coalizão de sustentação do tráfico, produto da ineficácia das políticas de segurança pública empregadas na década de 90.

4. DEUS NO COMANDO (VERMELHO)

A segurança que as redes evangélicas visam passar não é a lógica de uma segurança apenas defensiva, a qual fica na espreita para defender-se do inimigo, trata-se de uma segurança que satisfaz uma demanda, seja ela qual for: social, econômica, espiritual. Nesse sentido, a noção de proteção, de ajuda e de fazer parte de um grupo que pode garantir proteção e fornecer maior segurança permeia o imaginário daqueles que adentram esta rede. Esse pensamento vai ao encontro da falência da segurança pública, na qual muitos cidadãos cariocas não creditam suas expectativas. Visto a violência das ações na repressão às atividades ilícitas que ocorrem nas comunidades, o pensamento individual é: quem poderá me proteger?

Nesse sentido, Vital da Cunha diz que

As redes evangélicas trabalham em favor da valorização da pessoa e das relações pessoais gerando ajuda mútua com o estabelecimento de laços de confiança, além do aumento da autoestima e do impul-

so empreendedor (VITAL DA CUNHA apud. ALMEIDA, 2006, p. 28).

Ou seja, a proteção está pautada na valorização humana e no fortalecimento individual por meio de uma união coletiva, aumentando o poder e a autoconfiança dos fiéis.

A proteção espiritual passou a ser procurada pelos “bandidos” não mais com as mães de santo locais, enfraquecidas social e politicamente, mas com evangélicos que se posicionam como guardiões da moral e propagadores da “Verdade” (VITAL DA CUNHA, 2008, p. 32).

O arranjo socioespacial muda em função da religião. A sonoplastia geográfica do espaço deixa de ser os fogos de artifício das festas de São Jorge para as pregações e músicas gospel. “O que a marcação desses lugares significa: proteção da favela e dos traficantes, nova forma de delimitar e simbolizar espaços de poder e domínio do tráfico ou tentativa de agradar a ‘comunidade evangélica’ local?” (VITAL DA CUNHA, 2008, p. 33).

A pesquisa de Vital, circunscrita à Zona Norte do Rio de Janeiro e, sobretudo, à comunidade de Acari, destaca como que o papel das instituições religiosas se tornou central para o funcionamento do tráfico. O chamado Narcopentecostalismo insta sobre esse aspecto: há um rearranjo do espaço urbano a partir dos símbolos religiosos. As paredes das vielas nas comunidades passam a ser uma ferramenta de poder: o morador, descredenciado das forças policiais do Estado, o qual teme pela sua vida e pelo seu sustento, passa sempre pelas vielas da favela, caminho que percorre diariamente. Uma vez parte desse ecossistema pentecostal, a multiplicação de versos bíblicos e referências à vida de Jesus por entre essas vielas fortalecem a trajetória desse morador, o qual se reconhece nos passos de Jesus e encontra a superação.

Este é um contexto de justificativa da afirmação do poder religioso em relação a outras formas de “contrapoder” em torno das ações dos traficantes e policiais, principalmente no que concerne às suas ações violentas. Wania Amélia Mesquita, também pesquisadora da FAPERJ e doutora em sociologia, traz em seus trabalhos falas de moradores esclarecendo como é

o dia a dia dessa prática religiosa no combate contra os policiais nas favelas de Campos de Goytacazes. Mesmo os fiéis, os quais fazem parte da rede dos traficantes, também relatam que, em situações de emergência, acabam tendo que suportar a invasão do tráfico em suas residências. “Teve um dia que cheguei em casa e um dos meninos estava assistindo televisão; ele [traficante] entrou na hora da batida [policial] e ficou mesmo depois da polícia ter ido embora.”

Com essa ausência e precariedade por parte do Estado com relação à infraestrutura pública (habitação, saneamento, transporte, atendimento de saúde, creches, políticas de formação escolar, qualificação e inserção de profissionais no mercado), muitos encontram alternativas nessas redes das igrejas. Os membros do tráfico, aliados das autoridades religiosas, usam da influência religiosa para se incorporarem socialmente. Esse imbricamento entre religião, tráfico e ausência do Estado gera, além da perpetuidade da comercialização de drogas no Rio de Janeiro, medo, insegurança e insatisfação, todas veladas sob as ameaças cotidianas.

5. E A POLÍCIA? RELATOS DO OUTRO LADO

Percebe-se que a emergência das instituições religiosas pentecostais permitiu um deslocamento de poder na forma com a qual o tráfico se organizava, produto das políticas de combate às drogas empregadas na década de 90. Os efeitos dessa mudança foram sentidos não somente na observação dos espaços físicos, mas também nas abordagens policiais, as quais tornaram-se antagonistas dessas forças paralelo-religiosas. A fim de compreender melhor a dimensão desta questão, policiais de Delegacia Policial do Rio de Janeiro foram entrevistados, os quais possuem experiência com operações na Zona Norte desde 2001. Seguem os relatos da equipe entrevistada:

Policia1 1:

Existe agora um pessoal ligado ao tráfico que se autointitula ‘Povo de Israel’. Eles ostentam a estrela de Davi --- igual a bandeira de Israel e são evangélicos. Eles impedem que nos lugares que são dominados por essa facção [eles são ligados ao Terceiro Comando e aos Amigos dos Amigos] outros ritos religiosos possam ficar por

ali. Eles são totalmente contra -- e quebram -- as estátuas católicas e obviamente a parte de Umbanda e tudo ligado a Candomblé, dessas religiões africanas. Eles põem fogo no terreiro, espancam muitas pessoas... É mais ou menos assim.

Policia! 2:

Tem a figura de um traficante, que agora eu não me lembro o nome mas que é muito conhecido, e que ele anda, assim, de uma maneira bem inusitada: ele usa umas vestes de profeta, né, um manto branco, cercado por mulheres, e os traficantes que fazem a segurança dele andam tipo os caras lá do Oriente Médio, predominantemente com o fuzil K-47, que eles usam por lá. E ele anda com essa tropa em volta dele, como se fosse um ser divino. E, curiosamente, todos eles são evangélicos. É aquela deturpação que o evangélico muitas das vezes faz da bíblia e coisa e tal.

Policia! 3:

Existem outras figuras também, tem outros caras conhecidos. Salvo engano, o Lacoste também é evangélico e também se utiliza dessa forma, não deixando que outros credos se manifestem na comunidade que ele domina. Tem esse que eu também te falei, do Povo de Israel, que ostenta a Estrela de Davi. O Povo de Israel, eles são uma dissidência do Terceiro Comando e da ADA, agora não me recordo qual, e eles se autointitulam povo de Israel. Mas, é uma dissidência; é só um nome que eles colocaram e ostentam a bandeira de Davi.

Policia! 4:

Esses caras trabalham sobre terror mesmo. Tudo para vender droga. Eles são cooptados pelos pastores, né. Geralmente, a mãe desses caras, ela é evangélica, aquelas fervorosas, e acabam passando isso pro filho. E o filho acha que, por ela orar para Jesus, todo o resto que ele faz tá valendo, sacou? As outras dúvidas que forem aparecendo cê vai falando comigo. Relatos são vários, cara, de destruição, de terreiro de macumba... Eles quebram tudo. Antigamen-

te, as comunidades eram predominantemente católicas, né, então muitas delas tinham ainda muitas imagens, né, de Jesus Cristo, de Nossa Senhora, elas tinham um pequeno altar, geralmente no alto da favela... Eles quebram todas essas imagens, não deixando ter nenhum tipo de adoração a essas imagens [que salvo engano é um dos princípios do evangélicos] e mais ou menos isso (DELEGACIA POLICIAL DO RIO DE JANEIRO, 2021).

Esses insumos qualitativos trazem a perspectiva policial, ou seja, o outro lado, permitindo sintetizar as implicações do Narcopentecostalismo para a Segurança Pública. Facções criminosas se desdobram em organizações político-religiosas, as quais impulsionam o trabalho do tráfico nas regiões carentes do Rio de Janeiro e distanciam ainda mais as políticas públicas da comunidade. Juntando esses relatos a trechos de moradores anteriormente citados, percebe-se que as políticas de combate às drogas serviram, sobretudo, para agravar ainda mais a questão do tráfico nas comunidades, agora dotado de uma dimensão divina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises abordadas neste artigo possuem um recorte geográfico específico do Rio de Janeiro: a Zona Norte. É sabido que a cidade do Rio de Janeiro também é permeada pelas milícias, que consistem em forças paramilitares que, além de proverem serviços sociais, fazem a gestão do tráfico nessas localidades. Contudo, ressalta-se a justaposição entre Milícias e Facções, as quais não se sobrepõem geograficamente. Assim, para a área de análise deste artigo, o tráfico de drogas é propriedade das facções criminosas.

A partir do percurso histórico das políticas sobre drogas no Brasil, desde 1938 até 2021, é possível perceber que o combate às drogas está enquadrado em uma dimensão de múltiplos atores e interesses políticos, fazendo das comunidades palco para essa disputa de poder. As políticas de combate às drogas, lidas por muitos autores como bem-sucedida, falharam indubitavelmente no sentido de se apresentar enquanto política pública capaz de promover o bem-estar social dos moradores dessas regiões.

Se, por um lado, o tráfico era pautado pelos traficantes em diálogo com policiais corruptos, a emergência das redes evangélicas como ponto de apoio nas comunidades permitiu que as autoridades religiosas ocupassem os espaços anteriormente dirigidos a esses policiais, gerando, para além do agravamento da milícia no Rio de Janeiro, a instrumentalização dos discursos bíblicos para cooptação de trabalho nas bocas e vielas de fumo das comunidades.

Se, antes, traficantes aliciavam a juventude pelo medo, o simbolismo religioso atual permite pensar esse processo como a designação de uma missão na vida desses jovens, os quais estão sendo “escolhidos por Deus” segundo as próprias autoridades religiosas locais. O discurso religioso, embebido dos preceitos de amor e respeito pelo próximo, tem uma força ainda mais potente no processamento do crime organizado. À luz dessas conclusões, é possível perceber que as políticas públicas de segurança no âmbito de guerra às drogas dos anos 90 são a herança abençoada do tráfico carioca.

REFERÊNCIAS

- ALESSI, G. **A ascensão do ‘narcopentecostalismo’ no Rio de Janeiro**. São Paulo: El País, 2021. Disponível em: <https://elpais.com/narcopentecostalismo>. Acesso em: 01 abr. 2021.
- BAPTISTA, C.; FERREIRA, A. **Deus no Comando: Uma Análise do Discurso “Narcopentecostal”**. *Revista Humanidades e Inovação*, v. 7, n. 24, p. 76-91, 2020.
- BARBOSA, A. **Um abraço para todos os amigos: algumas considerações sobre o tráfico de drogas no Rio de Janeiro**. Niterói: EDUFF, 1998. 178 p.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Políticas sobre Drogas**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 1993. Disponível em <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/politicas-sobre-drogas>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- DELEGACIA POLICIAL DO RIO DE JANEIRO. **A Religião nas Operações Policiais**. [Entrevista concedida a Ronaldo Raposo]. Rio de Janeiro: [s.l.], 2021.

- JORNAL DO BRASIL. **O Plano Colômbia é um pretexto**. Entrevista: Rosa Del Olmo. Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, 2001, p. 12.
- KENDALL, R. Retórica Política e a Lacuna entre as Políticas e a Prática. *In*: REINERT, Emmanuel *et al.* (orgs.). **Novas abordagens para segurança pública e políticas de drogas**. Petrópolis: Vozes, 2009. 196 p.
- MESQUITA, W. Sociabilidade Pentecostal e a Ordem Violenta em Favelas. **Antropolítica**. Niterói, n. 33, p. 217-234, 2. sem. 2012.
- MOVIMENTOS. **Movimentos: drogas, juventude e favela**. [s.l.]: Movimentos, 2017.
- REDES DA MARÉ. **Boletim Direito à Segurança Pública na Maré**. Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2017. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica2018.final.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.
- SILVA, Antônio Fernando de Lima Moreira da. Histórico das drogas na legislação brasileira e nas convenções internacionais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19551>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- TREVISAN, A.; BELLEN, H. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV/Ebape, 42 (3): 529-550, maio/jun. 2008.
- VITAL DA CUNHA, C. **Evangélicos em ação nas favelas cariocas: um estudo sócio-antropológico sobre redes de proteção, tráfico de drogas e religião no Complexo de Acari**. 2009. Tese (Doutorado) – PPCIS/UERJ, Rio de Janeiro.
- VITAL DA CUNHA, C. Religiões e Criminalidade: traficantes e evangélicos entre os anos 1980 e 2000 nas favelas cariocas. **Religião e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 61-93, 2014.
- VITAL DA CUNHA, C. Religiões em Movimento: Subjetividade e fronteiras no cenário religioso brasileiro. **Religião e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 193-204, 2007.

VITAL DA CUNHA, C. Religião, grafite e projetos de cidade: embates entre “cristianismo da batalha” e cristianismo motivacional” na arte efêmera urbana. **Ponto Urbe** [On-line], v. 15, 2014. Posto on-line no dia 30 de dezembro de 2014, consultado em 03 maio de 2018. URL: <http://journals.openedition.org/>. DOI: 10.4000/pontourbe.2518.

VITAL DA CUNHA, C. “Traficantes evangélicos”: novas formas de experimentação do sagrado em favelas cariocas. **Plural, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v. 15, p. 23-46, 2008.

RESUMOS

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM O USO DE CIÊNCIA DE DADOS

*Albino Laginski Junior*³⁴

*Décio Estevão do Nascimento*³⁵

INTRODUÇÃO

A informação é essencial no processo de decisão. Em função do volume e da velocidade de obtenção de dados, demanda-se o uso de processos automatizados, na coleta e sistematização dos dados brutos para que sejam lapidados e que se tornem de valia. Quando estas decisões giram em torno de políticas públicas, os desafios a serem enfrentados, envolvem as fases de agendamento político, planejamento, execução e avaliação. A Ciência de Dados possui um conjunto de ferramentas que pode auxiliar na automatização destas fases. Neste trabalho, a proposta é de usá-las na fase da avaliação, quando se busca identificar métricas de sucesso, de atingimento de objetivos e de subsídios para correções. Apresentam-se conceitos e definições de políticas públicas, ciências de dados, as formas de avaliação e a possível combinação entre estes entes, de maneira a auxiliar e tornar mais automatizada e precisa, a avaliação de uma política pública.

34 BSc. em Ciência da Computação/UFPR; Mestrando em Planejamento e Governança Pública/UTFPR.

35 Prof. Dr. Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública e de Tecnologia e Sociedade/ UTFPR.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta pesquisa se desenvolve como uma investigação da relação da Ciência de Dados com a avaliação de políticas públicas, procurando áreas de desenvolvimento e aperfeiçoamento que possam se beneficiar de ferramentas tecnológicas coadjuvantes e revisa conceitos sobre Políticas Públicas e Ciência de Dados.

METODOLOGIA

O presente é estudo exploratório na forma de uma pesquisa analítica de abordagem qualitativa. Especificamente, a abordagem qualitativa é empregada com o objetivo de analisar os aspectos que caracterizam a Ciência de Dados e a aplicação na avaliação de políticas públicas, baseado em pesquisas anteriormente publicadas em livros, artigos, dissertações e teses.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os potenciais ganhos com a automação da avaliação de políticas públicas incluem:

- Melhor suporte à decisão, pois permite a transparência na tomada de decisão, uma vez que a informação é baseada em fatos;
- Deduções dos verdadeiros efeitos das políticas, tanto do passado, como atuais e inclusive, projeções futuras, que podem ser demonstrados de forma clara e factual;
- Uma percepção instantânea da realidade decorrente do monitoramento de um conjunto maior de variáveis, com uma frequência maior de amostragem;
- Decisões mais eficazes, eficientes e rápidas, decorrentes de tomadas de decisão com maior qualidade;
- A avaliação das políticas e processos é mais completa, com novas observações e deduções a partir da análise dos dados, levando a melhores compreensão e subsídios para eventual reformulação e aprimoramento;

- Experimentação em tempo real, através de testes e diversificação de cenários;
- Obtenção de novas visões carregadas de informações adicionais, nem sempre óbvias ou evidentes;
- O monitoramento contínuo permite identificar antecipadamente decisões equivocadas, evitando-se executar políticas deficitárias.

CONCLUSÕES

Os desafios enfrentados pelo setor público, norteados pela constante necessidade de aperfeiçoamento na utilização dos recursos disponíveis, caracterizados pelo aumento por suas demandas e pela escassez na obtenção dos mesmos, a permanente ênfase em se alcançar resultados com eficiência, eficácia, efetividade e economia, as exigências dos cidadãos e das instituições, aliados à grande quantidade de dados e na disponibilidade de ferramentas de análise e ciência de dados, tudo converge para que se lance mão da automação dos processos de avaliação de políticas públicas, como alavanca valiosa na equalização das necessidades listadas, não em função do avanço tecnológico agora vivenciado *per si*, mas das necessidades e facilidades que agora dispomos para mais um passo evolutivo no planejamento, formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Ainda assim, a adoção destas ferramentas não é trivial, pois existem uma série de etapas a serem vencidas. Do ponto de vista tecnológico, são as relacionadas à seleção das técnicas e algoritmos a serem utilizados, das fontes de obtenção e dos processos aplicados em dados abertos e proprietários, para tornarem-se consistentes, em formatos homogêneos e com carga de informação utilizável e relevante. Do ponto de vista de avaliação de políticas públicas, os desafios são os relacionados às métricas de sucesso, quais as evidências que se deve buscar e quais os achados são reveladores.

REFERÊNCIAS

CASTANHAR, José Cezar; COSTA, Frederico Lustosa da; Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Re-**

vista de Administração Pública. Disponível em: app.ebape.fgv.br/comum/arq/Costa_castanha.pdf. Acesso em: 17/08/21.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, 2000.

FURLONG, Scott R.; KRAFT, Michael E. **Public Policy:** politics, analysis and alternatives. Estados Unidos da América: CQ Press, 2010.

YIU, C. The big data opportunity: making government faster, smarter and more personal. **Policy Exchange**. Disponível em: ict-industry-reports.com.au/wp-content/uploads/sites/4/2013/05/2012-The-Big-Data-opportunity-in-Government-UK-Policy-Exchange-July-2012.pdf. Acesso em: 16/08/21.

ZIVIANI, Artur; PORTO, Fábio; OGASAWARA, Eduardo. Ciência de dados: desafio para a ciência, indústria e governo. **Com Ciência**. Disponível em: www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=115&id=1381. Acesso em: 09/09/21.

EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA: BREVE ANÁLISE SOBRE O RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

*Arlene Souza Santos*³⁶

INTRODUÇÃO

A moradia foi introduzida no rol dos direitos sociais constante no art. 6º da Constituição Federal através da Emenda Constitucional-EC-nº26, de 2000. Com o fito de dar efetividade a este direito, em 2009, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida, classificado como a maior iniciativa de acesso à casa própria já criada no Brasil. Em 2020, foi elaborado o relatório de avaliação do programa contendo uma análise detalhada sobre a real contribuição do programa para a redução do déficit habitacional e, conseqüentemente, a realização do dispositivo constitucional. Entretanto, os dados do relatório revelaram pouco ou nenhum decréscimo no déficit habitacional ao final dos 11 anos de duração do programa, razão pela qual o programa sofreu diversas críticas até ser descontinuado e substituído.

36 Graduada em Economia pela Universidade Federal de Sergipe, Pós-graduada em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Faculdade Integrada de Jacarepaguá e graduanda em Direito pela Universidade Federal de Sergipe.

A avaliação das políticas públicas é um instrumento fundamental para que haja um julgamento técnico da necessidade de adaptações no curso das políticas, possibilitando correções que tragam efetividade na realização dos direitos constitucionalmente garantidos.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O neoconstitucionalismo adiciona um sentido de efetividade às normas constitucionais, avançando para além da retórica. A ideia de que a Constituição é apenas uma carta política de conteúdo programático é superada e é estabelecida uma interpretação que busca trazer à realidade o contido na Carta Maior. Dessa forma, as políticas públicas implementadas para trazer à vida as letras constitucionais ganham um outro tom, além de possuírem um caráter imperativo na criação, o monitoramento e a avaliação do seu resultado passam a compor o texto constitucional através da recente Emenda n° 109/2021.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada na pesquisa é uma análise qualitativa do relatório de avaliação do programa minha casa minha vida e dos resultados que ele apresenta. Para subsidiar as conclusões, também se faz necessário rever alguma bibliografia e legislação que fundamentem o tema dos direitos sociais e sua concretização dentro do sistema constitucional pátrio.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A moradia não se resume a um local de residência, ela representa o lugar onde o sujeito expressa sua individualidade, sua intimidade e onde este se sente seguro, motivos suficientes e válidos para a sua inserção no rol dos direitos fundamentais, como o fez o constituinte derivado com a Emenda Constitucional n° 26. A inserção de mais um direito no art. 6° da Constituição Federal tem o objetivo de conferir-lhe relevo e de dar-lhe efetividade, ideia que ganha força com o neoconstitucionalismo, corrente marcada pela força normativa da Constituição. Luis Roberto Barroso, eminente ministro da Suprema Corte Brasileira (BARROSO, 2020, p. 218), acerca

da efetividade, aduz que esta representa a materialização do direito e dos preceitos legais e simboliza uma aproximação tão íntima quanto possível entre o *dever ser* normativo e o *ser* da realidade social.

O artigo 23, IX, da Constituição Federal já previa a competência comum da União, Estados e Municípios para a promoção de programas de construção de moradia, porém, até a inserção da EC n° 26 não houve um programa de tamanha expressividade como o Programa Minha Casa Minha Vida- PMCMV- do Governo Federal que financiou em 11 anos de duração a construção de mais de 5 milhões de unidades habitacionais para população com renda de até R\$9.000,00. O objetivo principal do programa, apresentado na exposição de motivos da lei de criação, foi facilitar o acesso à moradia própria para famílias de menor renda.

O programa sofreu diversas críticas no seu final, dentre as principais estão a inadimplência alta das famílias de menor renda e uma forte concentração do provimento de unidades em famílias de faixas de renda mais altas, principal motivo da pouca efetividade na redução do déficit habitacional do período. Esses e outros motivos levaram à substituição do PMCMV por um novo, denominado de Casa Verde e Amarela. O objetivo desse novo programa é facilitar o acesso à moradia digna, com foco na regularização fundiária e melhoria habitacional de imóveis já existentes. Está previsto também provimento de novas unidades, porém em número bem reduzido e somente para a população com renda até R\$2.000,00, principal público componente do déficit habitacional.

O relatório de avaliação do PMCMV deixou claro que mesmo com tantas unidades providas, acima de 5 milhões, o déficit se manteve praticamente estável devido ao fato de o benefício estar chegando às famílias que não compunham o rol, ou por já possuírem imóvel, por não estarem em habitações com condições precárias ou por não se acharem em situação de adensamento. O relatório foi concluído com a sugestão de implantação do aluguel social, ainda que com ressalvas.

A substituição do PMCMV por outro cujo foco não é moradia própria, não significa que o direito não se realizará. O direito à moradia não depende do direito à propriedade, ainda que estes direitos estejam, por vezes, associados. Não é mais digno morar em um imóvel próprio que morar em um imóvel alugado, embora possuir sua “casa própria” traga mais satisfação.

Uma boa avaliação das políticas públicas é imprescindível para a sua melhoria contínua, adequações ou mesmo descontinuidade. O comando constitucional não é apenas pela implantação de políticas de moradia, mas pela realização do direito fundamental. Dessa forma, a eficiência e efetividade da política de Estado é o fator primordial para a concretização do direito fundamental em questão. A inserção da Emenda Constitucional nº 109/2021 traduz essa importância, exigindo que os órgãos e entidades da administração pública realizem a avaliação das suas políticas públicas e divulguem os seus objetos e resultados, a fim de que possam trazer luz sobre essa efetividade. Embora a Constituição tenha deixado para norma infraconstitucional superveniente o tratamento dos detalhes dessa avaliação das políticas, corroboramos a ideia de estas devem ser periódicas a fim de possibilitar ajustes durante a execução da política e não apenas ao seu final.

CONCLUSÕES

A concretização dos direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal depende não apenas da implantação de políticas públicas, mas principalmente da sua efetividade. O maior programa habitacional que o Brasil já teve, o Programa Minha Casa Minha Vida, perdurou por 11 anos e ao final verificou-se a sua pouca ou nenhuma eficiência no tocante à redução do déficit habitacional das famílias de menor renda.

Avaliações periódicas poderiam ter corrigido distorções ao longo da execução do programa e possibilitado um melhor desempenho e garantido a perenidade da política Estatal.

A inserção no texto constitucional da Emenda nº 109/2021 tem o objetivo de que, constitucionalizando o comando de realização de avaliação das políticas implantadas, os resultados possam comprovar a concretização do que foi proposto e trazer realidade ao rol dos direitos fundamentais da Carta Magna.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. Constituição Federal Do Brasil. 2021. Disponível em:
Constituição (planalto.gov.br). Acesso em: 26 de agosto de 2021.

**BRASIL. Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha
Vida.** 2020. Disponível em: Relatório de Avaliação PMCMV.pdf—
Português (Brasil) (www.gov.br). Acesso em: 26 de agosto de 2021.

DISCRICIONARIEDADE ORÇAMENTÁRIA E A DESVALORIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE GÊNERO: UMA ANÁLISE DAS CASAS ABRIGO

*Heloisa Borella Zamboim*³⁷

*Maria Clara Arruda Manzano*³⁸

INTRODUÇÃO

Partindo da premissa de que as políticas públicas são ações que visam à concretude de objetivos estatais, é possível inferir que elas devem, necessariamente, passar por uma fase de planejamento. Dentro desta fase, o Estado delimita as despesas e, portanto, discute como se darão as prioridades na alocação dos recursos.

É neste contexto que surge o orçamento. Usado como ferramenta de regulação das finanças públicas, seu ciclo se dá anualmente e está sujeito a alterações, as quais variam de acordo com as preferências políticas dos governantes. Desse modo, a partir dos interesses em fortalecer ou enfra-

37 Graduada em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Integrante do Programa de Iniciação Científica, com financiamento FAPIC/Reitoria. Cofundadora do Grupo de Estudos de Direito e Gênero da PUC-Campinas.

38 Mestranda em Direitos Humanos e Desenvolvimento Social pelo PPGD em Direito da PUC-Campinas, vinculada à linha de pesquisa Direitos Humanos e Políticas Públicas; Bolsista PUC-Campinas.

quecer determinado setor de atuação de políticas públicas, há uma variação da quantidade de recursos que será destinado a ele.

No que concerne às políticas públicas destinadas ao enfrentamento da violência e proteção das mulheres, a previsão orçamentária está alocada, geralmente, na parte de assistência social. Entretanto, é preciso olhar para a problemática de maneira mais aprofundada. Por esta razão, questiona-se como estão distribuídos os gastos para efetivação das políticas públicas de combate à violência contra mulher e se sua organização se demonstra suficiente à promoção de ações afirmativas para as mulheres nos âmbitos sociais.

Aponta-se que, para fins de desenvolvimento do trabalho, será verificada a política das “casas-abrigo”, isto é, casas de acolhimento e atendimento de mulheres e seus dependentes menores de 18 anos em situação de violência por até 180 dias, na região do ABC, pois nesta região há disposição da quantia de recursos em um código específico, o que permite um maior controle dos gastos despendidos com esta política.

O Programa Regional Casa Abrigo na região do ABC foi criado em 5 de dezembro de 2003 pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Atualmente, há duas unidades de atendimento administradas por uma organização sem fins lucrativos, escolhida por meio de licitação pelo Consórcio. O acesso a esse programa se dá por meio de articulação entre agentes sociais e a equipe técnica das casas (PROGRAMA CASA ABRIGO, 2020).

Diante desse cenário, o presente trabalho intenta verificar como a discricionariedade orçamentária influencia na efetivação das ações afirmativas estipuladas pelo Estado no combate à desigualdade de gênero e enfrentamento da violência contra a mulher a partir da análise da implementação das “casas-abrigo” de acolhimento e atendimento das mulheres em situação de violência na região do ABC, entre os anos de 2014 e 2021.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As ações afirmativas estipuladas pelo Estado no combate à desigualdade de gênero e enfrentamento da violência contra a mulher são oriundas do reconhecimento de um sofrimento discriminatório e violento suportado por anos por esse grupo (VIGANO; LAFFIN, 2019, p. 3).

Uma das políticas de enfrentamento adotadas pelo Estado é a previsão das “Casas-abrigo”. Esta teve início a partir de recursos comunitários em 1983 na cidade de São Paulo, só passando a contar com recursos públicos posteriormente (PINHEIRO; FROTA; 2006, p. 114). Como meio de garanti-las no ordenamento jurídico brasileiro, em 2006, na edição da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), houve a previsão destas casas para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar, ficando a critério da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, nos limites de suas competências, sua implementação.

Para sua aplicação, entretanto, deve-se considerar que as políticas públicas passam por uma fase de planejamento, dentro da qual o Estado delimita as despesas e estabelece as prioridades para alocação dos recursos, isto é, a previsão de orçamento.

Este é regido por diversos princípios, sendo um deles o da não afetação. Este princípio determina que nenhuma parte da receita geral pode estar comprometida com gastos certos e determinados, uma vez que o excesso de vinculação sinaliza o surgimento de empecilhos para o administrador. (GIACOMONI, 2012, p. 74). Ressalta-se que este princípio não é absoluto no ordenamento jurídico brasileiro atual e, portanto, acaba sofrendo diversas relativizações, como é o caso dos gastos que devem necessariamente ser destinados à saúde e à educação.

Contudo, quando se fala em políticas que se destinam ao gênero, como é o caso das casas abrigo, este princípio parece ser aplicado com um rigor maior, sendo que a discricionariedade predomina desde sua implementação (art. 35, II, da Lei 11.340/2006), refletindo, por consequência, nas escolhas de recursos que serão destinados a esta política.

Nesse sentido, verifica-se que a discricionariedade orçamentária tem uma relevância no que diz respeito à implementação de políticas públicas de gênero, em especial para políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, como as casas abrigo.

METODOLOGIA

O trabalho será desenvolvido com base no método hipotético-dedutivo, conforme modelo elaborado por Popper em 1937, por meio de premissas e deduções. Neste modelo, as discussões científicas são organizadas

em três fases: inicialmente, identifica-se um problema para o qual deverão ser elaboradas hipóteses de solução, ou seja, teorias-tentativas. Com base nestas, na última etapa, passa-se a contestá-las a fim de submetê-las ao teste de falseamento; isto é, verificar os possíveis erros e eliminá-los. Ao final, o processo será renovado, pois as revisões darão origem a um novo problema (LAKATOS; MARCONI, POPPER, 2003, p. 95).

Nesse aspecto, a problemática do presente trabalho diz respeito à desvalorização das políticas públicas de gênero pela falta de garantia de estabilidade nos investimentos públicos relacionados às políticas de combate à violência contra a mulher, especialmente no caso da implementação das casas-abrigo.

Dessa forma, a hipótese-tentativa a ser sustentada ao longo do trabalho concerne à ideia de que garantias orçamentárias auxiliam na manutenção e ampliação das políticas públicas de combate à violência contra a mulher, especialmente as políticas das casas-abrigo.

Ademais, aponta-se que será utilizada como técnica de pesquisa a documentação indireta por meio de fontes primárias escritas contemporâneas, tais como: documentos de arquivos públicos e dados estatísticos, além de fontes secundárias escritas e contemporâneas, como pesquisa bibliográfica por meio de artigos científicos, revistas, teses, dissertações e outros materiais bibliográficos semelhantes (LAKATOS; MARCONI, 2003).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme dados levantados pela Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, em 2018, existiam, ao todo, 43 casas-abrigo no Brasil, de forma que apenas 2,4% dos municípios do país contavam com unidades de acolhimento. Na região-sul, não havia nenhuma casa de acolhimento, assim como nos estados do Maranhão, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. O estado com maior número de casas-abrigo é São Paulo, com 14 unidades (IBGE, 2018), duas delas na região do ABC.

Diante deste cenário, de modo a compreender como se deu o empenho estatal em manter as casas-abrigo do ABC, foi realizada a coleta de dados orçamentários entre os anos de 2014 e 2021, sendo obtidos os seguintes resultados:

ORÇAMENTO TOTAL DESTINADO ÀS CASAS ABRIGO ABC	
ANO	VALOR (reais)
2014	1.320.000,00
2015	1.450.000,00
2016	1.450.000,00
2017	1.450.000,00
2018	1.544.000,00
2019	1.010.000,00
2020	1.034.300,02
2021	1.500.000,00

Fonte: Portal da Transparência. Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Disponível em: <https://consorcioabc.sp.gov.br/portal-da-transparencia/orcamento>. Acesso em: 16 set. 2021

Considerando os dados elencados acima, aponta-se que mesmo com a obrigação do Estado de garantir a efetivação de direitos sociais e promover ações de igualdade de gênero, ele falha ao realizar políticas de inclusão destinadas às mulheres, pois não dispõe de casas-abrigo suficientes no país para garantir acolhimento e atendimento das mulheres.

Ademais, o orçamento público destinado à manutenção dessas políticas públicas no ABC sofreu cortes de um terço do orçamento a partir de 2019, fato esse que contribuiu para o quase fechamento de uma das unidades de atendimento.

CONCLUSÕES

Como ficou constatado, a partir da aplicação do princípio da não afetação, a variação da injeção de recursos em determinado setor é atividade normal da Administração Pública, uma vez que o administrador condiciona os recursos de acordo com suas necessidades. Contudo, ressalta-se

que essa discricionariedade resta altamente prejudicial para determinadas políticas, como as casas-abrigo.

A partir da discricionariedade dos recursos, a aplicação desta política acaba sendo condicionada às preferências dos governantes, o que pôde ser visto pela grande diferença nos valores destinados a ela. Nesse sentido, por carecer de uma vinculação orçamentária, a desvalorização da política das casas-abrigo pode tornar-se crônica. Desta feita, enquanto não houver um mínimo de receitas que sejam previamente destinadas às casas abrigo, a sua precarização passa a ser presumida.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei 11.340/2006**. Lei Maria da Penha. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

IBGE. Agência de notícias IBGE. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25518-mesmo-com-lei-maria-da-penha-somente-2-4-dos-municipios-oferecem-casas-abrigo>. Acesso em: 16 set. 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PROGRAMA CASA ABRIGO. **Consórcio Intermunicipal Grande ABC**, 2020. Disponível em: <https://consorcioabc.sp.gov.br/programa-casa-abrigo>. Acesso em: 15 set. 2021.

INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE PARA SEGURANÇA MATERNO INFANTIL

Vanderlânia Macêdo Coêlho Marques³⁹

Raimunda Magalhães da Silva⁴⁰

Míria Conceição Lavinias Santos⁴¹

Fernanda Veras Vieira Feitosa⁴²

INTRODUÇÃO

De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), de 130 milhões de nascimentos que acontecem todos os anos, 303 mil estão relacionados à morte da mãe; 2,6 milhões aos natimortos e os outros 2,7 milhões de recém-nascidos morrem nos primeiros 28 dias após o nascimento (OMS, 2017).

Diante desse cenário, torna-se imprescindível conhecer as políticas públicas, programas e ações desenvolvidos para mitigar esses agravos. No processo da maternidade, faz-se necessária a implementação de políticas que visem um cuidado seguro em todas as fases do parto e puerpério,

39 Enfermeira Mestranda em Saúde Coletiva pela Universidade de Fortaleza-UNIFOR.

40 Doutora em Enfermagem /EERP/USP. Professora Titular UNIFOR, Professora Emérita da UFC.

41 Pós-Doutoranda em Saúde Coletiva UNIFOR.

42 Psicóloga Mestranda em Saúde Coletiva UNIFOR; Bolsista FUNCAP.

e recém-nascido, garantindo um atendimento adequado e a evitação de possíveis malefícios.

Esse estudo visa conhecer as contribuições das políticas públicas de saúde para segurança do binômio mãe e filho, em uma maternidade pública.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No contexto brasileiro, o Ministério da Saúde instituiu, em 2013, a portaria que criaria o Programa Nacional de Segurança do Paciente (PNSP), compartilhando os mesmos objetivos e ações para envolver paciente, família e profissionais nas ações de segurança (BRASIL, 2017).

A segurança do paciente, apesar de ser um tema abordado em dimensão a nível mundial, ainda é constituído por diversas barreiras. Dentre estas, observa-se algumas dificuldades referentes a estrutura física, conduta profissional, omissão de notificações de eventos adversos, falta de conhecimento pertinente ao assunto, por se manter uma cultura de punição o profissional omite os relatos de erros na assistência, dificultando a aplicabilidade na prática assistencial, o que contribui para uma qualidade insatisfatória no serviço de saúde (OLIVEIRA *et al.*, 2018).

Para promover a melhoria do cuidado nas maternidades e garantir a segurança é necessário que os profissionais tenham sensibilidade, responsabilidade e capacitação. Com o apoio de políticas públicas, uma gestão focada na qualidade do serviço e na segurança do paciente, essa mudança nas boas práticas se torna algo concreto, mudando assim a realidade encontrada hoje no cenário da obstetrícia (PORTELA *et al.*, 2018).

A forma de organização é determinada de acordo com as necessidades apontadas pela equipe de profissionais da saúde e os pacientes. Nesse cuidado, está presente: modelo assistencial da instituição, lei do acompanhante, diretrizes do parto normal e a divergência entre programas instituídos e a prática assistencial (BRASIL, 2017).

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, desenvolvido em um Hospital Geral e Maternidade, localizado no estado do Ceará no pe-

ríodo de junho a julho de 2021. Participaram trinta e dois (32) enfermeiras, com mais de seis meses que atuavam nos setores de trabalho.

Para a coleta de dados aplicou-se uma entrevista do tipo semiestruturada com (9) perguntas norteadoras e considerou-se a saturação dos dados para finalização das entrevistas. Para a análise dos dados, optou-se pela análise temática de Bardin (2011) e Minayo (2016), as quais recomendam três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados alcançados e interpretação.

O estudo obteve aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Fortaleza, sob o parecer de n° 4.607.838 respeitando todos os preceitos éticos e legais da pesquisa que envolve seres humanos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No contexto da maternidade, os modelos de gestão despertam a atenção para a implantação de programas que desenvolvam um cuidado seguro em todas as fases do parto e puerpério, envolvendo os cuidados do recém-nascido no alojamento conjunto. De acordo com os relatos das participantes emergiram as unidades de sentido: 1. Modelo assistencial da instituição; 2. Diretrizes do Parto Normal; 3. Lei do acompanhante; 4. Divergência entre programas instituídos e a prática assistencial.

A forma das organizações dos sistemas de saúde e suas práticas são criadas a partir das necessidades apresentadas pelos usuários e profissionais. Para o cenário da pesquisa, vejamos quais modelos são aplicados para a oferta do cuidado de acordo com os relatos das participantes:

Nós trabalhamos com a Rede Cegonha, a partir do momento que elas entram colhemos os testes, de HIV e de Sífilis, em todas as gestantes conforme determinado (EAC 1)

Nós não temos uma suíte para Pré-parto, parto e puerpério (PPP), como determina a Rede Cegonha, esse problema na estrutura física dificulta o nosso trabalho (ESP 5)

A obstetrícia está precisando melhorar muito em relação a prática evidenciada nos manuais, alguns profissionais têm muita resistência em aderir aos protocolos do Ministério da Saúde (ESP 2)

De acordo com a Portaria de N° 1.459, de 24 de junho de 2011, em seu Artigo 1°, “A Rede Cegonha, instituída no âmbito do Sistema Único de Saúde, engloba quatro componentes (pré-natal; parto e nascimento; puerpério e atenção integral à saúde da criança; e sistema logístico para transporte sanitário e regulação) e consiste numa rede de cuidados que visa assegurar à mulher o direito ao planejamento reprodutivo e à atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério.” Além disso, visa assegurar à criança o direito ao nascimento seguro e ao seu crescimento e desenvolvimento saudáveis” (BRASIL, 2011).

A paciente tem total liberdade de escolher o seu acompanhante que pode ser homem ou mulher (ECR 5)

Aqui infelizmente o nosso espaço físico só permite a presença de um acompanhante porque temos uma superlotação diariamente (EAC 7)

Todos os anos os procedimentos operacionais padrão são reformulados de acordo com os manuais que são lançados (EAC 4)

Nós adequamos nossos protocolos de acordo com as mudanças do Ministério da Saúde e de acordo com as necessidades das pacientes e da instituição (EAC 3)

Procura-se seguir as diretrizes do parto normal apresentadas pelo Ministério da Saúde e Manual da Rede Cegonha (BRASIL, 2017). Porém, há uma divergência existente entre os programas instituídos e a prática assistencial apontada pelas entrevistadas, visto que nem sempre o atendimento dos enfermeiros está condizente com o que é exigido pelos protocolos.

Nas falas das entrevistadas, foram ressaltadas sobre a importância do trabalho com a Rede Cegonha, desde o acolhimento até a alta, funcionando para a estabilização do estado de saúde para os pacientes. Sobre a lei do acompanhante, apesar de o espaço aceitar apenas uma pessoa, as enfermeiras informam sobre esse direito das puérperas e deixam esse quesito por escolha da paciente.

CONCLUSÕES

Os achados encontrados na pesquisa contribuem para uma melhor compreensão das políticas públicas de saúde para segurança do binômio

em maternidade pública e de como os indicadores de ordem materna se comportam e o quão são relevantes para o avanço e efetuação de futuros planejamentos, ações e estratégias, contribuindo para o controle de novos agravos na saúde mãe-bebê, pois esse representa um grupo de alta vulnerabilidade.

É percebido a importância das Políticas Públicas de Saúde para a segurança da parturiente e do recém-nascido em maternidades públicas, como modelo assistencial da instituição, a lei do acompanhante e o seguimento das diretrizes do parto normal apontadas pelo Ministério da Saúde e pela Rede Cegonha. Porém, de acordo com esta pesquisa, nota-se uma problemática em relação ao seguimento dessas diretrizes por parte dos profissionais da saúde envolvidos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias em Saúde. **Diretrizes nacionais de assistência ao parto normal: versão resumida [recurso eletrônico]**. Brasília: Ministério da Saúde, 2017.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n.º 1.459, de 24 de junho de 2011**. Institui no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS - a Rede Cegonha. Brasília, DF: Diário Oficial da União.
- OMS. Organização Mundial de Saúde. **Guia de Implementação da Lista de Verificação da OMS para Partos Seguros: melhorar a qualidade dos partos realizados em unidades de saúde para as mães e os recém-nascidos**. ISBN 978-92-4-854945-8. 2017.
- OLIVEIRA, Lara Leite de *et al.* Hipermídia educativa sobre assistência de enfermagem ao parto: construção e validação de conteúdo e aparência. **Rev. Bras. Enferm**, Brasília, v. 72, n. 6, p. 1471-1478.
- PORTELA, Margareth Crisóstomo *et al.* Cuidado obstétrico: desafios para a melhoria da qualidade. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 5, 2018.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E OS DESAFIOS PARA O PARTO SEGURO

Vanderlânia Macêdo Coêlho Marques⁴³

Raimunda Magalhães da Silva⁴⁴

Júlia Maria Oliveira de Sales⁴⁵

Lara Borges de Vasconcelos⁴⁶

INTRODUÇÃO

A assistência à saúde da mulher é marcada por grandes vitórias que culminaram na garantia ao respeito e à qualidade na assistência. No entanto, mesmo com as políticas e portarias criadas, é possível saber que ainda há muitos avanços a serem conquistados para que todos os direitos sejam garantidos e respeitados. Diante desse cenário, torna-se imprescindível conhecer as políticas públicas, programas e ações desenvolvidos para mitigar esses agravos (FARIAS; OLIVEIRA; SALU, 2020).

A segurança do paciente vem sendo um desafio para os prestadores do cuidado, mesmo estando presente cada vez mais nas discussões e propostas mundiais. É percebido que cada vez mais, se faz necessário uma extensão dos saberes sobre as políticas de saúde públicas que certificam a segurança

43 Enfermeira Mestranda em Saúde Coletiva pela Universidade de Fortaleza-UNIFOR.

44 Doutora em Enfermagem /EERP/USP. Professora Titular UNIFOR, Professora Emérita da UFC.

45 Graduada em Enfermagem pela UNIFOR; Bolsista de Iniciação Científica (IC) Voluntária

46 Graduada em Enfermagem pela UNIFOR; Bolsista de Iniciação Científica (IC) PROBIC.

do paciente, para que assim possam haver ampliações da assistência prestada, otimizando a gestão do cuidado e a segurança no processo do parto.

O objetivo do estudo é conhecer as políticas públicas de saúde e os desafios para o parto seguro.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Segundo a OMS, o objetivo da assistência ao parto é garantir a saúde de mulheres e recém-nascidos, que esse ocorra com o mínimo de intervenções médicas, buscando a segurança de ambos. No entanto, apesar dessa recomendação, a incidência do parto cesáreo está aumentando em diversos países, inclusive no Brasil (PEREIRA *et al.*, 2018).

No propósito de melhorar a qualidade da atenção à saúde da mulher, a OMS recomenda a implementação de práticas baseadas em evidência no âmbito da assistência ao parto. Oferecer suporte emocional, medidas de conforto para o alívio da dor e informações são práticas que poderão ajudar a evolução fisiológica do trabalho de parto e aumentar a sensação de controle e competência da mulher, reduzindo a necessidade de intervenções obstétricas, o que torna o parto mais fisiológico possível (MELO *et al.*, 2018).

Nesse sentido, para uma efetiva gestão da qualidade no trabalho de parto que sejam seguidos protocolos baseados em evidências e alinhados pelos profissionais das maternidades, sustentadas por uma comunicação de alta qualidade, compartilhados e discutidos com as mulheres e seus acompanhantes durante a gravidez (FARIAS *et al.*, 2020; SARAH *et al.*, 2018).

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, desenvolvido em um Hospital Geral e Maternidade, localizado no Estado do Ceará no período de junho a julho de 2021.

Participaram do estudo de trinta e duas (32) enfermeiras, que trabalhavam no setor de classificação de risco, sala de parto e alojamento conjunto. Os critérios de inclusão atenderam ao fato de ser enfermeiras e

atuarem nesses setores há pelo menos seis meses. Excluiu-se as profissionais que estavam afastados por motivos de férias, licença médica, ou outra situação, no momento da coleta.

Para a coleta de dados aplicou-se uma entrevista do tipo semiestruturada com (9) perguntas norteadoras. Para a análise dos dados, optou-se pela análise temática de Bardin (2011) e Minayo (2016). A análise temática, a qual percorre três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados alcançados e interpretação.

O estudo respeitou os preceitos éticos e legais da pesquisa que envolve seres humanos, obteve aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Fortaleza, sob o parecer de nº 4.607.838.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com os relatos das participantes emergiram significados sobre: 1. Práticas assistenciais a gestantes, estas englobam a segurança do paciente para um parto seguro; 2. Práticas assistenciais pautadas nas políticas públicas, estas são adequados de acordo com as necessidades e demanda do serviço.

A segurança do paciente caracteriza-se pela redução do risco de danos desnecessários durante a assistência em saúde ao mínimo aceitável, sendo o incidente evento ou a circunstância que pode resultar ou resultou em dano desnecessário no decorrer do cuidado (BRASIL, 2017).

As falas a seguir nos mostram quais são os modelos seguidos na instituição de saúde e os desafios e dificuldades apontados pelas enfermeiras para a promoção de um cuidado seguro no parto:

Nós adequamos nossos protocolos de acordo com as mudanças do Ministério da Saúde e de acordo com as necessidades das pacientes e da instituição (EAC 3).

Somos especialistas em obstetrícia nós aprendemos muito na prática, mas ainda temos pouca autonomia (EAC 3).

Muitas vezes o que está nas políticas foge um pouco da realidade, mas estamos aqui para tentar oferecer o melhor e seguir o que diz os protocolos (EAC 4).

Eu observo que tem condutas de profissionais que foge daquilo que está escrito nas condutas sobre as boas práticas para o parto seguro (ESP 3).

Seria bom se toda a equipe procurasse seguir o que está determinado nos protocolos (ESP 6).

Nós estudamos sobre as boas práticas, mas as vezes ficamos com as condutas restritas (ESP 8).

Para a oferta do cuidado seguro é importante reconhecimento das necessidades de melhorias assistenciais e organizacionais. Diante dessa premissa, a qualidade do atendimento passa a ser um dos principais determinantes para os resultados de saúde ao parto e o manejo adequado das complicações para a diminuição da morbimortalidade (PRAXEDES *et al.*, 2017).

Percebemos que são unânimes o discurso das participantes em afirmar que a maternidade desenvolve práticas assistenciais pautadas nas políticas públicas e programas que envolvam um cuidado seguro que inicia na admissão até a alta hospitalar.

Todos os anos os procedimentos operacionais padrão são reformulados de acordo com os manuais que são lançados (EAC 4).

Nós adequamos nossos protocolos de acordo com as mudanças do Ministério da Saúde e de acordo com as necessidades das pacientes e da instituição (EAC 3)

Sales *et al.* (2018) definem que os Procedimentos Operacionais Padrão (POP) são ferramentas gerenciais usadas pelo profissional enfermeiro para melhorar a qualidade da assistência. Alinham intervenções de enfermagem, proporciona uma comunicação efetiva, considerando a realidade do serviço e estimulando o alcance de melhorias das atividades.

O enfermeiro é responsável por estabelecer o quadro de profissionais; porém, na maioria dos serviços, não tem governabilidade para realizar contratações. Esse profissional deve se pautar na Resolução 293/2004 do Cofen, que estabelece e fixa os parâmetros para o dimensionamento do quadro de enfermagem nas unidades assistenciais, visando garantir a segurança e a qualidade da assistência ao cliente.

Somos especialistas em obstetrícia nós aprendemos muito na prática, mas ainda temos pouca autonomia (EAC 3).

Muitas vezes o que está nas políticas foge um pouco da realidade, mas estamos aqui para tentar oferecer o melhor e seguir o que diz os protocolos (EAC 4).

A adoção de práticas efetivas para o manejo do parto, são essenciais para proporcionar um cuidado de qualidade e uma experiência positiva, contribuindo positivamente para a tomada de decisão e acesso aos cuidados obstétrico o que impacta, diretamente, na qualidade do cuidado e na segurança da saúde materna (FRANCHI *et al.*, 2020).

CONCLUSÕES

Conclui-se que as Políticas Públicas de Saúde são significativas para a segurança da parturiente e do recém-nascido, oportunizando atenção, atendimento adequado e seguro. Estas são implementadas na instituição, porém são adaptadas de acordo com a demanda e necessidades do serviço. há divergência e resistência em relação ao seguimento das diretrizes por parte dos profissionais que desenvolvem a assistência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n.º 1.459, de 24 de junho de 2011**. Institui no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS - a Rede Cegonha. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias em Saúde. **Diretrizes nacionais de assistência ao parto normal: versão resumida [recurso eletrônico]**. Brasília: Ministério da Saúde, 2017.

FARIAS, Danilo Ferreira; OLIVEIRA, Licyery da Silva; SALU, Mariana de Aquino. **Evolução das políticas públicas voltadas para a atenção obstétrica no Brasil: uma revisão de literatura**. 2020.

LEAL, Neide Pires *et al.* Práticas sociais do parto e do nascer no Brasil: a fala das puérperas. **Ciência & Saúde Coletiva [on-line]**, v. 26, p. 941-950, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232021263.13662020> ISSN 1678-4561.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Guia de Implementação da Lista de Verificação da OMS para Partos Seguros: melhorar a qualidade dos partos realizados em unidades de saúde para as mães e os recém-nascidos.** ISBN 978-92-4-854945-8. 2017.

PEREIRA, Ricardo Motta *et al.* Novas práticas de atenção ao parto e os desafios para a humanização da assistência nas regiões sul e sudeste do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva** [on-line], v. 23, n. 11, p. 3517-3524, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320182311.07832016>. Acesso em: 31 jul. 2020.

SARAH Beach *et al.* Experiences of early labour management from perspectives of women, labour companions and health professionals: A systematic review of qualitative evidence. **Midwifery**, v. 57, p. 69-84, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.midw.2017.11.002>. Acesso em: 10 jun. 2020.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DO ALUNO COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA NO ENSINO SUPERIOR⁴⁷

Mariane Mendonça Costa⁴⁸

INTRODUÇÃO

A educação é direito de todos e para todos, sendo um Dever do Estado e da Família, constitucionalmente resguardado. Não se pode negar a relevância da educação em qualquer sociedade, o que demonstra a importância do estudo e da avaliação dos meios de garantia desse direito, pressuposto para a consolidação da cidadania e da dignidade humana na realidade brasileira (BRAGA, 2016). Nesse contexto, insere-se o direito à educação das pessoas com deficiência, em específico a pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA), a todos os níveis de ensino, sobretudo ao ensino superior.

A pesquisa partiu da seguinte problemática norteadora: o acesso e a permanência do indivíduo com Transtorno do Espectro Autista (TEA) em uma instituição de ensino superior é garantida pela soma dos dispo-

47 Orientadora: Cassira Lourdes de Alcântara Dias Ramos Jubé - Graduada em Direito pela PUC-GO; advogada; Professora Mestre do Centro Universitário de Goiás UNIGOIÁS; Especialização em Direitos Humanos pela Academia de Polícia Militar; Mestre em Direitos Humanos pela UFG.

48 Graduanda em Direito pelo Centro Universitário de Goiás UNIGOIÁS.

sitivos legais e das políticas públicas de inclusão? Assim, objetivou-se salientar a existência da legislação vigente de proteção ao direito à educação do indivíduo (aluno) com TEA, além de destacar as inovações jurídicas, trazidas tanto por dispositivos nacionais, quanto internacionais. Ainda, o tema tem sua relevância ao gerar maior visibilidade a esse grupo minoritário dentro do âmbito educacional, de modo a reconhecer a presença desses sujeitos no Ensino Superior, retirando-os da invisibilidade, valorizando as diferenças, sem discriminar e segregar.

Por fim, para a sociedade de um modo geral, a presente pesquisa mostra-se pertinente ao evidenciar as políticas públicas inclusivas, restando demonstrado que não se trata apenas de ação Estatal, mas a inclusão, também, depende de um apoio e ação efetivamente social para existir de fato, pleiteando maior empatia, dedicação, altruísmo frente às diferenças.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A presente pesquisa tem como escopo pensar a diferença dentro do contexto da inclusão educacional da pessoa com deficiência em nível superior. De maneira mais direcionada, buscou-se fazer uma análise jurídico-social dos fundamentos jurídicos e legais, além das políticas públicas inclusivas que permitem que o aluno com Transtorno do Espectro Autista (TEA) acesse e permaneça em uma Instituição de Ensino Superior (IES). Assim sendo, apresentou conceitos e seus fundamentos do que vem a ser as políticas públicas de inclusão, pessoa com deficiência, o espectro, e a efetividade da acessibilidade no ensino superior, tendo em vista a educação inclusiva.

Assim, segundo Dantas (2016, p. 40), a política pública vai uniformizar a diferença social que há entre a população brasileira, visando garantir os direitos sociais a todos os cidadãos, possibilitando a participação democrática de todas as pessoas, inclusive aquelas com deficiência. Por isso, “política pública é expressão polissêmica que compreende, em sentido amplo, todos os instrumentos de ação de governo”. Ademais, segundo Piovesan (2011, p. 279), a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, apresenta uma inovadora definição de deficiência, compreendendo como qualquer restrição de natureza física, mental, intelectual ou

sensorial, causada ou agravada por diversas barreiras, que limita a plena e efetiva participação na sociedade.

Outrossim, no ano de 2012, foi promulgada a Lei n. 12.764/2012, também conhecida como Lei Berenice Piana, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, conceituando em seu artigo 1º quem são as pessoas com TEA e equiparando-a à pessoa com deficiência para todos os efeitos legais.

Ressalta-se que Favero (2007) dispôs que a Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88) elegeu como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, ainda como um de seus objetivos fundamentais a promoção do bem de todos, sem qualquer diferenciação e quaisquer tipos de discriminação. Garante, ainda, em seu artigo 5º, o direito à igualdade e trata no artigo 205 e seguintes do direito de todos à educação. Além disso, acrescenta que o Estado irá garantir acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (MEC, 2007).

Ademais, tendo em vista a necessidade de uma maior visibilidade da inclusão como um todo, tendo como foco a pessoa com deficiência, o que inclui o indivíduo com TEA, em 2015, fora promulgada a Lei Brasileira de Inclusão (LBI), de nº 13.146/25. Dentre todos os direitos previstos, a LBI dispõe, em seu capítulo IV, sobre o direito à educação, que prevê sobre o sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades de ensino, o acesso à educação superior e à educação profissional, e articulação intersetorial na implementação de políticas públicas de inclusão, estas reguladas por outras normas infralegais.

Portanto, perceptível é que a temática da educação inclusiva no âmbito do ensino superior com foco no acesso e permanência do alunado com TEA nas IES possui respaldo legal, tanto de dispositivos nacionais, quanto internacionais; e doutrinário, com estudiosos e pesquisadores da área do direito e da área da educação.

METODOLOGIA

O presente trabalho traz uma abordagem de pesquisa qualiquantitativa, trata-se de uma pesquisa exploratória e houve a utilização da técnica da revisão bibliográfica.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pesquisa buscou analisar as problemáticas que impedem que a educação em nível superior seja, de fato, uma educação inclusiva, discutindo pontos como a ausência de especialização por parte dos profissionais de educação; o descompasso do plano de aula que envolve o aluno com TEA e permita sua participação, tendo em vista suas limitações; a carência de um ambiente inclusivo, com a colaboração dos colegas de sala, incentivo institucional nos locais de estudo e de socialização; ainda o desinteresse no desenvolvimento não apenas acadêmico, mas em outras áreas como social; por fim, a defasagem dos núcleos de acessibilidade dentro da Instituição de Ensino Superior (IES), que acompanhe o aluno, fazendo o papel do Atendimento Educacional Especializado (AEE), legalmente previsto no ensino básico.

Segundo dados apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), houve um crescimento de mais de 500% nas matrículas de alunos com TEA nas IES brasileiras na última década. Foram registradas 186 matrículas no ano de 2012, e em 2018, um total de 1.112. Apesar disso, não há dados específicos sobre quais ainda conseguem concluir sua graduação, tendo em vista as barreiras ao longo de toda sua caminhada acadêmica.

Logo, esses dados refletem que houve uma ampliação no acesso das pessoas com TEA ao ensino superior, porém sua permanência e consequente conclusão ainda é um desafio para as IES. Tendo em vista que o sistema educacional ainda tende a possuir um formato tradicional, em que tem ciência de que os alunos são pessoas distintas e possuem suas particularidades, porém luta para que o processo escolar os torne iguais, padronizados. Isso busca nivelar o alunado segundo modelos pré-determinados, contrariando o princípio da igualdade e, conseqüentemente, da inclusão escolar (FAVERO, 2007).

Portanto, a presença de alunos com TEA na Educação Superior gera a reflexão acerca da docência nessa modalidade de ensino, enviesado pelo paradigma da inclusão educacional; do plano de aula inflexível ministrado; do corpo de alunos como um todo, frente ao desconhecimento das condições da deficiência; e do ambiente universitário que busca a padronização do alunado.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa propôs discutir sobre a temática das políticas públicas de inclusão do aluno com transtorno do espectro autista (TEA) na perspectiva do ensino superior. Dessa forma, avaliou a implementação e a vigência de políticas públicas de inclusão no nível superior; determinou quais são elas; avaliou-se o direito à educação inclusiva do alunado com TEA como direito fundamental; por fim, verificou-se que possui respaldo na própria carta constitucional, em leis infraconstitucionais e até em dispositivos legais e fundamentos jurídicos internacionais, incluindo apoio dos Direitos Humanos e até do Direito Internacional.

Portanto, os fundamentos legais que resguardam sobre o direito fundamental à educação de qualidade do indivíduo com TEA, somado à vigência de políticas públicas educacionais inclusivas, mostram-se com resultados satisfatórios para o acesso ao ensino superior, porém ainda há ausência de mecanismos que garantam a permanência efetiva em uma IES.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Atendimento Educacional Especializado: Aspectos Legais e orientação pedagógica**, 2007.
- DANTAS, Lucas Emanuel Ricci. **Políticas Públicas e direito: a inclusão da pessoa com deficiência**. Curitiba: Juruá, 2016.
- MANTOAN, Maria Teresa Eglér; PRIETO, Rosângela Gavioli; ARANTES, Valéria Amori (org.). **Inclusão escolar: pontos e contrapontos**. São Paulo: Summus, 2006.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direitos Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE, DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

*Jéssica Holandini Costa*⁴⁹

*Samanta Carolina Magalhães Quaresma*⁵⁰

*Sandra Valéria Chucre da Silva*⁵¹

*Ana Carolina Farias Ribeiro Betzel*⁵²

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar de que forma os princípios da informação e participação podem contribuir para o engajamento popular na elaboração de políticas públicas de saúde durante a pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

49 Acadêmica de Direito da Universidade da Amazônia, Belém-Pa. Estagiária do Escritório CTeixeira Advocacia. Diretora administrativa da Liga Acadêmica de Direito do Trabalho e Seguridade Social.

50 Acadêmica de Direito da Universidade da Amazônia, Belém-Pa. Graduada em Engenharia da computação pela Universidade Federal do Pará.

51 Acadêmica de Direito da Universidade da Amazônia, Belém-Pa. Graduada em Museologia pela Universidade Federal do Pará.

52 Professora de Direito da Universidade da Amazônia – UNAMA. Mestra em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional CESUPA. Advogada.

O Brasil se encontra em Estado de calamidade pública desde o dia 20 de março de 2020, o qual foi prorrogado pelo Decreto Legislativo nº 566/2020 (BRASIL, 2020) e, durante esse período, de acordo com o site “GOV/BR” (2021), o Governo Federal até o dia 15 de janeiro de 2021 destinou mais de R\$ 420 bilhões de reais direto aos caixas dos governos estaduais para que fossem tomadas todas as medidas necessárias para o enfrentamento da Covid-19.

Diante disso, a pesquisa justifica-se em virtude da necessidade de se verificar a transparência das informações referentes aos gastos públicos nesse período de pandemia de coronavírus, bem como sua relação com os princípios da informação e participação, para que seja concretizado a proposição popular na formulação das políticas públicas de saúde, pois a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527 de 2011 (BRASIL, 2011), em seu Artigo nº 6º preceitua que é dever dos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente e a proteção da informação.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O princípio da informação é um direito fundamental previsto na Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXIII (BRASIL, 1988), que deve ser garantido a todos, para que a população possa estar ciente das políticas públicas que estão sendo realizadas, com o objetivo de garantir os direitos fundamentais. Neste viés, o Artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição (BRASIL, 1988) assegura o acesso à informação qualificada através dos órgãos públicos para todas as pessoas que tenham interesse, sendo dessa forma mais um instrumento de proteção ao direito à informação.

Por conseguinte, durante a execução de políticas públicas de saúde, especificamente durante a pandemia do novo coronavírus (Covid-19) ocorreu a liberação de verbas públicas para atender as urgências do momento, todavia, a transparência das informações para a população restou prejudicada, o que acabou violando o princípio da participação de modo que inviabiliza a atuação das pessoas nessas políticas, já que elas não possuem o devido acesso às informações para que possam participar (RIBEIRO; VERBICARO; FONSECA, 2021).

O princípio da participação também se torna primordial para a atuação da população nessas políticas, e de acordo com Silva, Cruz e Melo

(2007, p. 2): “o acesso à informação amplia a capacidade de argumentação dos sujeitos políticos coletivos nos processos decisórios.” Entretanto, sem o devido acesso a tais informações, a participação fica prejudicada, principalmente no que diz respeito à fiscalização das políticas públicas pela população.

Nessa perspectiva, é necessário que sejam respeitados os dispositivos constitucionais e que ocorra a publicação de dados, para que a sociedade tenha acesso e possa dessa forma exercer sua participação, durante a execução e elaboração de políticas de saúde, buscando a observância tanto do princípio da informação como da participação (RIBEIRO; VERBICARO; FONSECA, 2021).

METODOLOGIA

A metodologia adotada foi pautada em uma abordagem teórico-normativa em que se observou, através das disposições legais, a relação da transparência de informações com o princípio da informação e participação.

Os procedimentos utilizados foram o levantamento bibliográfico e legal, a fim de verificar como o acesso à informação pode garantir a efetiva participação social na propositura das ações que visam à garantia do bem-estar coletivo durante a pandemia da Covid-19.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Por conseguinte, é necessário pontuar as dificuldades e mudanças que o mundo está passando em decorrência do cenário pandêmico e conforme afirma Lima (2020), consonante ao avanço da epidemia, é possível observar os sérios danos refletidos às diversas searas da sociedade, sendo estas, de acordo com as publicações do site OPEN KNOWLEDGE BRASIL (2020), a participação social, a disposição de informações e a proposição de políticas públicas de saúde.

Nesse sentido, é de suma importância que os princípios da informação e participação estejam alinhados, para que através de dados íntegros, a sociedade consiga participar na elaboração de políticas públicas de saúde. As autoras Ribeiro, Verbicaro e Fonseca (2021) analisam que os princípios da informação e da participação são complementares, na

medida em que a participação requer o acesso à informação qualificada, para que haja o efetivo engajamento da comunidade na elaboração e controle de políticas públicas.

É de extrema relevância que a transparência dos dados por parte dos órgãos e entidades do poder público sejam asseguradas bem como, a gestão transparente, atendendo o caráter da integridade e autenticidade, assim como prevê o artigo 6º da Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), para que dessa forma todos possam ter acesso a essas matérias para realizar a propositura de ações governamentais.

É possível notar as diversas barreiras, tais quais a formatação técnica destas informações, bem como os poucos dados disponíveis para a análise do desempenho governamental na efetivação de medidas para o combate ao covid-19, como analisa o site OPEN KNOWLEDGE BRASIL (2020) e os autores Dos Santos e Mota (2020). Do mesmo modo, as dificuldades de acesso a informação impossibilitam a participação da população, e a sua presença ativa por meio de atores sociais, representando suas necessidades e anseios (RIBEIRO; VERBICARO; FONSECA, 2021) e que, por fim, possam contribuir na efetivação de medidas nesse cenário de pandemia, o qual deixará prolongados rastros na comunidade.

CONCLUSÕES

Podemos concluir que a participação social é mais do que uma questão da sobreposição do coletivo em relação ao individual, é a possibilidade de demonstrar as necessidades da maioria, buscando que as garantias fundamentais sejam efetivadas. Dessa forma, Martins Júnior (2010) destaca que o caráter público da gestão administrativa leva em consideração, além da supremacia do público sobre o privado, a visibilidade e as perspectivas, na medida em que o destinatário final é o público que através da informação íntegra consegue participar para demonstrar as carências da comunidade e propor políticas públicas.

Destarte, é necessário que os órgãos públicos disponibilizem informações qualificadas, acessíveis, autênticas e íntegras, conforme se observa nos dispositivos legais, tais quais o artigo 6º da Lei nº 12.527/2011, (BRASIL, 2011) e o artigo 5º, inciso XXXIII (BRASIL, 1988) para que assim ocorra a participação efetiva da sociedade na pro-

posição de políticas públicas de saúde, no que tange, principalmente, ao cenário pandêmico.

Nessa perspectiva, para que haja maior participação da comunidade na elaboração de políticas públicas de saúde é de extrema importância que o princípio da participação seja complementado pelo princípio da informação, haja vista que, como analisado por (RIBEIRO; VERBICARRO; FONSECA, 2021), quando essa complementação resta prejudicada, acaba inviabilizando a participação popular na elaboração dessas políticas, pois sem a informação qualificada não há como participar.

Desse modo, é necessário haver uma parceria entre os princípios da informação e participação, possibilitando, dessa forma, que haja maior interação da sociedade como um todo e garantindo que os direitos sociais, como a saúde, sejam efetivados a todos tanto na realidade do atual cenário pandêmico e também das próximas gerações que poderão viver em uma comunidade onde o bem-estar coletivo seja assegurado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Brasília: Presidência da República [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 set. 2021.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 566, de 18 de dezembro de 2020.

Prorrogação do Estado de Calamidade Pública. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2267693>. Acesso em: 01 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Regula o acesso a informações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 07 set. 2021.

DOS SANTOS, Jaedson Gomes; MOTA, Flávio Perazzo Barbosa. A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro. **Gestão e Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3716-3724, 2020.

GOV/BR. Governo Federal repassou mais de R\$ 420 bilhões para os estados. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/02/goveno-federal-repassou-mais-de-R%24-420-bilhoes-para-os-estados>. Acesso em: 07 set. 2021.

JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. **Transparência administrativa:** publicidade, motivação e participação popular. Saraiva, 2010.

LIMA, V. T. F. Os desafios da Enfermagem no Enfrentamento a COVID-19. **Revista Enfermagem Digital Cuidado e Promoção da Saúde**, 5, 1. 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (Brasil). Índice de transparência da Covid-19. 2020. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/>. Acesso em: 15 set. 2021.

RIBEIRO, Ana Carolina Farias; VERBICARO, Loiane Prado; DA FONSECA, Luciana Costa. A democracia deliberativa e participativa como pressupostos na construção de políticas públicas socioambientais. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 13, n. 24, 2021.

SILVA, Alessandra Ximenes da; CRUZ, Eliane Aparecida; MELO, Verbena. A importância estratégica da informação em saúde para o exercício do controle social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 683-688, 2007.

GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA EM TEMPO DE PANDEMIA

*Alisson de Abreu Almeida*⁵³

*Laís Lima de Castro Abreu*⁵⁴

INTRODUÇÃO

O processo histórico da segurança alimentar e nutricional é permeado por construções culturais, sociais, econômicas e políticas desenvolvidas ao longo dos anos no Brasil e no mundo. A fome é um fenômeno presente na vida de milhares de pessoas que vivem as mazelas das desigualdades sociais engendradas no modo de produção capitalista. Embora se reconheça os avanços relacionados aos aparatos legais de promoção e proteção à segurança alimentar, cotidianamente o direito humano a uma alimentação saudável e nutritiva é violado pelo Estado e pela sociedade civil. As violações de direitos têm sido cada vez mais acirradas em sociedades capitalistas, este fenômeno atinge diretamente aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social (VILLAS BÔAS; SOARES, 2017).

Em dezembro de 2019 foi identificado um novo coronavírus responsável por uma síndrome respiratória aguda grave que ficou conhecida como Covid-19. A doença espalhou-se rapidamente no mundo e, apesar

53 Especialista em Direito Imobiliário, Urbanístico e Incorporações – FUNIP. Pós-graduado em Direito da Família e Sucessão – FUNIP.

54 Mestre em Alimentos e Nutrição – UFPI.

da adoção de medidas de contenção e isolamento rigorosas em diversas regiões, a Covid-19 foi considerada uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional e classificada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como pandemia em 11 de março de 2020. Mesmo com a significativa subnotificação de casos, ocasionada principalmente pela baixa testagem, em 8 de agosto de 2020 o Brasil registrou 100.000 óbitos pela doença (OPAS, 2020).

A pandemia de Covid-19 se apresenta como um dos maiores desafios sanitários mundiais, agravando ainda mais os índices de violação de direitos humanos no Brasil, dentre estes, encontra-se a violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Os impactos sociais e econômicos da pandemia acirram os índices da fome no país, principalmente se considerarmos as situações de desigualdade social, de renda, étnico-racial, de gênero e de acesso a serviços de saúde (ALPINO *et al.*, 2020).

A relevância da pesquisa se justifica pela atualidade e especificidade do tema investigado, o qual aponta necessidade de debates sobre referida problemática a ser enfrentada pela sociedade civil, intermediada, também, por movimentos sociais, que lutam incessantemente pela concretização do direito humano à alimentação (adequada), buscando garantir direitos, notadamente, dos mais vulneráveis econômica e socialmente.

Dessa forma, o presente estudo teve como objetivo analisar as estratégias governamentais e sua eficiência no enfrentamento da crise na (in) segurança alimentar e nutricional (SAN) causada pela pandemia da Covid-19.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A segurança alimentar é um direito humano contemplado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No Brasil, desde 2010, este direito está assegurado entre os direitos sociais e previsto no artigo 6º da Constituição Federal. No entanto, a realidade atual no país está longe do cumprimento dessas garantias. O Direito Humano a Alimentação Adequada não se restringe aos nutrientes dos alimentos ou a um determinado número mínimo de calorias ingeridas, mas considera as possibilidades concretas de acesso físico e econômico a alimentação adequada. Permeia ao acesso aos recursos naturais e produtivos, bem como

acesso a emprego e renda para manutenção de condições dignas de saúde, moradia, entre outros.

Em 2003, a partir da Estratégia Fome Zero, o Governo Federal iniciou, em parceria com estados e municípios, a implantação da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, composta por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos, que são estruturas destinadas ao armazenamento e processamento estratégico de alimentos provenientes de doações de parceiros e ações governamentais visando à diminuição do desperdício e melhor aproveitamento dos alimentos.

Em 2006, instituiu-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que aborda a seguinte concepção:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, p. 01).

A pandemia de Covid-19 assola o mundo, desde o início do ano de 2020, e persiste até os dias atuais, principalmente em países que, igualmente ao Brasil, não possui previsão de vacinação em massa - tratamento comprovadamente eficaz no combate a pandemia. Atualmente, o mundo passa por uma crise econômica e sanitária e, nestas crises, a consequência consagrada é a de que o direito humano à alimentação adequada (DHAA), juntamente com o direito à saúde e à vida, se transformam nos direitos fundamentais mais brutalmente violados (VILLAS BÔAS; SOARES, 2021).

Dados da Covid-19 ao redor do mundo revelam uma ameaça concreta e imediata referente à segurança alimentar e nutricional (SAN) de populações mais vulnerabilizadas, particularmente povos e comunidades tradicionais. O número de pessoas que sofrem de fome crônica pode aumentar drasticamente, resultando no incremento global da insegurança alimentar e nutricional (InSAN). A garantia das condições de sobrevivên-

cia é essencial para o enfrentamento das mudanças forçadas pela pandemia, devendo ser prioridade para os gestores públicos, particularmente aquelas relacionadas à SAN de populações vulneráveis. A situação da Covid-19 pode reintroduzir o Brasil no mapa da fome, desvelando a incapacidade do projeto ultraneoliberal do governo de assegurar direitos e responder adequadamente à crise.

METODOLOGIA

A busca foi realizada nas bases de dados Medline, Periódicos Capes e Lilacs. Utilizou-se como descritores os termos obtidos através dos Descritores em Ciências da Saúde, direito humano a alimentação adequada, (in) segurança alimentar, pandemia e Covid-19. Priorizou-se os artigos completos on-line, publicados nos últimos 05 anos, nos idiomas português, inglês e espanhol.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos nesse estudo demonstraram que o cenário pandêmico em que vivemos atualmente, evidencia a desproporção na realidade social encarada pela população desde muito antes da pandemia, em especial os mais vulneráveis. No que diz respeito à segurança alimentar e nutricional desses indivíduos, enfatiza-se que tem se agravado drasticamente, fazendo-se necessário uma estruturação de políticas públicas capazes de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, bem como promover melhorias na acessibilidade aos programas de distribuição de recursos e alimentos, já existentes, como Programa Bolsa Família, Auxílio Emergencial, e Programa Nacional de Alimentação Escolar, conforme as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A insegurança alimentar não é só a falta, mas também a substituição de alimentos ricos em nutrientes e vitaminas, por alimentos mais baratos, que, muitas vezes, são aqueles ricos em farinhas e açúcares, na tentativa de compensar o preço dos alimentos. Todos os níveis de insegurança alimentar podem causar impactos na saúde, como a perda de energia, que afeta a parte cognitiva e física e que pode levar à perda de memória, a quadros de

anemia e até à morte. Essas consequências da fome agravam ainda mais a vulnerabilidade à Covid-19.

É imprescindível que os órgãos responsáveis busquem melhorias para a qualidade de vida, sobretudo de indivíduos em vulnerabilidade social, visando redução dos altos índices de fome, desemprego e, como resultado, óbitos decorrentes do cenário atual. Este momento da pandemia coloca em foco o maior problema do Brasil, as desigualdades sociais que exacerbam os efeitos da Covid-19 nas condições de vida da população. Dessa maneira, é necessário pensar, discutir e formular políticas públicas nacionais que tenham como base a economia, proteção social e o direito humano a alimentação adequada, visando reduzir os impactos negativos da doença na condição de alimentação, saúde e nutrição dos mais vulneráveis.

CONCLUSÃO

A crise sanitária revela a violação de direitos humanos fundamentais, como o direito humano à alimentação adequada e saudável, expondo as profundas injustiças dos sistemas alimentares, assim como a necessidade de estruturar políticas públicas que assegurem, além do fornecimento de alimentos, condições suficientes para manutenção da dignidade humana, a despeito das questões de gênero, raça/etnicidade e classe.

A pandemia evidencia a necessidade urgente da adoção de medidas coordenadas nas escalas global, nacional e local para prevenir a crise humanitária e alimentar iminente, que ameaça particularmente grupos em maior situação de vulnerabilidade. Deve-se implementar e fortalecer as iniciativas voltadas à proteção social, assegurando o pleno acesso à alimentação saudável e adequada.

REFERÊNCIAS

ALPINO, Tais de Moura Ariza *et al.* COVID-19 e insegurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 8, 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas

em assegurar o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas e dá outras providências. Diário Oficial da União, 18 set., 2006, p. 1.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (OPAS). **Folha informativa – COVID-19** [Internet]. Brasília: OPAS, 2020. Disponível em: [https:// tinyurl.com/rz9mdv6](https://tinyurl.com/rz9mdv6). Acesso em: 13 maio 2020.

VILLAS BÔAS, R. V.; SOARES, D. da S. O direito humano à alimentação adequada. *In: Actas del IIº Congreso Internacional de Derechos Humanos*. Chile: Ribicón Editores, 2017.

VILLAS BÔAS, R. V.; SOARES, D. da S. Efetividade do Direito Humano à Alimentação Adequada em Tempos de Pandemia: Incertezas e Incoerências. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 7, n. 1, p. 58-74, jan./jul. 2021.

TELETRABALHO E DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO: OS IMPACTOS DA PANDEMIA NO DIA A DIA DA MULHER

*Amanda Moulin Macatrozzo*⁵⁵

*Júlia Souza Luiz*⁵⁶

O crescente espaço conquistado pelas mulheres no mercado de trabalho advém de processo histórico de luta por equiparação de direitos e oportunidades, especialmente se considerarmos que, até pouco tempo, sua contratação deveria ser autorizada pelo marido. Ocorre que, além da esfera profissional, os afazeres domésticos ainda são em maior parte por elas realizados (IBGE, 2021). Nesse aspecto, percebe-se a divisão sexual do trabalho, que remete o papel desempenhado pelas mulheres nas esferas profissional e doméstica, seja formal ou informal, remunerado ou não remunerado (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 595).

Com o advento da pandemia pela Covid-19, os avanços da quarta revolução industrial se tornaram evidentes e massificados. Isso porque no Brasil, devido à questão sanitária de calamidade pública, ajustou-se, por meio da MP nº 927/2020 (FERRAZ, D'ANGELO, 2021, p. 211), o desenvolvimento das atividades laborais de Teletrabalho, modalidade especial de labor à distância mediado pela utilização das tecnologias da

55 Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória.

56 Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória com mobilidade acadêmica para a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

informação. Entretanto, os impactos dessa forma de trabalho podem ter diferentes desdobramentos que precarizam o trabalho e o aspecto social da vida das mulheres.

Isso ocorre principalmente no modelo da conciliação, em que a mulher trabalha “fora” e concilia sozinha atividade profissional e doméstica, lidando com a dificuldade de realizá-los no mesmo ambiente, pois vivem continuamente uma tripla jornada de cuidar da casa, dos filhos e do profissional. Também acontece quando algumas mulheres delegam os afazeres domésticos a outras e (HIRATA, KERGOAT, 2007, p. 596), no momento pandêmico, devem decidir entre torna-se uma mulher que concilia o doméstico com o profissional, ou expor sua família e a outra pessoa que realizará as tarefas da casa à contaminação pelo novo coronavírus, infringindo o isolamento social.

Notadamente, nenhuma das situações é favorável às mulheres. O melhor modelo ao cenário pandêmico é o da parceria, em que homens e mulheres dividem igualmente os afazeres domésticos. Contudo, esse modelo não é aplicável às mulheres de diversas realidades, como as das mães solteiras, das divorciadas etc. Assim, fica ainda mais evidente a situação de vulnerabilidade e precarização as quais as mulheres estão sujeitas durante a pandemia. Diante disso, instaura-se o desafio de romper com a divisão sexual do trabalho.

REFERÊNCIAS

FERRAZ, Patricia Miron de Siqueira; D’ANGELO, Isabele Bandeira de Moraes. O teletrabalho feminino e a COVID-19: uma análise da divisão social e sexual do trabalho diante do “novo normal”. Cap. 17, p. 207-235. *In*: ANDO JÚNIOR, Oswaldo Hideo (org.). **Ações e Experiências para o Enfrentamento da Pandemia de COVID-19**. [S. l.]: Atena, 2021, p. 21.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 595-609, 2007, p. 595.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Em média, mulheres dedicam 10,4 horas por semana a**

mais que os homens aos afazeres domésticos ou ao cuidado de pessoas. Estatísticas sociais, Agência IBGE. 04 jun. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27877-em-media-mulheres-dedicam-10-4-horas-por-semana-a-mais-que-os-homens-aos-afazeres-domesticos-ou-ao-cuidado-de-pessoas#:~:text=De%202016%20para%202019%2C%20essa,85%2C7%25%20desta%20popula%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 24 maio 2021.

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM PERSPECTIVA
VOL. 2**

Alessandra Furlanetti, Arthur Bezerra de Souza Junior,
Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes Salles,
Sérgio de Souza Salles (orgs.)

Tipografias utilizadas:
Família Museo Sans (títulos e subtítulos)
Bergamo Std (corpo de texto)

Papel: Offset 75 g/m²
Impresso na gráfica Trio Studio
Fevereiro de 2022