



**LUCIANA PAVOWSKI FRANCO SILVESTRE
(ORGANIZADORA)**

**AS CIÊNCIAS
SOCIAIS APLICADAS
E A COMPETÊNCIA NO
DESENVOLVIMENTO
HUMANO**



**LUCIANA PAVOWSKI FRANCO SILVESTRE
(ORGANIZADORA)**

**AS CIÊNCIAS
SOCIAIS APLICADAS
E A COMPETÊNCIA NO
DESENVOLVIMENTO
HUMANO**

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação: Natália Sandrini

Edição de Arte: Lorena Prestes

Revisão: Os Autores



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa

Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá

Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima

Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie di Maria Ausiliatrice

Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense

Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins

Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Universidade Federal do Maranhão

Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará

Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste

Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador

Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano

Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás

Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná

Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Alexandre Leite dos Santos Silva – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Conselho Técnico Científico

Prof. Msc. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Msc. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
Prof. Dr. Adailson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Msc. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Profª Msc. Bianca Camargo Martins – UniCesumar
Prof. Msc. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Msc. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo
Prof. Msc. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Profª Msc. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil
Prof. Msc. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita
Prof. Msc. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária
Prof. Msc. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná
Prof^a Msc. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Msc. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
Prof. Msc. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^a Msc. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará
Prof^a Msc. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ
Prof^a Dr^a Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás
Prof. Msc. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados
Prof. Msc. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Msc. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados
Prof^a Msc. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
Prof^a Msc. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo
Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

C569 As ciências sociais aplicadas e a competência no desenvolvimento humano 1 [recurso eletrônico] / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre. – Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2020.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-86002-38-6

DOI 10.22533/at.ed.386200903

1. Antropologia. 2. Pluralismo cultural. 3. Sociologia. I. Silvestre, Luciana Pavowski Franco.

CDD 301

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná - Brasil
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A Atena Editora apresenta o e-book as “*Ciências Sociais Aplicadas e a Competência do Desenvolvimento Humano*” através de 2 volumes em que estão dispostos 51 artigos.

No primeiro volume estão disponíveis 29 artigos divididos em duas seções. A primeira seção ***Estado e Políticas Públicas*** apresenta artigos com temas relacionados às funções e formas de atuação do Estado diante das previsões legais e demandas voltadas para o atendimento a situações de vulnerabilidade e risco sociais expressas através dos conflitos e desigualdades que permeiam a sociedade contemporânea, o que vem sendo materializado através das diversas políticas públicas implementadas.

São contemplados também no primeiro volume através da seção ***Desenvolvimento Local Sustentável*** a relação com a política agroambiental, agricultura familiar, questões de gênero e aspectos culturais.

O segundo volume do e-book contempla 22 artigos organizados através de três seções, sendo: ***Política Econômica e Gestão Financeira***, em que são apresentados estudos principalmente relacionados a questão contábil e gestão financeira em âmbito familiar, no entanto, não deixa de apontar a relação com a política econômica, o que é tratado de forma mais ampliada através do primeiro artigo da seção voltado para o estudo do pagamento da dívida externa brasileira entre o deficit e o superavit.

Os artigos que se relacionam com a ***Cultura Organizacional*** contemplam estudos voltados para a compreensão e análise das características do mercado brasileiro, desafios e potencialidades expressas através da presença da inovação tecnológica, desenvolvimento de competências gerenciais, processos de comunicação e capital intelectual.

O e-book é encerrado com a seção ***Ensino e Pesquisa***, em que são apresentados oito artigos que abordam metodologias de pesquisa e de ensino e o uso de métodos e referenciais teóricos que contribuem para os processos de formação e desenvolvimento da ciência no Brasil.

Boa leitura a todos!

Luciana Pavowski Franco Silvestre

SUMÁRIO

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO 1 1

A ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: PROTEÇÃO DA BUROCRACIA OU DOS BUROCRATAS?

Kamila Pagel de Oliveira
Gabriel Maggi Vieira
Luana de Castro Lopes
Mariana Marcatto do Carmo

DOI 10.22533/at.ed.3862009031

CAPÍTULO 2 26

A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES NO CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS DA SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS

Izabelle Maria Santos Cária
Marconi Martins de Laia

DOI 10.22533/at.ed.3862009032

CAPÍTULO 3 39

A REDE DE ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS: COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sidiane dos Santos Alvaristo
Tiago Luiz Pereira

DOI 10.22533/at.ed.3862009033

CAPÍTULO 4 46

CUSTO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DOS ARTIGOS PUBLICADOS NO CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTO 2011 A 2015

Luciene de Souza Borges
Ricardo Neves Borges

DOI 10.22533/at.ed.3862009034

CAPÍTULO 5 59

VULNERABILIDADES E DESAFIOS DAS PESSOAS QUE VIVEM EM SITUAÇÃO DE RUA EM RONDON DO PARÁ

Ingrid Gomes Bassi
Mateus Paixão Cardoso

DOI 10.22533/at.ed.3862009035

CAPÍTULO 6 63

O IMPACTO DO FEMINICÍDIO EM GRUPOS ÉTNICOS NO BRASIL

Joelmara Furtado dos Santos Pereira
Evandro Costa Pereira
Janaína Arruda Aragão
Samara Letícia Mendonça Pereira
Franco Celso da Silva Gomes
Luzinete Pontes Brandão
Loysianne Nascimento Araújo Lopes
Givaldo de Jesus Pinheiro Lopes
Rafaela Duailibe Soares

Francisca Bruna Arruda Aragão
DOI 10.22533/at.ed.3862009036

CAPÍTULO 7 72

REFLEXÕES SOBRE VIOLÊNCIA, MASCULINIDADE E RACISMO

Wilma Lucia Rodrigues Pessoa
Nivia Valença Barros

DOI 10.22533/at.ed.3862009037

CAPÍTULO 8 86

OS AVANÇOS NAS DISCUSSÕES SOBRE VELHICE E ENVELHECIMENTO E SUA INFLUÊNCIA NOS CONCEITOS ATUAIS

Thânia Mara Kaminski Jacon
Paola Andressa Scortegagna

DOI 10.22533/at.ed.3862009038

CAPÍTULO 9 100

PERSPECTIVA MIGRACIONAL NO PARADOXO ENTRE A MOBILIDADE TRANSNACIONAL E A REPRESSÃO PELA SECURITIZAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA

Marinês Ivanowski Kochi

DOI 10.22533/at.ed.3862009039

CAPÍTULO 10 113

PRÁTICAS COMUNS DE BARGANHA: A GUERRA FISCAL ENTRE UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Edilene Mayumi Murashita Takenaka
Alan Edimilson da Silva

DOI 10.22533/at.ed.38620090310

CAPÍTULO 11 123

PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA NA SAÚDE PÚBLICA

Gabriela Perusatto Llano
Nelson José Thesing
Patrícia Luiza Schuh
Dieter Siedenberg
Sérgio Luís Allebrandt

DOI 10.22533/at.ed.38620090311

CAPÍTULO 12 138

REVISÃO SISTEMÁTICA SOBRE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Lucas Braga da Silva
Lucivania Pereira Gloria

DOI 10.22533/at.ed.38620090312

CAPÍTULO 13 147

SEGURANÇA ALIMENTAR: O DESENVOLVIMENTO ORÇAMENTÁRIO DE UMA POLÍTICA FUNDAMENTAL PARA SOCIEDADE

Eliane Vieira Lacerda Almeida
Fabiana Aldaci Lanke
Milton Leonardo Jardim de Souza
Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

DOI 10.22533/at.ed.38620090313

| | |
|---|------------|
| CAPÍTULO 14 | 160 |
| DO DEVER DE CUIDAR DA PROLE E A POSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL PROVENIENTE DO ABANDONO AFETIVO DO GENITOR | |
| Vanuza Pires da Costa Leila Rufino Barcelos Márcia Denise dos Santos Lamas Dalmaso Dhenize Maria Franco Dias Danilo Bezerra de Castro Bruno Vinícius Nascimento Oliveira | |
| DOI 10.22533/at.ed.38620090314 | |
| CAPÍTULO 15 | 172 |
| LICITAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL COM O ADVENTO DA LEI 12.349 DE 15.12.2010 | |
| Maíra Bogo Bruno Candida Dettenborn Rômulo de Moraes e Oliveira Raphael Lemes Elias Alessandro de Paula Canedo Aloisio Alencar Bolwerk | |
| DOI 10.22533/at.ed.38620090315 | |
| CAPÍTULO 16 | 181 |
| LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE SUSTENTABILIDAD | |
| Gustavo Andrés Cano Cadavid | |
| DOI 10.22533/at.ed.38620090316 | |
| CAPÍTULO 17 | 194 |
| SENTENÇAS SUBVERSIVAS: A PRESERVAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL BRASILEIRO | |
| Tarcísio Germano de Lemos Filho | |
| DOI 10.22533/at.ed.38620090317 | |
| CAPÍTULO 18 | 215 |
| LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR NO SETOR DE MINERAÇÃO: UMA ANÁLISE DO CASO SAMARCO | |
| Juliana Campos Lopes Jacques Demajorovic | |
| DOI 10.22533/at.ed.38620090318 | |
| CAPÍTULO 19 | 228 |
| GOBERNANZA EN LOS ESTADOS CONSTITUCIONALES: ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA EL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS QUE PERSIGUE LA GOBERNANZA | |
| Fernando Arcila Castellanos | |
| DOI 10.22533/at.ed.38620090319 | |
| CAPÍTULO 20 | 239 |
| ANÁLISE DE AGRUPAMENTO OBTIDOS COM A RELAÇÃO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO | |

Mácio Augusto de Albuquerque

Ramylla de Almeida Batista

DOI 10.22533/at.ed.38620090320

CAPÍTULO 21 260

O BOM DÉSPOTA E O BONAPARTISMO – O GOVERNO E A POLÍTICA COMO REPRESENTAÇÃO DO TEATRO DA ERA ELIZABETANA

Mateus Santos Borges

Maurício Rosendo Leandro dos Santos

Vanderlei Souza Carvalho

DOI 10.22533/at.ed.38620090321

CAPÍTULO 22 271

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E DESEMPENHO ELEITORAL NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2008-2012: UM ESTUDO À LUZ DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Fábio Marcelus Silva de Almeida

Lindomar Pinto da Silva

Miguel Angel Rivera Castro

Denise Ribeiro de Almeida

DOI 10.22533/at.ed.38620090322

CAPÍTULO 23 293

A IMPARCIALIDADE DO JUIZ FRENTE ÀS REDES SOCIAIS E A ARGUIÇÃO DE SUSPEIÇÃO DO MAGISTRADO

Maíra Bogo Bruno

Vanuza Pires da Costa

Leila Rufino Barcelos

Mateus Bezerra de Castro

Candida Dettenborn

Rômulo de Moraes e Oliveira

DOI 10.22533/at.ed.38620090323

DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

CAPÍTULO 24 302

A POLÍTICA AGROAMBIENTAL E O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL OSVALDO DE OLIVEIRA (RJ)

Paulo Brasil Dill Soares

Andreza Aparecida Franco Câmara

DOI 10.22533/at.ed.38620090324

CAPÍTULO 25 316

AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE TUCURUÍ - PA: UMA PERSPECTIVA PRELIMINAR CONSIDERANDO INFRAESTRUTURA, TECNOLOGIA E EMPREENDEDORISMO

Dorivaldo Rosa França

Terlys de Araújo Silva

Lilian Coelho de Freitas

DOI 10.22533/at.ed.38620090325

CAPÍTULO 26 322

O ARTESANATO COMO ELEMENTO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM ESTUDO EM

MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

Thiago de Sousa Santos

Raquel da Silva Pereira

DOI 10.22533/at.ed.38620090326

CAPÍTULO 27 328

UM ESTUDO SOBRE COOPERATIVISMO, ADMINISTRAÇÃO, GOVERNANÇA COOPERATIVA E DESENVOLVIMENTO: DESAFIOS E PRIORIDADES PARA A SUSTENTABILIDADE FUTURA

Pedro Luís Büttenbender

Ariosto Sparemberger

Matheus Nonnemacher Büttenbender

Bruno Nonnemacher Büttenbender

Giovana Fernandes Writzl

Alceu Van Der Sand

DOI 10.22533/at.ed.38620090327

CAPÍTULO 28 346

DESAFIOS DA PESQUISA DE GÊNERO NA PESCA E SUA IMPORTÂNCIA PARA A GESTÃO DE AMPs: UM ESTUDO DE CASO EM UMA COMUNIDADE DO SUL DO BRASIL

Giovanna Carla Barreto

Isabeli Cristina Gomes Mesquita

Tainah Maria de Souza Lunge

Melina Chiba Galvão

DOI 10.22533/at.ed.38620090328

CAPÍTULO 29 359

O MAPIKO DE MOÇAMBIQUE: DIÁLOGO ENTRE TRADIÇÃO E CONTEMPORANEIDADE

Mariana Conde Rhormens Lopes

DOI 10.22533/at.ed.38620090329

SOBRE A ORGANIZADORA..... 369

ÍNDICE REMISSIVO 370

A ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: PROTEÇÃO DA BUROCRACIA OU DOS BUROCRATAS?

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 14/01/2020

Kamila Pagel de Oliveira

Escola de Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho – Fundação João Pinheiro
Belo Horizonte – Minas Gerais
<http://lattes.cnpq.br/3216062751491834>

Gabriel Maggi Vieira

Escola de Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho – Fundação João Pinheiro
Belo Horizonte – Minas Gerais

Luana de Castro Lopes

Escola de Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho – Fundação João Pinheiro
Belo Horizonte – Minas Gerais
<http://lattes.cnpq.br/3226995018894512>

Mariana Marcatto do Carmo

Escola de Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho – Fundação João Pinheiro
Belo Horizonte – Minas Gerais
<http://lattes.cnpq.br/4613799631117114>

RESUMO: A estabilidade foi inserida na Constituição brasileira em 1934 em um contexto de busca por uma administração pública burocrática. A partir da década de 1990 tal benefício passou a ser questionado

no Brasil no contexto de implementação da Reforma Gerencial. Trata-se de assunto polêmico, dividindo opiniões que vão desde a defesa irrestrita à manutenção da estabilidade, tal como prevista atualmente até a defesa do fim da estabilidade para todos os servidores públicos efetivos. Nesse espectro, observa-se, o embate entre a percepção de que a estabilidade protege a burocracia de interesses políticos e a percepção de que a estabilidade na verdade protege os burocratas, dando a estes condições de defenderem seus próprios interesses, muitas vezes, contrários aos interesses da sociedade. Tal discussão é permeada ainda pelo debate entre neutralidade e politização da burocracia. A partir de um ensaio teórico busca-se com este artigo analisar as origens da estabilidade no Brasil, seus objetivos e consequências para a administração pública brasileira, bem como compreender as possibilidades de flexibilização deste benefício. Conclui-se pela necessidade de um debate democrático, no sentido de discutir a estabilidade, buscando a associação da flexibilidade com o mérito, considerando as características socioculturais do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia, Burocratas; Estabilidade; Flexibilização.

ABSTRACT: The tenure rights were inserted in the Brazilian Constitution in 1934, in a context of search for a bureaucratic public administration. Since the 90's such benefit started being questioned in Brazil during the implementation of "Reforma Gerencial" context. It is indeed a controversial subject, that divides opinions from unrestrained defense to maintain tenure rights, such as is predicted nowadays in the Brazilian legal regime, to the end of job security to all civil servants. In this scenario there is a confrontation between the perception that the tenure rights protects the bureaucracy from adverse political interests and the perception that they actually protect the bureaucrats, giving them conditions to defend their own interests, which in many occasions are opposite of the society's. Such argument is surrounded by the debate bounded by neutrality and impact of politics in bureaucracy. From a theoretical work, this article aims to analyze the origins of tenure rights in Brazil, their goals, as well as understand the possibilities for lightening that benefit and its consequences. In conclusion, there is a strong necessity of a democratic debate in order to discuss properly the job security subject, seeking associations of flexibility and merit, considering the Brazilian's sociocultural characteristics.

KEYWORDS: Bureaucracy, Bureaucrats; Tenure Rights; Job Security Lightening.

1 | INTRODUÇÃO

A estabilidade foi inserida na Constituição brasileira em 1934 em um contexto de busca por uma administração pública burocrática que se opusesse ao patrimonialismo predominante até aquele momento. Nesse sentido, tal instituto foi inserido com o objetivo de garantir a proteção da burocracia contra interesses políticos, a impessoalidade nas ações dos servidores e a continuidade do serviço público. Tal perspectiva vai ao encontro dos pressupostos da burocracia weberiana e coaduna-se com a perspectiva de separação entre a política e a administração.

A partir da década de 1990, no entanto, tal benefício passou a ser questionado no Brasil no contexto de implementação da Reforma Gerencial. A partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae), propostas de flexibilizar tal benefício passaram a ser discutidas. Neste momento, a percepção dos reformistas era de que a estabilidade, sendo concedida de forma irrestrita aos servidores públicos, gerava acomodação, desestímulo à inovação, dificultava a cobrança de resultados, além de configurar-se como um privilégio sem igual na iniciativa privada.

No Pdrae várias propostas foram apresentadas no sentido de alterar as características do emprego público no Brasil e que afetam diretamente a concessão da estabilidade, tais como: fim do regime jurídico único, utilização da disponibilidade do servidor, avaliação de desempenho insuficiente como fator de demissão e

estabilidade definida para carreiras estratégicas. Algumas dessas medidas foram implementadas, sobretudo pela Emenda Constitucional nº 19/1998, outras carecem de regulamentação.

Tal assunto, no entanto, é polêmico, dividindo opiniões que vão desde a defesa irrestrita à manutenção da estabilidade, tal como prevista atualmente no ordenamento jurídico brasileiro, até a defesa do fim da estabilidade para todos os servidores públicos. Percebe-se, portanto, a existência de perspectivas que defendem que a estabilidade protege a burocracia dos interesses políticos, mas há também percepções que defendem que a burocracia acaba por proteger os burocratas e seus interesses.

Essa temática vem permeando discussões recentes que envolvem os gastos excessivos do Estado com despesa de pessoal e a própria imagem do serviço público, muitas vezes, visto como um lócus de mordomias e privilégios, se comparado ao setor privado. No que se refere aos gastos, de acordo com o Relatório do Banco Mundial encomendado pelo Governo Federal, embora somente 12% das despesas primárias do governo federal sejam destinadas à folha de pagamento, a massa salarial agregada do setor público em todos os níveis de governo é muito alta para padrões internacionais. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a folha de pagamento do Brasil é mais alta que a de qualquer média regional de países. Em relação às despesas e receitas fiscais, a massa salarial brasileira fica um pouco abaixo das médias da América Latina e da região do Oriente Médio e Norte da África (MENA). Neste mesmo documento, ainda afirma-se que os salários no setor público agregado (federal e subnacional) são aproximadamente 70% superiores aos pagos pelo setor privado formal. Apesar de a remuneração no setor privado utilizar-se comumente de bônus de desempenho, não muito frequentes no setor público, os benefícios não salariais no setor público são altos, incluindo a estabilidade e os benefícios previdenciários (WORLD BANK, 2017).

Diante deste contexto, o presente artigo busca analisar as origens da estabilidade no Brasil, seus objetivos e consequências para a administração pública brasileira, bem como compreender as possibilidades de flexibilização deste benefício. Busca-se, com este ensaio teórico, trazer uma contribuição teórica para auxiliar na discussão a respeito do tema já que se constatou que há uma literatura nacional escassa marcada por uma lacuna temporal, desde meados da década de 1990.

2 | HISTÓRICO DA ESTABILIDADE NO BRASIL

A estabilidade surgiu no Brasil como uma garantia ao servidor público que, munido desse atributo, poderia servir ao interesse público de maneira independente,

agindo somente em função da lei. Todavia, a institucionalização desse benefício no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu de forma gradual, sendo influenciada pelo contexto histórico e social de cada momento (MACHADO e UMBELINO, 1995; NASSUNO; 1998; PACHECO, 2010; FERRÃO e OLIVEIRA, 2013).

Com o objetivo de sintetizar o histórico sobre a instituição da estabilidade na legislação brasileira, tem-se a Figura 1 que retoma desde antes da primeira Constituição do Brasil, promulgada em 1824 até pós Constituição de 1988.

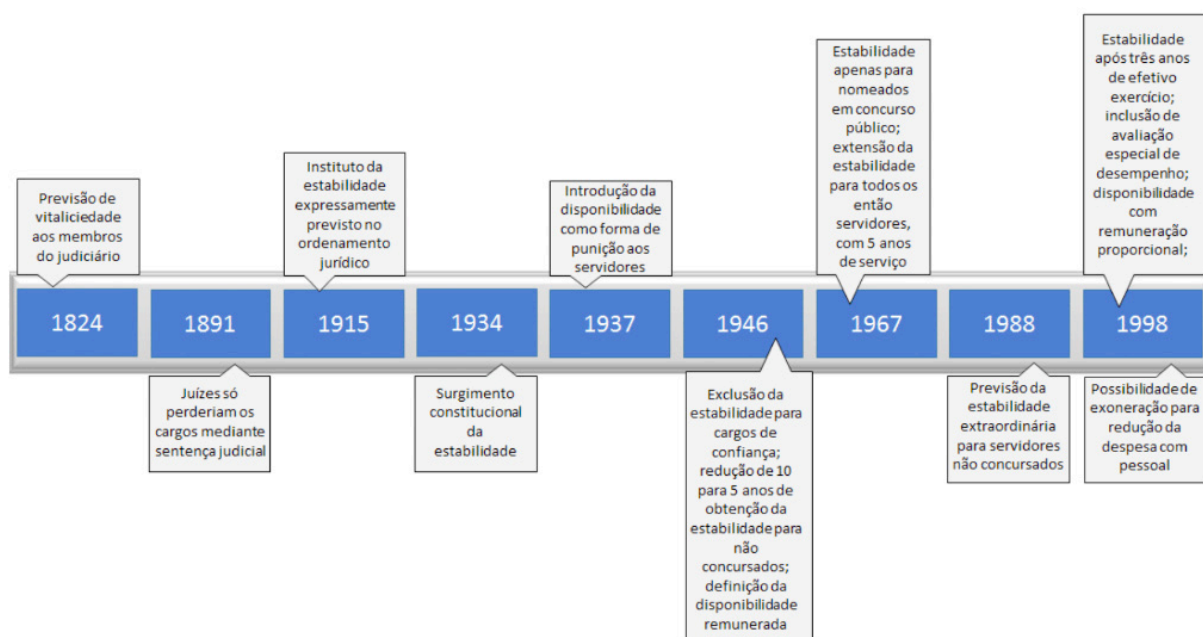


Figura 1 – Alterações legais na Estabilidade no serviço público brasileiro

Fonte: elaborada pelos autores

De acordo com a Figura 1, tem-se que os primeiros registros relativos à estabilidade no serviço público brasileiro se deram na Constituição do Império do Brasil de 1824, em que não se teve o uso do conceito “estabilidade”, mas sim a previsão de vitaliciedade dos membros do judiciário (BRASIL, 1824).

A Constituição da República do Brasil de 1891, manteve a vitaliciedade dos membros do Poder Judiciário, acrescentando, no entanto, que os juízes só perderiam o cargo mediante sentença judicial, sendo este critério mantido nas demais constituições. (BRASIL, 1891).

Foi com a Lei nº 2.924 de 1915 que o instituto da estabilidade no serviço público brasileiro foi expressamente previsto no ordenamento jurídico. O art. 125 previa que o funcionário com no mínimo dez anos de servido público federal, que não tivesse sofrido penalidades no cumprimento de seus deveres, perderia o cargo apenas em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo (BRASIL, 1915).

O surgimento da estabilidade na história constitucional do Brasil ocorreu

mediante a Constituição da República de 1934. O art. 169, dispôs que:

Os funcionários públicos depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso público de provas e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, no qual lhes será assegurada plena defesa (BRASIL, 1934).

Percebe-se que a estabilidade tal como inserida na Constituição de 1934 era concedida a qualquer servidor público, independente do ingresso via concurso público.

A inclusão da estabilidade na Constituição de 1934 está relacionada a um contexto de implementação de algumas regras do modelo burocrático, incluindo o concurso público como forma de acesso aos cargos, a definição das carreiras como organizadora da função pública e a estabilidade no serviço público (PACHECO, 2010). Tais medidas foram conduzidas pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), criado em 1936, que pelo Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938, se transformou no Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) (RABELO, 2011).

Ainda no Governo Vargas, a Constituição de 1937 não apresentou muitas novidades em relação à estabilidade, apenas introduziu a disponibilidade como forma de punição aos servidores, sendo previsto em seu art. 157, que o funcionário estável poderia ser posto em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, à juízo de comissão disciplinar que atestaria a conveniência ou o interesse público do afastamento (BRASIL, 1937).

A Constituição de 1946 apresentou diversas mudanças em relação às cartas anteriores, no que se refere à estabilidade e a outros instrumentos de alguma forma relacionados. O art. 186 estabeleceu que a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar ocorreria mediante concurso (BRASIL, 1946). Nesse momento, então, é que se institui a obrigatoriedade de concurso público no setor público brasileiro, porém, restrita ao primeiro ingresso, sendo possível mudar de cargo público sem que houvesse a realização de um novo concurso.

No que se refere à estabilidade, o art. 188 da Constituição de 1946, estabelece que passa a ser estável, depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso, o que antes se dava após dez anos de exercício, além de excluir o benefício da estabilidade dos cargos de confiança e dos de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1946). Percebe-se que ao mesmo tempo em que a Constituição de 1946 restringe a concessão da estabilidade, não a concedendo a ocupantes de cargo de confiança, acaba por ampliar o benefício, reduzindo o tempo de aquisição para os funcionários ingressantes sem concurso público.

Além disso, a Constituição de 1946 realiza uma alteração quanto à

disponibilidade do servidor, indicando em seu art. 189, parágrafo único, que o funcionário estável ficaria em disponibilidade remunerada até o seu obrigatório reaproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis ao que anteriormente ocupava, em caso de extinção de cargo público (BRASIL, 1946), não havendo mais uma conotação punitiva neste instituto, mas sendo colocado como um instrumento gerencial.

As questões relativas à estabilidade foram tratadas de forma mais restritiva pela Constituição de 1967, uma vez que garantia no art. 99, o direito à estabilidade apenas aos funcionários nomeados por concurso público, sendo estes estáveis após dois anos de exercício. Ainda, o art. 99, §1º da Constituição de 1967 estabelece que funcionários que não prestarem concursos não poderão ser efetivados ou adquirir a estabilidade (BRASIL, 1967).

No entanto, o art. 177 definiu sobre a estabilidade dos então servidores: “São estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios da Administração centralizada ou autárquica, que à data da promulgação desta Constituição, contém, pelo menos, cinco anos de serviço público” (BRASIL, 1967).

Por fim, na Constituição da República de 1988, o tratamento trazido pela Constituição de 1967 quanto à estabilidade foi mantido, prevendo a estabilidade para funcionários nomeados por concurso público após dois anos de serviço, como disposto em seu artigo 41. No entanto, mais uma vez, com o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foram previstos critérios para a estabilidade de servidores não concursados, a chamada estabilidade extraordinária, prevendo que:

Art. 19 - Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no artigo 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público (BRASIL, 1988).

A partir dessa perspectiva histórica, é possível observar que entre o período de 1934 a 1967, há uma tendência de se restringir a concessão da estabilidade, ao limita-la à parcela de servidores que tinham direito a este benefício, porém, com a presença de medidas para sua ampliação. Esta ocorreu por meio da redução do tempo para a aquisição da estabilidade e, principalmente, por meio da concessão da estabilidade a servidores que não cumpriam um dos requisitos para tal, a saber, ser titular de cargo efetivo, mas que ganharam a estabilidade por estarem no serviço público no momento de promulgação da carta constitucional que restringia a concessão. Essa situação ocorreu na Constituição de 1967 e na Constituição de 1988, sendo denominada de estabilidade extraordinária. Percebe-se a conciliação paradoxal de avanços e retrocessos no que se refere à concessão da estabilidade no serviço público brasileiro.

A última alteração que se deu no âmbito da estabilidade veio por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. Esta foi proposta no momento de tentativa de implementação de uma Reforma gerencial no Brasil, formalizada pelo PDRAE, publicado em 1995. Tal mudança fez parte da tentativa de substituir a administração burocrática e instituir a administração gerencial, inspirada em elementos do setor privado, como a definição de metas e busca por resultados. A reforma foi executada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

No que diz respeito à estabilidade, havia a percepção de que “a rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço e dificulta a cobrança de trabalho” (BRASIL, 1995, p. 27).

Nesse documento, teve-se a alteração do artigo 41 da CF/88, condicionando a aquisição da estabilidade após três anos de efetivo exercício, e não mais a dois anos, para os servidores nomeados para cargo efetivo em virtude de concurso público (BRASIL, 1998).

A EC nº 19/1998 altera ainda a redação do Art. 41, § 3º da Constituição referente à disponibilidade, instituindo a remuneração proporcional, e não mais integral.

Além disso, inclui-se no texto constitucional, em seu artigo 41, §4, a obrigatoriedade de uma avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade, que deveria ser regulamentada em legislação específica. Conforme será analisado adiante, tal regulamentação ainda não ocorreu.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 inclui ainda a possibilidade de exoneração de servidor estável por necessidade de redução de despesas com pessoal. O Art. 169, § 4º estabelece que:

Art. 169 - A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal (BRASIL, 1988).

Tal inclusão embora possa ser adotada apenas em situações excepcionais, constitui-se uma importante possibilidade de adequação do benefício da estabilidade às necessidades fiscais e orçamentárias da administração pública.

Outra questão alterada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 refere-se ao fim do Regime Jurídico Único, previsto pela Constituição de 1988, por meio do art. 39 (BRASIL, 1988). O Regime jurídico dos servidores públicos pode ser definido como o conjunto de princípios e regras que estabelecem direitos e deveres que regem a vida funcional do servidor (ARAÚJO, 2007). De acordo com a CF/88, cada

ente federativo deveria optar entre admitir apenas servidores estatutários ou apenas empregados públicos (celetistas). Com isso, visava-se por fim à convivência entre dois regimes jurídicos (celetista e estatutário) dentro do mesmo órgão ou unidade. Com base nessa redação, a Lei nº 8.112/90 definiu o estatutário como o regime a ser adotado no âmbito da União. O Regime estatutário estabelece que os servidores são admitidos sob regime de Direito Público, podem alcançar estabilidade e possuem direitos e deveres estabelecidos por lei.

No entanto, a Emenda Constitucional nº 19/1998 permitiu a utilização de mais de um regime jurídico, autorizando a admissão de empregados públicos, que seriam regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e de servidores estatutários. Contudo, o Supremo Tribunal Federal reconheceu em caráter liminar a inconstitucionalidade formal desta redação, voltando o regime jurídico único a prevalecer no ordenamento jurídico brasileiro.

Atualmente, para a aquisição da estabilidade é necessário o alcance cumulativo dos seguintes requisitos: a) aprovação em concurso; b) investidura em cargo efetivo; c) três anos de efetivo exercício no cargo; d) aprovação da avaliação especial de desempenho.

Por outro lado, conforme preveem os artigos 41 e 169 da Constituição Federal, a perda da estabilidade pode ocorrer mediante os seguintes fatores: a) sentença judicial transitada em julgado; b) processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa ao servidor; c) procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurada ampla defesa; d) necessidade de redução da despesa com pessoal.

Além dessas, no âmbito do governo federal, a Lei nº 8.112/90, em seu art. 132 estabelece que a demissão do servidor público pode ser aplicada a outros casos, tais como: crime contra a administração pública; abandono de cargo; inassiduidade habitual; improbidade administrativa; insubordinação; ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa; corrupção; acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; entre outras.

Passada a análise do histórico legal da estabilidade no serviço público brasileiro, tem-se a análise do surgimento e consequências em uma perspectiva administrativa e política.

3 | A ESTABILIDADE A SERVIÇO DE QUE(M)?

Pela análise histórica, percebe-se que a estabilidade no serviço público foi pensada no Brasil em um contexto de profissionalização da gestão, buscada na década de 1930. À luz da teoria weberiana de burocracia, buscava-se maior

eficiência e eficácia para as atividades governamentais, além do fim do clientelismo e patrimonialismo predominantes à época (ABRUCIO, 2007; RABELO, 2011).

De acordo com Weber (1963), a melhor forma de administração é a organização burocrática, pautada nos princípios da legalidade, impessoalidade, formalidade, padronização, profissionalização, hierarquia, definição clara de cargos, e, principalmente, da racionalidade.

A legalidade das ações diz respeito à criação de normas e regulamentos escritos, formalmente instituídos, a fim de evitar dualidade de interpretações nas ações dos indivíduos. A impessoalidade garante que não haja distinção entre pessoas e que os funcionários ajam conforme o cargo ocupado. A disciplina baseia-se na obediência a uma ordem impessoal. A definição clara de cargos relaciona-se à divisão de trabalho, em uma organização contínua de cargos, delimitados por normas e organizados com base no princípio da hierarquia, sendo que cada cargo inferior está sob o comando do superior. A padronização é imprescindível para que seja possível regular a conduta dos funcionários e evitar discricionariedades. A profissionalização seria garantida a partir de uma seleção de candidatos baseada em qualificações técnicas, com remuneração compatível ao cargo ocupado e um sistema de promoção baseado na antiguidade e no merecimento. Tais princípios garantiriam uma organização racional, necessária para que os processos sejam pensados de forma eficiente, adequando meios e fins, e alcançando os resultados organizacionais (WEBER, 1963).

Weber (1963; p.20) afirma ainda que “somente em determinadas circunstâncias a autoridade empregadora, especialmente nas organizações privadas, tem o direito de rescindir o contrato. Mas o funcionário é sempre livre para demitir-se”. Observa-se neste caso, o fundamento da estabilidade presente no setor público.

Para Souza (2002), a estabilidade representa um mecanismo de proteção dos servidores frente à perseguição política, de forma que, protegendo os funcionários, estaria também protegendo a sociedade, uma vez que resguarda aos burocratas o direito e dever de servir à comunidade e não a interesses políticos.

Além desse papel, a estabilidade seria garantidora da continuidade administrativa, contribuindo para a preservação da memória técnica e cultural das organizações, uma vez que impede que a troca de governo signifique a troca de todo o corpo administrativo de um Estado. Para Bonifácio (1995), uma carreira pública estável constitui uma das regras do jogo para a atuação da administração pública, já que esta transcende as sucessivas gestões dos governos, beneficiando-se de uma profissionalização e meritocracia no serviço público.

Ainda, na medida em que a administração pública é regida por princípios que não os da administração privada - que busca prioritariamente o lucro - ela precisa estar isenta de jogos políticos e troca de favores, para que consiga, assim, cumprir

seu objetivo principal: o de servir à sociedade (MACHADO e UMBELINO, 2001; SOUZA, 2002). Weber (1963; p.20) afirma que os cargos “não servem ao propósito de apropriação por parte do funcionário, mas ao de garantir o caráter puramente objetivo e independente da conduta no cargo, de modo a ser orientada pelas normas pertinentes”.

A proteção política da burocracia se torna ainda mais importante no contexto clientelista e patrimonialista do Brasil, no qual o Estado, historicamente, se torna arena de interesses pessoais, prejudicando, portanto, o atendimento pleno do interesse público. De acordo com Holanda (1995), influenciado por heranças ibéricas, desenvolveu-se no Brasil uma cultura de personalismo e patrimonialismo, rejeitando os traços de hierarquia e impessoalidade, e procurando reduzi-los ao padrão pessoal e afetivo.

Holanda (1995) desenvolve ainda o conceito de “homem cordial” que, segundo ele, é visceralmente inadequado às relações pessoais que decorrem da posição e da função do indivíduo - tais como a hierarquia, a obediência a normas abstratas e o ambiente público - dado que se relaciona, principalmente, às conseqüências de sua marca pessoal e familiar e das afinidades. Dado essa característica marcante da cultura brasileira, a burocracia e a estabilidade seriam mecanismos fundamentais para driblar os traços pessoais na conduta do servidor público, garantindo que os funcionários sejam tratados à luz do mérito, e que estejam protegidos de interesses pessoais e arbitrários das pessoas as quais estão subordinados.

Pode-se dizer que a estabilidade é inserida em um contexto no qual se pressupõe a separação entre política e administração, nos termos trazidos por Wilson (1955) e Goodnow (1900). De acordo com estes autores, a administração pública é permeada por duas funções distintas - formulação e implementação de políticas públicas -, realizadas por públicos distintos - políticos e burocratas. De acordo com Wilson (1955, p. 20) “a administração fica fora da esfera própria da política; as questões administrativas não são questões políticas. Embora determine a política as tarefas da administração, não se deve tolerar que a política manipule as repartições públicas”. Nessa percepção, é possível explicar a estabilidade como uma forma de proteção da burocracia em relação aos interesses políticos, entendendo aquela como neutra e esta como permeada por interesses particulares.

No entanto, de acordo com Rouban (2010) tem-se a politização da burocracia, em que esta é uma instituição política e não neutra como se imaginava nos séculos passados. Para este autor, a politização da burocracia pode se expressar a partir da: participação do burocrata na tomada de decisão; possibilidade de controle partidário sobre a burocracia, por meio, por exemplo, de nomeações políticas; e o envolvimento político dos burocratas que podem compartilhar, ou não, convicções com o governante, influenciando o nível de seu envolvimento e comprometimento

com as políticas públicas e interesses da sociedade.

A estabilidade, pensada como forma de proteger os burocratas dos interesses políticos, não leva em conta que os funcionários também possuem interesses próprios e estão em uma posição favorável para buscá-los acima do interesse coletivo - como os *lobbies* praticados pelos administradores - e contam com a estabilidade para assegurar a continuidade de seus trabalhos e de seus interesses. Pacheco (2010) afirma que os críticos da estabilidade tendem a ver suas vantagens como um sistema de privilégios com impactos socialmente injustos, cujo déficit é pago pelo conjunto da sociedade, via impostos.

Se por um lado, a estabilidade protegeria os burocratas da influência política, por outro lado, pode aumentar ainda mais seu poder para a concretização de interesses que podem divergir daqueles da sociedade, conferindo a estes um privilégio (BRASIL, 1995; MACHADO e UMBELINO, 2001; PACHECO, 2010, WORLD BANK, 2017).

Apesar de na teoria a estabilidade estar de acordo com os princípios meritocráticos, na prática, Souza (2002) aponta que diversos fatores acabaram por desviá-la de seus objetivos primordiais, transformando-a, em muitos casos, em instrumento de poder, acomodação, de empecilho para a eficiência do serviço público e até mesmo degradação dos serviços públicos.

Essa linha de pensamento é corroborada por diversos autores, como Bresser Pereira no Pdrae (Brasil, 1995), Barbosa (1996), Pacheco (2010) e Longo (2007) que destacam os pontos negativos advindos da estabilidade.

Para Bresser Pereira, a estabilidade aparece como um empecilho à busca de uma administração pública gerencial na medida em que sua rigidez representa um desincentivo ao trabalho e à inovação, além de dificultar a cobrança de resultados e a gestão adequada de pessoas. Além disso, o autor defende que a estabilidade, quando usada de forma inadequada, torna-se um privilégio, devendo ser eliminada, de forma a reduzir os desequilíbrios que acontecem dentro do setor público (BRASIL, 1995).

Barbosa (1996) afirma que a garantia de estabilidade dos servidores públicos como forma de defendê-los das turbulências do jogo político, mantendo-os estáveis em suas posições nas sucessivas mudanças de governo, embora representem alternativas à patronagem, ao favoritismo e à discriminação, criam uma proteção ao servidor público, podendo gerar um descompromisso do servidor com o desempenho de suas atividades. Essa situação é agravada pelo fato de que os servidores públicos, ao contrário dos políticos, não são submetidos à avaliação eleitoral. Ainda, a baixa produtividade e o reduzido grau de responsabilidade por parte dos burocratas públicos podem ser explicados pela existência de um conjunto de leis que determinam que o pagamento e a promoção sejam baseados no tempo

de serviço e não na produtividade, que os salários sejam estabelecidos de forma global e que amplas garantias de emprego abranjam todos os servidores. Essas características dificultam a apreciação do mérito e sua recompensa por ele, bem como a punição daqueles que não corroboram para o bom funcionamento do serviço público (BARBOSA, 1996).

Segundo Barbosa (1996) e Pacheco (2010), no Brasil, a aspiração radical à igualdade substantiva tende a levar à rejeição de valorização positiva do desempenho individual, distanciando-se da visão sobre mérito e desempenho, de forma que as diferenças entre indivíduos são tidas como resultados inevitáveis e indesejáveis.

Pacheco (2010, p. 292) afirma ainda que dada a necessidade de se evitar as perseguições políticas a que os trabalhadores do setor público estão sujeitos, o vínculo de trabalho foi-se constituindo como um conjunto de restrições à discricionariedade do governo – o que acabou por resultar em impedimentos concretos e constrangimentos legais a uma efetiva gestão de pessoas no setor público. A autora afirma que “os funcionários precisam ser protegidos contra atos arbitrários dos governantes. Não há menção à proteção equivalente quanto aos riscos de captura do governo pelos interesses corporativos dos funcionários”.

Por fim, estabilidade também pode ser associada à atração, para o setor público, de pessoas que não tenham o perfil para desempenhar as tarefas dessa esfera específica, na qual a questão do *ethos* público é primordial. Ferrão e Oliveira (2013) afirmam que a estabilidade é hoje fator definitivo para a grande procura por concursos públicos pela população, como meio de garantir uma situação financeira confortável. De acordo com relatório desenvolvido pelo Banco Mundial (2017), a diferença salarial entre setor público e privado, principalmente nos salários iniciais, aliada à estabilidade e aos benefícios mais generosos, atrai profissionais qualificados, ainda que estes não se utilizem de suas qualificações da melhor forma.

Chanlat (2002), porém, afirma que a natureza do serviço público não é a mesma de uma empresa privada. A primeira nos remete à embates sociais que interessam à ética do bem comum, cuja vocação é a de servir ao interesse geral e coletivo e assegurar a justiça social. É possível discutir se o fato de existir estabilidade não seria um atrativo para todos ingressarem no serviço público, inclusive para aqueles que não possuiriam *ethos* público.

Contudo, a despeito dos posicionamentos contrários à estabilidade, Souza (2002, p.95) afirma que é “necessária uma certa cautela ao responsabilizar a estabilidade pelo desempenho precário do setor público ou, até mesmo, pela falta de motivação do servidor”, uma vez que ela por si só não é causadora desses efeitos. Bergue (2010) também defende que a afirmação de que os servidores, ao adquirirem estabilidade, tornam-se acomodados representa, além de uma simplificação extremada, uma visão distorcida da realidade organizacional. Isso

porque, primeiramente, o ritmo de trabalho das organizações, independentemente se são públicas ou privadas, é ditado pela gerência, ao definir os processos de trabalho e as necessidades de recursos. Ainda, administrar não se resume a aplicar sanções. Se um funcionário não está trabalhando bem, o assunto deve ser tratado, primeiramente, como um problema de gestão, questionando: as potencialidades estão sendo bem geridas? O perfil desse funcionário é compatível com o trabalho que ele foi designado? Será que isso é só uma fase ruim que ele está enfrentando em sua vida pessoal? (BERGUE, 2010). Assim, o autor argumenta que as mazelas do funcionalismo público não se devem exclusivamente à estabilidade, sendo produzidas por diversos outros fatores.

Para Ferrão e Oliveira (2013), há um impasse entre a necessidade da estabilidade para proteção da burocracia frente à política e a fundamental eficiência do serviço público, que supostamente só seria alcançada com maior flexibilização do instituto da Estabilidade.

Assim, Longo (2007) afirma que a flexibilidade sem mérito é, na realidade, a flexibilidade a serviço de uns poucos, gerando arbitrariedade e nepotismo. Já o mérito sem flexibilidade tende a se transformar em pura antiguidade ou mero cumprimento de requisitos formais, sobrecarregando com rotinas e ineficácias as políticas e práticas de gestão das pessoas.

Há forte discussão acerca da necessidade de flexibilizar a estabilidade. De acordo com Longo (2007), as reformas da função pública realizadas ao longo das últimas décadas estão orientadas à flexibilidade. Conforme a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2001) um dos fatores que estão sofrendo alterações nos últimos anos, é a estabilidade, sendo que o emprego público estável e com muitas garantias vem sendo substituído por legislações mais flexíveis e por uma diminuição das diferenças existentes entre o emprego público e privado.

Em mais de 16 países da OCDE, as características do emprego público são muito semelhantes a do emprego privado (OCDE, 2001; OCDE, 2005). OCDE (2001, p.51) afirma que a “a grande segurança do emprego, que era reconhecida como um dos privilégios dos postos da administração, defronta-se, hoje em dia, com sérios desafios”.

No que se refere à segurança no emprego, países como Austrália, Nova Zelândia e Suíça, oferece no setor público condições alinhadas à iniciativa privada. No Canadá, Finlândia, Hungria, Noruega, Holanda e Estados Unidos a demissão é possível em condições estabelecidas (OCDE, 2001).

Porém, na América Latina, com exceção de Nicarágua e Argentina onde se verificam altos graus de correspondência entre os regimes de emprego no setor público e privado, predominam sistemas jurídicos muito distintos, como no Brasil

(OSZLAK, 2003).

Quanto à desvinculação de funcionários de carreira, esta é quase inexistente, a não ser em casos de aposentadoria ou interesse do próprio servidor, observando, de acordo com Enchebarria (2006), uma situação de rigidez nos mecanismos de desvinculação coexistente com sistemas clientelistas que registram demissões por questões políticas.

Enchebarria (2006) afirma que na Costa Rica, Chile e Brasil observa-se a aplicação de princípios meritocráticos nos processos de seleção e desvinculação, no entanto, em grande medida marcado por esta rigidez de desvinculação, sobretudo, em casos de baixo desempenho e corrupção. Na Argentina, Venezuela, México, Colômbia e Uruguai coexistem critérios de mérito com tradições clientelistas. Países como Equador, Peru, Bolívia, Panamá, Honduras e Nicarágua apresentam uma forte politização das decisões de ingresso e desvinculação.

Oszlak (2003) ainda afirma que em geral nos países da América Latina o período de aquisição da estabilidade para os servidores públicos ingressantes é relativamente baixo, não superando em média os 12 meses. Por outro lado, é incomum que exista um processo de avaliação prévia para a aquisição da estabilidade.

Diante disso e seguindo a tendência dos países da OCDE, a discussão sobre flexibilizar a estabilidade surge no Brasil na década de 1990, no contexto de Reforma Gerencial buscado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae), a partir do qual são propostas algumas medidas que tornem esses benefícios menos rígidos. De acordo com Echebarria (2006), as mudanças trazidas a partir do Pdrae, concretizadas na Emenda Constitucional nº 19/1998, trouxeram mudanças sem precedentes para a burocracia brasileira ao introduzir a possibilidade de desvinculação por excesso de gasto com pessoal, alterando um sistema de grande estabilidade.

No entanto, é importante considerar que não necessariamente as técnicas adotadas em outros países são as mais adequadas para o Brasil. Como apontam Mendonça e Kanungo (1996, p.75), “these techniques and practices which have evolved in the context of western cultural values cannot be expected to take root in the fundamentally different sociocultural environment of the developing countries”. Os autores apontam, então, que para implementar mudanças efetivas no setor público de países como o Brasil:

First, they should adopt specific strategies in order to overcome the constraints and build on the strengths of the organization’s internal work culture. Second, they need to adopt the nurturant-task leadership style and its set of empowerment strategies that is absolutely critical to the effective design and implementation, performance management, practices in the developing countries (MENDONÇA, KANUNGO, 1996, p. 75).

Tendo isso em vista e levando em conta o debate realizado na década de

1990, no contexto de Reforma Gerencial buscado pelo Pdrae, são discutidas a seguir algumas medidas que possam tornar esse benefício menos rígido no Brasil.

4 | POSSIBILIDADES DE FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

O debate acerca da flexibilização da estabilidade ganhou força no Brasil no âmbito da Reforma Administrativa de 1995. Com o propósito gerencialista, a reforma previa que o Estado deveria ser eficiente e eficaz, sendo necessária uma série de alterações em seu funcionamento (MACHADO e UMBELINO, 2001).

No âmbito da reforma havia uma percepção de que “a rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço e dificulta a cobrança de trabalho” (BRASIL, 1995, p. 26), ocasionando uma demanda por sua flexibilização.

Por flexibilidade, entende-se a possibilidade de a administração pública se dispor de mecanismos que garantam respostas e reações mais rápidas às demandas gerenciais e sociais. Envolvem mecanismos por meio dos quais se consegue que as estruturas, os processos de trabalho e as práticas de pessoal possam ser ajustadas às necessidades organizacionais. No entanto, não se trata de precarização do trabalho e nem de perda de continuidade e coesão, mas sim de possibilidade de modernização da gestão pública, tornando-a mais apta a atender aos interesses sociais.

Nesse sentido, as possibilidades de flexibilização da estabilidade perpassam não apenas a discussão sobre o fim deste benefício, mas também a implementação de outras políticas, sejam relacionadas ao regime de emprego público ou à políticas de gestão de pessoas.

As medidas propostas no Pdrae que se relacionam à possibilidades de flexibilização da estabilidade são (Brasil, 1995; Machado e Umbelino, 2001): a) possibilidade de exoneração por excesso de quadros e necessidade de adequação da despesa de pessoal; b) possibilidade de colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço; c) redefinição das carreiras exclusivas do Estado; d) fim do regime jurídico único; e e) implementação de avaliação de desempenho como critério para obtenção e manutenção da estabilidade.

No que se refere à possibilidade de exoneração por excesso de quadros, conforme discutido anteriormente, a Emenda Constitucional nº 19, estabeleceu em seu art. 169 a possibilidade de servidor estável perder o cargo, diante de necessidade de adequação da despesa de pessoal a limites estabelecidos em lei. Neste caso, seria garantida uma indenização ao servidor exonerado, sendo que os

cargos deveriam ser extintos, não podendo ser recriados em um período mínimo de quatro anos. A exoneração de servidores estáveis é obrigatoriamente precedida da redução de cargos em comissão e funções de confiança e da exoneração dos servidores não estáveis. Trata-se de uma medida de alto custo político, haja vista nunca ter sido utilizada no âmbito do poder executivo federal, no entanto, não deixa de ser uma flexibilização dos benefícios a ser aplicada em casos de necessidade de redução de despesas.

Quanto à possibilidade de colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço, conforme discutido anteriormente, tratou-se da substituição da remuneração integral do servidor posto em disponibilidade. A disponibilidade poderia ser utilizada como um importante instrumento de adequação de quadros no serviço público brasileiro, sobretudo, nos casos em que o cargo público for extinto e considerado não mais necessário à administração pública. Trata-se de uma adequação gerencial sem caráter punitivo e que poderia ser utilizada nos casos em que, por exemplo, o uso de determinada tecnologia torna obsoleta determinada função. Por certo que o aproveitamento do servidor é difícil de ser realizado, pois se houve extinção de determinado cargo por desnecessidade, possivelmente, não haverá cargo compatível em termos de função desempenhada ou este também deveria ser declarado extinto. No entanto, conforme estabelecido na referida Emenda, a disponibilidade ainda pode ser um instrumento melhor utilizado pelo poder público, como uma ferramenta de adequação da força de trabalho que se configuraria como alternativa à exoneração por excesso de quadros. Essa medida ao mesmo tempo em que mantém uma proteção ao servidor, concedendo-lhe uma remuneração proporcional, reduz os custos para a administração pública.

Quanto à possibilidade de definição das carreiras exclusivas de Estado, trata-se de uma proposta relacionada à estabilidade já que apenas a estas haveria o impedimento de exoneração por excesso de quadros, criando níveis de estabilidades distintos, a depender da natureza da carreira. De acordo com o Pdrae, as carreiras de Estado estariam mais diretamente relacionadas ao núcleo estratégico e às atividades exclusivas (Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social básica), mantendo o regime estatutário predominante apenas nestas áreas (BRASIL, 1995). No entanto, apesar de concordar que o núcleo estratégico que as atividades essenciais do Estado deveriam ter um status diferenciado, Abrucio (2007) afirma que o Pdrae utiliza-se de um conceito muito restrito de carreiras estratégicas de Estado, esquecendo-se de funções importantes para a administração pública. Além disso, a definição de carreira estratégica pode ser bastante variável se considerados os âmbitos federal, estaduais e municipais, tornando arriscada uma definição única dessas carreiras. Dessa forma, essa medida

embora constitua-se como uma possibilidade de flexibilidade, possui desafios em relação à própria definição do que seriam as carreiras de estado, além da possibilidade de captura do estado por determinados grupos corporativos, quando da definição destas carreiras. Tal medida, portanto, exigiria um debate amplo e democrático a respeito de quais seriam essas carreiras e seus diferenciais em relação às demais carreiras. Talvez, em função deste desafio este debate não promoveu nenhuma alteração legal.

Quanto ao fim do regime jurídico único, conforme discutido anteriormente, a Emenda Constitucional nº 19/1998 permitiu a volta da contratação de servidores celetistas e, portanto, a conjugação de servidores públicos com e sem estabilidade na administração pública. No entanto, com o fim do Regime Jurídico Único, tal alteração foi revogada pelo Supremo Tribunal Federal pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2135.

O texto da Reforma Gerencial traz que o Regime Jurídico Único surgiu sob o argumento de ser uma resposta ao clientelismo do serviço público, como um meio para tentar preservar a administração, evitar a utilização política dos cargos e promover a valorização por meio da proteção ao servidor (BRASIL, 1995). No entanto, segundo o Pdrae, a instituição do RJU pela CF/88 levou a um retrocesso burocrático sem precedentes:

Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado (BRASIL, 1995, p. 21).

Pacheco (2010) corrobora essa percepção quando afirma que o mecanismo do RJU aumenta a rigidez do sistema público, uma vez que todos os funcionários têm as mesmas proteções e os mesmos direitos, independentemente da função que desempenham. Machado e Umbelino (2001) também apontam que com o fim do RJU, foram desconsideradas as diferenças entre as várias atividades estatais, bem como as diferenças de natureza jurídica entre as fundações e a administração direta, uma vez que a primeira foi idealizada para terem maior agilidade e flexibilidade na gestão de pessoas, característica engessada pelo regime estatutário obrigatório e geral. Marconi (2010) também afirma que a implantação do regime jurídico único, criou uma rigidez nos regimes de trabalho na administração pública, havendo a necessidade de se pensar vínculos alternativos ao regime estatutário que sejam mais flexíveis. Esse autor avalia que a rigidez do regime estatutário acaba por ocasionar um uso excessivo de regimes precários de contratação. Nas palavras de Marconi (2010, p.232):

a impossibilidade formal da adoção de outro regime de contratação distinto do estatutário (ao qual a estabilidade está associada) parece levar os governos

a adotarem soluções contratuais que, na verdade, tornam mais precárias as relações de trabalho que em um regime intermediário que porventura fosse previsto pela legislação e previsse um vínculo não permanente. A complexidade e a variedade das atividades desenvolvidas pelo Estado requerem a existência de regimes de trabalho alternativos.

Sendo assim, o fim do Regime Jurídico Único permitiria a flexibilização da estabilidade uma vez que nem todos os servidores públicos estariam vinculados ao sistema estatutário que confere estabilidade irrestrita.

Oszlak (2003) afirma que há uma tendência na Administração Pública de diferentes países de ampliar a proporção de pessoas em regime de livre contratação, regime este característico do emprego privado. Echebarria (2006), por sua vez, afirma que a flexibilização do trabalho mediante contratos é um elemento inovador em qualquer burocracia, no entanto, para que esse sistema funcione com bases técnicas e não implique a utilização de força de trabalho vulnerável, o planejamento da força de trabalho precisa ser eficaz, estabelecendo regras claras para os contratos e para os resultados esperados da gestão.

Tal como a discussão sobre carreiras de estado, a definição sobre quais regimes utilizar em cada situação deveria passar por um debate amplo e democrático no sentido de evitar precarização do regime de emprego público no Brasil.

Por fim, foi proposta do Pdrae a flexibilização da estabilidade em função de insuficiência de desempenho de servidor público, que deveria ser regulamentada em lei complementar. Assim, a Emenda Constitucional nº 19 dispõe sobre a possibilidade de o servidor público estável perder o cargo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1988).

Apesar de ter sido introduzida uma nova possibilidade de demissão ao funcionalismo público, que implicaria, em teoria, na garantia de maior eficiência no serviço público, passados 20 anos, ainda não foi aprovada a lei complementar que regulamenta o assunto. Isso demonstra que, na realidade, não houve a flexibilização, uma vez que o mecanismo disposto não pode ser de fato utilizado.

Atualmente, tramitam no Congresso Nacional, concomitantemente, dois projetos de regulamentação a serem votados, e que, se aprovados, permitirão a aplicação da flexibilização da estabilidade por meio da demissão por insuficiência de desempenho, sendo eles o Projeto nº 248/1998 e o nº 116/2017. O projeto 248/1998, é de autoria do poder executivo e teve como relator o Deputado Federal Luciano Castro (PR/RR). De acordo com a tramitação do projeto disponível no site da Câmara, ele esteve em discussão no plenário, de forma mais ativa, ao longo de 1999, o que coincide com o período de publicação da Emenda Constitucional. Entre 2000 e 2007 o PL foi apreciado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). Em 28/11/2011, o PL voltou ao plenário, a partir do requerimento de inclusão na Ordem do Dia, sem que houvesse novas atualizações

por seis anos. Em 08/09/2017, um novo requerimento foi realizado, trazendo, mais uma vez, o projeto para discussão.

Ao contrário de seu antecedente, o PL 116/2017 propõe a aplicação da avaliação de desempenho aos servidores públicos de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma pormenorizada. Em se referindo a sua tramitação no Congresso, o projeto ainda é bastante recente, é de autoria da Senadora Maria do Carmo Alves, do Democratas de Sergipe, e nos últimos meses sua movimentação foi referente a proposição de emendas e pedidos de parecer da Comissão de Assuntos Econômicos e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, ainda em espera para aprovações.

Percebe-se uma evolução do PL de 1998 em relação ao de 2017, já que este apresenta maior preocupação com os critérios utilizados e uma tentativa mais completa de aproximar o que é refletido na avaliação com a realidade organizacional e de atuação do servidor.

A regulamentação da avaliação de desempenho como critério para perda da estabilidade talvez seja uma das soluções mais viáveis e menos custosa de ser implementada no serviço público brasileiro e certamente traria impactos significativos, desde o período de estágio probatório, momento no qual o servidor deveria estar a prova no sentido de analisar a adequação de seu perfil, comportamento e desempenho para a permanência no serviço público. Durante esse período quem for aprovado em concurso público deve ser submetido a avaliação das aptidões no desempenho das atividades que lhe são inerentes (MACHADO e UMBELINO, 2001), antes que lhe seja conferido o benefício da estabilidade.

De acordo com Oszlak (2003), em vários países da América Latina, a aquisição da estabilidade ocorre por simples transcurso de tempo, não havendo uma avaliação efetiva de seu desempenho. Isso ocorre em países como Guatemala, Honduras, Venezuela, Argentina e Brasil. De acordo com Orsi e Silva (2010, p. 215), é muito comum no setor público brasileiro, a prática da leniência ou superavaliação, trazendo impactos negativos para a organização. Nas palavras dos autores:

Mesmo durante o estágio probatório, único período durante o qual os que não atingem o desempenho necessário podem ser demitidos, a avaliação não é realizada satisfatoriamente, como sugere a ínfima quantidade de demissões durante e ao final desse momento.

Moraes e Coelho (2018) afirmam ainda que no Brasil os processos de gestão de pessoas relativos ao ingresso no serviço público padecem de uma desintegração, a partir da qual se percebe uma falta de alinhamento entre o desenho e planejamento dos cargos públicos, os processos de recrutamento e seleção, o acompanhamento dos ingressantes no serviço público e o monitoramento do desempenho e sua relação com o estágio probatório.

Sendo assim, a regulamentação da avaliação de desempenho como critério que permita a demissão do servidor efetivo torna-se medida necessária não apenas para flexibilizar a estabilidade, mas também para alcançar melhores resultados no âmbito da administração pública brasileira.

Ferrão e Oliveira (2013) afirmam que para conciliar a eficiência necessária ao serviço público com a estabilidade, é fundamental utilizar-se dos métodos de Avaliação de desempenho. Souza (2002) defende que, para que se possa avaliar o real impacto da estabilidade e possíveis estudos para a flexibilização desse dispositivo, com base estrita no mérito e no desempenho, os atuais sistemas de avaliação de desempenho devem ser legitimados com plena participação dos servidores.

Além disso, é importante destacar que a avaliação de desempenho não deve ser realizada como uma iniciativa isolada, sua legitimação depende, por exemplo, de processos administrativos realmente efetivos, instituição de mecanismos de controle adequados e investimento na formação gerencial das chefias responsáveis pelas avaliações (MACHADO e UMBELINO, 2001). Nassuno (1998, p.4) segue na mesma linha ao propor que:

a demissão por insuficiência de desempenho não é uma proposta isolada, mas complementa outras medidas voltadas para o fortalecimento dos quadros efetivos do Estado, que incluem a criação de gratificações associadas ao desempenho de atividades estratégicas e uma política específica para a capacitação e valorização dos servidores

Dessa forma, percebe-se a importância da utilização de métodos adequados de avaliação de desempenho, superando desafios relacionados a: excesso de paternalismo na concessão das notas; notas elevadas e uniformizadas independentes do desempenho realmente apresentado pelo servidor, dentre outros. Essa, no entanto, constitui uma importante possibilidade de flexibilização, garantindo o direito do servidor, sem precarizar o vínculo com a administração pública.

Podem ser considerados empecilhos à flexibilização, além da questão referente aos aspectos culturais do Brasil, discutidos anteriormente, o debate acerca da isonomia no setor público e do direito adquirido. O primeiro “busca invalidar qualquer medida diferenciada e específica para uma categoria, ou estendê-la a todos os funcionários quando a medida é vantajosa” (PACHECO, 2010, p. 284), de forma que a adoção, por exemplo, da estabilidade vinculada a carreiras estratégicas seja uma medida mais difícil de ser aplicada, uma vez que seria um privilégio diferenciado para determinadas classes do funcionalismo.

Independente do mecanismo de flexibilização a ser adotado, é essencial que ele seja legítimo por parte dos servidores, e principalmente por parte da sociedade. É fundamental levar em conta como se dará a implementação desse mecanismo,

que deve pautar-se não em uma simples imposição legal, mas em um debate profissional e técnico, à respeito das possibilidades de mudança desse benefício. Como aponta Grindle (2010, p. 4), “implementation, not law, determines the persistence of patronage and shapes the characteristics of emergent career services”. Dessa forma, é necessário adotar mecanismos que garantirão a conscientização dos envolvidos, a internalização das mudanças legais e, conseqüentemente, os resultados esperados de melhoria do serviço público.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate acerca da estabilidade no serviço público brasileiro, bem como sua possibilidade de flexibilização está inserido no âmbito da Reforma gerencial buscada no Brasil na década de 1990. No entanto, desde então pouco se discute academicamente a respeito dessa temática tão relevante para o setor público.

Esse artigo teve como objetivo promover o resgate histórico acerca da Estabilidade e discutir de forma acadêmica as possibilidades de flexibilização deste instituto. Buscou-se analisar a percepção de diferentes autores, sendo que alguns associam a estabilidade à proteção da burocracia contra a influência política e à necessidade de continuidade e impessoalidade nas ações e políticas públicas. Outros, no entanto, afirmam que a estabilidade traz conseqüências danosas ao serviço público, tais como a desmotivação e acomodação dos servidores, além de representar privilégio e corporativismo.

Dado que as últimas eleições presidenciais foram marcadas por um desgaste na imagem do serviço público, este visto como um lócus de privilégios e mordomias, acredita-se que é necessário pensar sim na flexibilidade da estabilidade, no entanto, de forma responsiva e principalmente resguardando a qualidade e continuidade do serviço público. É preciso flexibilizar aquilo que protege excessivamente o servidor, mas resguardar o que protege os serviços públicos e a sociedade.

Nesse espectro observa-se, portanto, o embate entre a percepção de que a estabilidade protege a burocracia de interesses políticos e a percepção de que a estabilidade na verdade protege os burocratas, dando a estes condições de defenderem seus próprios interesses, muitas vezes, contrários aos interesses da sociedade.

Diante do exposto, é possível afirmar que a estabilidade possui objetivo fundamental na busca de uma administração pública impessoal, eficiente e que atenda aos interesses públicos, no entanto, tal como prevista atualmente no ordenamento jurídico brasileiro, esse mecanismo produz efeitos indesejáveis e alcança um número exacerbado de servidores, sendo necessária uma revisão das formas de aquisição e manutenção deste benefício.

A estabilidade não pode e não deve ser vista como um instrumento que garanta privilégios aos burocratas. Tampouco deve ser vista como um direito individual do servidor, mas sim um mecanismo aplicado para garantir que os interesses sociais serão atendidos. Para tanto, acredita-se ser necessário pensar mecanismos de flexibilização deste benefício que não necessariamente perpassam pelo fim da estabilidade, mas sim pela possibilidade de utilizar este instrumento a favor da sociedade.

Neste caso, é possível pensar na regulamentação de uma avaliação de desempenho efetiva que auxilie em tal intento, garantindo a qualidade da atuação dos servidores públicos, sem, portanto, precarizar o emprego público. Defende-se neste caso, a flexibilização da estabilidade de forma a garantir que os desiguais sejam tratados de forma desigual, garantindo equidade na gestão de pessoas. Assim, a estabilidade não pode ser considerada um benefício irreversível, concedido a todos indiscriminadamente, pois neste caso não é a burocracia quem ganha, mas sim os burocratas e ainda aqueles menos comprometidos, já que os mais comprometidos estão protegidos não apenas pela estabilidade, mas, também, pela qualidade do trabalho que desempenham.

Para além da avaliação de desempenho, acredita-se ser necessária também a discussão sobre quais carreiras públicas realmente carecem de estabilidade, no sentido da garantia da impessoalidade, avançando na definição sobre carreiras exclusivas e estratégicas de Estado. Por fim, tem-se a necessidade de amadurecer a discussão e consolidar a possibilidade de uso da disponibilidade do servidor e da exoneração em caso de excesso de despesa de pessoal.

Percebe-se, no entanto, que a discussão sobre flexibilizar a estabilidade não deve ocorrer de forma isolada, mas sim integrada a outras perspectivas de gestão de pessoas, inclusive no investimento à qualificação dos gestores públicos, em grande medida responsáveis pelo acompanhamento dos servidores.

Conforme Longo (2007) a flexibilidade sem mérito é, na realidade, a política em favor de poucos, permitindo a apropriação do público pelo privado, a arbitrariedade e o nepotismo; no entanto, o mérito sem flexibilidade tende a se transformar em antiguidade e formalismo, tornando as políticas de gestão de pessoas ineficazes e injustas.

Ressalta-se, portanto, a necessidade de um debate democrático e que envolva a sociedade e os servidores públicos, no sentido de discutir a estabilidade, buscando a associação da flexibilidade com o mérito, considerando as características socioculturais do Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L.F. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa: p. 67-86. 2007.

ARAÚJO, F. D. **Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, p. 159-164, jan. 2007.

BARBOSA, L.. **Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 120, n. 3, set-dez. 1996.

BERGUE, S.T. **Gestão de pessoas em organizações públicas.** 3. ed. Caxias do Sul, RS: Educus, 2010.

BONIFACIO, J. A. **La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación.** Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, n. 4, July, 1995.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil.** Rio de Janeiro, 1824. Senado Federal. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso 03/04/18.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso 03/04/18.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm . Acesso 03/04/18.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm . Acesso 03/04/18.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1946. . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm . Acesso 03/04/18.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm . Acesso 03/04/18.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso 03/04/18.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 2.924**, de 5 de Janeiro de 1915. Fixa a despesa geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o axercicio de 1915. Rio de Janeiro: RJ. 1915. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2924-5-janeiro-1915-574326-publicacaooriginal-97490-pl.html>>. Acesso 15/05/2018.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dez. de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos

civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, Brasília, DF, dez 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso 15/05/2018.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: [s.n.], 1995.

BRASIL. **Projeto de Lei complementar do Senado nº 116**, de 2017. Dispõe sobre a avaliação periódica dos servidores públicos da União, Estados e Municípios, e sobre os casos de exoneração por insuficiência de desempenho. Brasília, DF. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdlegetter/documento?dm=5237921&ts=1543008552669&disposition=inline>>. Acesso 12/07/2018.

BRASIL. **Projeto de Lei complementar do Senado nº 248**, de 1998. Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/plp248.htm>. Acesso 11/07/2018.

CHANLAT, J. F. **O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos**. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

FERRÃO, M. O.; OLIVEIRA, D. C. D. **O instituto da estabilidade do servidor público frente ao princípio constitucional da eficiência**. Revista Eletrônica de Iniciação Científica, Itajaí, v. 4, n. 3, p. 888-906. 2013.

GOODNOW, F. J. **Politics and Administration: A Study in Government**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. 1900.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KOLDO Echebarría, ed., **Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA. 2006.

LONGO, F. **Mérito e Flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: Fundap, 2007.

MACHADO, E. M.; UMBELINO, L. M. **A questão da estabilidade do servidor público no Brasil: perspectivas de flexibilização**. Brasília. (Enap: texto para discussão). 2001.

MARCONI, N. **Radiografia do emprego público no Brasil**. In: ABRUCIO, F.L; LOUREIRO, M.R; PACHECO, R. S. Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. São Paulo: Editora FGV. 2010.

MENDONÇA, Manuel; KANUNGO, Rabindra N. **Impact of culture on performance management in developing countries**. International Journal of Manpower, v.17, pp, 65-75. 1996.

MORAES, L. L.; COELHO, F. S. **(des)integração entre subsistemas de ingresso no serviço público: análise de uma carreira do ciclo de gestão**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 23, n. 75, 3-27, maio/ago. 2018.

NASSUNO, M. **Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios**. Brasília. (Enap: texto para discussão). 1998.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Modernizando o emprego público no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília 56 (4): 419-428. Out/Dez. 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). PUMA.

Recent developments and future challenges in human resource management in OECD member countries background paper by the secretariat. Paris, July 2001.

ORSI, A.; SILVA, C. **Gestão do desempenho no setor público: um panorama das dificuldades e alternativas para seu tratamento.** In: Mérito, Desempenho e Resultados. São Paulo, 2014.

OSZLAK, O. **El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros.** ECHEBARRÍA.: Temas para un diálogo. Red de Gestión y Transparencia de la Policia Pública. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

PACHECO, R. S. **Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil: desafios para o Estado democrático do século XXI.** In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. Burocracia e política no Brasil. São Paulo: Editora FGV, 2010.

RABELO, F.L. **O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945).** Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Vol. 3 Nº 6. 2011.

ROUBAN, L. **Politização da administração pública.** In: PETERS, G.; PIERRE. Administração Pública Coletânea. São Paulo: Editora UNESP. 2010.

SOUZA, T. C. P. D. **Mérito, estabilidade e desempenho:** influência sobre o comportamento do servidor público. 2002. 123f. Dissertação de mestrado em administração pública e de empresas. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2002.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia.** 5. ed. JC Editora. 1963.

WILSON, W. **The study of administration.** *Political Science Quarterly*, v.2, n.1, 197-222.1887.

WORLD BANK. 2017. **A fair adjustment : efficiency and equity of public spending in Brazil: Volume 1 - Overview (English).** Washington, D.C. World Bank Group. Available in <http://documents.worldbank.org/curated/en/643471520429223428/Volume-1-Overview>.

A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES NO CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS DA SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 03/12/2019

Izabelle Maria Santos Cária

Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte – Minas Gerais

<http://lattes.cnpq.br/9148691337327599>

Marconi Martins de Laia

Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte – Minas Gerais

<http://lattes.cnpq.br/1741540398103596>

RESUMO: As informações criadas e utilizadas pelo setor público devem ser efetivamente gerenciadas. No poder Executivo do Estado de Minas Gerais, observavam-se esforços direcionados ao estabelecimento de leis e sistemas para realização da gestão documental, mas sem sucesso. A análise de novas alternativas para a gestão eletrônica de documentos levou à adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Entretanto, indagava-se o risco de que tal solução novamente não fosse efetiva. Este trabalho tem por objetivo analisar o processo de implantação do SEI, especificamente no Centro de Serviços Compartilhados (CSC) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG). Trata-se de uma pesquisa descritiva, com abordagem

qualitativa, baseada no levantamento da legislação associada à gestão documental e na realização de entrevistas com os principais atores envolvidos no processo. Utiliza-se como eixo teórico a perspectiva neoinstitucionalista, já que arranjos institucionais representam papéis chave na adoção de uma tecnologia. Os resultados obtidos demonstram a existência de elementos que sustentaram a implantação do SEI no CSC e que o próprio sistema pode ser entendido como um instrumento de institucionalização da política de gestão documental.

PALAVRAS-CHAVE: SEI-MG; Gestão de documentos; Sistemas de Gestão Eletrônica de Documentos; Arranjos institucionais; *Software*.

IMPLEMENTATION OF THE ELECTRONIC INFORMATION SYSTEM IN THE SHARED SERVICES CENTER OF MINAS GERAIS' PLANNING AND MANAGEMENT STATE SECRETARIAT

ABSTRACT: Information created and used by the public administration must be effectively managed. In the public administration of Minas Gerais, there were efforts to establish laws and systems for document management, but they didn't find positive results. The analysis of

new alternatives of electronic document management systems led to the adoption of the Electronic Information System (SEI). However, it is importante to inquire the risk that this solution is again not effective. This paper aims to analyze the process of implementation of the SEI, specifically at the Shared Services Center (CSC) of the Minas Gerais' Planning and Management State Secretariat (SEPLAG-MG). This is a descriptive research, with a qualitative approach, based on the survey of the legislation associated with document management and interviews with the main actors involved in the process. The neoinstitutionalist perspective is used as a theoretical axis, since institutional arrangements play key roles in the adoption of a technology. The results show the existence of elements that supported the implantation of SEI in the CSC and that the system itself can be understood as an instrument of institutionalization of document management policy.

KEYWORDS: SEI-MG; Document management; Electronic Document Management Systems; Institutional arrangements; Software.

1 | INTRODUÇÃO

A explosão de dados criados e utilizados pelo setor público demanda alternativas que permitam o gerenciamento da informação: um documento viabiliza e comprova, tanto para a Administração Pública, quanto para a própria sociedade, a execução dos processos administrativos. Tal perspectiva ganha ainda mais relevância a partir da reflexão sobre a necessidade de transparência e eficiência dos serviços prestados. No Estado de Minas Gerais não é diferente.

No ano de 2015, a Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG) realizou um Plano Diretor de TI. Através do instrumento, identificou a urgência dos órgãos e entidades do Estado mineiro pela adoção de um sistema de gestão eletrônica de documentos. A partir de então, os esforços foram direcionados para a busca por soluções nesse sentido. Dentre as diretrizes para a investigação das alternativas encontrava-se a perspectiva de identificação daquelas já desenvolvidas pelo setor público. Ademais, a necessidade de um sistema que eliminasse a produção documental física. Tais características foram encontradas no Sistema Eletrônico do Informações (SEI), um *software* desenvolvido e implementado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) em 2009 e cedido gratuitamente aos demais órgãos e entidades públicos.

Um dos primeiros locais em que a implantação foi feita no Executivo mineiro foi no Centro de Serviços Compartilhados (CSC) da SEPLAG-MG. Apesar de a política de gestão documental datar do ano de 2011 (MINAS GERAIS, 2011), e a despeito de o próprio CSC ter buscado desenvolver soluções de tecnologia da

informação e comunicação (TIC) para a transação eletrônica de processos, a gestão de documentos não havia se efetivado. A partir do momento em que se vislumbrou a adoção do SEI, o CSC se prontificou como uma das primeiras unidades a implantá-lo para a totalidade dos seus processos. Entretanto, indagava-se sobre o risco de tal solução ser vista como uma alternativa miraculosa: embora o SEI representasse um cenário de ricas possibilidades, grande parte das discussões teóricas e práticas sobre os benefícios e potencialidades das TICs estão fundamentadas numa lógica voluntarista que guarda certo imperativo tecnológico. O que se percebe da prática é que, em diversas situações, os efeitos do uso das TICs são complexos e geram resultados imprevisíveis. Assim sendo, o estudo da implantação de tecnologias, incluindo *softwares*, não deve se restringir aos componentes de natureza técnica. Pode-se, buscar, por exemplo, a compreensão dos fatores institucionais que afetam o processo de adoção de novas tecnologias.

As instituições dão forma ao processo de utilização de TICs e acabam agindo como elementos de catalisação ou de arrefecimento de suas implantações (LAIA *et al*, 2011). Esta premissa orientou a escolha do institucionalismo como eixo conceitual do atual trabalho. A partir de então, como contribuição teórica, entende-se o ensejo de extrapolar uma perspectiva puramente tecnicista para análise da efetiva implantação de um sistema, de modo que se possa investigar não somente quais elementos sustentam a utilização de um *software*, como também se tal ferramenta poderia ser percebida como um instrumento para a institucionalização de uma política.

Diante do exposto, define-se como objetivo central analisar o processo de implantação do SEI no CSC. Para tanto, entende-se como objetivos específicos: (1) compreender os aspectos que precederam a incorporação do SEI no Estado e a gestão da implantação do SEI no contexto de Estado; e (3) identificar os elementos organizacionais que solidificam a implantação do SEI no CSC.

2 | ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Instituições podem ser entendidas como sistemas simbólicos compostos por elementos regulatórios, normativos e cultural/cognitivos que produzem estabilidade e significado em um dado contexto social ao determinar as regras do jogo a serem observadas por um conjunto de atores. Assim, estabelecem padrões legítimos de comportamento e manipulam um conjunto de sanções – recompensas e punições – com o propósito de influenciar o comportamento dos agentes em um jogo político (SCOTT, 2001). Além das instituições, institucionalização também é um conceito importante neste trabalho e pode ser entendida como o processo por meio do qual um arranjo institucional ou uma ordem social se torna aceita

e legitimada (ZUCKER, 1991). Para Jepperson (1991), uma instituição se torna plenamente “institucionalizada” ou estabelecida quando apresentar altos custos de entrada para ser discutida ou não “obedecida” por um conjunto de atores: o grau de institucionalização será considerado baixo num contexto em que as recompensas (*payoffs*) são insuficientes para o cumprimento dos papéis determinados aos atores e não há mecanismos de garantia de aplicação (*enforcements*) para assegurar a vigência das instituições.

As instituições provocam o surgimento de desenhos ou arranjos institucionais: um modelo dentro de um contexto específico que promove um conjunto de resultados (GOODIN, 1996). Assim, parte-se da definição da implantação do SEI como um instrumento responsável pelo fornecimento dos elementos regulatórios que fomentariam a criação de um desenho institucional capaz de produzir um conjunto de resultados (OFFE, 1996) que tornariam o gerenciamento eletrônico de documentos no CSC algo mandatário. O desenho institucional também é fundamental para garantir a legitimidade de uma instituição, na medida em que seu desenho desperte a lealdade e aceitação dos indivíduos, mesmo que inconsciente (DIMAGGIO e POWELL, 2012).

A necessidade de que as regras sejam acompanhadas por elementos que viabilizem seu cumprimento corresponde a uma perspectiva frequentemente associada ao uso de TICs. Entretanto, observa-se que as discussões de implantação de *software* são focadas predominantemente em uma lógica tecnicista: como se a tecnologia, por si só, conduzisse determinada organização a uma maior produtividade. No que diz respeito ao processo de implantação de um sistema, este não apenas compreende a interação de diferentes atores, como também envolve o entendimento sobre a diversidade de seus papéis e objetivos. No contexto do setor público, percebe-se ainda a necessidade de se efetivar e legitimar sua adoção como uma nova política. A necessidade de ir além da perspectiva tecnicista se justifica por ela negligenciar aspectos relativos à dificuldade de se alterar uma trajetória após a definição de determinadas ações. Desta forma, entende-se que arranjos organizacionais, institucionais e de rede representam papéis chave na adoção da tecnologia (FOUNTAIN, 2005).

Em relação aos arranjos institucionais, a teoria neoinstitucional traz reflexões a respeito da maneira pelas quais um desenho institucional pode afetar o uso da TIC no cenário da Administração Pública. As instituições podem respaldar ou constranger as ações dos atores, de modo a torná-los mais ou menos capazes de agirem de acordo com as regras prescritas. A teoria neoinstitucional da escolha racional ainda acrescenta que os atores adotam posturas utilitárias para maximizarem suas preferências, valendo-se frequentemente de estratégias e de um número significativo de cálculos (HALL e TAYLOR, 2003), sendo estes viabilizados

pelas próprias instituições ao estruturarem as interações (SHEPSLE, 2008). Um ator obedece uma instituição quando percebe que o custo de fazê-lo é menor que o custo de não fazê-lo (DIMAGGIO e POWELL, 2012). Como dito anteriormente, as instituições, portanto, poderiam ser compreendidas como “regras do jogo”, responsáveis por conduzir o comportamento dos atores e suas escolhas.

Desta forma, compreende-se o papel dos arranjos institucionais no desenvolvimento de qualquer política ao levantar reflexões não somente a respeito da viabilidade de sua execução, como também sobre os incentivos dos atores nela envolvidos. Em relação à implantação de um *software* como meio para a institucionalização de uma política de gestão documental não é diferente.

3 | O MODELO DE ANÁLISE

Ressalta-se o conceito de instituição adotado para a presente pesquisa: uma instituição pode ser definida como um conjunto de regras invariáveis frente às preferências e expectativas dos indivíduos. Assim, observa-se sua resiliência tanto em termos temporal, quanto em relação aos fatores humanos, principalmente a partir do momento em que incorpora estruturas de significado de determinada organização. Ademais, destaca-se que a perspectiva adotada sobre a temática neoinstitucional foi a vertente referente à escolha racional, que permite a reflexão sobre as dinâmicas dos custos de transação que orientaram as tomadas de decisões a partir do estabelecimento da implantação do SEI.

Para estudar em que medida a implantação do SEI permitiu a institucionalização de políticas e procedimentos de gestão documental no CSC, foi elaborado um modelo de análise a partir da literatura estudada: a Figura 1 busca ilustrar as categorias analíticas utilizadas para orientação do trabalho, identificando (a) *Decreto nº 47.228*, como instrumento que determina o uso do SEI como sistema oficial para “formação, instrução e decisão de processos administrativos eletrônicos” (MINAS GERAIS, 2017a; art. 1º); e a (b) *implantação e uso do SEI*, como o passo inicial para a (f) *institucionalização de uma política de gestão documental no CSC da SEPLAG-MG*.

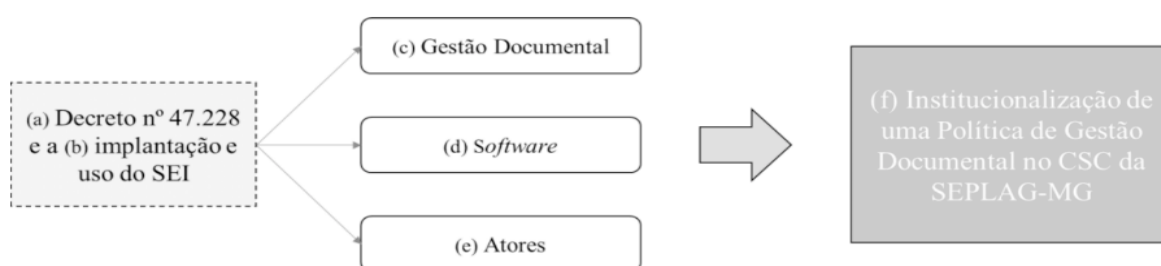


Figura 1 - Categorias analíticas do Desenho Institucional da Implantação do SEI no CSC

Fonte: elaborada pelos autores.

Em primeiro lugar, o Decreto definiu como mandatórios os elementos da *(c) gestão documental*: o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade, defendidos por Bellotto (2004) como importantes instrumentos para determinação do ciclo de vida e, portanto, para a gestão dos documentos. Além disso, o referido instrumento normativo obrigou a utilização do SEI como o *(e) software* em que todos os procedimentos administrativos do Estado deveriam tramitar. Contudo, cabe não somente a consideração do SEI como um produto. Outros sistemas foram utilizados no Estado sem a devida efetividade.

Sommerville (2003, p. 29) ressalta que na instalação de um sistema, “embora possa parecer um processo simples, muitos problemas podem surgir”. Para garantir a estabilidade da melhoria conseguida com a implantação de um *software*, autores como Paula Filho (2000) estudam a importância de atividades de institucionalização. Percebidas como “travas organizacionais”, tais atividades dificultam o retrocesso nas atividades de implantação. Como exemplo, o comprometimento em executar representa condições que garantam a permanência da melhoria dos processos; e a capacitação para executar, os fatores que permitem a efetivação da implantação. Dessa forma, foi estudado todo o processo de implantação do *(e) software* SEI.

Retomando-se a descrição da Figura 1, é interessante perceber que o Decreto nº 47.228 ainda determina de forma clara os papéis dos *(e) atores*, definindo as responsabilidades daqueles envolvidos não só na implantação do sistema, como também a partir do momento do seu uso. A consolidação de tais elementos poderia significar uma efetiva instituição para a gestão documental, já que conformariam um arranjo que viabilizaria a promoção dos resultados valorizados pela política, alinhando-se assim aos argumentos de Goodin (1996).

4 | METODOLOGIA

Ao supor que os atores constroem socialmente a realidade em que vivem, seria impraticável a separação completa entre fatos e valores (WALSHAM, 1995). Neste sentido, a utilização da perspectiva filosófica e epistemológica interpretativista direciona o estudo, sendo as conclusões encontradas a partir dela entendidas como percepções do contexto, e não uma verdade absoluta.

A abordagem qualitativa de caráter descritivo é definida como a metodologia utilizada. Como exposto por Maanen (1979, p. 520), a abordagem qualitativa permite “descrever, decodificar, traduzir e, por outro lado, chegar a uma conclusão quanto ao significado, não à frequência, de certos fenômenos”. Somada a isso, a utilização da pesquisa de caráter descritivo tem ainda como objetivo primordial “a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento

de relação entre variáveis” (GIL, 1999, p. 45).

Além disso, as categorias analíticas representadas pela Figura 1 buscam ilustrar o agrupamento dos conceitos fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa. A partir de então, defende-se a utilização de entrevistas como método de coleta de dados, já que é caracterizada por Walsham (1995) como a fonte primário de dados em estudos qualitativos.

O estudo do Decreto nº 47.228, de 04 de agosto de 2017, permitiu a identificação de três atores chave no que diz respeito ao processo de implantação e ao uso do SEI (MINAS GERAIS, 2017a). Alinhados aos artigos 4º, 5º e 6º do Decreto nº 47.228, de 04 de agosto de 2017, foram escolhidos os seguintes entrevistados: (i) Diretor Central de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação da SCGE, que lidera a equipe responsável pela implantação do SEI no âmbito do Estado; (ii) Superintendente da Superintendência Central de Gestão Logística, como o administrador de unidade do CSC; (iii) Superintendentes e Gestores de Núcleo do CSC, materializando não somente sua percepção em relação à condução da implantação do SEI, como também o alinhamento de suas respectivas equipes à nova política.

5 | A ADEÇÃO AO SEI PELO GOVERNO DE MINAS GERAIS

A demanda por um sistema de gestão eletrônica de documentos foi identificada pelo Plano Diretor de TI realizado pela Superintendência Central de Governança Eletrônica em 2015: ao levantar as necessidades de TI dos órgãos do Estado, a SCGE percebeu a urgência da busca por alternativas neste sentido.

O SEI surge então como uma solução amplamente utilizada no setor público, especialmente pelo fato de ser um sistema que vem sendo empregado há mais tempo. É interessante perceber que a identificação dos aspectos positivos relativos a um *software* pensado pelo setor público para o setor público remete a cálculos estratégicos para a tomada de decisão. Reconhecendo-se a seleção competitiva dentre as diferentes alternativas levantadas, observou-se a adoção daquela que já oferecia certa previsibilidade quanto à sua escolha, uma vez que os próprios *payoffs* poderiam ser inferidos, percepção alinhada aos argumentos defendidos por Shepsle (2008).

Além disso, é importante pontuar a dinâmica da cessão do SEI pelo TRF-4: apenas o uso da ferramenta é outorgado, de modo que o referido Tribunal ainda detém o domínio sobre o desenvolvimento do sistema, inclusive para melhorias incrementais. A adequação ao novo contexto de implantação não ocorre em um nível de programação, mas de edição dos tipos de documentos, processos e unidades que

conformam a nova conjuntura. Desta forma, o fato de o SEI não aceitar customização também é um importante elemento para sua institucionalização, visto que impede que cada organização o molde de acordo com suas próprias idiossincrasias. Tal cenário força os órgãos a se adaptarem ao sistema e cria procedimentos padronizados em todo o Estado, funcionando como um poderoso elemento de *enforcement* para a gestão documental.

Outro ponto ainda relevante para a consolidação do uso do SEI diz respeito à sua fundamentação normativa, elemento imprescindível para percepção da obrigatoriedade de sua utilização em uma organização pública. Neste sentido, a busca por lições aprendidas em outros contextos identificou as experiências do governo federal e da prefeitura de São Paulo para seus respectivos processos de regulamentação do uso do SEI: a elaboração de decretos. O trabalho desenvolvido a partir de então resultou nos seguintes instrumentos: (i) Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017, que admite o uso do meio eletrônico para o registro e comunicação dos atos, além do próprio trâmite de processos administrativos (MINAS GERAIS, 2017b); (ii) Decreto nº 47.228, de 04 de agosto de 2017, que institui o SEI como sistema oficial para “formação, instrução e decisão de processos administrativos eletrônicos” no âmbito do Poder Executivo (MINAS GERAIS, 2017a; art. 1º).

A leitura dos Decretos, somada à interpretação das entrevistas, permite a compreensão de que a gestão da implantação do SEI acontece em duas instâncias: na própria SCGE, que coordena e auxilia a implantação em todos os órgãos e entidades do poder Executivo de Minas Gerais; e em cada órgão e entidade, já que cabe a cada um deles o desenvolvimento do cronograma para seu processo de implantação e percebida também a liberdade para cada um organizar suas equipes, programar seus treinamentos, dentre outros elementos.

Assim, investiga-se como tais aspectos se materializaram especificamente no CSC da SEPLAG-MG.

6 | A IMPLANTAÇÃO DO SEI NO CSC

Em um primeiro momento, caracteriza-se o CSC como uma organização altamente produtora de documentos. Isso porque, dentre as suas competências, observa-se a realização de processos como aqueles relacionados aos imóveis, às doações e compras do Estado. As características organizacionais do CSC já poderiam justificar sua adoção imediata do SEI. Entretanto, apenas suas especificidades não responderiam por uma imersão efetiva, se não fosse percebido o envolvimento intensivo da alta gestão. Diferentes atores entrevistados identificaram o SEI como uma mudança de paradigma. Neste sentido, é imperativo tal apoio incondicional como elemento imprescindível para uma implantação de sucesso. A tomada de

decisão e sua imposição como diretriz foram refletidas pelo perfil relacionado à subsecretária, como identificado por diferentes entrevistados.

A diretriz de adoção do SEI significou a necessidade de adesão de todos os servidores do CSC, já que todos os processos que não tramitassem por um sistema eletrônico passariam a ser realizados pelo *software*, a partir do momento em que o lançamento do Decreto instituísse seu uso. Pontua-se que a mensagem da alta gestão foi clara: seria realizada a adesão, “da própria subsecretária ao motorista. [...] Foi convocação para que todo mundo fizesse” (Entrevistada 4). A partir de então, entende-se necessária a investigação das etapas seguidas para implantação do SEI no CSC.

Um primeiro ponto importante a ser destacado diz respeito à escolha do “administrador de sistema” do SEI e, assim, do gestor que conduziria seu processo de implantação. A partir de então, com o suporte da SCGE, a realização de um primeiro encontro permitiu que fossem levantadas as indicações de servidores com perfil para atuarem como “multiplicadores”, aqueles usuários chave que iriam ajudar a propagar os treinamentos. Desta forma, concretizou-se a formação da equipe para implantação do SEI.

Em seguida, a etapa de preparação foi composta por dois pilares igualmente importantes: a “capacitação”, que buscava a preparação das pessoas como futuras usuárias do *software*; e a “configuração”, dirigida à identificação dos processos, documentos e unidades organizacionais para sua incorporação ao novo sistema.

A vertente da capacitação foi marcada pelo impacto da postura da alta gestão: “não houve escolha para a gente migrar para o SEI. Foi determinado que a gente faria a migração. As pessoas tiveram que comparecer ao treinamento porque elas já sabiam que elas iam trabalhar com esse sistema depois” (Entrevistada 7). Assim, identifica-se o alinhamento de tal postura ao neoinstitucionalismo da escolha racional: os *payoffs* de não obedecer seriam altos, um indicativo da institucionalização da gestão documental, visto que DiMaggio e Powell (2012) percebem que os atores obedecem às instituições quando percebem que o custo de fazê-lo é menor do que o de não fazê-lo.

Já a vertente da “configuração” correspondeu a um facilitador para o momento de utilização do sistema após a implantação. Isso porque o *software* vem pronto, então apesar de ser bastante maleável na forma de se configurar os processos, “é a minha realidade que encaixa no que o sistema tem e se propõe” (Entrevistado 1). Neste contexto, o programa exige a identificação dos tipos de processos e tipos de documentos tramitados para que possa ser utilizado. As classificações de documentos e sua relação com a tabela de temporalidade também são importantes elementos, já que o SEI só cria um tipo de documento se tiver tais informações associadas a ele, o que viabiliza o gerenciamento eletrônico do seu ciclo de vida.

Apesar de o sistema não impedir a configuração de novos tipos de processos e novos tipos de documentos depois de já implantado, entende-se que sua incorporação prévia facilita o andamento dos fluxos para que não fiquem dependentes do usuário “administrador de sistema”.

De maneira geral, estas foram as etapas observadas antes da implantação do SEI no CSC: a escolha do administrador do sistema e a formação da equipe; e a preparação, desdobrada nas sub-etapas de capacitação e configuração. A partir de então, aguardou-se a publicação do Decreto 47.228 como o marco que instituiria efetivamente o uso do SEI.

Próximo ao seu lançamento, a Entrevistada 5 relata que a subsecretária “chamou todos os servidores, falou da importância, [...] mobilizou”, um aspecto relevante para demonstrar o comprometimento com a utilização do SEI. Uma vez divulgado o Decreto, os atores relataram a ansiedade para o manuseio do *software*, apesar de relatos destacarem a resistência de alguns servidores.

Neste sentido, observa-se novamente a mobilização e comprometimento da alta gestão para estabelecimento do SEI como instrumento da política de gestão documental. Segundo a Entrevistada 6: “a primeira coisa que a nossa subsecretária fez foi limpar a mesa dela. Não tinha um papel. E ‘ai’ de quem colocasse papel em cima da mesa dela”. A Entrevistada 3 reporta: “nos primeiros dias, a gente chegava lá com o papel e falava assim: ‘trouxe isso aqui para você assinar’; ‘está no SEI? Pra quê que vocês imprimiram?’”.

Uma vez iniciada a utilização do SEI, observa-se atualmente o acompanhamento de sua implantação. Apesar de não haver uma configuração sistematizada para tal, de maneira geral os atores observam a disponibilidade da equipe de multiplicadores para que as dúvidas sejam tiradas, além da disponibilidade do próprio gestor na figura de administrador do sistema para realização das adequações necessárias.

7 | CONCLUSÃO

O volume de documentos produzidos pelo Executivo mineiro demandava o estabelecimento de diretrizes para a realização de sua gestão; mas ao mesmo tempo em que os instrumentos normativos não tiveram como resposta uma efetiva política de gestão documental, iniciativas isoladas de desenvolvimento de tecnologias que a viabilizassem também não foram bem sucedidas. Assim, compreendeu-se a necessidade não só de buscas por sistemas eletrônicos de gestão de documentos, o que levou à identificação do SEI, mas também a consolidação de elementos que conformariam um desenho institucional para a política de gestão documental. Tais elementos foram analisados no contexto do CSC, unidade da SEPLAG caracterizada

pela alta produção documental e interface com diversos órgãos ao centralizar serviços estratégicos.

A tomada de decisão para a adoção imediata ao SEI foi caracterizada pelo engajamento sério com os valores que perpassavam a política de gestão documental, aspecto presente ao longo de todo o processo de comunicação e conscientização quanto à adesão ao sistema. Assim, percebeu-se a postura utilitária dos servidores ao compreenderem que a execução dos trabalhos dependeria da nova realidade imposta.

A oficialização do sistema a partir da divulgação do Decreto nº 47.228, de 04 de agosto de 2017, levou a novos elementos institucionalizadores da política de gestão documental: a configuração pelo administrador da unidade levou ao cadastro dos tipos de processos e tipos de documentos de acordo com o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade, assegurando a realização da gestão documental de acordo com as diretrizes normativas. Além disso, destaca-se a continuidade do apoio da equipe de gestão para a solução de dúvidas e o fato de que a alta gestão não só retirou “todos os papéis da [sua] mesa”, demonstrando seu comprometimento com a política, como também passou a indagar seus servidores sobre a utilização da ferramenta, sendo a percepção geral concernente com a aceitação do uso do *software*.

Diversos desafios ainda perpassam a implantação do SEI. A perspectiva de adesão dos usuários é uma delas. Entende-se também as dificuldades de operacionalização da ferramenta e a demanda remanescente pela gestão documental dos processos físicos. Entretanto, recomendações também foram levantadas para o processo de implantação. Dentre elas, destaca-se o fato de que a adoção para a totalidade dos processos é melhor do que uma adoção gradual. A comunicação entre a alta gerência, a equipe de gestão e os demais servidores é fundamental. Além disso, identifica-se a importância da figura dos “multiplicadores” como estratégia essencial para capilarização do SEI.

É relevante pontuar que o SEI realmente pode ser percebido um instrumento que sustenta a institucionalização de uma política de gestão documental no contexto do CSC. O principal fundamento para este argumento é que o sistema adota como regra a configuração prévia dos tipos de documentos e tipos de processos já associados aos seus respectivos Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade. Isso facilita a própria rotina dos usuários do SEI: ao criarem os documentos ou processos, não precisam associar a classificação a cada nova operação, já que existe um gabarito automatizado para correlacionar as informações. Essa perspectiva ainda constrange a elaboração dos Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade pendentes no Estado. Somado a isso, a própria dinâmica de operacionalização do SEI tem levado a um “efeito dominó” para sua adoção: os

órgãos que ainda não utilizam a plataforma se sentem prejudicados ao terem que imprimir processos que outras organizações tramitam para eles eletronicamente, o que tem levado à difusão da política de gestão documental por todo o Poder Executivo de Minas Gerais.

Por fim, conclui-se que além de viabilizar a institucionalização de uma política de gestão documental no CSC, a própria implantação do SEI foi sustentada por elementos que conformaram um desenho institucional. Em um primeiro momento, retoma-se o argumento de que, ao não ser customizável, o sistema em questão traz regras claras para sua adoção, um mecanismo evidente de *enforcement* das perspectivas de gestão documental trazidas pelo *software*. Somado a isso, a opção pelo pioneirismo do CSC para implantação do SEI significou o compromisso da Administração Pública mineira em irradiar a utilização da ferramenta a partir de um órgão central. Por fim, aspecto fundamental neste contexto correspondeu ao papel desempenhado pelos atores, justamente por serem os agentes promotores da mudança. Se por um lado, a postura assumida pela liderança do próprio CSC representou o comprometimento com a adoção do SEI, por outro, o treinamento intensivo do corpo de servidores permitiu a introjeção do sistema na rotina organizacional.

Desta forma, o presente trabalho buscou incitar a realização de novos estudos que considerem a abordagem institucional como importante aspecto para a observação efetiva do desenvolvimento de uma política na área da TI: as tecnologias realmente podem ser percebidas como instrumentos viabilizadores das diretrizes. Entretanto, dependem de arranjos institucionais para que o seu uso seja verdadeiramente efetivado.

REFERÊNCIAS

BELLOTTO, H. L. **Arquivos permanentes: tratamento documental**. São Paulo: FGV Editora, 2004.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. In.: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. University of Chicago Press, Chicago, 2012.

FOUNTAIN, J. E. **Construindo um Estado Virtual. Tecnologia da informação e mudança institucional**. Tradução: Cecile Vossenar. Brasília: ENAP, 2005.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOODIN, R. E. Institutions and their design. In.: GOODIN, R. E. **The Theory of Institutional Design**, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, pp. 193-223, 2003.

JEPPELSON, R. L. Institutions, institutional effects, and institutionalization. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 143-163.

LAIA, M. M.; *et al.* Electronic Government Policies in Brazil: context, ICT Management and Outcomes. **RAE**, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 43-57, jan./fev. 2011.

MAANEN, J. V. Reclaiming qualitative methods for organizational research: a preface. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, pp. 520-526, dez. 1979.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the “new institutionalism”. In.: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford University Press, Oxford, 2008.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta a Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, quanto ao uso do meio eletrônico para prática de atos e tramitação de processos administrativos pela administração pública, direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. ALMG, 2017b.

_____. **Decreto nº 47. 228, de 04 de agosto de 2017**. Dispõe sobre o uso e a gestão do Sistema Eletrônico de Informações – SEI – no âmbito do Poder Executivo. ALMG, 2017a.

_____. **Lei 19.420, de 11 de janeiro de 2011**. Estabelece a política estadual de arquivos. ALMG, 2011.

OFFE, C. Institutions in west European transitions. In: GOODIN, R. **The Theory of Institutional Design**. Cambridge. Cambridge University Press, 1996.

PAULA FILHO, W. P. **Engenharia de Software: fundamentos, métodos e padrões**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2000.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2001.

SHEPSON, K. A. Rational Choice Institutionalism. In.: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford University Press, Oxford, 2008.

SOMMERVILLE, I. **Engenharia de software**. Tradução: André Maurício de Andrade Ribeiro. 6 ed. São Paulo: Addison Wesley, 2003.

WALSHAM, G. Interpretive case studies in IS research: nature e method. **European Journal of Information Systems**, v. 4, pp. 74-81, 1995.

ZUCKER, L. G. The role of Institutionalization in Cultural Persistence. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 83-107.

A REDE DE ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS: COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 03/12/2019

Sidiane dos Santos Alvaristo

Universidade Comunitária da Região de Chapecó
– Unochapecó
São Lourenço do Oeste – Santa Catarina
<http://lattes.cnpq.br/4741310475014098>

Tiago Luiz Pereira

Universidade Comunitária da Região de Chapecó
– Unochapecó
São Lourenço do Oeste – Santa Catarina
<http://lattes.cnpq.br/3348767025816938>

RESUMO: compreende-se como política pública o conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos e de maneira coordenada poderão alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o alcance de objetivos comuns. Este trabalho objetiva problematizar a coordenação de políticas públicas a partir da experiência da Rede de Atendimento de uma cidade da região Oeste de Santa Catarina. A temática é relevante por tratar da análise de um processo que envolve a articulação entre áreas distintas, visando a garantia de direitos. Trata-se de relato de experiência dos autores, enquanto participantes da referida Rede como servidores públicos municipais e integrantes de

sua coordenação entre os anos 2014 - 2016. A Rede de Atendimento foi criada no ano de 2012, a partir da necessidade de colaboração entre órgãos de atendimento do município, configurando-se como instância técnica interdisciplinar e intersetorial, autônoma, sem fins econômicos, de caráter consultivo e deliberativo, composta por representantes de órgãos governamentais e não-governamentais. A iniciativa se configura como um esforço de construção de coordenação e cooperação de políticas públicas no município, na medida em que a Rede mantém encontros periódicos, em nível macro e micro, para discutir problemáticas comuns às políticas setoriais do município. Entretanto, estabelecer consensos entre os diversos atores acerca das demandas vivenciadas é complexo, sobretudo devido às divergências de entendimento acerca de concepções relacionadas ao atendimento integral. A Rede é uma instância importante de coordenação das políticas públicas no município, todavia sua efetividade ainda requer a superação de práticas setoriais e da fragmentação no atendimento. As possibilidades da implementação da Rede se mostram promissoras ao possibilitar maior efetividade dos atendimentos de situações de risco e fragilidades, sejam individuais ou coletivas. Nota-se como desafios a comunicação e o

diálogo, no sentido de que os objetivos a serem alcançados sejam, de fato, comuns.

PALAVRAS-CHAVE: coordenação, política pública, rede de atendimento.

THE NETWORK OF SERVICE TO FAMILIES AND INDIVIDUALS: COORDINATION AND COOPERATION OF PUBLIC POLICIES

ABSTRACT: Public policy is understood as the set of government actions that will produce specific effects and in a coordinated manner can reach consensus between individuals and organizations to achieve common goals. This paper aims to problematize the coordination of public policies from the experience of the Care Network of a City in the Western Region of Santa Catarina. The theme is relevant because it deals with the analysis of a process that involves the articulation between different areas, aiming at guaranteeing rights. This is an experience report of the authors, as participants of the referred Network as municipal civil servants and members of their coordination between the years 2014 - 2016. The Service Network was created in 2012, based on the need for collaboration between municipal service agencies, constituting itself as an interdisciplinary, intersectoral, autonomous, non-economic, consultative and deliberative technical body composed of representatives of governmental and non-governmental bodies. The initiative is an effort to build coordination and cooperation of public policies in the municipality, as the Network holds periodic meetings, at macro and micro level, to discuss issues common to the sectoral policies of the municipality. However, establishing consensus among the various actors about the demands experienced is complex, especially due to divergences of understanding about conceptions related to comprehensive care. The Network is an important instance of coordination of public policies in the municipality, however its effectiveness still requires overcoming sectoral practices and fragmentation in care. The possibilities of implementing the Network are promising by enabling greater effectiveness in the care of risk situations and weaknesses, whether individual or collective. Communication and dialogue are challenges, in that the objectives to be achieved are, in fact, common.

KEYWORDS: coordination, public policy, service network.

1 | INTRODUÇÃO

Souza (2006) sinaliza que não existe uma única – ou melhor – definição sobre o que seja política pública. Indica que pode ser compreendida como conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

A partir das discussões acerca do papel do Estado na formulação e execução de políticas públicas abarcadas pela disciplina de Estado, políticas públicas e desenvolvimento, no âmbito do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em

Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Unochapecó, este trabalho objetiva problematizar a coordenação de políticas públicas a partir da experiência da Rede de Atendimento às famílias e indivíduos de um município da região Oeste de Santa Catarina.

Esta temática é relevante porque trata da análise de um processo que envolve a articulação entre profissionais e políticas públicas de áreas distintas, no sentido de promover que os serviços sejam prestados à comunidade da forma mais resolutiva possível, em consonância com a legislação e a proposição do Estado de garantir direitos. Para tanto, organizou-se este trabalho inicialmente com a descrição da Rede de Atendimento às famílias e indivíduos do município. Posteriormente aborda-se a coordenação e a cooperação de políticas públicas no município a partir da experiência desta Rede para então tecer as considerações finais.

2 | A REDE DE ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS

O município respectivo ao presente estudo está localizado no noroeste do estado de Santa Catarina, conta com um território de 361,24 Km, possui três distritos na área rural e sete bairros no perímetro urbano. A população estimada pelo IBGE no ano de 2018 era de 23.857 habitantes. Dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil sinalizam que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0,749, em 2010, menor que o índice do Estado de Santa Catarina (0,774) e maior em comparação ao IDH do Brasil (0,727). Segundo esses dados, as dimensões que mais contribuem para o IDH do município são a longevidade, com índice de 0,807, seguida de renda, com índice de 0,748, e educação, com índice de 0,695.

A organização administrativa do poder executivo municipal conta, atualmente, com sete secretarias: Secretaria Municipal de Administração e Fazenda, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal de Agricultura, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Relações Institucionais.

A Rede de Atendimento às famílias e indivíduos foi criada no ano de 2012 por iniciativa da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social a partir da identificação da necessidade de colaborar com o Conselho Tutelar e demais órgãos de atendimento, para a resolução de alguns casos de atendimento às crianças, adolescentes e familiares, para melhor organização e eficiência. O intuito é que vários profissionais reúnam-se periodicamente para debater e refletir alternativas e ações para os casos de difícil solução, constituindo a Rede como um sistema de interligação, visando à garantia dos direitos da infância e juventude dos munícipes, como também para assessorar os órgãos que compõem o Sistema de Garantia de

Direitos através das Políticas Públicas.

De acordo com seu regimento interno, a Rede configura-se como instância técnica interdisciplinar e intersetorial, autônoma e sem fins econômicos, de caráter consultivo e deliberativo, composta por representantes de diversos órgãos governamentais e não-governamentais. Conforme o Art. 4º do referido regimento, a Rede de Atendimento tem como competência analisar, deliberar e propor ações e encaminhamentos acerca de questões envolvendo a garantia de direitos sociais de famílias e indivíduos. Sua estrutura (prevista no Art. 5º) conta com uma comissão organizadora para administrar e agilizar suas ações. Cumpre expor que além de participantes da Rede como servidores públicos municipais, os autores participaram da comissão organizadora da referida Rede no período de setembro de 2014 a agosto de 2016, representando na ocasião as secretarias municipais de assistência social e educação.

Como forma de organização, a Rede constitui-se em dois níveis: macro e micro. Ao nível macro compete analisar, deliberar e propor ações e encaminhamentos acerca de temas gerais e demandas complexas e desafiadoras relacionados ao sistema de atendimento que exijam estudos e capacitação técnica visando o aprimoramento de sua abordagem. No nível micro a incumbência é analisar, deliberar e propor ações acerca de situações familiares individualizadas, de maior complexidade e que exijam diferentes abordagens e novos encaminhamentos.

3 | EXPERIÊNCIA DA REDE: COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO

De acordo com Souza (2018) a coordenação de políticas públicas é compreendida como organização de todas as atividades, com objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo. Segundo a autora, a coordenação é construída em dois momentos: na formulação e na implementação da política pública. Souza (2018) sinaliza também a cooperação de políticas públicas como ação discricionária e voluntária dos indivíduos para um trabalho conjunto visando ao benefício mútuo. Ressalta que esta cooperação não ocorre de forma natural nas organizações nem entre indivíduos, deve ser construída.

Apreende-se que a iniciativa de implementação da Rede de Atendimento às famílias e indivíduos do município configura-se como esforço de coordenação e cooperação de políticas públicas no município. Conforme ressalta Souza (2018), este processo requer uma construção, fato que na experiências analisada fica evidente.

De acordo com Pereira e Teixeira (2013, p. 120):

A maioria das concepções de rede, em especial no campo das políticas sociais, remete para a noção de interconexão, articulação, parceria, interação, cooperação entre organizações governamentais e não governamentais, portanto, na defesa do pluralismo de bem-estar social, da corresponsabilização de todos, não apenas do financiamento das políticas sociais, mas na prestação de serviços sociais e na utilização dos recursos mobilizados por cada tipo de organizações.

A Rede mantém encontros periódicos, tanto nos níveis macro quanto micro, com intuito de discutir problemáticas comuns às políticas setoriais do município. No entanto, evidencia-se que a maior ou menor articulação da Rede depende do envolvimento – ou falta dele – dos atores que estão nos serviços e órgãos de atendimento. Estabelecer consenso entre técnicos e gestores das diversas políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, como o Conselho Tutelar, acerca das demandas vivenciadas no município é complexo, sobretudo porque nem sempre se trata do mesmo entendimento acerca de concepções teóricas. Exemplo primordial disto está na compreensão da proteção social, da integralidade e do papel das políticas públicas.

Conforme Junqueira (1999, apud Pereira e Teixeira, 2013, p. 121), “a complexidade dos problemas sociais expõe a necessidade de que se busquem novos modelos de gestão”.

Nesse contexto, a ideia de rede surge como uma maneira de superar os limites da ação através da integração de conhecimentos e de práticas. A perspectiva de redes intersetoriais, seja entre políticas setoriais ou no interior de uma mesma política, de práticas e de conhecimentos de vários ramos profissionais, de modo a dar respostas mais totalizantes e que abordem diferentes aspectos dos problemas sociais, é o que defendemos como alternativa aos tradicionais modelos de intervenção ou de gestão de políticas públicas, embora essa seja apenas uma entre as diversas perspectivas do conceito de redes (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p. 121).

Esta perspectiva de rede requer a pactuação acerca da intersetorialidade.

A intersetorialidade é a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social, inclusão e enfrentamento das expressões da questão social. Supõe a implementação de ações integradas que visam à superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Para tanto, envolve a articulação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns, e deve ser o princípio norteador da construção das redes municipais. (CAVALCANTI; BATISTA; SILVA, 2013, p. 1-2)

Conforme ressaltam Pereira e Teixeira (2013, p. 122), “(...) esse processo, por vezes, se depara com a resistência de grupos de interesses, uma vez que essa nova forma de atuar implica mudanças nas práticas e na cultura das organizações gestoras das políticas sociais”.

Ademais, o trabalho intersetorial é um processo bastante complexo, que exige dos atores sociais uma mudança cultural no trato com as comunidades locais, regionais, nacionais e com os demais serviços governamentais e não

governamentais, os quais estão inseridos em um ambiente tradicionalmente setorial (GONÇALVES; GUARÁ, 2010, apud Pereira e Teixeira, 2013, p. 122).

Nessa perspectiva, compreende-se que a Rede de Atendimento às famílias e indivíduos configura uma estratégia de intersectorialidade no município e, por sua vez, é permeada pelos desafios que são inerentes a sua construção. Este processo não é descolado do contexto das problemáticas do município e como tal é dinâmico, não podendo ser concebido como pronto e acabado. A Rede é reconhecida como instância importante de coordenação das políticas públicas no município frente a complexidade dos problemas sociais vivenciados, todavia sua efetividade ainda requer a superação de práticas setoriais e da fragmentação no atendimento ao sujeito, imprescindíveis para estabelecer a confiança do trabalho compartilhado em rede.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

As possibilidades que se apresentam diante da implementação da Rede, ou seja, de uma atuação interdisciplinar por parte de profissionais que atendem a demandas referentes a determinadas populações ou indivíduos, se mostra promissora na medida em que permita maior efetividade no atendimento prestado, na garantia dos direitos e na superação de situações de risco e fragilidades, sejam individuais ou coletivas.

Diante do exposto, verifica-se a complexidade dos desafios que se apresentam na proposição e implementação de políticas públicas, principalmente quando envolve múltiplos atores, de visões e orientações particularizadas, frente ao desafio de atingir, coletivamente, um objetivo comum a uma série de serviços e profissionais. Talvez o maior dos desafios esteja atrelado à comunicação e ao diálogo, no sentido de que os objetivos a serem alcançados sejam, de fato, comuns.

REFERÊNCIAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Perfil** - São Lourenço do Oeste/SC. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-lourenco-do-oeste_sc>. Acesso em: 24 jun. 2019.

CAVALCANTI, Patrícia Barreto; BATISTA; Kátia Gerlânia Soares; SILVA, Leandro Roque. **A estratégia da intersectorialidade como mecanismo de articulação nas ações de saúde e assistência social no município de Cajazeiras-PB**. Anais do Seminário Internacional sobre Políticas Públicas, Intersectorialidade e Famílias. Porto Alegre, PUC/RS, v. 1, 2013. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/sipinf/edicoes/1/9.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **São Lourenço do Oeste/SC – Panorama**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/sao-lourenco-do-oeste/panorama>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

MAIA, C.M., GRANDO, J.L.. **Metodologia para definição de tipologias de políticas públicas, para entender a elaboração, implementação e avaliação.** Colóquio Revista do Desenvolvimento Regional, v.13, n.2, p.159-78, 2016.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. **Redes e intersectorialidade nas políticas sociais:** reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p.114-127, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/12990/9619>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

SOUZA C. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2018.

CUSTO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DOS ARTIGOS PUBLICADOS NO CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTO 2011 A 2015

Data de aceite: 20/02/2020

Luciene de Souza Borges

Graduada em Administração de Empresas na UniRV (2006) e Ciências Contábeis na UniRV (2017) e acadêmica do Curso de Especialização em Controladoria e Gestão de Tributos na UniRV (2019), <http://lattes.cnpq.br/0463540135220577>.

Ricardo Neves Borges

Diretor da faculdade de Ciências Contábeis, Rio Verde – Go, <http://lattes.cnpq.br/1623320345526372>

Parte do trabalho de Conclusão de Curso da Faculdade de Ciências Contábeis, UniRV

RESUMO: A Contabilidade Pública iniciou no Brasil com a chegada da família real onde criou o conselho da Fazenda para orientar a administração real na arrecadação dos tributos e nos gastos públicos. Ao longo dos anos com a globalização a contabilidade pública passou pelo processo de conversão das normas internacionais voltadas ao setor público e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que muito agregou ao setor público tornando suas demonstrações harmonizadas e padronizadas, trazendo fidedignidade e confiabilidade as entidades públicas. A presente pesquisa tem como objetivo geral realizar estudo bibliométrico dos artigos publicados no Congresso Brasileiro

de Custo na área de custo no setor público nos anos de 2011 a 2015. Esta pesquisa classifica como exploratória, sendo realizada sobre o método dedutivo, o procedimento é bibliográfico e análise de conteúdo, coleta de dados indireta, a investigação da pesquisa é quantitativa, a população e amostra da pesquisa são 143 artigos, essa seleção é intencional e não probabilística. Assim os principais dados da pesquisa foram autores mais referenciados Gil com 45 citações, o site mais acessado é o www.planalto.gov.br com 162 acessos e a área de maior publicação dos artigos foi a temática de custo no setor público com 32 artigos.

PALAVRAS-CHAVE: Bibliometria. Contabilidade Pública. Custo no setor público.

COST IN THE PUBLIC SECTOR: A BIBLIOMETRIC ANALYSIS OF THE ARTICLES PUBLISHED AT THE BRAZILIAN COST CONGRESS 2011 TO 2015

ABSTRACT: The public accounting began in Brazil with the arrival of the royal family, which created the Farm Board to guide the actual administration in the collection of taxes and public spending. Over the years with the globalization, public accounting went through

the conversion process of international standards aimed at the public sector and the creation of the Fiscal Responsibility Law, which greatly added to the public sector making its harmonized and standardized statements, bringing reliability and reliability entities public. This research has the general objective conduct bibliometric study of the articles published on the Brazilian Cost Congress in the cost area in the Public Sector in the years 2011 to 2015. This research classified as exploratory, being held on the deductive method, the procedure is bibliographic and content analysis, collection of indirect data, survey research is a quantitative, population and survey sample are 143 articles, this selection and intentional and not probabilistic. Thus, the main data of the research were most referenced authors Gil with 45 citations, the most visited site is the www.planalto.gov.br with 162 hits and the area of greatest publication of articles was the cost issue in the public sector with 32 articles.

KEYWORDS: Bibliometric. Public Accounting. Cost in the public sector.

1 | INTRODUÇÃO

A contabilidade pública no Brasil iniciou com a vinda da família real para o Brasil, onde criou o Conselho da Fazenda, o qual orientava a administração real na arrecadação e no controle dos gastos públicos, nesse período, a contabilidade servia somente para controlar e fazer a distribuição e arrecadação de tributos. Com o passar dos anos, a contabilidade pública evoluiu e deixou de ser meramente uma ferramenta de recolhimento e controle de estoque e despesas, e chegou aos dias atuais como peça fundamental na tomada de decisão (ARAÚJO; ARRUDA, 2009). Assim, define-se contabilidade pública como um ramo da ciência contábil voltada para o registro, controle e a demonstração dos fatos mensuráveis em moeda, que afetam o patrimônio da União, Estado e dos Municípios e suas variações (ARAÚJO; ARRUDA, 2009).

Outro aspecto importante, em se tratando da contabilidade pública, foi a convergência das normas internacionais voltadas ao setor público, onde começou a exigir uma harmonização nas demonstrações contábeis e, conseqüentemente, uma informação mais fidedigna, compreensiva e tempestiva aos usuários do setor público, desse modo, essa conversão as normas internacionais é um resultado irreversível na economia mundial atual, devido à globalização e internacionalização dos mercados, juntamente com os avanços tecnológicos, apresentar uma padronização nas demonstrações contábeis é fundamental para o entendimento dos usuários desta informação. Essa harmonização e padronização é benéfica, pois, favorece o trabalho dos contadores e auxilia na redução de custos, entre outros benefícios (FÉLIX, 2013).

Assim, como a conversão das normas internacionais veio para melhorar o

setor público, o surgimento da Lei Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma aliada indispensável para o gerenciamento do setor público e administração pública, a mesma surgiu com o intuito de limitar o endividamento dos municípios, visto que, com o aumento da população os recursos tornam-se escassos e saber gerenciar os mesmos é imprescindível, portando a LRF/2000 definem os princípios básicos de responsabilidade, tornando uma ferramenta na gestão do setor público (COSTA; COSTA, 2014).

Neste contexto, após as convergências internacionais e a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), houve uma nova forma de ver a contabilidade pública, onde os gestores públicos passaram a ter necessidade de conhecer os custos em suas entidades a fim de tomarem as melhores decisões.

Nesse prisma, passa-se também a verificar necessidade de incluir um sistema de custo para gerir seus gastos. Portanto, além do estudo do patrimônio, a contabilidade preocupa em estudar o custo no setor público, dessa forma, possibilita a mensuração e planejamento dos custos da área pública com o intuito de minimizá-los (SLOMSKI, 2013).

Segundo Brasil (2008), custo na área pública veio para avaliar os programas financiados com orçamentos e recursos públicos, sendo uma ferramenta de gestão utilizada para medição da eficiência, eficácia e efetividade de programas e ações das entidades públicas, ou seja, o custo na área pública torna-se essencial para redução e mensuração dos gastos e reportá-los aos serviços públicos.

De acordo com Slomski (2013), o custo dá suporte à evidenciação do resultado econômico produzindo e mostra a receita auferida e os custos de sua produção por meio da Demonstração do Resultado econômico.

Desta forma, utilizou o estudo bibliométrico no Congresso Brasileiro de Custo para verificação da importância do tema e como o mesmo está sendo difundido entre os acadêmicos e a classe contábil. Portanto, a bibliometria nos permite através de mapeamentos e medidas estatísticas conhecer os trabalhos e a visão dos docentes em relação ao custo público, através dos artigos publicados.

Este trabalho permitiu verificar quantos são os autores e coautores, *sites*, áreas, e periódicos mais citados nos artigos publicados no Congresso brasileiro de Custo sobre Custo no Setor público nos anos de 2011 à 2015.

Teve como objetivo geral realizar estudo bibliométrico dos artigos publicados no Congresso Brasileiro de Custo na área de custo no setor público nos anos de 2011 a 2015. E específicos estabelecer variáveis do estudo bibliométrico; elaborar a análise bibliométrica dos artigos científicos publicados no CBC sobre custo no setor público entre 2011 a 2015.

2 | CONTABILIDADE PÚBLICA

A Contabilidade Pública no Brasil iniciou-se com a chegada da Família Real em 1808, que buscava refúgio devido ao Bloqueio Continental atribuído por Napoleão; D. João VI, em 28 de junho de 1808, em alvará a Dom Fernando José de Portugal, Ministro de Negócios e da Fazenda do Brasil, criou o Erário Régio e instituiu o Conselho da Fazenda que orientava a família real e assim surgiram as normas reguladoras da escrituração da contabilidade (ARAÚJO; ARRUDA, 2009).

No ano da Proclamação da República em 1889, houve a necessidade de maior controle no setor público. Destarte, em 1922, ocorreu à aprovação do Código de Contabilidade da União, e em 1940 por meio de um Decreto-Lei n. 2.416 de 17 de julho, foi regulamentado um modelo de elaboração e execução dos orçamentos e balanços dos Estados e Municípios, sendo estes substituídos pela Lei n. 4.320/64 que vigora até os dias atuais (GIACOMONI, 2009).

A Contabilidade Pública tem seus procedimentos definidos em vários artigos da Lei n. 4.320/64, que estabelece normas gerais para elaboração financeira dos balanços públicos. Também outro fato de relevância, é a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal do Estado, que pressupõe uma ação planejada e transparente a fim de evitar desvios capazes de afetarem o equilíbrio das contas públicas (ARAÚJO; ARRUDA, 2009).

Com isso, nota-se que ao longo dos anos busca-se uma harmonia na Contabilidade Pública para melhor facilitar o acesso aos seus usuários e sua finalidade em escriturar fatos patrimoniais, auxiliar no planejamento e o controle, bem como na tomada de decisão pela administração, sendo assim de acordo com a Lei n. 4.320/64 estabelece seus objetivos como:

- a) Evidenciar a situação de todos que arrecadam receitas, efetuam despesas e administrem bens públicos;
- b) Registrar os fatos contábeis ligados à administração financeira, orçamentária, patrimonial e industrial;
- c) Permitir o acompanhamento da execução orçamentária;
- d) Demonstrar a execução orçamentária e financeira, a composição do patrimônio e suas variações;
- e) Possibilitar análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros, e controlar os direitos e obrigações (BRASIL, 1964).

Na continuação desse processo de evolução da Contabilidade Pública e harmonização das demonstrações contábeis, o processo de convergência internacional é um marco importante, onde busca uma padronização e maior qualidade da informação para trazer credibilidade, esse acontecimento no

Brasil é um momento histórico e uma revolução na contabilidade seguindo uma tendência mundial de otimização da contabilidade pública, ao iniciar o processo de convergências aos padrões internacionais (FÉLIX, 2013).

Esse processo de conversão evidencia a contabilidade aplicada ao setor público no intuito de melhoria da qualidade das informações prestadas, sua origem teve início com o CFC no momento da criação do Grupo de Estudos voltado para a normatização da contabilidade para entidades públicas que culminou com a edição das Normas NBC T 16.1 a 16.11 (SLOMSKI, 2013).

Nesse diapasão, Slomski (2013) ressalta, ademais, que esse grupo de estudo foi o responsável pelas convergências das Normas Internacionais da IFAC voltadas ao setor público, no ano de 2007, também houve um grande avanço quando editou a Lei n. 4.320/64, esta edição trata-se das Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, onde houve uma nova redefinição do conceito de receita nas instituições públicas e como as mesmas devem ser reclassificadas, assim como a edição da Portaria n. 184, de 25 de agosto de 2008, pelo Ministério da Fazenda, que dispõe sobre diretrizes a serem observadas após a convergência das Normas Internacionais voltadas ao setor público sobre sua divulgação e elaboração das demonstrações contábeis.

Sendo assim, Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da ciência contábil que aplica princípios fundamentais de contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público, no processo gerador das informações, tendo como objetivo de fornecimento aos usuários de informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, e que auxilia o processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social (NBC T 16) (BRASIL, 2009).

3 | CONTABILIDADE DE CUSTO

Infere Martins (2010) que a Contabilidade de Custo surgiu pela necessidade de avaliar estoques na indústria por volta do século XVIII, quando aconteceu a Revolução Industrial que teve como base a contabilidade financeira ou contabilidade geral, sendo desenvolvida na era Mercantilista para servir de auxílio na estruturação das empresas comerciais, para a apuração do resultado de cada período, bastava o levantamento dos estoques em termos físicos, já que sua medida em valores monetários era extremamente simples.

Neves e Viceconti (1998) apresentam que com o advento da Revolução

Industrial e a proliferação das empresas industrial, a contabilidade viu-se em meio a um problema de adaptar procedimentos de apuração de resultado em empresas comerciais, para indústrias que utilizavam matéria-prima para produção e transformava em produtos para venda. Diante disso, a solução encontrada foi adaptar o mesmo esquema das empresas comerciais para as indústrias, com isso esse ramo da contabilidade que fazia esse controle foi denominado de contabilidade de custo.

A contabilidade de custo, nos seus primórdios, sua função principal era a avaliação dos estoques em empresas industriais, conforme Martins (2010), a contabilidade de custo era para resolver o problema de mensuração monetária dos estoques e do resultado, mas não uma ferramenta administrativa. Somente com o crescimento das empresas e o distanciamento entre o administrador e pessoas administradas é que a contabilidade de custo passou a ser encarada com uma ferramenta gerencial.

Martins (2010, p. 54) agrega que na contabilidade de custo há termos específicos que permitem um maior entendimento para os seus usuários:

- a) Custo: é o gasto com a fabricação do produto, e ele só afetará o resultado quando o produto for vendido.
- b) Despesas: são bens ou serviços consumidos direta ou indiretamente para obtenção de receita, e a mesma tem influência direto no resultado.
- c) Gastos: o gasto nada mais é que um sacrifício financeiro que a entidade arca para obter produtos/serviços.
- d) Investimentos: é o gasto na obtenção de um ativo, com o intuito de obter benefícios a curto, médio e longo prazo.
- e) Desembolso: pagamento resultante da aquisição de um bem ou serviço.
- f) Perda: é um gasto não intencional decorrente de fatores externos fortuitos ou de atividade produtiva normal da empresa.

De acordo com o CPC 16, o valor do custo deve incluir todos os custos de aquisição e transformação (CPC, 2009). Também, diz que custo compreende o preço de compra, os impostos de importação e outros tributos, bem como os custos com transportes, seguro, manuseio e outros diretamente atribuíveis de produtos acabados, materiais e serviços

Na visão de Wernke (2004 apud Gotardo, 2013) contextualiza custo como sendo os gastos ocorridos no processo de fabricação de bens ou de prestação de serviços. Quando se trata de indústrias, são os fatores utilizados na produção como matérias-primas, salários e encargos sociais dos funcionários da fábrica, depreciação das máquinas, dos móveis e das ferramentas utilizadas no processo

de produção, ou seja, são todos os gastos relativos à aquisição ou produção de mercadoria.

Martins (2010) esclarece que a função do custo é auxiliar o controle nas tomadas de decisões, e o conhecimento dos custos são vitais para saber se preço e o produto são rentáveis ou não rentáveis, e se é possível reduzi-lo. Também o conhecimento do custo é importante para produzir informações em níveis gerenciais na entidade, ao facilitar o planejamento e controle da operação para tomada de decisão.

4 | CUSTO NO SETOR PÚBLICO

A Administração Pública precisa manter um sistema de custo para avaliar e acompanhar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, para Slomski (2013) este tema é relativamente novo, e desperta interesse na área da pesquisa, nos profissionais da contabilidade e em gestores públicos.

Portanto, é relevante compreender o significado de custo dentro de uma entidade para facilitar no gerenciamento dos recursos obtidos, sendo assim, a NBC T 16.11 (CFC, 2012) define custos como registro, processamento e evidenciação dos custos dos bens e serviços, produzidos e ofertados à sociedade pela entidade pública, sendo que os mesmos devem estar em sintonia com os princípios da contabilidade, onde a dimensão dos serviços e produtos prestados devem ser mensurados com o planejamento público valendo-se das classificações orçamentárias, onde a apropriação do custo é o reconhecimento do gasto de determinado objeto de custo previamente definido.

Diante disso, no setor público os serviços devem ser identificados, medidos e relatados em sistema projetado para gerenciamento de custo do serviço público, pois os mesmos possuem características peculiares por se tratarem de escolas, hospitais, universidades, etc., eles são encarados como obrigações sociais e têm geralmente só o Estado como fornecedor, portanto o custo irrisório diretamente cobrado ao beneficiário tem o orçamento como principal fonte de alocação de recursos (NBC T 16.11) (CFC, 2012).

É relevante ressaltar que na contabilidade de custo há termos específicos somente para essa área, assim seus conceitos, recursos, mensuração e divulgação das demonstrações contábeis aplicam técnicas que decorrem da evolução científica da contabilidade, propiciar um controle social, observar as normas aplicáveis (NBC T 16) (BRASIL, 2009).

Sendo assim, pode-se definir os seguintes termos de acordo a NBC T 16.1-CFC 2008:

a) Patrimônio Público: são os bens adquiridos, mantidos e utilizados pela entidade do setor público, que represente um benefício presente ou futuro.

b) Projetos e ações de fins ideais: são os recursos destinados a resolver problemas e criar promoções sociais.

c) Recurso Público: são as entradas financeiras geridas pelas entidades do setor público.

d) Setor Público: onde funcionam as entidades do setor público.

Além disso, pode-se verificar que o campo de atuação da contabilidade de custo no setor público abrange todas as entidades públicas e o campo de aplicação deve observar as normas e as técnicas próprias da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, considerando-se o seguinte escopo:

a) Integralmente são as entidades ligadas diretamente ao setor público;

b) Parcialmente são as parceiras das entidades do setor público, que garantem os procedimentos da prestação de contas e instrumentalização do controle social (NBC T 16.1) (BRASIL, 2008).

Portanto, a NBC T 16.1, T 16.3, e T 16.11 e sua Resolução 1.268/09 adaptaram a contabilidade de custo tradicional com todas as regras contábeis que seriam aplicadas na societária ou gerencial, na área pública com os métodos de custeios, definições de termos específicos para essa classe, e verifica assim, uma preocupação com o setor, para que o mesmo aja com clareza nas suas demonstrações contábeis e traga transparência e credibilidade ao setor público.

5 | MATERIAL E MÉTODOS

A coleta de dados desta pesquisa é indireta, pois o material para análise está disponível nos anais do Congresso Brasileiro de Custo que abordaram sobre o tema custo no setor público, publicados no período de 2011 a 2015. A seleção dos artigos foi realizada via internet através do *site* <<http://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/>> nos períodos correspondentes fevereiro e março de 2016, onde procurou classificar os artigos baseado nas variáveis estabelecidas nesta pesquisa.

A população deste trabalho são os artigos publicados no Congresso Brasileiro de Custo nos períodos correspondente aos anos de 2011 a 2015 na temática de custo no setor público que totalizam 143 artigos, sendo que os mesmos corresponderão à amostra. Explicita Gil (2010), população é o elemento que possui características comuns e amostra é parte dessa população com as mesmas características. A seleção da amostra é intencional e não probabilística.

As variáveis e métodos adotados para o desenvolvimento da pesquisa fora: autores e coautores nos artigos publicados onde foi verificada a quantidade de

autores dos artigos científicos publicados no CBC na temática custo no setor público; quais áreas públicas foram estudadas verificou-se em qual área foi o objeto de estudo dos artigos: educação básica, educação superior, hospitais, prefeitura, categoria outros, teoria diversas sobre custo e a temática de custo no setor público, estipulando no mínimo duas citações; *sites* foi quantificados por quantidade de citações, os que tiveram abaixo de três, exclui-se dos resultados e periódicos foram quantificados pelo número de citações, excluindo o resultado menor que dois.

Para o tratamento dos dados efetuou-se da seguinte forma: verificou os artigos separadamente nos cinco anos, realizou-se a tabulação dos dados definidos nas variáveis que foram sites, coautores e autores, áreas públicas e periódicos, lançaram-se os resultados em planilha eletrônica individualmente em cada período a ser analisados, após tabulou-se os resultados e criou-se uma nova planilha com os dados gerais para poder fazer a análise e discussão dos dados.

6 | RESULTADO E DISCUSSÃO

Aborda-se os resultados da pesquisa bibliométrica nos artigos publicados no Congresso Brasileiro de Custos na temática custo no setor público, entre os anos de 2011 a 2015, na metodologia fora delimitado algumas variáveis a serem estudadas, tais como: autores, livros, sites e periódicos mais referenciados

O gráfico 1 demonstram quais foram os autores mais utilizados no referencial teórico dos artigos publicados no CBC nos cinco anos analisados.



GRÁFICO 1 – Autores mais referenciados no CBC 2011 à 2015.

Fonte: Elaborada pela autora com base na pesquisa desenvolvida (2016)

Nesse tópico aborda os autores mais referenciados na amostra de 143 artigos analisados, sendo da literatura nacional e internacional, no referencial bibliográfico

das publicações no CBC nos anos de 2011 a 2015. Nota-se que dentre os diversos autores utilizados no referencial destaca-se Gil, Antônio com quarenta e cinco (45 referências), Slomski, Valmor com quarenta e três (43 referências), Martins, Eliseu trinta e cinco (35 referências), Silva, Lino Martins e Maus, Cesar V.; Souza Marco A. ambos com vinte e cinco (25 referências), e Beuren, Ilse Maria vinte e três (23 referências).

Destaca-se também que assim como o autor mais referenciado foi Gil, o livro mais citado nos artigos publicados no congresso nessa temática foi como elaborar projetos de pesquisa de 2003 do autor Gil, seguido por Contabilidade de Custo de 2006 Eliseu Martins, Contabilidade Governamental: Um enfoque administrativo de 2004.

No que diz respeito as áreas públicas, a tabela um (1) apresenta quais são os órgãos públicos em que os autores publicam os artigos que compõem os anais do CBC, são elas: educação superior, educação básica, saúde, teoria diversas sobre custo, temática de custo voltado à entidades públicas e outros assuntos relacionados ao tema.

| Áreas públicas | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | TOTAL | PERCENTUAL |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------------|
| Educação Superior | 4 | 4 | 5 | 4 | 8 | 25 | 17,48% |
| Educação Básica | 5 | 2 | 6 | 4 | 6 | 23 | 16,08% |
| Saúde | 1 | 4 | 0 | 3 | 8 | 16 | 11,19% |
| Teoria diversa sobre custo | 4 | 4 | 7 | 5 | 5 | 25 | 17,48% |
| Temática Custo no setor Público | 13 | 7 | 2 | 6 | 4 | 32 | 22,38% |
| Outros | 4 | 10 | 4 | 4 | 0 | 22 | 15,38% |
| | | | | | | 143 | 100,00% |

Tabela 1 – Áreas Pública CBC 2011 à 2015.

Fonte: Elaborada pela autora com base na pesquisa desenvolvida (2016)

Observa-se que a área de maior destaque foi a temática de custo no setor público com trinta e dois (32) artigos publicados.

O gráfico 2 exhibe os sites mais utilizados como fonte de pesquisa para a construção do referencial teórico dos artigos publicados no período de 2011 a 2015.

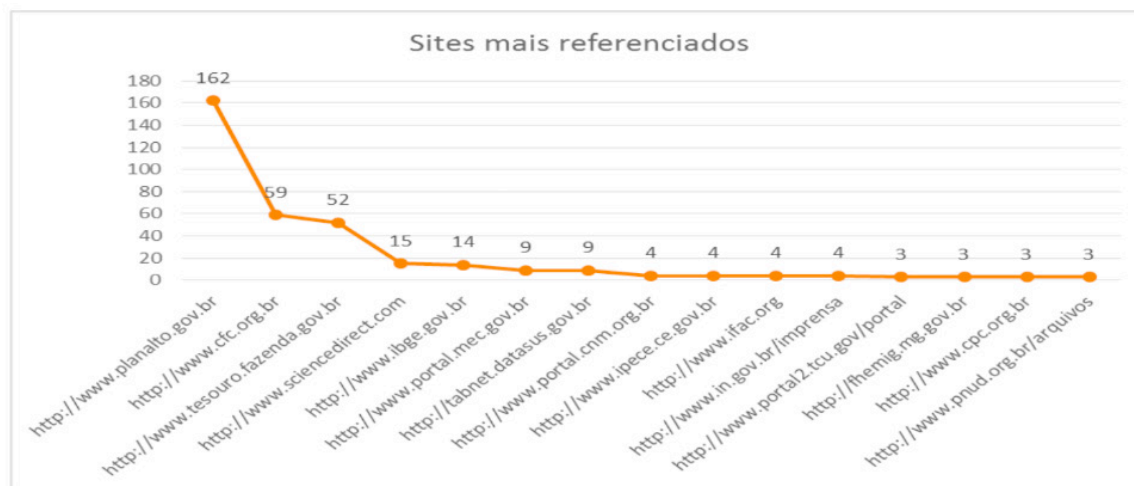


GRÁFICO 2– Sites mais referenciados no CBC 2011 à 2015.

Fonte: Elaborada pela autora com base na pesquisa desenvolvida (2016)

O site planalto.gov.br foi a página mais acessada, sendo que em todos os anos analisados obteve mais de quinze (15) referências em cada ano, atingindo um total de cento e sessenta e duas (162) citações com um percentual de 46,55% do total analisado. Seguido pelo site cfc.org.br com cinquenta e nove (59) referências com um percentual de 16,95% e por último site do tesouro.fazenda.gov.br com cinquenta e duas (52) citações atingindo um percentual de 14,94%, esses foram os três mais conectados para a busca de embasamento teórico para agregar valor aos artigos apresentados no congresso.

Em relação as revistas mais citadas nos artigos sobre a temática custo no setor público, publicada no CBC nos anos analisados, foram estipulados utilizando uma variável igual ou superior a duas citações para compor a amostra.

O levantamento dos dados apontou que foram citadas cento e setenta e três (173) revistas abordando diversos temas, mas todos ligados à área pública ou a contabilidade. Observa-se que dentre as revistas mais utilizada foi a de Administração Pública com setenta e oito (78) citações, verificando que nos cinco anos analisados a mesma obteve mais de três (3) referências em cada ano nos artigos, destacando o ano de 2015 onde teve vinte e sete (27) alusões e pôde notar que ao longo dos anos o interesse dos autores em utilizar essa fonte de pesquisa se torna crescente.

7 | CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo realizar um estudo bibliométrico nos artigos publicados no CBC na área de custo aplicados ao setor público nos anos de 2011 à 2015. A escolha do estudo bibliométrico, permitiu tornar possível alcançar os objetivos gerais da presente pesquisa e estabelecer variáveis e parâmetros para coleta de dados dos artigos, assim pode concluir que: a área pública mais

referenciada foi a temática de custo voltado as entidade públicas com trinta e dois (32) artigos; os site mais acessado foi planalto.gov.br com cento e sessenta e duas (162) citações, e a revista mais citada foi Administração Pública com setenta e oito (78) referências, o autor mais referenciado foi Gil, assim, como o livro como elaborar projetos de pesquisa do mesmo autor.

Portanto concluiu-se esta pesquisa diagnosticando que o autor mais mencionado é um de metodologia científica Gil, o site com mais acesso nos cinco (05) anos analisados e no resultado por área foi planalto.gov.br, assim como a revista mais utilizada em todos os anos e no resultado por área foi revista de administração pública.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, I. P. S.; ARRUDA, D. G. **Contabilidade pública**: da teoria à prática. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 4.320/64, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 mar. 1964. Não paginado. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l420.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. Resolução Conselho Federal de Contabilidade - CFC nº 1.128, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.1 - Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 nov. 2008. Não paginado. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao/cfc1128_2008.htm>. Acesso em: 12 mar. 2016.

BRASIL. Resolução Conselho Federal de Contabilidade - CFC nº 1.268, de 10 de dezembro de 2009. Altera, inclui e exclui a NBC's T 16.1; T 16.2 e T 16.6 - que tratam das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas ao setor público e da outras providências. Brasília, 10 dez. 2009. Não paginado. Disponível em: <http://http://www3.tesouro.gov.br/contabilidade_governamental/download/RES_1268.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 05 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. *Normas brasileiras de contabilidade aplicada ao setor público - NBC's T 16 a 16.11*. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012. Publicação eletrônica. Não paginado. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2016.

COSTA, Carlos Eduardo de Mira; COSTA Júnior, Antônio Gil da. A lei de responsabilidade fiscal como instrumento gerencial para a Administração pública. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 121, fev. 2014. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14483&revista_caderno=4>. Acesso em 15 jul 2016.

CPC. Comitê de Pronunciamentos Contábeis. *Pronunciamento Técnico CPC 16(R1)*, Estoques. 2009. Não paginado. Disponível em: <<http://www.finom.edu.br/cursos/arquivos/201155102621.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

FÉLIX, L. P. *Evolução de Contabilidade Pública no Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso 2013. 30f. (Bacharel em Ciências Contábeis) - Centro Universitário de Brasília –UNICEUB, Faculdade de Tecnologia e Ciências Sociais Aplicadas – FATECS, Curso de Ciências Contábeis. 2013. Disponível em: <<http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/5001/1/21005066.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 14.ed. São Paulo: Atlas 2009.

GOTARDO, A. C. *Contabilidade de custo: uma ferramenta para gestão empresarial*. Não paginado. 2003. Disponível em: <http://http://novavenecia.multivix.edu.br/wp-content/uploads/2013/03/universo_acd_13.pdf>. Acesso em: 04 out. 2016.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, E. *Contabilidade de custos*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NEVES, S; VICECONTI, P. E. V. *Contabilidade de custo: um enfoque direto e objetivo*. 5. ed. São Paulo: Frase Editora, 1998.

SLOMSKI, V. *Manual de Contabilidade Pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VOESE, S. B.; MELLO, R. G. Análise bibliométrica sobre gestão de custo no congresso brasileiro de custos: aplicação Lei de Lotka. *Capital Científico*, v.11, p.1-19, Jan. /jun. 2013.

VULNERABILIDADES E DESAFIOS DAS PESSOAS QUE VIVEM EM SITUAÇÃO DE RUA EM RONDON DO PARÁ

Data de aceite: 20/02/2020

Ingrid Gomes Bassi

Orientadora do artigo. Pós-doutora em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (Umesp). Especialista em Globalização e Cultura pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Professora do Magistério Superior na Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA. Unifesspa. Rondon do Pará – PA, Rua Rio Grande do Sul s/n, Pará, Brasil, CEP: 68638-000, Telefone: 55 (94) 2101-5943, ingrid.bassi@unifesspa.edu.br.

Mateus Paixão Cardoso

Discente do segundo semestre do Curso de Jornalismo, ICESA - Rondon do Pará, Unifesspa e Técnico de Informática. E-mail: mateus_cardoso@unifesspa.edu.br.

PALAVRAS-CHAVE: Situação de Rua; Vulnerabilidades; Rondon do Pará; Amazônia oriental.

1 | INTRODUÇÃO

O trabalho apresentado foi uma iniciativa de texto-reportagem na disciplina de “Introdução ao Jornalismo”, no Curso de Jornalismo, da Universidade Federal do Sul e

Sudeste do Pará – Unifesspa, o qual teve como proposta refletir sobre as vulnerabilidades sociais dos moradores em situação de rua em Rondon do Pará, a partir de um produto textual jornalístico. O trabalho se justifica em razão do dado do Centro de Referência Especializado de Assistência Social, da Prefeitura de Rondon do Pará, que indicou a presença aproximada de 100 pessoas que moram em situação de rua, vivendo em extrema pobreza, conhecidos como “moradores de rua”.

A reportagem aproximou-se por meio de entrevista em profundidade (DUARTE, 2015, p.65) com esses sujeitos do repórter/aluno, nos meses entre outubro e novembro de 2018.

O trabalho teve como objetivo principal desenvolver uma pauta que a partir dela produziu-se as entrevistas e, posteriormente, o texto da reportagem especial. O fato ocorrido desenvolveu-se em Rondon do Pará, em específico, na Praça da Paz, na região central da cidade, local onde os moradores entrevistados vivem. Os moradores nessa situação de rua, muitas vezes, vêm de outras cidades à procura de trabalho e acabam ficando na rua em decorrência da falta de condições financeiras para retornarem as suas cidades de origem.

O conteúdo apresentado da reportagem abarcou a pauta e as entrevistas, as quais embasaram esta pesquisa para a produção do artigo.

2 | MATERIAL E MÉTODOS

A entrevista apresentada teve como método a observação participante e pesquisa-ação baseada no livro Métodos e técnicas de Pesquisa em Comunicação, que aprofundou a pesquisa participante como aplicação de método, cujo objetivo consiste na aproximação de repórter/aluno com o entrevistado (PERUZZO, 2015). Nessa pesquisa utilizamos a observação constante “para ver as coisas de dentro” (PERUZZO, 2015, p.126). Além da pesquisa participante, a entrevista em profundidade colaborou na investigação em profundidade, de forma flexível e exploratória, dependendo da fala dos entrevistados em situação de rua (DUARTE, 2015, p.65).

O artigo teve como levantamento uma pesquisa profunda de como acontece a convivência entre essas pessoas, assim como a aproximação delas com a sociedade. O artigo também trouxe embasamento teórico e empírico para futuros trabalhos ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) da cidade e para a própria Prefeitura local, como propostas para Políticas Públicas na área social.

Como contexto do local, quando passávamos pela Praça da cidade observamos um número expressivo de pessoas nessa situação de rua. A observação foi um passo importante para a produção desse trabalho, assim como a descoberta de que muitos moradores não eram da cidade, nos trouxe um olhar mais preciso para aprofundar nesta pesquisa.

A chegada dos moradores ao Pará alimenta o sonho deles de terem trabalhos em que consigam recursos financeiros para retornarem aos seus locais de origem, contudo a realidade que se apresenta para eles destoia desse sonho. Por isso a fala comum entre os moradores da crítica sobre não terem emprego e nem horizontes e perspectivas de viverem dignamente em sociedade. Ficam meses sem comunicação com seus familiares ou até mesmo anos sem os verem.

A entrevista aconteceu em outubro de 2018, na Praça da Paz, e foi construída a partir da produção da pauta (LAGE, 2001) e de um questionário temático básico, repercutindo na reportagem em que eles contaram um pouco de suas histórias. Foram entrevistados três moradores em situação de rua, um deles foi o entrevistado principal, o qual nos repassou o contato com os outros dois.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

A reportagem teve como título: Vulnerabilidades e desafios das pessoas que vivem em situação de rua em Rondon do Pará. O texto conta a história de Josevaldo, Wallace Renilson Pereira Cordeiro e John Euclides Vieira Gomes.

Na reportagem destaca-se Josevaldo Gerônimo da Silva de 37 anos, do Estado de Pernambuco, que veio ao município em busca de trabalho. Separado da esposa por consequência da dependência química, pai de duas filhas (nome não informado), uma de 15 anos e outra de 17, sendo que a sua filha de 17 anos deu à luz a um menino que estava completando 2 meses naquele dia, da entrevista.

Josevaldo diz que já trabalhou em Rondon, só que no momento ele estava parado pois estava esperando um fazendeiro que iria levá-lo para a sua propriedade para que ele prestasse alguns serviços. “No caso, o fazendeiro vai sair agora, mais ou menos entre 22 ou 23 parece, aí vou para lá”.

Neste caso, eles ficam procurando trabalho nas fazendas ou até mesmo nas cidades vizinhas, como no exemplo de Josevaldo que já passou por Goianésia e Parauapebas atrás de trabalho.

Em Rondon do Pará muitas pessoas julgam esses moradores sem o conhecerem, alguns são agredidos e outros são desrespeitados só pelo fato de morarem na rua, segundo explicam os moradores.

Josevaldo diz que está cicatrizando o local em que levou uma facada, “não sei o porquê, foi o marido dessa mulher daqui da lanchonete que me socorreu, ele é policial, ele veio e me ajudou”.

- Muitos não são de Rondon, vem para cidade atrás de emprego para sustentar suas famílias, só que quando chegam aqui eles se deparam com outra realidade “minha família está lá (Pernambuco), daqui para ir para lá é 400,00 reais a passagem, então agora que estou sem dinheiro, eu não posso ir no momento, agora eu vou trabalhar aqui com o fazendeiro, que arrumou um serviço para mim, eu vou trabalhar, arrumar um dinheiro e vou em casa visitar minha família”, comentou Josevaldo.

Josevaldo afirmou ainda “não adianta o cara ir para casa e sem nada na vida, porque o Pará é bom, se você chegar na sua região sem nada, vão me questionar. O Pará é bom, como é que você chegou liso aqui? Não, isso não pode, tenho que levar um dinheiro, um troco, para curtir minha filha. Tenho que comprar roupa para ela, tenho que comprar roupa para o meu neto, tenho que comprar roupa para minha outra filha de 15 anos que meu pai cria”.

Quando sente saudades afirma chorar, se lamenta, fica nervoso e diz ainda que pensa muito nas suas filhas e sente um aperto grande no seu coração, gostaria muito de ter uma esposa para cuidar das suas filhas.

Muito deles não tem o ensino completo, outros não sabem escrever o seu

próprio nome, como no caso de seu Josevaldo que tem só a 2º série do ensino fundamental “minha escola é igual carro velho, só 1º e 2º, não vai para frente e nem para atrás, eu gosto de trabalhar e não de estudar”.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificamos que poucos moradores são respeitados, além de também compreendermos que eles estão em situação de rua por não terem escolha e a cada dia são desafiados a sobreviverem.

A sociedade busca esconder essa situação, ou até mesmo, costuma desvalorizar essas pessoas. São seres basicamente esquecidos pelo poder público e através dessa reportagem e da escolha dessa temática focamos em identificar uma pauta e, posteriormente, um texto jornalístico que pudesse trazer luz a essa realidade marcadamente parcializada pela mídia tradicional.

Sabemos que as histórias dos moradores em situação de rua quando são retratadas em textos noticiosos ocupam as editorias de cotidiano e ainda de forma moralizada e subalterna. Porém, a reportagem tentou desenvolver o olhar mais próximo de suas verdades históricas, trazendo suas falas, narrativas e histórias, demarcando os conflitos reais que eles passam diariamente, na difícil missão de conviverem numa sociedade sem oportunidades.

Também visualizamos que muitos outros trabalhos podem ser feitos com base nesta pesquisa, as realidades desses moradores nos provocam a olhar criticamente sobre as Políticas Públicas, a omissão social, e também sobre a dificuldade das sociedades cada vez mais individualizadas de se sentirem afetados pelas chegadas e partidas humanas desses moradores em situação de rua.

REFERÊNCIAS

DADOS DO CREAS. Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Entrevista concedida ao autor para a reportagem. **Arquivo pessoal**. Novembro de 2018.

DUARTE, Jorge. Entrevista em Profundidade, in: DUARTE, J.; Barros, A. (Orgs). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

LAGE, Nilson. **A reportagem: teoria e técnica de entrevista e pesquisa jornalística**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

PERUZZO, Cicilia Maria Krohling. Observação participante e pesquisa-ação, in: DUARTE, J.; Barros, A. (Orgs). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SILVA, Josevaldo Gerônimo da. Entrevista concedida ao autor para a reportagem. **Arquivo pessoal**. Novembro de 2018.

O IMPACTO DO FEMINICÍDIO EM GRUPOS ÉTNICOS NO BRASIL

Data de aceite: 20/02/2020

Joelmara Furtado dos Santos Pereira

Universidade Federal do Maranhão, São Luís,
MA, Brasil

Evandro Costa Pereira

Universidade Ceuma, São Luís, MA, Brasil.

Janaína Arruda Aragão

Universidade Ceuma, São Luís, MA, Brasil.

Samara Letícia Mendonça Pereira

Faculdade Santa Terezinha (CEST), São Luís,
MA, Brasil.

Franco Celso da Silva Gomes

Universidade Federal do Maranhão (UFMA), São
Luís, MA, Brasil.

Luzinete Pontes Brandão

Faculdade do Maranhão (FACAM), São Luís, MA,
Brasil.

Loysianne Nascimento Araújo Lopes

Universidade Federal do Maranhão (UFMA), São
Luís, MA, Brasil.

Givaldo de Jesus Pinheiro Lopes

Universidade Ceuma, São Luís, MA, Brasil.

Rafaela Duailibe Soares

Universidade Federal do Maranhão (UFMA), São
Luís, MA, Brasil.

Francisca Bruna Arruda Aragão

Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto (EERP),
Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto,
SP, Brasil.

RESUMO: A violência contra a mulher está perpetua no seio doméstico, familiar ou na relação íntima de afeto, tendo o feminicídio como o ápice de uma das cruéis manifestações da desigualdade de gênero no Brasil. Mulheres negras e indígenas estão entre as populações mais suscetíveis a esse tipo de violência. O estudo tem por objetivo descrever sobre o feminicídio no âmbito na iniquidade étnico-racial do Brasil. O método de pesquisa foi bibliográfico por meio da leitura de livros impressos e de artigos e periódicos disponíveis nas bases de dados virtuais de saúde (BVS), Scielo, Revistas jurídicas e a plataforma Google Acadêmico. Observou-se, através do estudo, que o feminicídio contra mulheres negras e indígenas ainda são considerados altos em comparação ao assassinato de mulheres brancas. O que implica que além da razão de gênero, a cor também interfere para essa estatística. Considera-se que as mulheres de perfil negra e indígena, pobres são as que mais sofrem as barreiras de acesso à justiça e que as políticas públicas atuem no sentido de respeitar a igualdade nas relações de raça e gênero.

PALAVRAS-CHAVE: Violência contra a mulher, Feminicídio, Iniquidade étnico-racial.

ABSTRACT: Violence against women is

perpetuated within the domestic, family or intimate relationship, with femicide as the apex of one of the cruel manifestations of gender inequality in Brazil. Black and indigenous women are among the populations most susceptible to this type of violence. The study aims to describe feminicide within the ethnic-racial inequity of Brazil. The research method was bibliographic by reading printed books and articles and journals available in the virtual health databases (VHL), Scielo, Law journals and the Google Scholar platform. The study found that femicide against black and indigenous women is still considered high compared to the murder of white women. This implies that in addition to the gender ratio, color also interferes with this statistic. Poor black and indigenous women are considered to suffer the most from barriers to access to justice and public policies act to respect equality in race and gender relations.

KEYWORDS: Violence against women, Femicide, Ethnic-racial inequity.

1 | INTRODUÇÃO

A violência de gênero é um problema, de raízes profundas, que estão situadas ao longo da história, sendo, portanto, de difícil desconstrução. Traz em seu seio estreita relação com as categorias de gênero, classe e raça/etnia e suas relações de poder.

Nos últimos tempos as notícias nos jornais sobre o assassinato de mulheres pelo marido ou namorado, ex ou atual, ou por um homem são recorrentes e escancaram que, mesmo com a criação das leis de combate à violência contra a mulher por razões de gênero, a exemplo da Lei n. 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha e a Lei n. 13.104/2015, a Lei de feminicídio, esse problema ainda persiste em altos índices na sociedade brasileira.

Na realidade, esses crimes cometidos contra as mulheres evidenciam a desigualdade de gênero a desigualdade de gênero, associada aos fatores étnico-raciais, veiculados em sua maioria como crimes passionais, acarretando em uma simples ocorrência policial, ofuscando a verdade por detrás dessa realidade, que é o assassinato de caráter misógino de mulheres praticados por homens.

O presente estudo tem por objetivo descrever sobre o feminicídio no âmbito na iniquidade étnico-racial do Brasil, analisando dados que demonstram o mapa da violência contra a mulher e o feminicídio no Brasil. Para isso, usou-se como metodologia a revisão de literatura, que é processo integrante da pesquisa bibliográfica de busca, análise e descrição de um conhecimento em busca de resposta a uma pergunta específica, que cobre todo o material relevante que é escrito sobre um tema: livros, periódicos, jornais, registro históricos, teses e dissertações entre outros (MARCONI; LAKATOS, 2018).

A sistemática do estudo concentrou-se em comentar a respeito sobre o

cenário da violência contra a mulher e o feminicídio no Brasil, evidenciando esse tipo de crime no eixo das desigualdades étnico-raciais, cujas mulheres estão mais vulneráveis à violência, e que as políticas públicas têm feito para coibir o feminicídio Brasil, principalmente após o advento da Lei n. 13.104/2015, denominada Lei do feminicídio.

2 | O FEMINICÍDIO NO BRASIL

A violência contra a mulher por razões de gêneros é histórica e tem um caráter estrutural, que se perpetua devido à sua posição de subordinação na ordem sociocultural patriarcal. Tal relação de poder, baseada em padrões de dominação, controle e opressão, leva à discriminação, à exploração e à criação de estereótipos, os quais são transmitidos de uma geração para outra e reproduzidos tanto no âmbito público (governo, política, religião, escolas, meios de comunicação), como no âmbito privado (família, parentes, amigos). A partir de condições históricas, são naturalizadas formas de discriminação contra a mulher e geradas práticas sociais que permitem ataques contra a sua integridade, desenvolvimento, saúde, liberdade e vida (GEBRIM; BORGES, 2014, p. 59).

O feminicídio é a forma mais extrema de violência de gênero, quando exercida pelo homem contra a mulher, atribuído ao sentimento de posse, controle e representando o final de um *continuum* de violência (MENEGHEL; MARGARITES, 2017). Em sua maioria, os crimes de gênero perpetrados contra mulheres, especialmente os feminicídios íntimos, ocorre após uma longa rota de violências e constituem mortes anunciadas.

Esse tipo de crime praticado contra mulheres é motivado pela razão de discriminação, menosprezo ao sexo feminino ou em casos de violência doméstica, conforme versa o capítulo VI, do parágrafo 2º-A: que atribui o feminicídio o assassinato de mulheres por razões da condição de sexo feminino. Ainda, o parágrafo 2º-A aduz que há razões de condição de gênero quando o crime envolve dois pontos: I – quando se trata de violência doméstica e familiar; II – quando houver menosprezo ou discriminação à condição de mulher (BRASIL, 2015).

De acordo com o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP constatou um cenário alarmante: no Brasil, 13 mulheres foram vítimas de assassinato por dia no ano de 2017, num total de 4.936 mulheres assassinadas. A estatística aponta que entre os anos de 2007 e 2017 a taxa nacional de feminicídio teve um crescimento de 20,7%, passando de 3,9 para 4,7 no índice de mulheres assassinadas por grupo de 100 mil mulheres (IPEA; FBSP, 2019).

2.1 O feminicídio e as iniquidades étnico-raciais

Os dados da violência contra mulher também refletem uma realidade latente da desigualdade racial no Brasil. Os dados expõem detalhadamente o assassinato de mulheres por raça e cor nos estados brasileiros datam do ano de 2003 a 2013 divulgados pelo Mapa da Violência no Brasil (WASELFISSZ, 2015), conforme o comparativo demonstrado nas tabelas abaixo, no tocante ao homicídio de mulheres brancas (tabela 1) e homicídio de mulheres negras (tabela 2).

| UF/REGIÃO | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Δ% 2003/13 | Δ% 2006/13 |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Acre | 6 | 3 | 5 | 6 | 7 | 5 | 6 | 3 | 3 | 1 | 3 | -50,0 | -50,0 |
| Amapá | 2 | 1 | 2 | 3 | 4 | 0 | 1 | 2 | 3 | 2 | 1 | -50,0 | -66,7 |
| Amazonas | 5 | 11 | 6 | 12 | 5 | 6 | 3 | 4 | 10 | 8 | 8 | 60,0 | -33,3 |
| Pará | 15 | 13 | 25 | 21 | 26 | 26 | 23 | 29 | 27 | 26 | 33 | 120,0 | 57,1 |
| Rondônia | 22 | 17 | 14 | 19 | 8 | 16 | 15 | 11 | 14 | 13 | 20 | -9,1 | 5,3 |
| Roraima | 1 | 2 | 1 | 4 | 1 | 4 | 3 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Tocantins | 5 | 4 | 6 | 3 | 2 | 3 | 7 | 3 | 10 | 9 | 7 | 40,0 | 133,3 |
| Norte | 56 | 51 | 59 | 68 | 53 | 60 | 58 | 53 | 67 | 61 | 72 | 28,6 | 5,9 |
| Alagoas | 5 | 9 | 8 | 6 | 11 | 3 | 2 | 5 | 7 | 12 | 18 | 260,0 | 200,0 |
| Bahia | 18 | 20 | 22 | 20 | 27 | 34 | 31 | 39 | 36 | 40 | 41 | 127,8 | 105,0 |
| Ceará | 10 | 15 | 16 | 17 | 27 | 18 | 25 | 27 | 24 | 25 | 34 | 240,0 | 100,0 |
| Maranhão | 11 | 9 | 8 | 7 | 12 | 9 | 19 | 17 | 17 | 14 | 22 | 100,0 | 214,3 |
| Paraíba | 3 | 5 | 7 | 9 | 7 | 8 | 9 | 8 | 18 | 7 | 12 | 300,0 | 33,3 |
| Pernambuco | 53 | 56 | 37 | 35 | 35 | 45 | 40 | 29 | 21 | 20 | 26 | -50,9 | -25,7 |
| Piauí | 6 | 10 | 8 | 4 | 9 | 6 | 5 | 10 | 4 | 5 | 10 | 66,7 | 150,0 |
| Rio Grande do Norte | 14 | 4 | 9 | 10 | 11 | 7 | 17 | 13 | 11 | 16 | 19 | 35,7 | 90,0 |
| Sergipe | 8 | 6 | 4 | 9 | 9 | 8 | 9 | 6 | 7 | 9 | 8 | 0,0 | -11,1 |
| Nordeste | 128 | 134 | 119 | 117 | 148 | 138 | 157 | 154 | 145 | 148 | 190 | 48,4 | 62,4 |
| Espirito Santo | 41 | 33 | 30 | 44 | 32 | 30 | 32 | 34 | 40 | 17 | 36 | -12,2 | -18,2 |
| Minas Gerais | 152 | 114 | 142 | 137 | 129 | 133 | 131 | 140 | 163 | 146 | 144 | -5,3 | 5,1 |
| Rio de Janeiro | 227 | 230 | 204 | 219 | 186 | 133 | 145 | 126 | 127 | 124 | 136 | -40,1 | -37,9 |
| São Paulo | 628 | 565 | 508 | 525 | 394 | 443 | 401 | 419 | 377 | 368 | 394 | -37,3 | -25,0 |
| Sudeste | 1.048 | 942 | 884 | 925 | 741 | 739 | 709 | 719 | 707 | 655 | 710 | -32,3 | -23,2 |
| Paraná | 188 | 199 | 185 | 194 | 193 | 241 | 273 | 282 | 218 | 247 | 222 | 18,1 | 14,4 |
| Rio Grande do Sul | 152 | 167 | 185 | 128 | 160 | 184 | 185 | 183 | 179 | 202 | 172 | 13,2 | 34,4 |
| Santa Catarina | 51 | 63 | 54 | 69 | 60 | 74 | 82 | 94 | 68 | 84 | 82 | 60,8 | 18,8 |
| Sul | 391 | 429 | 424 | 391 | 413 | 499 | 540 | 559 | 465 | 533 | 476 | 21,7 | 21,7 |
| Distrito Federal | 14 | 8 | 14 | 9 | 13 | 7 | 14 | 15 | 16 | 10 | 12 | -14,3 | 33,3 |
| Goias | 45 | 64 | 46 | 48 | 51 | 48 | 45 | 44 | 67 | 67 | 66 | 46,7 | 37,5 |
| Mato Grosso | 33 | 38 | 37 | 28 | 41 | 26 | 37 | 25 | 26 | 35 | 28 | -15,2 | 0,0 |
| Mato Grosso do Sul | 32 | 18 | 32 | 24 | 26 | 27 | 31 | 21 | 29 | 26 | 22 | -31,3 | -8,3 |
| Centro-Oeste | 124 | 128 | 129 | 109 | 131 | 108 | 127 | 105 | 138 | 138 | 128 | 3,2 | 17,4 |
| BRASIL | 1.747 | 1.684 | 1.615 | 1.610 | 1.486 | 1.544 | 1.591 | 1.590 | 1.522 | 1.535 | 1.576 | -9,8 | -2,1 |

Fonte: Mapa da Violência 2015. Homicídio de mulheres no Brasil.

Tabela 1 – Homicídios de mulheres brancas, por UF/região e cor. Brasil. 2003/2013.

| UF/REGIÃO | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Δ% 2003/13 | Δ% 2006/13 |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Acre | 7 | 7 | 8 | 8 | 9 | 5 | 6 | 13 | 11 | 14 | 29 | 314,3 | 262,5 |
| Amapá | 12 | 14 | 13 | 10 | 7 | 13 | 10 | 14 | 16 | 15 | 15 | 25,0 | 50,0 |
| Amazonas | 30 | 34 | 40 | 33 | 43 | 56 | 60 | 60 | 66 | 89 | 71 | 136,7 | 115,2 |
| Pará | 78 | 77 | 101 | 118 | 112 | 137 | 152 | 196 | 154 | 202 | 189 | 142,3 | 60,2 |
| Rondônia | 29 | 13 | 30 | 31 | 20 | 20 | 35 | 23 | 31 | 35 | 27 | -6,9 | -12,9 |
| Roraima | 5 | 3 | 9 | 3 | 10 | 5 | 12 | 9 | 9 | 7 | 14 | 180,0 | 366,7 |
| Tocantins | 17 | 14 | 15 | 18 | 25 | 17 | 23 | 30 | 36 | 40 | 31 | 82,4 | 72,2 |
| Norte | 178 | 162 | 216 | 221 | 226 | 253 | 298 | 345 | 323 | 402 | 376 | 111,2 | 70,1 |
| Alagoas | 39 | 42 | 46 | 66 | 67 | 71 | 96 | 104 | 114 | 116 | 117 | 200,0 | 77,3 |
| Bahia | 100 | 155 | 164 | 197 | 207 | 260 | 283 | 358 | 374 | 368 | 360 | 260,0 | 82,7 |
| Ceará | 40 | 44 | 45 | 65 | 84 | 74 | 80 | 111 | 104 | 110 | 125 | 212,5 | 92,3 |
| Maranhão | 58 | 44 | 49 | 56 | 50 | 67 | 67 | 99 | 109 | 96 | 107 | 84,5 | 91,1 |
| Paraíba | 25 | 47 | 45 | 49 | 55 | 76 | 84 | 98 | 117 | 119 | 104 | 316,0 | 112,2 |
| Pernambuco | 187 | 206 | 226 | 261 | 241 | 245 | 252 | 197 | 223 | 185 | 224 | 19,8 | -14,2 |
| Piauí | 24 | 14 | 29 | 28 | 24 | 31 | 22 | 28 | 28 | 40 | 36 | 50,0 | 28,6 |
| Rio Grande do Norte | 16 | 13 | 27 | 27 | 25 | 48 | 38 | 51 | 56 | 42 | 59 | 268,8 | 118,5 |
| Sergipe | 16 | 15 | 22 | 22 | 21 | 21 | 21 | 36 | 50 | 52 | 48 | 200,0 | 118,2 |
| Nordeste | 505 | 580 | 653 | 771 | 774 | 893 | 943 | 1.082 | 1.175 | 1.128 | 1.180 | 133,7 | 53,0 |
| Espírito Santo | 67 | 69 | 90 | 103 | 116 | 129 | 152 | 128 | 104 | 137 | 129 | 92,5 | 25,2 |
| Minas Gerais | 199 | 230 | 212 | 238 | 248 | 221 | 246 | 258 | 283 | 303 | 274 | 37,7 | 15,1 |
| Rio de Janeiro | 275 | 250 | 272 | 266 | 216 | 223 | 189 | 193 | 223 | 223 | 235 | -14,5 | -11,7 |
| São Paulo | 378 | 285 | 260 | 242 | 185 | 199 | 229 | 223 | 179 | 256 | 215 | -43,1 | -11,2 |
| Sudeste | 919 | 834 | 834 | 849 | 765 | 772 | 816 | 802 | 789 | 919 | 853 | -7,2 | 0,5 |
| Paraná | 32 | 41 | 50 | 48 | 41 | 55 | 57 | 51 | 55 | 68 | 59 | 84,4 | 22,9 |
| Rio Grande do Sul | 23 | 26 | 22 | 30 | 29 | 32 | 36 | 38 | 21 | 39 | 33 | 43,5 | 10,0 |
| Santa Catarina | 8 | 7 | 6 | 15 | 6 | 8 | 8 | 15 | 5 | 18 | 16 | 100,0 | 6,7 |
| Sul | 63 | 74 | 78 | 93 | 76 | 95 | 101 | 104 | 81 | 125 | 108 | 71,4 | 16,1 |
| Distrito Federal | 45 | 43 | 32 | 39 | 41 | 57 | 61 | 50 | 61 | 63 | 66 | 46,7 | 69,2 |
| Goiás | 74 | 64 | 83 | 91 | 82 | 104 | 117 | 128 | 182 | 171 | 191 | 158,1 | 109,9 |
| Mato Grosso | 53 | 60 | 51 | 42 | 54 | 57 | 55 | 54 | 60 | 61 | 61 | 15,1 | 45,2 |
| Mato Grosso do Sul | 27 | 30 | 31 | 24 | 28 | 22 | 25 | 38 | 40 | 45 | 40 | 48,1 | 66,7 |
| Centro-Oeste | 199 | 197 | 197 | 196 | 205 | 240 | 258 | 270 | 343 | 340 | 358 | 79,9 | 82,7 |
| BRASIL | 1.864 | 1.847 | 1.978 | 2.130 | 2.046 | 2.253 | 2.416 | 2.603 | 2.711 | 2.914 | 2.875 | 54,2 | 35,0 |

Fonte: Mapa da Violência 2015. Homicídio de mulheres no Brasil.

Tabela 2 – Homicídios de mulheres negras, por UF/região e cor. Brasil. 2003/2013.

De acordo com os mapas da violência abordados acima, levando em consideração a incidência da raça/cor na violência letal, pode-se considerar que:

1. Salva poucas exceções geográficas, a população negra é vítima prioritária da violência homicida no País;
2. As taxas de homicídio da população branca tendem, historicamente, a cair, enquanto aumentam as taxas de mortalidade entre os negros;
3. Por esse motivo, nos últimos anos, o índice de vitimização da população negra cresceu de forma drástica (WASELFISZ, 2015, p. 29).

Os dados referentes ao assassinato contra a mulher mais recente são do ano de 2017, divulgados de forma geral pelo IPEA (2019) apontaram que desse tipo de morte, 3.288 eram mulheres negras, o que representa 66% de todas as mulheres assassinadas no país nesse ano. Enquanto a taxa de homicídios de mulheres não negras teve crescimento de 4,5% entre 2007 e 2017, a taxa de homicídios de mulheres negras cresceu 29,9% no mesmo período.

Em números absolutos a diferença é ainda mais brutal, já que entre não negras o crescimento é de 1,7% e entre mulheres negras é 60,5%. Considerando apenas o ano de 2017, a taxa de homicídios de mulheres não negras foi de 3,2 ao passo que entre as mulheres negras a taxa foi de 5,6 para cada 100 mil mulheres neste grupo (IPEA).

Quando se trata de feminicídio com mulheres negras, Gonçalves (2017)

aponta que é preciso levar em consideração, além do gênero, a questão racial, uma vez que as negras são as maiores vítimas desse tipo de violência. Embora não exista bases de dados concretas, pesquisas e estudos indicam que o assassinato de mulheres negras e pobres é o mais recorrente.

Além das mulheres negras, o feminicídio está crescendo entre as indígenas. Essa estatística pressupõe, segundo Jackeline Aparecida Romio – Doutora em Demografia pelo Instituto de Filosofia e Ciência Humanas da Universidade Estadual de Campinas – ao debater na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, que as mulheres negras e indígenas não estão sendo atingidas pelas políticas universais e precisam de políticas públicas específicas (BRASÍLIA, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Nesse aspecto, entende-se que há barreiras de acesso à Justiça para negras e indígenas, uma vez que são mulheres que sofrem uma violência multifacetada, em uma sociedade que, além da cultura do machismo enraizado, tem um racismo também institucional. Desse modo, entende-se que o racismo acentua a forma de violação que elas sofrem. Entre as mulheres, no geral, a de raça negra está entre as mais pobres, que vive em bairros periféricos, o que implica em menos infraestrutura urbana. O que contribui para que ela fique em situação de vulnerabilidade, amplificando as formas de violência.

2.2 A Lei n. 13.104/2015 e os esforços para combater o feminicídio no Brasil

Em face a esse cenário, em março de 2015, o feminicídio foi tipificado como conduta criminosa através da Lei n. 13.104/2015, na qual o Estado reconhece quão grave e danoso é, para a sociedade, o homicídio de mulheres, no sentido de promover a justiça de gênero com o propósito de diminuir as práticas discriminatórias ainda presentes no Direito e no Poder Judiciário (FONSECA *et al.*, 2018).

A Lei de Feminicídio advém da recomendação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre Violência contra a Mulher que investigou a violência de gênero nos Estados brasileiros, nos anos de 2012 e 2013. Teve como finalidade investigar a situação da violência contra a mulher por razões de gênero no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em Lei para proteger as mulheres em situação de violência (BRASIL, 2013).

O objetivo da Lei de feminicídio é reduzir o número de crimes cometidos com base na violência de gênero, praticados contra a mulher. Nesse sentido, observa-se os principais aspectos da referida Lei, que contempla a concretização desse objetivo é: o aumento de pena: o § 7º da Lei n. 13.104/2015 aumentou a pena do feminicídio para 1/3 (um terço) até a metade se o crime for praticado: I - Durante a gestação ou nos 3 (três) meses posteriores ao parto; II - Contra pessoa menor de 14

(catorze) anos, maior de 60 (sessenta) anos ou com deficiência; III - Na presença de descendente ou de ascendente da vítima” (NR). Cabe salientar que houve mudanças também no art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Código Penal), que passou a vigorar com a seguinte alteração: “art. 1º I - Homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado” (BRASIL, 2015).

Para tanto, é necessário que tais circunstâncias tenham ingressado na esfera de conhecimento do agente. Caso contrário, será impossível aplicar a causa de aumento de pena (MELLO, 2015). Nessa perspectiva, destaca-se o aumento no número de casos de feminicídios que chegam ao Poder Judiciário. Desde 2016, quando esses crimes passaram a ser acompanhados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a quantidade de processos só cresce. Em 2018, o aumento foi de 34% em relação a 2016, passando de 3.339 casos para 4.461 (CNJ, 2019). A figura 1 faz um demonstrativo dos dados de 2017 a 2018 que tramitam nos órgãos judiciais estaduais do Brasil.



Figura 1 – processos correspondentes ao feminicídio e violência doméstica que tramitam na Justiça Estadual, de 2016 a 2018.

Conforme se observa, os dados indicam um crescimento na demanda de processos pendentes no que corresponde a violência de gênero, medidas protetivas e feminicídios, o que ratifica a necessidade de criar medidas que visam dar celeridade na solução dos processos supracitados, por parte dos magistrados. Mobilizações que visam debater e aprimorar a aplicação das leis voltadas ao combate à violência de gênero e o feminicídio no Brasil.

Cabe salientar, também, a importância do papel do Poder Público no fomento à assistência e proteção da mulher, que está expresso nos parágrafos 1º e 3º, do artigo 227, CF. O artigo 1º versa a responsabilidade do Poder Público no desenvolvimento

de medias que buscam a garantia dos direitos humanos das mulheres no ambiente das relações domésticas e familiares, no intuito de resguardá-las de qualquer negligência, discriminação, exploração, violência, misoginia, crueldade e opressão.

3 | CONCLUSÃO

A complexidade do tema reflete na gravidade que a violência contra a mulher por razões de gênero representa na sociedade, sendo vista como um elemento enraizado culturalmente. Principalmente quando se observa a consolidação nas relações de poder do homem sobre a mulher em grande parte da sociedade e a iniquidade étnico-racial, uma vez que mulheres negras estão mais vulneráveis à violência e ao feminicídio. Outro fator que agrava esse cenário são os instrumentos para erradicar esse tipo de violência no seio familiar e social, pois não estão sendo suficientes para que se tenha um resultado positivamente satisfatório.

Os dados expostos no presente artigo indicaram que as mulheres negras são o segmento da população onde se concentra o maior número de feminicídios, além de ser também aquele que mais sofre com a violência doméstica no Brasil. Isso porque o feminicídio de mulheres negras cresceu consideravelmente em relação as de mulheres brancas, nos últimos anos.

As discussões acerca da violência contra a mulher, no contexto da raça/etnia implica na reflexão de que, embora exista leis de enfrentamento e combate à violência contra a mulher e ao feminicídio, é necessário que os movimentos sociais, as políticas públicas sejam universais, atuando fortemente nas camadas mais vulneráveis, aonde mais existe burocracia para atendimento e acolhimento das vítimas. Em face disso, pode-se considerar que se o assassinato de mulheres ocorre no âmbito familiar é porque a rede de proteção à mulher ainda não logrou os resultados desejados, que é a erradicação/coibição da violência contra a mulher no Brasil.

As políticas públicas tornaram-se, portanto, necessárias no sentido de respeitar a igualdade nas relações de raça e gênero, bem como consolidar a cidadania feminina, com ações que assegurem um espaço de denúncia, proteção e apoio à mulher vítima de violência. As possibilidades de criação de políticas devem buscar uma atuação em conjunto entre o poder público e a sociedade civil, com foco para o enfrentamento, prevenção, combate, assistência e garantia de direitos do problema pelas diversas esferas envolvidas, como: saúde, educação, assistência social, segurança pública, cultura, justiça, para dar conta da complexidade da violência contra as mulheres.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL, Senado Federal. **Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Relatório Final**. Brasília, julho de 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/pdfs/relatorio-final-da-comissao-parlamentar-mista-de-inqueritosobre-a-violencia-contras-mulheres>. Acesso em: 19 set. 2019.

_____. Casa Civil. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015**. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. **Feminicídio cresce entre mulheres negras e indígenas e diminui entre brancas, aponta pesquisadora**. 7 jul. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/547491-feminicidio-cresce-entre-mulheres-negras-e-indigenas-e-diminui-entre-brancas-aponta-pesquisadora/>. Acesso em: 19 set. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Cresce número de processos de feminicídio e de violência doméstica em 2018. **Portal CNJ**, 8 mar. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/88539-cresce-numero-de-processos-de-feminicidio-e-de-violencia-domestica-em-2018>. Acesso em: 19 set. 2019.

FONSECA, Maria F. S. et al. O feminicídio como uma manifestação das relações de poder entre os gêneros. **JURIS**, Rio Grande, v. 28, n. 1, p. 49-65, 2018.

GEBRIM, L. M.; BORGES, P. C. C. Violência de gênero: tipificar ou não o femicídio/feminicídio? *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, p. 59-75, abr./jun. 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/202/ril_v51_n202_p59.pdf. Acesso em: 19 set. 2019.

GONÇALVES, Juliana. Mortes de mulheres no Brasil têm raça e classe definidas, dizem pesquisadores. **Brasil de fato**, 7 nov. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/11/07/mortes-de-mulheres-no-brasil-tem-raca-e-classe-definidas-dizem-pesquisadores/>. Acesso em 26 set. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP), o **Atlas da Violência 2019**. IPEA; FBSP, 2019.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de pesquisa**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MELLO, Adriana R. Feminicídio: breves comentários à lei 13.104/15. **Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 47-100, 2º sem. 2015.

MENEGHEL, Stela N.; MARGARITES, Ane F. Feminicídios em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil: iniquidades de gênero ao morrer. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.33, n.12, dez. 2017. / [dx.doi.org/10.1590/0102-311x00168516](https://doi.org/10.1590/0102-311x00168516)

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2015: homicídios de mulheres no Brasil**. 1 ed. Brasília: ONU; OPAS/OMS, 2015.

REFLEXÕES SOBRE VIOLÊNCIA, MASCULINIDADE E RACISMO

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 09/12/2019

Wilma Lucia Rodrigues Pessoa

Professora da Universidade Federal Fluminense
- Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais – Doutoranda em Política Social
– UFF. Lattes: 3542498774654165

Nivia Valença Barros

Professora da Universidade Federal Fluminense
- Departamento de Serviço Social. Doutora em Psicologia. Bolsista Produtividade CNPQ. Lattes: 6428815642168803

RESUMO: A análise da relação entre violência e masculinidade encontra um campo amplo de contribuições no que se refere a violência masculina dirigida às mulheres, especialmente no ambiente doméstico. Depois de ampla pesquisa, encontramos uma bibliografia acadêmica considerável sobre a violência dirigida contra homens, e, mais especificamente, contra negros. No entanto, essa bibliografia tem algumas características, no que se refere a violência racial encontramos bastante dados e análises sobre a violência policial dirigida a população negra como expressão do racismo institucional. Também é possível encontrar

bastante material bibliográfico sobre o racismo estrutural e seus desdobramentos sobre o índice de criminalização e violência que incide sobre os homens negros. No entanto, não encontramos entre trabalhos acadêmicos da área das ciências sociais um significativo campo de análise que desenvolva a relação interseccional entre a violência, racismo e a questão da masculinidade. A violência específica contra negros do sexo masculino na perspectiva das questões de gênero não configura uma temática muito desenvolvida entre as pesquisas no campo da violência racial no que se refere às questões de gênero, produzem-se muitos trabalhos sobre a violência de gênero referidas a violência doméstica e ao feminicídio mas não sobre os elementos que levam a maior letalidade e agressividade dos fenômenos da violência contra os homens negros, independente da sua identidade de gênero. Assim, propomo-nos justamente a dar uma contribuição inicial para o preenchimento dessa lacuna.

PALAVRAS-CHAVE: violência, masculinidade, racismo, gênero, interseccionalidade

ABSTRACT: The analysis about the relationship between violence and masculinity represents a broad area of research on male violence towards

women, especially within the household environment. After an extensive research we find a significant number of academic articles on violence against men, and more specifically against black men. However, the data available has some specific racial violence focus. A large amount of the data was about police violence against blacks as an expression of institutional racism. We were also able to find bibliographic material about structural racism and its impact on the level of criminalization and violence against black men. In contrast, we did not find many studies focused on intersectional relationship between violence, racism and the issue of masculinity. The violence against black males from the gender perspective seems not to constitute a well-developed theme among the research focused on gender-related racial violence. There is indeed a lot of data on gender-related violence focused on domestic violence and femicide, but not a lot of information related to the elements that could contribute to higher rates of mortality and aggressiveness regarding the violence against black men, in the absence of gender identity. Therefore, we propose to make an initial contribution to filling this data gap.

KEYWORDS: violence, masculinity, racism, gender, intersectionality

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país marcado pela violência social, o Estado brasileiro tem ampla participação na mesma pelas características históricas da sua própria formação. Somos herdeiros dos valores morais conservadores do Império Português, do elitismo dos ricos e das camadas médias, da exploração escravagista, do racismo, do estupro e da chibata. A ideia romantizada de uma democracia racial, enquanto ideologia, buscou obliterar a crítica efetiva das práticas eugenistas e de branqueamento, todas discriminatórias e à serviço da exploração do povo negro em nossa sociedade. Todas foram combatidas pela força contestadora da resistência e das lutas travadas pelos negros contra o racismo, contra o genocídio negro, pelo resgate e preservação da sua memória, pelo respeito à sua história, à sua cultura e pela afirmação da sua identidade perante a “história oficial” hegemônica dos brancos¹. A dívida histórica deste país com os descendentes dos negros escravizados ainda é objeto de uma grande disputa que não se restringe às narrativas posto que o espaço de onde elas emergem a é o das práticas concretas onde se dão as relações de poder, dominação e opressão. É desse contexto que nasce nossa reflexão, permeada pelas tensões e contradições desse processo, inserida nele.

1. “(...) há uma imbricação entre a **divisão social do trabalho** e a **divisão racial do trabalho**. No caso do Brasil quem trabalhava nessa economia escravista era o negro. Daí porque o Brasil emerge como nação, suas classes dominantes têm que criar, também, o ideal de um **tipo nacional** e esse tipo escolhido é exatamente o oposto daquele que produzia a riqueza: é o modelo do antigo colonizador. (...) o ideal escolhido foi o **branco**. Criam-se, então, a partir daí, símbolos justificatórios dessa alienação e o negro passa a ser visto como inferior biológica, psicológica e culturalmente.” MOURA, Clóvis. *Brasil: as Raízes do Protesto Negro*. SP: Global Editora, 1983, p. 22.

Partimos da representação social da masculinidade no Brasil como fruto do nosso processo colonizatório, trata-se de um fenômeno que se funda num conjunto de papéis e atributos que são construídos e conferidos social e culturalmente aos homens e que lhes define o seu modo de ser, sua afetividade, sua corporeidade e a forma como é visto em seu mundo, especificamente o das sociedades ocidentais cristãs. Destacamos essa especificidade pois a representação social da masculinidade varia entre as sociedades e culturas como bem observa Ceccarelli.

“As tentativas de se estabelecer uma base sólida a partir da qual pudéssemos nos apoiar para definir, ainda que com segurança relativa, a masculinidade e seus avatares, se revelam ainda mais ilusória quando recorremos à antropologia. Como tive a oportunidade de discutir em outro lugar (1), masculinidade e feminilidade, longe de serem realidades objetivas e muito menos fenômenos naturais calcados em elementos anátomo-biológicos são, antes, noções dependentes das formas culturais dentro das quais tais noções emergem. Há sociedades onde possuir um pênis não constitui acesso à masculinidade: esta última, que não é natural e muito menos inata, deve ser adquirida através de rituais...”²

Os papéis masculinos se constituem em oposição ao da representação social da feminilidade nas sociedades ocidentais cristãs (embora não só nelas), há uma assimetria nas relações de poder entre os sexos na qual eles servem a legitimação de uma divisão do trabalho que permite aos homens explorar o trabalho da mulheres sem reconhecê-lo enquanto tal, desqualificando-o e invisibilizando-o ao mesmo tempo em que subalterniza as mulheres perante os homens em todas as esferas da vida social. A representação social da masculinidade está na base do machismo e da misoginia, os vetores fundamentais de todas as formas de violência de gênero contra as mulheres e da visão desqualificante da feminilidade (quando um homem quer depreciar o outro chama-o de “mulherzinha” e põe em dúvida sua masculinidade enquanto atributo “superior”). Enquanto herança do patriarcado, no qual se hierarquizam os papéis sociais com base na dominação masculina (ENGELS: 1974; SAFIOTTI: 2016), vemos que dentre os papéis que definem a masculinidade está o de “chefe de família”, o provedor, papel esse que, se de um lado pressiona os homens na tarefa de sustentar sua família, de outro lhes atribui o poder sobre os demais membros que compõem “sua” unidade familiar como se deles fosse proprietário. Importante frisar que o papel de provedor está diretamente relacionado com o status masculino em nossa sociedade, ou seja, quanto melhores as condições materiais que o homem proporciona a sua família, mais potente se torna seu status masculino, o que repercute na representação da sua virilidade e da sua autoridade perante si mesmo, a sociedade e a família. Na condição histórica e socialmente construída do patriarcado, é considerada prerrogativa do homem a autoridade para o uso da força no exercício do poder masculino perante a sociedade

2. CECCARELLI, P.R. A Masculinidade e seus Avatares. Revista Catharsis, São Paulo, ano IV, 19, maio/junho 1998, p. 10.

sobre os demais integrantes da família, daí a origem de diferentes modos de violência masculina (patrimonial, sexual, psicológica e física) que geram sofrimento e até mesmo a morte, predominantemente entre as mulheres. Como reprodutores do papel de “chefe de família” estão os demais homens da unidade familiar que, ao mesmo tempo em que estão subordinados a esse poder, têm de representar os papéis da masculinidade, observa-se que os homens mais idosos vão tendo esse poder cada vez mais restrito conforme avança o seu grau de dependência e fragilidade física e material, ainda assim, ele se mantém como referência masculina na história dos homens da casa.

A MASCULINIDADE CONSTRUÍDA

Nas sociedades ocidentais cristãs (que é a que nos interessa pois foi a que colonizou o Brasil) o poder masculino vai se remodelando ao longo do tempo, ganha ou perde força em diferentes contextos sociais e históricos, mas jamais deixou efetivamente de se reproduzir, expressando-se, em determinadas circunstâncias, na forma do que vem sendo chamado de *masculinidade tóxica*. Não existe um conceito definido de masculinidade tóxica, mas podemos, a partir da literatura sobre gênero e masculinidade, considerá-la como uma expressão da masculinidade centrada na força, na competitividade extrema e na brutalidade dos sentimentos, tanto na esfera da vida privada como na pública, no sexo, na convivência, no trabalho, etc. Ela está presente na sociedade em geral, mas tende a predominar naquelas mais conservadoras e onde a desigualdade social é mais aguda.

Na perspectiva da concepção hegemônica de masculinidade, em uma sociedade patriarcal, o papel social do homem é também o do “intelectual”, aquele que reúne a competência intelectual e a quem cabe a responsabilidade racional por definir as atribuições dos demais membros da família conforme papéis que também resultam de uma construção social - o de mãe, de filho, de avô, avó etc. Tal concepção hierarquizada e dominadora é reforçada pelas idéias cristãs enraizadas nas sociedades ocidentais que consideram ser o homem o “cabeça da família”³. Esse papel ocupa todas as esferas da vida social cabendo-lhe também exercer,

3. “Entendemos que a religião seria uma parceira da instituição familiar e social na ação de legitimar a supremacia da masculinidade, e ao mesmo tempo, daria legitimidade por meio do discurso religioso. Segundo Geertz, as construções religiosas são ‘penetrantes e duradouras’. Histórias míticas do tipo ‘Deus formou o homem do pó da terra e tirou de sua costela a mulher’. Ou, como essa leitura de São Paulo aos Efésios (5,23-25) que ouvimos no domingo, dia 31 de agosto de 2006: ‘mulheres sejam submissas aos seus maridos como o senhor. Pois o marido é a cabeça da mulher, do mesmo modo que Cristo é a cabeça da Igreja’, dão à representação masculina a primazia sobre todas as coisas, principalmente sobre a mulher, criada em segundo lugar.” ECCO, Clovis. A Função da Religião na Construção Social da Masculinidade. Revista da Abordagem Gestáltica: Phenomenological Studies, 2008, XIV. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357735510013>. ISSN 1809.6867.

especialmente no mundo do trabalho, as atividades mais complexas e de maior poder decisório e de comando (funções que exigem maior qualificação e auferem melhores rendimentos) do que os exercidos pela mulher (atividades simples e de baixa complexidade, qualidade e remuneração)⁴.

Assim como o intelecto é valorizado no homem, em detrimento da mulher, seu corpo também o é, atributos simbólicos são apresentados como naturais (Bourdieu, 2006). Ao corpo masculino é atribuída a superioridade da força física. Tal força se desdobra em vários sentidos, o do provedor, o do protetor (que difere do de cuidador, atribuído à mulher), o do que comanda, o do reprodutor (enquanto expressão de virilidade e vigor sexual) e o do que tem o monopólio do prazer. Na representação ocidental cristã da feminilidade, cabe à mulher o papel da reprodução (submetida a virilidade do homem), o da amamentação, do trabalho doméstico, o do cuidado com os filhos, os enfermos e os idosos, e do cuidado com o corpo para o homem, a fim de servi-lo em suas necessidades sexuais, subjetivas e sociais. Nessa representação, a dependência, a fragilidade, a subalternidade e subserviência aparecem como constituintes da feminilidade e socialmente desejáveis para a aceitação da mulher e identificação da sua condição feminina.

Uma vez que caracterizamos de forma geral a representação social da masculinidade cabe desenvolver nossa análise para um campo mais específico o que implica em destacar que a masculinidade não se manifesta como um fenômeno homogêneo, na verdade, existem diferentes masculinidades que variam no tempo e no espaço inclusive dentro de uma mesma coletividade, nesse sentido é que falaremos de uma masculinidade negra que se diferencia da masculinidade branca no status e características de cada atributo que a constitui no âmbito das sociedades ocidentais cristãs. Durante sua expansão comercial, essas sociedades se apoiaram na exploração de colônias de onde eram drenadas riquezas que sustentavam suas elites, a escravidão emerge nesse processo. A desigualdade social não é uma inovação do processo colonizatório mas ele cria relações de subalternização de novos grupos humanos, submetidos a exploração extrema, à discriminação e à miséria. Nas Américas, veremos quando não o extermínio, a usurpação e discriminação dos nativos, os indígenas, e a escravidão negra, legitimada por uma ideologia construída para desumanizar os negros e atribuir-lhes a inferioridade de atributos perante o branco que o explora. Nessas condições, a masculinidade do homem negro é representada socialmente de uma forma totalmente distinta da do homem branco.

4. “Una vez que [las mujeres] tienen empleo padecen la segregación por lo que se refiere al sector, la ocupación y el tipo de relación de empleo, lo cual limita su acceso a un empleo de calidad.” Perspectivas Sociales y del Empleo em el Mundo – Tendencias 2018, OIT.

RACISMO E A MASCULINIDADE NO BRASIL

O racismo que emerge da escravidão negra tem conseqüências degradantes para a vida do povo seqüestrado da África, a Igreja os qualifica como destituídos de alma e há um esforço, inclusive no campo da ciência, para destituí-lo de humanidade. Nesse constructo simbólico, o homem negro é representado como possuindo uma inclinação natural para a violência, disso temos que a representação racista da sexualidade no que se concebe como sendo a masculinidade negra é reduzida ao falo, essa redução nega ao negro todos os atributos que se entrelaçam na sua constituição enquanto ser humano integral, nega sua inteligência, suas formas de expressão, seus sentimentos, a integralidade e especificidade do seu corpo, sua criatividade e sua alma. Esse homem hiperssexualizado e “reduzido ao falo” é, ainda, um símbolo de uma virilidade distinta da do homem branco, uma virilidade destituída da racionalidade necessária para lhe conter os próprios impulsos, como se fosse um animal selvagem que age por instinto, um perigo sexual para as mulheres brancas ou um “marginal” que ameaça a sociedade com sua propensão ao comportamento pervertido. Essa construção perversa do racismo alimenta a ideia do “branco gentil” em relação ao “negro violento”. Tais representações foram, inclusive, tomadas como valorativas pelos próprios negros ao se disseminar pela sociedade e ser fortalecida mais tarde, com o decorrer do tempo pelo imaginário social e as mídias de todo o tipo, a mística do “negão”, como o “pegador” capaz de satisfazer qualquer mulher, deriva também na imagem do possível estuprador.

Tal imagem é o correlata da hiperssexualização e objetificação da mulher negra como a “mulata exportação” aquela que tem a “cor do pecado” e é mais “fogosa” do que a branca, a mulher do lar, calma, sábia a “que se dá o respeito”. Contudo, se a mulher negra é objetificada como a que se rende ao prazer carnal sob o jugo de um homem, o homem negro é objetificado como o que subjuga pela violência, como aquele pode se tornar mais facilmente um estuprador. Nesse sentido, a prevenção contra essa suposta violência da sexualidade que compõe a representação da masculinidade negra implica num estigma que expõe o homem negro a uma carga de violência repressiva contra seu corpo por parte da sociedade, particularmente das suas instituições de segurança. Mais uma vez reiteramos que temos plena consciência das violências a que está exposto o corpo da mulher negra e não estamos aqui estabelecendo uma dicotomia para hierarquizações, a comparação visa demonstrar as peculiaridades do racismo e sua relação com a violência imposta ao homem negro.

A abolição da escravatura não faz superar o racismo, na verdade, ele se torna um importante instrumento de preservação das condições de dominação e opressão de brancos sobre negros reproduzindo status, poder social e econômico

na medida em que os negros tem uma inserção desigual e precária no mercado de trabalho (FERNANDES, 1978). Nesses termos, se, historicamente, a desigualdade decorrente das relações de exploração gera uma massa de negros que passam a compor a maioria da população pobre e periferia, dá-se, também por essa razão, uma potencialização da subalternização da masculinidade negra em relação a branca no desempenho dos papéis da masculinidade.

Se, em condições de plena prosperidade econômica a desigualdade material e racial se entrecruzam em desfavor da masculinidade negra, verifica-se que as conseqüências das crises econômicas na esfera do emprego e da renda (em que pese afetarem mais as mulheres negras) repercutem também, e de forma intensa, sobre os homens negros, em especial no seu papel masculino de provedor e de “chefe de família”. Nos momentos de crise, observa-se que o desemprego aumenta e a média salarial cai para o conjunto dos trabalhadores, mas cai de forma distinta entre os distintos segmentos sociais conforme sua posição sócio-econômica, os mais pobres são os que mais sofrem nas crises e entre os pobres os negros são a maioria. Consideramos que a masculinidade tóxica - que é a expressão exacerbada do exercício da força que se atribui como característica masculina⁵ - encontra nos períodos de crise econômica um ambiente propício a sua difusão devido às tensões que a compressão do nível de emprego e renda gera entre os homens. Nessas circunstâncias, os homens pobres negros acabam por “compensar” a fragilidade material no desempenho de seus papéis como provedor através do uso da força no outro papel, o de proprietário dos que socialmente se considera como seus subalternos no espaço doméstico, principalmente as mulheres⁶. Essa violência ultrapassa ainda a esfera da vida privada e alcança o espaço da vida pública, isso se dá porque a subjetividade social como um todo é afetada uma vez que, nas sociedades capitalistas, o valor do trabalho ultrapassa a questão financeira, é um emblema da inclusão e do sucesso social do indivíduo conferindo-lhe status perante o mundo. Esse status é fruto da convergência de vários aspectos, passa pelo ganho salarial mas também por estar empregado, pelo tipo de trabalho que realiza e o local em que se trabalha. As crises econômicas são justamente o momento em que a oferta de empregos não só cai junto com a renda como os tipos de trabalho ao alcance dos mais pobres se tornam mais precários e conferem menor status.

5. A ONU, já alertava, em 2014, para os resultados do estudo do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), cujos dados comprovaram que 95% dos homicídios cometidos em todo mundo eram cometidos por homens. Fonte: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37730441>

6. “Estudo realizado em Portugal relaciona o aumento da violência doméstica com a crise. A instabilidade econômica, dívidas, ameaça de desemprego, perda de direitos etc. pressionam as relações familiares e potencializam situações que representavam risco para as mulheres.

“Segundo os pesquisadores, desde 2009 o registro de denúncias diminuiu, mas o número de mortes aumentou. A falta de investimento em programas de apoio, e o aumento do desemprego acentuaram a vulnerabilidade e insegurança das mulheres.”

Fonte: <https://fentect.wordpress.com/2012/12/19/crise-economica-aumenta-violencia-contra-mulher/>

Que possibilidades os homens mais pobres têm de auferir status numa economia em crise? E se esses homens são negros? Nos territórios periféricos onde o varejo das drogas recruta mais pessoas para suas atividades, as gangues e quadrilhas, pela exibição de armas, pelo uso da violência e pelo confronto com a “ordem” repressiva hegemônica pode atrair parcela significativa desses segmentos masculinos mais afetados pela crise⁷ como um espaço de exibição de força e poder. Esse fenômeno acaba por expor o muito mais homem negro a violência institucional perpetrada pelo Estado através do seu sistema penal e policial. Com o racismo estrutural, essas instituições já dirigem sua atuação preferencialmente aos pobres negros, se a criminalização das drogas por si só já intensifica a abordagem violenta do Estado junto à população negra, como veremos mais adiante, essa situação se agrava ainda mais num contexto de agudização da pobreza. Não só há uma ampliação da intervenção violenta do Estado como a letalidade dessa violência pode alcançar níveis de um verdadeiro genocídio.

VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL, VIOLÊNCIA DOMESTICA E A INTERSECCIONALIDADE

Em vários contextos, quando os homens se sentem ameaçados em seus papéis, quando se fragilizam as condições materiais para sustentá-los, a sua reação é tentar manter seu domínio nas esferas em que isto é possível. Busca assim, forçar a radicalização da subalternização, nem que seja pela força, daqueles que, dentro da diferenciação hierárquica dos papéis sexuais e de gênero encontra-se mais vulnerabilizados. Desta forma, “atestam” a superioridade masculina numa ordem machista e patriarcal. A masculinidade tóxica está disseminada entre todo o segmento masculino, a busca da violência como fonte de afirmação, num ambiente competitivo e degradado do ponto de vista não só econômico como civilizatório, vê-se prosperar a exibição da força entre os homens em geral. Contudo, uma vez que o racismo é elemento estrutural da sociedade brasileira, serão os negros os mais atingidos pela fragilidade do exercício tão cobrado socialmente, de provedores,

7. “In trying to identify and understand empirical and causal connections between labour market status or experience and participation in violence, there are distinctions to bear in mind. The usual distinction between employment and unemployment may be too simple. Underemployment may be as significant as unemployment, as may be irregular employment. The type of employment opportunities available may be significant rather than simply whether or not such opportunities are available. Next, if there is a social significance to labour market participation beyond the straightforwardly pecuniary this involves norms of fairness, ideas of status, and the value derived from belonging to groups and forging social ties through a variety of interactions. Participation in groups using violence – gangs, militia, insurgent groups, formal security forces – will most likely also be partly or chiefly ‘about’ these same values, sources of identity, and opportunities for social ties. Therefore, it is not always clear that participation in a violent organization is driven by the social institutions and values of belonging to that organization or by the violence it uses, per se.” In: <http://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr%20background%20paper%20-%20cramer.pdf> p. 6.

frustando-os e fazendo-os buscar outra fonte de status de masculinidade. Na esfera pública serão os homens negros, pelo açoitamento do racismo institucional, os mais visados pelas forças de segurança pública como ameaça à ordem.

No caso da masculinidade negra, a opressão racial gera, entre os homens negros, uma condição dual na qual são valorizados pelo gênero e desqualificados pela cor, gerando uma “masculinidade subalternizada”. A maior dificuldade do homem pobre negro em responder às pressões sociais acaba representando um nível mais elevado de opressão do que em relação ao homem pobre branco.

Com relação a violência doméstica, pesquisas apontam que a lei Maria da Penha fez cair a violência contra a mulher entre famílias brancas mais do que entre famílias negras. Entre outros contextos, o fato de as mulheres brancas terem maior nível de instrução e maior renda contribui para que exerçam melhor sua resistência contra a opressão machista, do que as mulheres negras, mais pobres, mais dependentes de seus parceiros e com menor grau de instrução. No entanto, conforme relatório de 2017 do Gelédes Instituto da Mulher Negra ainda que haja um aumento da notificação da violência por parte das mulheres e as mulheres negras representem 59,71%, não se pode atribuir essa diferença entre brancas e negras a questão da notificação, é preciso avançar nas políticas públicas de proteção à mulher negra, o que inclui, além do melhor atendimento às vítimas e efetiva punição dos agressores, o que demanda um trabalho maior de mudança no padrão do comportamento masculino junto às famílias negras. De qualquer modo, a pressão interseccional de raça e gênero num ambiente de uma sociedade machista, racista e no contexto do agravamento das tensões de classe são uma violência constante a pressionar o povo negro. O homem negro, assim, aparece nas estatísticas como agente mais proeminente da violência no espaço doméstico do que o homem branco. Esse quadro acaba por reforçar a falsa premissa de que os homens negros são naturalmente mais violentos.

Não se pode abstrair, no entanto, na discussão sobre a violência e sua relação com gênero e raça, a forma como se desenvolveu a definição do que é ou do que não é delito e como a seletividade racista e sexual atua para posicionar o homem negro como o alvo por excelência da intervenção criminalizante e punitiva tanto na esfera policial e quanto penal. Nesse sentido, a criminalização das drogas é uma questão que tem se destacado no debate sobre a criminalização da pobreza, bem como na da interseção entre a pobreza, gênero e raça nesse processo. As classes abastadas, são as verdadeiras donas do negócio ilegal das drogas, uma rede complexa cuja estrutura demanda um investimento financeiro colossal e a integração de forças públicas e privadas para sua realização, espaço majoritariamente e historicamente ocupado pela elite branca. Na logística do varejo das drogas no entanto, um exército de baixo custo é imprescindível e ele será

recrutado junto a população pobre, daí a geografia e a demografia do tráfico: abarca uma população pobre, que é majoritariamente negra, jovem e do sexo masculino e que se concentra nas áreas pobres próximas aos centros consumidores ou de distribuição ao exterior. A criminalização do comércio de entorpecentes está na base da associação do tráfico de drogas com o de armas, tornando a lucratividade ainda maior bem como o tamanho do investimento e a complexidade organizativa do negócio. Os homens em geral, pelas características da masculinidade em geral, compõem majoritariamente os quadros das forças repressivas civis e militares, eles também serão considerados os soldados mais adequados para atuar no varejo das drogas tanto quanto para atuar no aparato repressivo; os homens pobres, pelas condições impostas pela miséria, ficam mais expostos a cooptação do tráfico; os homens negros pobres, pela vulnerabilidade decorrente do estigma do racismo, da pobreza e da “masculinidade subalternizada”, ficam mais expostos a esse processo.

A legislação penal se constitui numa ordem classista e racista em que o acesso a justiça é precário entre os mais pobres, em que a gravidade dos delitos se aprofunda ou suaviza conforme o poder econômico e político de quem o pratica e a cor da sua pele. Sendo assim, a ação criminalizante e repressiva do Estado será tão mais intensa e violenta quanto aquele a quem ela se dirige e, no tráfico de drogas, ela se dirige a quem atua no varejo, preferencialmente ao homem pobre negro⁸. Não é por outra razão que não se tem registro de mortes de homens em autos de resistência ou por bala perdida de confronto entre policiais e traficantes nos condomínios de luxo do Brasil, onde a maioria absolutíssima é branca, mas apenas nas favelas e periferias pobres onde a população negra se concentra. Sabemos que as mulheres negras também vêm se tornando grandes vítimas desse processo e que essa situação vem se agravando mas não nos propusemos a tratar desse tema aqui, nosso objetivo é contribuir para a tematização da masculinidade e da raça na relação com a violência.

Com o avanço da criminalização da pobreza (WACQUANT, 2006) o encarceramento em massa se torna um fenômeno típico em sociedades muito desiguais, autoritárias e/ou racistas. No Brasil esse fenômeno se torna mais dramático posto que é agravado por seu baixo padrão civilizatório e extrema desigualdade. Isso estabelece condições para um sistema penitenciário cruel, marcado pela ausência de infraestrutura e espaço, com superlotação e tratamento desumano aos presos, sem falar no controle das penitenciárias pelas organizações criminosas sob a conivência (para dizer o mínimo) do Estado. Pensando num plano mais amplo, todo o sistema de segurança pública e a legislação penal acabam produzindo nichos extremamente lucrativos para o mercado como a indústria da segurança

8. Cf em: “Negros são os mais condenados por tráfico e com menos drogas apreendidas”. Extraído de: <https://exame.abril.com.br/brasil/negros-sao-mais-condenados-por-trafico-e-com-menos-drogas-em-sao-paulo/> . consultado em 26/05/2019.

(que inclui desde serviços de segurança, a venda de sistemas de vigilância, armas, veículos etc), passando pelos serviços terceirizados prestados às penitenciárias até os presídios privados (HERIVEL: 2013 e WACQUANT: 2003). A seletividade penal, pautada pelo elitismo e o racismo acabam por estabelecer o perfil preferencial dos encarcerados, homens negros jovens e pobres⁹.

Quando uma crise econômica aguda da economia capitalista se dá, forças do conservadorismo tendem a ganhar impulso no sentido de forçar um restabelecimento da ordem contra o risco de uma anomia social. Não se trata apenas de combater a crise mas de atribuir ao esgarçamento dos valores tradicionais a causa da mesma, daí uma nostalgia e o esforço pela volta de um passado em que esses valores eram mais arraigados, ainda que à custa de valores relacionados a emancipação e a liberdade. Tudo isso leva a um ataque regressivo contra os avanços civilizatórios na esfera da igualdade sexual e de gênero.

Por fim, cabe nos debruçarmos sobre a interseccionalidade entre a violência, racismo e masculinidade quando nos referimos ao negro cuja identidade de gênero envolve uma condição LGBT. Trata-se de um tema de muita complexidade dada a diversidade de identidades que ele abarca. Até aqui nos referimos ao negro hétero masculino cis, mas acreditamos que a carga de violência que a representação da masculinidade negra impõe a esse grupo se potencializa quando outras expressões de gênero são assumidas por alguém que tenha nascido negro e fisiologicamente do sexo masculino. Se a população LGBT branca sofre com os estereótipos desqualificantes que se produzem contra ela, uma vez que se trate de “homens” trans, gays ou outra identidade que não a de cis hétero, para o homem negro, de quem se cobra o papel de macho viril, essa desqualificação é ainda mais perversa. Consideramos que esse tipo de opressão deve ser mais profundamente estudado na sua especificidade e interseccionalidades para que possamos construir reflexões e ações de apoio aos grupos lgbt+ no contexto regressivo de uma sociedade heteronormativa, machista e racista como a que vivemos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos que o capitalismo tem a capacidade de adaptar o mundo em função dos interesses do capital bem como de se adaptar a determinadas circunstâncias que possam ser favoráveis ao seu desenvolvimento. Essa adaptação do mundo às necessidades do capital se processa de modo violento, destruindo bases antigas

9. Em 2018, o Infopen – sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro/Ministério da Justiça – revelava que, embora os negros e pardos representassem 53,63% da população brasileira eles somavam 61,7% da população carcerária do país, enquanto que os brancos representam 45,48% da população em geral e 37,22% da população carcerária. Dados extraídos de <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/sistema-carcerario-brasileiro-negros-e-pobres-na-prisao>. Consultado em 25/05/2019.

para impor as bases de sustentação do capital. Nesse sentido, se, de um lado, a escravidão, que não é uma violência criada pela burguesia, foi reinventada dentro do processo de desenvolvimento mercantil que estabeleceu as bases materiais para impulsionar o capitalismo em seus primórdios, o racismo, enquanto estigmatização e desumanização do outro por seus traços fenotípicos, é uma violência material e simbólica criada pelo capitalismo que serviu de estofa ideológico a manutenção do poder branco ocidental cristão sobre aqueles a quem ele escravizou, os negros, primordialmente.

No contexto de uma sociedade forjada no patriarcalismo e no machismo, a partir da escravidão negra modela-se a masculinidade negra como uma masculinidade subalternizada em relação a do homem branco, e, com ela, dá-se a desumanização do negro pela construção social da imagem de um homem com atributos inferiores aos dos homens brancos mas igualmente associados a uma visão patriarcal, eivada de machismo. É assim que o homem escravizado negro é visto como, de um lado, pouco inteligente, mas, de outro, forte para aguentar o trabalho braçal ainda que se o considere indolente. Sua virilidade, representada como um atributo fálico, é o que poderá defini-lo como reprodutor perante seu proprietário, sua índole é distorcida e apresentada como essencialmente selvagem em oposição a racionalidade e civilidade do homem branco. Ao longo do tempo, esse estereótipo se converterá ainda no de uma figura hiperssexualizada, um outro modo de objetificar o corpo do homem negro, e permanecer desumanizando-o, para essa análise temos um referencial espetacular como ponto de partida, Frantz Fanon, em *Pele Negra, Máscaras Brancas*, quando ele afirma que se nega ao homem negro um papel que não seja aquele coberto por estereótipos que apresentam seu ser condicionado a uma corporeidade que se expressa de forma bruta e hiperssexualizada (FANON: 2003). A fim de discriminá-lo, seus traços fenotípicos são associados aos de animais, para desqualificá-lo como estando num estágio pré-humano de desenvolvimento. Assim, um conjunto de estereótipos convergem na produção da imagem de um ser animalesco e ameaçador da vida e dos valores morais da civilização cristã ocidental branca (MOURA: 1983).

Na esfera social, o conjunto de papéis e atributos que definem a masculinidade em geral são cobrados como comportamento e exercem uma pressão forte sobre a subjetividade do conjunto dos homens desde a sua infância e por isso, ainda que lhe confirmem “superioridade” de status social sexual e de gênero, não deixa de ser, também, uma forma de opressão. Se para os homens em geral, o sofrimento gerado pelas pressões da cobrança social no desempenho do papel masculino existe, para os homens negros elas se multiplicam, mais ainda se for um negro pobre e ainda mais se for um negro pobre e homossexual.

A negritude, é portanto, um aspecto visceral da condição do homem negro

no que respeita a sua masculinidade. Ela é mediadora, a todo o tempo, das suas possibilidades num mundo desigual, essa foi a condição que a difusão do preconceito racial engendrou.

É preciso aprofundar o debate sobre a relação interseccional entre masculinidade, violência e a questão racial. O homem negro avança, através do avanço das lutas do povo negro, para uma consciência cada vez mais crítica da internalização dos valores da sociedade racista e elitista, essa consciência está em harmonia com as práticas emancipatórias que o movimento negro constrói através da história. Um processo pedagógico que alcança cada vez mais audiência entre os que sofrem a opressão racial.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. A Dominação Masculina. 11 Ed. Rio de Janeiro/Bertrand Brasil, 2012.

CECCARELLI, P.R. A Masculinidade e seus Avatares. Revista Catharsis, São Paulo, ano IV, 19, maio/junho 1998.

DAVIS, Ângela. A Democracia da Abolição. RJ, Difel, 2009.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. 13 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

ESTERCI, Neide. Escravos da Desigualdade. Estudo sobre o uso repressivo da força de trabalho. RJ: CEDI/Koinonia, 1994.

FANON, Frantz. Pele Negra, Máscaras Brancas. BA: EdufBa, 2008.

FERNANDES (Florestan). A integração do Negro na sociedade de classes. Dominus Editora. São Paulo, 1978. 2 vols.

FERRUGEM, Daniele. Guerra às Drogas e a Manutenção da Hierarquia Racial. BH: Letramento Editorial, 2019.

FLAUZINA, Ana Luiza P. Corpo Negro Caído no Chão. O sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. RJ: Contraponto, 2008.

MOURA, Clóvis. Brasil: As Raízes do Protesto Negro. SP: Global Editora, 1983.

ROSA, Pablo. O. Juventude Criminalizada. Florianópolis: Insular, 2ª. Edição revisada, 2013.

WACQUANT, Lóic. As Prisões da Miséria. SP: Zahar Editora, 1999.

----- . Punir os pobres - A nova gestão da miséria nos Estados Unidos. RJ. Editora Revan, 2009.

CRAMER, Christopher. Unemployment and Participation in Violence. Disponível em <http://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr%20background%20paper%20-%20cramer.pdf>

“Crise econômica aumenta violência contra a mulher”. Disponível em <https://fentect.wordpress>.

ECCO, Clovis. A Função da Religião na Construção Social da Masculinidade. Revista da Abordagem Gestáltica: Phenomenological Studies, 2008, XIV. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357735510013>. ISSN 1809.6867

"Negros são os mais condenados por tráfico e com menos drogas apreendidas". Disponível em <https://exame.abril.com.br/brasil/negros-sao-mais-condenados-por-trafico-e-com-menos-drogas-em-sao-paulo/>. Consultado em 26/05/2019.

Perspectivas Sociales y Del Empleo em El Mundo – Tendências 2018, OIT. Disponível em <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2018/lang--es/index.htm>

RODRIGUEZ, Margarita. Por que os homens são responsáveis por 95% dos homicídios no mundo? Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37730441>

“Sistema carcerário brasileiro: negros e pobres na prisão”. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/sistema-carcerario-brasileiro-negros-e-pobres-na-prisao>.

OS AVANÇOS NAS DISCUSSÕES SOBRE VELHICE E ENVELHECIMENTO E SUA INFLUÊNCIA NOS CONCEITOS ATUAIS

Data de aceite: 20/02/2020

Data da submissão: 02/01/2020

Thânia Mara Kaminski Jacon

GEJAI/UEPG

Ponta Grossa – Paraná

<http://lattes.cnpq.br/4128419733383169>

Paola Andressa Scortegagna

Universidade Estadual de Ponta Grossa

Ponta Grossa – Paraná

<http://lattes.cnpq.br/9018949836350823>

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo apresentar o contexto histórico e a evolução das reflexões que permeiam os conceitos atuais de velhice e envelhecimento, uma vez que a longevidade é uma realidade presente em todo o mundo. Com o número de idosos crescente a cada dia, se faz necessário compreender como a sociedade atual construiu tais conceitos e, a partir deles, refletir sobre questões importantes para atender as necessidades dessa população, como políticas públicas, educação, saúde, lazer e previdência social, por exemplo. Por meio de uma revisão bibliográfica sobre o tema, foi possível verificar que a velhice e o envelhecimento foram vislumbrados de

maneiras diferentes, de acordo com a cultura e o momento histórico: o idoso foi percebido como detentor de conhecimentos e merecedor de respeito até como um indivíduo digno apenas de piedade. Hoje, na cultura ocidental, envelhecer possui méritos mas também preocupação diante de questões sociais que acabam muitas vezes levando o idoso a ser entendido como um problema na sociedade. Desta maneira, entender tais processos é fundamental para transformar pré-conceitos em atitudes viáveis para reorganizar a sociedade atendendo as necessidades reais dos idosos.

PALAVRAS-CHAVE: Velhice. Envelhecimento. Educação.

ADVANCES IN OLD AGE AND AGING DISCUSSIONS AND THEIR INFLUENCE ON CURRENT CONCEPTS

ABSTRACT: This article aims to present the historical context and the evolution of the reflections that permeate the current concepts of old age and aging, since longevity is a present reality all over the world. With the growing number of older people every day, it is necessary to understand how current society has built such concepts and, from them, reflect on important issues to meet the needs of this

population, such as public policies, education, health, leisure and social security, for example. Through a literature review on the subject, it was possible to verify that old age and aging were glimpsed in different ways, according to the culture and the historical moment: the elderly were perceived as having knowledge and deserving respect even as a person. an individual worthy of pity only. Today, in Western culture, aging has merits but also concern with social issues that often lead the elderly to be understood as a problem in society. Thus, understanding such processes is fundamental to transform preconceptions into viable attitudes to reorganize society, meeting the real needs of the elderly.

KEYWORDS: Old age. Aging. Education.

1 | INTRODUÇÃO

O processo de envelhecimento humano vem ganhando destaque ao longo dos anos, especialmente nas discussões acadêmicas que visam aperfeiçoar conceitos que interferem diretamente em questões que envolvem, por exemplo, saúde, política e educação. De antemão, é importante salientar que a chegada da velhice é um momento importante na vida do sujeito assim como as fases anteriores, conforme concepções estruturadas ao longo da história. Hoje, o aumento da expectativa de vida da população e, conseqüentemente, de seu envelhecimento, culmina num alerta para novas discussões que envolvem a velhice e que conduz a importância das políticas educacionais destinadas aos idosos.

2 | A EVOLUÇÃO DE CONCEITOS RELACIONADOS A VELHICE E AO ENVELHECIMENTO

O processo de envelhecimento se faz presente na vida de todos os sujeitos, mesmo que esses não tomem consciência ou optem por não refletir sobre ele. A resistência em pensar e falar sobre o envelhecer remete a forma que esse processo é interpretado pelo ser humano, geralmente envolto por dúvidas e medos.

O fato de que o envelhecimento ocorre desde a concepção até a morte implica em constantes mudanças que envolvem diferentes aspectos da vida: mudanças no organismo, nas relações sociais e os aspectos psicológicos. Essas mudanças reduzem muitas das capacidades que o indivíduo adquire durante a vida mas não o tornam incapazes - exceto em situações patológicas (SCORTEGAGNA, 2010).

Para Medeiros (2003) a vida é um entrelaçamento de tempos (passado, presente e futuro) e não pode se reduzir a meras sucessões de eventos. E é através desses “tempos” que as pessoas se transformam e se aperfeiçoam pois são as

vivências e os conhecimentos experimentados que as tornam mais completas. Seguindo essa ideia, a velhice é a etapa da vida na qual se tem a possibilidade de agregar mais conhecimentos e experiências.

Já Skinner e Vaughan (1985) comparam a velhice com o planejamento para morar em outro país, destacando a importância de se preparar com antecedência para tal mudança, a fim de aproveitá-la o máximo possível. Para Fonseca (2006) a vida diária é fundamental no processo de envelhecimento. Os caminhos percorridos no decorrer da vida são determinantes na construção da velhice. Tanto Paschoal (2005) quanto Oliveira (1999) reforçam que a velhice é uma fase natural do desenvolvimento humano e precisa ser encarada como tal.

O crescimento no número de idosos em todo o mundo é um acontecimento que tem instigado muitos pesquisadores, nas mais diferentes áreas, a debaterem os desafios, as possibilidades e as transformações que cercam essa parcela da população. Afinal, dos 590 milhões de idosos estimados no final do século passado para a previsão de 2 bilhões em 2050, há claramente um salto significativo (FREITAS, 2004).

Diante de toda essa demanda torna-se imprescindível pensar sobre o envelhecimento e as questões sociais, econômicas, culturais, espirituais e civis, além de possibilitar que os idosos mantenham sua cidadania e participação efetiva na comunidade na qual ele envelhece (BERTI, 2004).

Desta maneira, observa-se na literatura, na história e nos trabalhos científicos a evolução dos conceitos de envelhecimento e velhice alicerçados no contexto social vivenciado.

De acordo com Barreto (1992, p. 23) a velhice, que era ridicularizada no século XVIII, passou a ser sinônimo de sabedoria no século XIX, disfarçá-la fisicamente ou psicologicamente foi comum no século XX, no qual a pressão social para negar a velhice foi muito grande.

Um dos fatores que alimenta os preconceitos que envolvem a velhice e o envelhecimento é a ausência de conceitos que definam claramente esses termos.

A história e a cultura de cada povo possuem grande influência sobre os atuais conceitos atribuídos ao envelhecimento e a velhice, que podem oscilar entre o respeito e preconceito pelos saberes que acompanham a idade bem como a imagem de alguém que nada mais tem a contribuir com a sociedade.

Ao referenciar a Antiguidade, é preciso voltar-se às contribuições orientais associando a escrita e o aparecimento do próprio Estado. As contribuições dos egípcios, mesopotâmios, hindus, chineses e hebreus trouxeram consigo a cultura do povo e suas concepções.

Cada povo tinha sua cultura e sua maneira de entender a educação e seu relacionamento com os idosos. No antigo Egito, cerca de 3000 a.C., diante de um

Estado centralizador e teocrático, a obediência foi uma característica muito presente nesse ensino autoritário. Ainda sem uma institucionalização da escola, havia grande valor nos ensinamentos trazidos pelos mais velhos. Além disso, cabia aos filhos o cuidado aos idosos da família pois para eles “viver 100 anos era considerado o prêmio de uma vida equilibrada e virtuosa” (LEME, 1996, p.14).

O fundador do Taoísmo, Lao-Tsé ou Lao-Tzy (604-531 a.C.), entendia que a velhice é um momento supremo e afirmava que aos 60 anos o ser humano atinge o período de libertar-se do corpo através do êxtase de se tornar um santo. Além disso “a vida nada mais é do que o ser humano que atua espontaneamente como centro do mundo” (LAO-TZY, 1999, p. 23). A valorização do acúmulo de conhecimento durante a vida seria de grande relevância na construção dos saberes futuros. Por entender essa relação entre o velho e a sabedoria, no chinês antigo, a mesma palavra era usada para designar esses dois conceitos (PAULA, 2016).

Já Confúcio (551-479 a.C.) priorizava a ética nas relações pessoais e políticas. A valorização da família e o respeito aos pais baseiam o Confucionismo. A autoridade do patriarca também se destaca mesmo com o avanço da idade. A mulher, de subordinada durante a juventude, passa a receber maior valorização inclusive sobre os homens mais jovens.

Confúcio acreditava que a autoridade da velhice é justificada pela aquisição da sabedoria, pregando que aos 60 anos o ser humano compreende, sem necessidade de refletir, tudo o que ouve; ao completar 70 anos, pode seguir os desejos do seu coração sem transgredir regra nenhuma, e que a sua maior ambição era que os idosos pudessem viver em paz e, principalmente, que os mais jovens amassem esses seres (SANTOS, 2001, p.91).

Na Grécia Antiga, na qual se destaca Atenas e Esparta, o corpo jovem é cultuado e valorizado: força e beleza, associadas a juventude cercam o ideal grego. No que se refere a velhice, o declínio da beleza física é motivo de pavor pois a perda dos prazeres proporcionados por meio dos sentidos é a principal causa desse receio. Um grande exemplo é Títon, personagem de destaque nesse período, a quem a velhice causava pânico, preferindo “morrer a envelhecer” ou Minermo, sacerdote em Colofos, que detestava a velhice mas exaltava a juventude e o amor (SANTOS, 2001, p. 92).

Havia pensadores a quem o envelhecimento impulsionava outros sentimentos: para Homero, a velhice estava ligada a sabedoria; para Sólon, a sabedoria adquirida com o passar do tempo representava muito mais que os prazeres do corpo. Sócrates (469-399 a.C.) refere-se ao envelhecimento mencionando a necessidade de o indivíduo preparar-se para ele, com prudência e desde cedo, para que ele não seja sinônimo de peso na vida.

Para Platão (427-347 a.C.) a velhice traz consigo um sentimento de paz e libertação. Também destacou na obra “Leis” a obrigação que os filhos têm para

com seus pais e avós idosos. A visão de Platão sobre a velhice se assemelha ao pensamento de Confúcio.

Na obra “A República”, Platão narra a conversa entre Sócrates e Céfalo, pai de Polemarco, que está envelhecido. Sócrates compara a velhice com uma estrada que todos deverão trilhar e o questiona sobre essa etapa da vida, se a estrada “mostrasse acidentada e dura aos pés ou fácil e agradável” de se caminhar (PLATÃO, 2014, p. 35).

Para Aristóteles (384-322 a.C.), uma velhice boa implicava na ausência de enfermidades. Além disso, sua visão de velhice era mais melancólica: os idosos seriam seres lentos, desconfiados, apegados ao passado e de pensamentos negativos. Para ele, o ser humano evolui até os 50 anos e, depois dessa idade, precisaria ser afastado de funções de destaque, uma vez que não seriam mais dignos de confiança.

A obra “Saber envelhecer”, de Cícero (106-43 a.C.) retrata a conversa entre Catão – já idoso – Lélcio e Cipião, ambos maravilhados com sua capacidade de suportar a velhice. Em várias passagens Catão reforça que a velhice é temida mas que deveria ser bem vivida como todas as fases anteriores da vida.

Pensando bem, vejo quatro razões possíveis para acharem a velhice detestável. 1) Ela nos afastaria da vida ativa. 2) ela enfraqueceria nosso corpo. 3) Ela nos privaria dos melhores prazeres. 4) Ela nos aproximaria da morte (CÍCERO, 2009, p. 16).

Na Antiguidade é possível perceber a relação entre o envelhecimento e a sabedoria, uma vez que o entendimento de que o conhecimento é adquirido com o passar do tempo e assim, com o avanço da idade cronológica, justifica-se a grande valorização dos conhecimentos que as pessoas mais velhas adquirem. A cultura de cada povo possui uma influência significativa no tecer dessas formas de relações. Na Idade Média, a relação entre o conhecimento e a sabedoria permaneceu presente nas reflexões de muitos pensadores mas agora com um novo enfoque: a fé. Assim, ser sábio não era sinônimo de conhecimento mas sim de crer, especialmente na salvação após a morte, pois toda sabedoria estava nos ensinamentos bíblicos (PAULA, 2016).

A influência da Igreja Católica transformou a organização social, especialmente no que se refere a grande valorização dos mais jovens diante dos mais idosos. Na Alta Idade Média, os jovens detinham o poder sendo inclusive papas e servindo a aristocracia. Enquanto a juventude era cultuada e muito valorizada, os velhos pareciam ser invisíveis aos olhos da sociedade (BEAUVOIR, 2012).

Logo, ao se considerar o papel dos jovens e dos velhos,

su situación, desde el extremo superior al inferior de la escala social, era pues, extremadamente desfavorecida. Tanto entre los nobles como entre los campesinos, primaba la fuerza física; no había lugar para los débiles. La juventude

constituía uma classe de idade sumamente importante. Los jóvenes hacían un aprendizaje y pasaban por una iniciación: el joven noble tenía que velar las armas para ser caballero; los jóvenes campesinos eran sometidos a pruebas en el curso de ceremonias campestres: por ejemplo, saltar por encima de los fuegos de San Juan. La clase de los viejos, como tal, no existía (BEAUVOIR, 2012, p. 162).

Nessa situação o velho se encontra desfavorecido, independente da classe social a qual pertencesse. Hobsbawm (2018) destaca a estrutura feudal que prevalecia na Europa e que dividia a sociedade basicamente em três classes: os senhores feudais, o clero e os vassallos.

Sobre as pessoas de idade avançada neste período,

[...] el siglo XVII fue muy duro con los viejos. La sociedad era autoritaria, absolutista. Los adultos que la regían no concedían lugar a los individuos que no pertenecieran a la misma categoría que ellos: viejos y niños. El promedio de vida era de 20 a 25 años. La mitad de los niños moría antes del año; la mayoría de los adultos entre 30 y 40. La decadencia era rápida a causa de la dureza del trabajo, la subalimentación, la mala higiene. Las campesinas de 30 años eran viejas arrudagas y encogidas. Incluso los reyes, los nobles, los burgueses morían entre los 48 y los 56 años (BEAUVOIR, 2012, p. 209).

A Idade Média se finda com a expansão do comércio e com a influência da burguesia. A partir desse momento novas perspectivas surgem na ciência, na literatura e também na educação (ARANHA, 2006). O olhar sobre o idoso, o envelhecimento e a velhice também passam por outras modificações.

A Idade Moderna, marcada pelo avanço industrial e pela Revolução Francesa (1789), passa a exigir mais a força de trabalho, ou seja, necessita que os indivíduos possam se dedicar ao trabalho nas fábricas. Nesse contexto, os idosos perdem ainda mais espaço na sociedade, pois as limitações físicas se tornam um fator agravante diante de menor força produtiva.

Por outro lado, no período do início da Idade Moderna, a arte começou a ser retratada por grandes artistas por meio do enfoque nos idosos. Foi o caso do autorretrato de Leonardo da Vinci (que o fez aos sessenta anos), de Ticiano (que o fez aos noventa anos) ou de Michelangelo, que trabalhou até os oitenta e quatro anos. Ainda que com toda influência de cidadãos de destaque, os idosos mantiveram pouca expressão no cenário social.

Diante desse contexto “na sociedade industrial a velhice é maléfica, porque nela todo sentimento é de continuidade destruído” (BOSI, 1994, p. 21). Enquanto a criança era vista como o futuro e o jovem ganhava maior espaço e valorização, o idoso passou a ter seu espaço ainda mais minimizado, principalmente nas classes mais baixas.

Mesmo a velhice sendo encarada como uma doença e a necessidade de evitá-la, aspectos como a longevidade e cuidados com a saúde ganharam maior destaque. Então “com o predomínio do racionalismo nos modos de se pensar a vida e a saúde, Descartes introduziu a metáfora do corpo como uma máquina, e

a velhice representaria, então, o desgaste de suas engrenagens” (DEZAN, 2015, p.28).

Também contribuiu nesse período com o aumento da longevidade, o avanço das condições de higiene em toda Europa. Até então raros, os homens passaram a chegar aos 80 anos – ainda que fosse uma característica tipicamente das classes privilegiadas (BEAUVOIR, 2012).

A sociedade que se constituiu até o fim da Idade Moderna passou a exigir maior agilidade no trabalho, apresentou um sistema de produção claramente capitalista e tornou a concorrência entre as pessoas cada vez mais desleal. A necessidade de adaptação ao meio social excluiu não só as crianças (já que elas não eram “úteis” a esse novo formato) mas também aos idosos e pelos mesmos motivos.

Avisão de velhice, vista muitas vezes pelas civilizações antigas como empecilhos para a realização pessoal devido as suas características físicas (virilidade e beleza, por exemplo) é desmistificada por trabalhos científicos como o de Benjamin Franklin (1745 – 1813), pioneiro em afirmar que o envelhecimento não é uma doença, logo ele não mata os sujeitos, uma vez que essa função é sim das doenças (AZEVEDO, 2001).

As epidemias do século XV, como o suor inglês que iniciou em Londres mas atingiu vários países europeus, atingiram os jovens de maneira devastadora, fato que contribuiu com o crescimento do número de idosos na Idade Média; o século XVI redefiniu algumas perspectivas em relação aos grupos sociais com a valorização do jovem e, conseqüentemente, a própria velhice que não era motivo de orgulho (BEAUVOIR, 2012).

O século XVII enfatiza a visão de que a idade avançada é um problema social e exclui o idoso das decisões coletivas. Já no século XVIII o termo velho era usado como uma referência ao indivíduo mais velho, de maneira geral e sem o tom pejorativo; no século XIX, na França, surgem termos que diferenciam pessoas de mais idade de acordo com o status social: velho (*vieux*) ou velhote (*vieillard*) para aqueles de baixa condição social e idosos (*personne âgée*) para aqueles de maior representatividade social. Já no século XX, também na França, passa a ser utilizado o termo terceira idade, especificamente para jovens aposentados, como uma maneira respeitosa de se referir aos mais velhos (PEIXOTO, 2007).

Ao se ver frente a dicotomia entre viver mais e ser considerado útil, o idoso passa a duvidar de suas capacidades de realização e passa a se entender como um peso para a sociedade (OLIVEIRA; SCORTEGAGNA; OLIVEIRA, 2011).

Quando a sociedade impõe padrões de comportamento para a velhice, que são reafirmados constantemente pelos discursos midiáticos ou até mesmo familiares, o idoso entende que precisa ou aceitar tais estereótipos ou se colocar contrário a eles. Muitas dessas concepções se respaldam no fato de que a velhice é vista como

a “época de declínio físico e mental” (OLIVEIRA, 2002, p. 38).

Essas concepções pré-estabelecidas pela sociedade sobre a velhice interferem diretamente na forma de pensar essa fase da vida e também sobre como acontecem as relações entre os próprios indivíduos. Ao aceitar-se como um indivíduo limitado, o idoso deixa de realizar atividades que o tornam mais felizes e realizados.

Segundo Oliveira (1999), exceto em casos que envolvam patologias, num processo de envelhecimento “normal” os aspectos cognitivos do indivíduo permanecem relativamente estáveis por toda vida, fato que justifica o equívoco da associação entre envelhecimento e limitações intelectuais.

3 | ENVELHECER NO SÉCULO XXI

O processo de envelhecimento ocorre diariamente, é contínuo e está relacionado ao processo biológico de deterioração progressiva da saúde. Mas esse processo gradativo não representa inutilidade nem impossibilidade de realizar atividades cotidianas, por exemplo. São transformações que ocorrem no organismo e que sugerem a necessidade de adaptações nas ações realizadas (FURTADO, 1997; CAMARANO; PASINATO, 2008; OLIVEIRA; SCORTEGAGNA; OLIVEIRA, 2011).

A certeza de que se envelhece a cada dia é um fato consolidado diante das questões biológicas, por mais que não se pense sobre isso, assim como convivemos com a morte e não nos agrada pensar sobre ela. Certamente o temor pelo desconhecido e pela própria morte é um dos fatores de reforça a repulsa por pensar e discutir sobre o envelhecimento.

O processo natural do envelhecimento não deve ser considerado como um aspecto ascético do desenvolvimento humano, tantas vezes associado ao pessimismo, mas sim considerando que se trata de uma etapa com o declínio de algumas capacidades do indivíduo, como a agilidade e a facilidade de executar algumas atividades de exijam maior rigor físico (SCORTEGAGNA, 2010).

Oliveira, Scortegagna e Oliveira (2011) apontam que ao se abordar o tema envelhecimento e velhice, há três grandes blocos com teorias que buscam explicá-los: as teorias biológicas, as sociológicas e as psicológicas. As teorias biológicas consideram o envelhecimento associado a mudanças físicas ou biológicas; as teorias sociológicas amparam-se nas relações entre contexto sócio-cultural e comportamento dos idosos e as teorias psicológicas, nas mudanças psicológicas que ocorrem no indivíduo com o passar dos anos.

Já Moragas (2010) destaca que o envelhecimento depende também de outros fatores, como políticos, ideológicos, emocionais, sociais, genéticos, entre outros, além de reafirmar a necessidade de repensar se a terceira idade inicia-se,

de fato, aos 60 anos.

Diante das diferentes definições para envelhecimento, a preocupação em manter uma aparência jovial faz parte da sociedade, como uma tentativa de aceitação social. Desta forma “ou morremos jovens ou envelhecemos, as duas possibilidades desagradáveis. A verdade é que poucos entendem de velhice de forma holística, existindo uma tendência para uma abordagem focal” (SÉGUIN, 2001, p. 7).

As inúmeras transformações físicas, psicológicas e sociais que o processo de envelhecimento traz consigo apontam mudanças no cotidiano do idoso. Essas mudanças interferem nas relações sociais e influenciam também no processo de aprendizagem do sujeito. Ainda que essas capacidades diminuam com o passar do tempo elas não deixam de existir (OLIVEIRA; SCORTEGAGNA; OLIVEIRA, 2015, p. 86).

A busca pelo entendimento acerca do envelhecimento, suas necessidades e peculiaridades são fundamentais para que ele se perceba um ser único mas pertencente a um todo, ao coletivo. Nesse sentido

A velhice é um fenômeno biológico: o organismo do homem idoso apresenta certas singularidades. Acarreta consequências psicológicas: determinadas condutas, que são consideradas típicas da idade avançada. Tem uma dimensão existencial como todas as situações humanas: modifica a relação do homem no tempo e, portanto, seu relacionamento com o mundo e com sua própria história. A velhice é o que acontece aos seres humanos que ficam *velhos*; impossível encerrar essa pluralidade de experiências num conceito (BEAUVOIR apud MACEDO, 2013, p. 21).

Não há um consenso sobre a definição de velhice mas sim a compreensão de inúmeros fatores que a compõe. Para Santos, Lopes e Teixeira (2009, p. 265) “viver e envelhecer são dois lados da mesma moeda: para viver é preciso envelhecer, para envelhecer se necessita viver”. Berlink (1996), opta por utilizar a expressão “processo de envelhecimento” ao invés de “velhice”, sugerindo ainda o termo “envelhescência” devido aos anseios diante do desconhecido e a associação com a proximidade da morte (o termo é utilizado numa alusão a adolescência). Para Salgado (1980, p. 29) “a velhice é entendida como uma etapa da vida na qual, em decorrência da alta idade cronológica, ocorrem modificações de ordem biopsicossocial que afetam a relação do indivíduo com o meio”.

Ao refletir sobre a relação entre a velhice e o meio social, especificamente diante das novas limitações que os idosos sofrem em decorrência da idade avançada, emergem os aspectos negativos que permeiam o envelhecimento e, desta forma, as práticas segregadoras passam a fazer parte do cotidiano dos idosos. Das práticas sociais discriminativas nasce uma sociedade na qual os idosos se tornam mais vulneráveis ao desemprego, baixos salários, condições de sobrevivência precária, privação de direitos assegurados pela Constituição Federal, como o direito à saúde,

moradia, segurança e educação (NERI, 2014).

O idoso é entendido como um “problema social” especialmente no que se refere a situação previdenciária. Bosi (1994) aponta que a velhice precisa ser pensada além de si própria, que ela precisa ser pensada em âmbito social. As atuais discussões sobre possíveis reformas nesse sistema reforçam tal visão, assim

[...] as contrarreformas na previdência social são seguidas de interpretações subliminares que concebem os velhos como ameaça permanente ao sistema produtivo e não como seres humanos que precisam de cuidados após dedicação exclusiva ao trabalho assalariado (NETO, 2013, p. 232).

Neste contexto, o idoso é visto como o grande responsável pela situação decadente do sistema previdenciário. Todas as demais ações que influenciam constantemente essa situação são ignoradas (como utilização indevida do fundo, apropriação indevida das riquezas produzidas pelo cidadão) e cabe apenas ao idoso tal culpabilidade (COSTA, 2015).

Além da questão previdenciária, a saúde do idoso exige maior atenção, cuidados e, conseqüentemente, gera maior custo para a máquina governamental. A precariedade do sistema de saúde, especialmente na prevenção de doenças, coloca o idoso numa situação delicada e o torna dependente dessas ações.

Se, por um lado, os idosos apresentam maior carga de doenças e incapacidades e usam mais os serviços de saúde, por outro, os modelos vigentes de atenção à saúde do idoso se mostram ineficientes e de alto custo, reclamando estruturas criativas e inovadoras. [...] Essa política deve, portanto, ter como objetivo maior a manutenção da máxima capacidade funcional do indivíduo que envelhece, pelo maior tempo possível (CALDAS; VERAS, 2012, p. 71),

As situações cotidianas nas quais o idoso pode refletir sobre seu papel na sociedade podem levá-lo a questionar a necessidade da sua presença neste meio, uma vez que fatores como a extrema valorização do jovem o desfavorece. Desta forma Bosi (1994, p. 79), afirma que “[...] o velho sente-se um indivíduo diminuído, que luta para continuar sendo homem.” Os estímulos que o idoso recebe no meio social em que está inserido são determinantes para que ele tenha uma reação favorável ou não frente a essa sociedade (MORAGAS, 2010).

Entre as formas de preconceitos que decaem sobre o idoso e o processo de envelhecimento, aqueles conceituados como negativos são os que levam a refletir sobre o conceito de “velho”: as expressões “velho muito conservado” ou “velho de espírito jovem” trazem consigo uma forte referência de que ser jovem é uma grande vantagem e ser conservado é um elogio (BARRETO, 1992, p. 24).

Pela ausência de consenso na definição de velhice, nas últimas décadas muitos termos têm sido empregados para se referir a esses sujeitos: “idosos, terceira idade, melhor idade, seniores, idade maior, idade prateada ou dourada, velhos, etc.” (JESUINO, 2012, p. 62).

O uso de terminologias que agradem aos sujeitos é muito pessoal e peculiar: muitos idosos podem se sentir ofendidos e até mesmo excluídos quando um jovem, por exemplo, dependendo da maneira, contexto e entonação com a qual o termo “velho” é utilizado, faz menção a fase da vida em que ele se encontra. Nesses momentos a segregação social se torna mais forte e evidente, caracterizando situações de preconceito negativo.

Por envolver questões físicas, psicológicas e sociais, as mudanças decorrentes do processo de envelhecimento englobam uma variedade de áreas de estudo e também de intervenção. Nesse sentido destacam-se a Geriatria e a Gerontologia Social. O termo gerontologia vem do grego *geron* + *logia* (estudo do idoso ou da velhice) e foi usado pela primeira vez em 1903 por Metchnicoff. Já o termo geriatria, que significa tratamento clínico da velhice surgiu em 1909, pelo médico Nascher (NERI, 2014). Pode-se perceber que, mesmo com a busca antiga de se compreender o envelhecimento e tudo o que o cerca, ainda são recentes o uso desses termos e essa forma de interpretar tal fenômeno.

No Brasil, a Geriatria e a Gerontologia enfrentam situações delicadas de preconceitos especialmente pela falta de conhecimento da população em geral, incluindo profissionais das mais diferentes áreas e que podem auxiliar nos estudos e práticas envolvendo os idosos.

Para ultrapassar tantos pré-conceitos a Gerontologia Social refere-se a preconceitos e estereótipos negativos em relação à velhice, reportando-se especialmente às políticas e práticas sociais discriminativas ou até paternalistas que são direcionadas aos idosos: as inúmeras privações sociais, infantilizações e tolhimento da autonomia são alguns exemplos (DOMINGUES; QUEIROZ, 2000, p.8).

Quando há um membro idoso na família, pode-se ocorrer a postura superprotetora numa tentativa de suprir as necessidades desse idoso e compensar eventuais dificuldades que ele apresente, tanto em relação à saúde quanto nas relações sociais. Entretanto, tais atitudes acabam por diminuir a autonomia e valorizam a dependência do idoso e não necessariamente são ações meticulosamente pensadas no sentido de impossibilitarem o idoso de realizar atividades que ele tem capacidade de executar.

Um ponto fundamental nesse processo é a necessidade de educar as gerações para conviverem e interagirem com os idosos, compreenderem suas limitações e valorizarem seu potencial. As questões sociais que envolvem o envelhecimento podem ser aperfeiçoadas (quicá superadas) quando o entendimento da velhice for conhecido e aceito. Os desafios são grandes mas não impossíveis de serem vencidos.

REFERÊNCIAS

- ARANHA, M.L. de A. **História da Educação e da Pedagogia: geral e do Brasil**. 3.ed. São Paulo: Moderna, 2006.
- AZEVEDO, A.L. **Velhice e seus processos sócio-históricos**. Lisboa: Argumento, 2001.
- BARRETO, M.L. **Admirável mundo velho: velhice, fantasia e realidade social**. São Paulo: Ática, 1992.
- BEAUVOIR, S. **La vejez**. Buenos Aires: Debolsillo, 2012.
- BERLINCK, M. T. A envelhescência. In: **Boletim de novidades pulsional**. São Paulo: ano IX, n. 91, p. 5-8, nov. 1996.
- BERTI, K.M. Educação para o envelhecimento: um projeto intergeracional desenvolvido por idosos com crianças e adolescentes nas escolas de Porto Alegre. In: PY, L. et.al. (Org). **Tempo de envelhecer: percursos e dimensões psicossociais**. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2004. p. 243-264.
- BOSI, E. **Memória e sociedade: lembranças de velhos**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- CALDAS, C.P. VERAS, R.P. Saúde do idoso: a necessária abordagem multidimensional. In: TURA, L.F.R. SILVA, A.O. (Org.) **Envelhecimento e representações sociais**. Rio de Janeiro: Quartet: Faperj, 2012. p. 69-87.
- CAMARANO, A.A.; PASINATO, M.T. **Envelhecimento funcional e suas implicações para a oferta da força de trabalho brasileira**. Texto para discussão n. 1326. IPEA: Rio de Janeiro, 2008.
- CÍCERO, M.T. **Saber envelhecer**. Porto Alegre: L&PM, 2009.
- COSTA, J.C. **Velhice, ideologia e crítica: uma análise sobre a participação, protagonismo e empoderamento dos (as) velhos (as) nos espaços das conferências**. 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2015.
- DEZAN, S.Z. O envelhecimento na contemporaneidade: reflexões sobre o cuidado em uma Instituição de Longa Permanência para Idosos. **Revista de Psicologia da UNESP**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 28 – 42, 2015. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/revpsico/v14n2/a04.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2018.
- DOMINGUES, M. QUEIROZ, Z.P.V. Atitudes, mitos e estereótipos relacionados ao envelhecimento e sua influência no atendimento domiciliário. In: DUARTE, Y.A.O. DIOGO, M.J.D. **Atendimento domiciliar: um enfoque gerontológico**. São Paulo, Atheneu, 2000.
- FONSECA, A.M. **O envelhecimento: uma abordagem psicológica**. 2.ed. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2006.
- FREITAS, E.V. de. Demografia e epidemiologia do envelhecimento, In: PY, L. et.al. (Org). **Tempo de envelhecer: percursos e dimensões psicossociais**. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2004. p. 19-38.
- FURTADO, E.S. Terceira idade: enfoques múltiplos. **Motus Corporis**. Rio de Janeiro, v.4, n.2, p. 121 – 147, nov. 1997.
- HOBBSAWM, E.J. **A era das revoluções**. 40.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.
- JESUINO, J.C. Imagens da velhice. In: TURA, L.F.R. SILVA, A.O. (Org.) **Envelhecimento e**

representações sociais. Rio de Janeiro: Quartet: Faperj, 2012. p. 51-67.

LAO-TZY, T. K. **O livro do sentido da vida.** Tradução de Margit Marticia. São Paulo: Pensamento, 1999.

LEME, L. E. G. A Gerontologia e o problema do envelhecimento: Visão histórica. In: PAPALÉU NETO, M. **Gerontologia.** São Paulo: Atheneu, 1996. p. 12-23.

MACEDO, N.R. **O idoso na contemporaneidade:** expectativas, desafios e contribuições vivenciadas em espaços de aprendizagem. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2013.

MAJEWSKI, C.C. Políticas públicas de promoção e garantia dos direitos dos idosos. In: TERRA, N.L. et.al. (Org.). **Temas sobre envelhecimento ativo.** Porto Alegre: Edipucrs, 2013.

MEDEIROS, S.A.R. Como pensar a vida. **Serviço social & Sociedade**, n. 75, ano XXIV. São Paulo: Cortez, 2003.

MORAGAS, R.M. **Gerontologia social:** envelhecimento e qualidade de vida. 3.ed. São Paulo: Paulinas, 2010.

NERI, A.L. **Palavras-chave em Gerontologia.** Campinas: Editora Alínea, 2014.

NETO, A. B. S. O discurso do envelhecimento da população como ideologia. *Argumentum*, Vitória, v.5, n.2, p. 216-234, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/5067/5074>>. Acesso em: 7 dez. 2018.

OLIVEIRA, R.C.S. SCORTEGAGNA, P.A. OLIVEIRA, F.S. **O envelhecimento e a velhice:** teorias, demografia e política. Curitiba: Editora CRV, 2011.

OLIVEIRA, R.C.S. **Terceira Idade:** do repensar dos limites aos sonhos possíveis. Campinas: Papirus, 1999.

OLIVEIRA, R.C.S. Velhice: teorias, conceitos e preconceitos. **A terceira idade.** São Paulo, v.12, n.25, p. 37-52, ago.2002.

OLIVEIRA, R.C.S. SCORTEGAGNA, P.A. OLIVEIRA, F.S. A Universidade Aberta para a Terceira Idade na UEPG/Brasil: o idoso no contexto extensionista da universidade, In: OLIVEIRA, R.C.S. SCORTEGAGNA, P.A. (Orgs.) **Universidade Aberta para a Terceira Idade:** o idoso como protagonista na extensão universitária. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2015. p. 85-122.

PASCHOAL, S.M.P. Desafios da longevidade: qualidade de vida. **O mundo da saúde.** São Paulo, ano 29, v.29, n.4, p. 608-612, out./dez. 2005.

PAULA, M.F. de. **Os idosos do nosso tempo e a impossibilidade da sabedoria no capitalismo atual.** *Rev. Serv. Soc. Soc.* n. 126 p. 262 – 280, mai/ago. 2016.

PEIXOTO, C.E. Entre o estigma e a compaixão e os termos classificatórios: velho, velhote, idoso, terceira idade... In: LINS DE BARROS, M.M. **Velhice ou terceira idade?** Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 69 – 84.

PLATÃO. **A República.** 2.ed. São Paulo: EDIPRO, 2014.

SALGADO, M.A. **Velhice, uma nova questão social.** São Paulo: SESC-CETI, 1980.

SANTOS, S.S.C. **Envelhecimento:** visão de filósofos da antiguidade oriental e ocidental. *Rev. RENE Fortaleza.* V.2 n.1 p. 88-94, jul./dez. 2001.

SANTOS, D. F.; LOPES, R. G. C.; TEIXEIRA, R. R. Coeducação entre gerações na obra O Sorriso Etrusco. In: PARK, M. B.; GROPPPO, L. A. (Org.). **Educação e Velhice**. Holambra: Editora Setembro, 2009, p. 247 - 269.

SCORTEGAGNA, P. A. **Políticas públicas e a educação para a Terceira Idade: contornos, controvérsias e possibilidades**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2010.

SÉGUIN, E. **O idoso aqui e agora**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2001.

SKINNER, B.F. VAUGHAN, M.E. **Viva bem a velhice**: aprendendo a programar a sua vida. 2.ed. São Paulo: Sumus, 1985.

PERSPECTIVA MIGRACIONAL NO PARADOXO ENTRE A MOBILIDADE TRANSNACIONAL E A REPRESSÃO PELA SECURITIZAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 28/11/2019

Marinês Ivanowski Kochi

Universidade Comunitária da Região de Chapecó

Chapecó – Santa Catarina

http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualiza_cv.do?id=K4246059D8&tipo=completo&idiomaExibicao=1

RESUMO: A pesquisa tem como temática a imigração na ambiência da União Europeia, focada em dois pilares que orientam essa busca científica: mobilidade transnacional e securitização migracional. A formulação do problema de pesquisa converge para a interrogação em relação à livre circulação de pessoas ou o controle das fronteiras. Esse questionamento remete para a hipótese da existência de conflitos imigratórios nessa região. O objetivo geral da pesquisa é analisar se os regramentos e interpretação dos Países-membros da União Europeia primam pela mobilidade transnacional ou aplicam a política de securitização migracional. O método utilizado para a abordagem da temática foi o indutivo por meio de pesquisa bibliográfica. Diante da permissividade de mobilidade, é imprescindível

apontar que as políticas de imigração foram se revestindo de conteúdo que primasse pela segurança jurídica dos nacionais, culminando com a securitização migracional a partir da externalização do controle migratório através de leis e Tratados, impedindo a permanência no país migrado.

PALAVRAS-CHAVE: Imigração na União Europeia. Mobilidade transnacional. Securitização da imigração.

MIGRACIONAL PERSPECTIVE ON THE PARADOX BETWEEN TRANSNATIONAL MOBILITY AND SECURITIZATION REPRESSION IN THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: The research has as its theme immigration in the ambience of the European Union, focused on two pillars that guide this scientific search: transnational mobility and migratory securitization. The formulation of the research problem converges on the question of free movement of persons or border control. This question refers to the hypothesis of the existence of immigration conflicts in this region. The general objective of the research is to analyze whether the rules and interpretation of European Union member countries excel

at transnational mobility or apply the policy of migratory securitization. The method used to approach the theme was inductive through bibliographic research. Given the permissiveness of mobility, it is essential to point out that immigration policies were becoming content that stood out for the legal security of nationals, culminating with migratory securitization from the externalization of migration control through laws and treaties, preventing the stay in the migrated country.

KEYWORDS: Immigration in the European Union. Transnational mobility. Migratory securitization.

1 | INTRODUÇÃO

O imigrante se vê provisório. O país receptor também assim o vê. Por isso, o imigrante não se esquece de onde veio, porque um dia talvez tenha de retornar. Isso bem expressa os acontecimentos hoje ocorrentes com milhares de pessoas que buscam em país estrangeiro o ancoradouro de sua sobrevivência ou de melhores condições vivenciais.

Como expressa Sayad (1998), o imigrante nasce para a vida na imigração, está destinado a morrer como imigrante e é tratado como provisório e revogável a qualquer momento.

Os fenômenos internacionais por vezes exorbitam a compreensão da lógica estatal do Estado-soberania, e principalmente da territorialidade, afetando a organização política de um país e, obviamente, a vida de cada pessoa que o habita. E o cenário atual nesse contingente traz a mobilidade transnacional através da imigração, da onda migratória por diversos motivos e que se tornou uma preclara ideia de que o ser humano é cidadão do mundo, na visão de quem o pratica, e por isso ao mesmo, conseqüentemente, deveriam estar vinculados os direitos humanos, de cada um e globalmente. Mas nessa onda existe a contramão, pela securitização ou a tão propagada segurança nacional, onde incrustada está a discriminação entre povos, além da distinção entre a riqueza e a pobreza.

O mundo tem assistido, midiaticamente e na prática, o êxodo de milhares de pessoas, advindas principalmente de países do Médio Oriente, da África, mas também de outros lugares, que em busca de melhores condições econômicas ou sociais, ou até de sobrevivência e segurança à própria vida e família em terras alheias, especialmente na União Europeia (EU) – que não estão preparados ou não querem recebê-los –, arriscam-se em extensas e perigosas jornadas, tanto por mar quanto por terra, muitas vezes vindo a nessas padecer. Estes são os imigrantes, que buscam outro país que não o de origem para viver, no afã de ter dignidade, trabalho e bem-viver, mas em sua maioria o que encontram são percalços de aceitação, maus-tratos, discriminação e condições de sobrevivência relegadas à inferioridade

vivencial.

Isso porque os destinos escolhidos não só não estão preparados para atendê-los, mas também porque não os querem por conta da securitização envolvendo legislação e práticas de regulação (incluindo decisões judiciais) ao fim de evitar o excesso de mobilidade de imigrantes.

Portanto, com o objetivo de oportunizar conhecimento e clareza destes nortes, esta introdução será composta com o formato de tópicos ordenados.

Vale dizer que tantas são as queixas pelos imigrantes, em relação a maus-tratos, expulsão e outros, que desembocam no aparato da Corte Europeia, em vozes que ecoam por amparo e solução ao som da musicalidade dos direitos humanos, mas que nem sempre, ou na maioria das vezes, não lhes atende no seu maior anseio: a cidadania nacional, ou o pertencimento ao local elegido para sua permanência.

Esse questionamento remete para a hipótese da existência de conflitos migratórios, bem como, a ineficácia ou forma paliativa das soluções, como em casos de refugiados que são instalados (esta é a palavra certa) em centros de acolhimento de imigrantes refugiados, que se transformam em campos de refugiados em precárias condições de abrigo.

A escolha do presente tema de pesquisa é atual e possui relevância no ambiente acadêmico e no meio societário, considerando que afeta a compreensão das relações humanas no contexto da transnacionalidade, assunto vastamente vivenciado globalmente, no que tange à imigração vista como uma ameaça à identidade de uma nação e ao imigrante tolhido não só em sua dignidade centrada no pertencimento a uma comunidade que não a de origem, mas à própria sobrevivência e respeito como ser humano.

O objetivo da presente pesquisa consiste em realizar o estudo analítico da postura da Corte judicial europeia em relação à movimentação transfronteira migracional na Europa, se seus julgados inserem que com essa é possível a construção de mobilidade transnacional ou se é uma ameaça existencial à UE a ensejar medidas securitárias. Pretende-se analisar como a Corte Europeia de Direitos Humanos entende as queixas procedidas pelos imigrantes em face de expulsão, maus-tratos, falta de acesso à justiça e discriminação pelos nacionais, buscando trazer evidências de como a imigração é tratada na UE.

Não se pretende aqui exaurir o assunto, e sim trazer a reflexão para elementos da atualidade factual e política no âmbito da UE, com base na categorização epistemológica das migrações e suas nuances, com afetação tanto para os imigrantes quanto para os nacionais do país imigrado. Assim, torna-se crucial conhecer o contexto acima, uma vez que é o fio condutor que servirá de suporte como pilar ao embasamento do todo a ser visto, facilitando a compreensão pelo leitor.

2 | CONTEXTUALIZAÇÃO DA UE E FLUXOS MIGRATÓRIOS

A UE é uma ordenação das políticas econômicas dos países que a integram, tendo como moeda única o euro, sendo seu objetivo maior melhorar a vida dos europeus integrantes, com a supressão do controle das suas “entre fronteiras”, de modo a incentivar a livre circulação de seus nacionais, assim permitindo ao cidadão de cada país membro a escolha do país onde deseja morar. Observa-se criticamente que a interpretação vocabular afirma a intenção da livre movimentação de pessoas para aqueles que pertencem a estas nações integrantes da UE, e não refugiados ou imigrantes ilegais (UNIÃO EUROPEIA, [201-?]).

Esta intenção, segundo ali está assentado, objetiva o bem-estar de seus nativos, a sua liberdade, a sua segurança, além do desenvolvimento sustentável e o equilíbrio econômico. Ao mesmo tempo, visa combater a discriminação e a exclusão social. Essa integração é econômico-comunitária, ou uma organização internacional, e obviamente visa também uma relação de poder com matizes políticas, numa concepção regionalista idealista à hegemonia da Europa.

A cidadania de um Estado-membro é a mesma vista pela UE, e uma está vinculada à outra, o que indica que é o Estado que reconhece quem é cidadão da UE, e, portanto, beneficiário de direitos nessa condição.

Um dos vários direitos inerentes ao cidadão europeu está na mobilidade transnacional, em que, pertinentemente, Clerici (2018, p. 160) aponta que:

A cidadania ‘comunitária’ ou ‘europeia’ é antes uma cidadania ‘complementar’ em relação àquela dos Estados-membros que atribui uma série de direitos, mas nenhum dever. [...] Ao cidadão europeu vem, então, reservados os direitos de liberdade de circulação no território comunitário (art. 21), o direito de voto ativo e passivo nas eleições municipais do Estado-membro no qual reside (art. 22) e o direito de proteção diplomática no território de um País terceiro, oferecido por um Estado-membro diferente daquele do qual pertence.

Isso, como se vê criticamente, faz parte da construção da identidade de ‘uma nação’, ou melhor, no contexto da UE, em que há o compartilhamento de direitos e deveres, destinados à proteção de forma localizada, ou seja: os destinatários são os nacionais europeus, e não o globo territorial, indo na contramão da era da globalização, que integra mundialmente os países.

Embora seja uma cidadania que transpassa as fronteiras de cada país-membro, mas que se restringe apenas a estes participantes da UE, deixa transparecer uma limitude de uma cidadania institucional representada por uma instituição representativa de uma região, de indivíduos que, ajustados às normas impositivas de caracterização do nacional, possuem direitos de participação como cidadãos europeus.

Curioso é que, assim como esse discurso escancara a necessária melhoria das questões políticas, sociais e econômicas na UE, também nessa tônica vem a

ideia de redefinição e proteção das fronteiras, através da contenção da imigração, considerando esta como causa dos problemas sociais, como desemprego, terrorismo etc. Com a finalidade de alcançar os objetivos propostos pelos países-membros, a UE estabeleceu normas visando garantir a organização e convívio que abarcam, inclusive, a questão migratória, face de enormes fluxos migratórios que chegam à UE.

Há décadas as migrações além-fronteiras já ocupam lugar significativo na vida dos cidadãos europeus, sendo o imigrante uma figura que serve de objeto a vários estudos, postagens em redes, noticiários e demais meios literários e de comunicações.

Em relação ao imigrante, Sayad (1998, p. 54) define este, na contramão da sequência conceitual, como “essencialmente uma força de trabalho, e uma força de trabalho provisória, transitória, em trânsito, [...] revogável a qualquer momento”. É aí que o imigrante, num primeiro momento, é identificado como elemento transitório no território imigrado, motivo de utilidade profissional, ainda que essa hostilizada, através de uma mão de obra à margem da lei.

Para Bauman (2017, p. 9), há impactos e reações dos países receptores dos migrantes. “Nas partes ‘desenvolvidas’ do planeta, em que tantos migrantes econômicos quanto refugiados buscam abrigo, os interesses empresariais desejam com firmeza (e dão boas-vindas) ao influxo da mão de obra barata e de habilidades lucrativamente promissoras [...]”.

Comparando os conceitos trazidos pelos supracitados autores, um há vinte anos e outro recentemente, percebe-se *grosso modo* que a concepção vetusta sobre o imigrante é diferente da atual, já que outrora a imigração mais conhecida mundialmente era a transitória, que ocorria mais por motivos profissionais ou residenciais de forma voluntária, do que por refúgio às mazelas do país-origem. Hoje, tem-se largamente presente a figura do refugiado que migra por necessidade e por força maior e por esta condição é menos aceito do que o outro, embora ambos forneçam sua mão de obra à economia local.

Por tal, fica fácil entender que a adoção de legislação migracional adotada pela UE definiu as condições de admissão de imigrantes legais, e a rejeição àqueles irregulares como a introdução clandestina e tráfico de pessoas ou até mesmo refugiados, tendo por objetivo o equilíbrio nacional. A base jurídica desse emblema está nos Artigos 79º e 80º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Não há como ignorar que os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos; de 2004, na Espanha; e, mais recentemente, em Paris e na Bélgica, imprimiram um carácter de urgência de reforço das questões de segurança, contribuindo para o prevalecimento de uma orientação defensiva e unilateral no

reforço do controle das fronteiras externas e na luta contra a imigração irregular (GUIA; VALENTE, 2016).

Percebe-se que o temor ao terrorismo alavancou as medidas de segurança na UE, e assim a guerra declarada à imigração irregular, seja a um simples imigrante refugiado ou sem o visto, seja em um desacordo com suas diretrizes migratórias, equiparam-se as mesmas prerrogativas de um terrorista, porque todos elevados à mesma condição: intrusos e potencialmente perigosos à segurança dos nacionais na UE. Isso mostra que a imigração ilegal encontra eco na privação de liberdade pela de circulação, gerando deportações.

É nítido que o fenômeno dos fluxos migratórios causou todos estes impactos à questão da preocupação com a segurança nacional. Em decorrência, os mecanismos de controle desta exigiram maior rigorismo através da edição de regulamentação pertinente, com isso freando a livre circulação de imigrantes.

Paralelamente ao crescimento dos fluxos migratórios na Europa, o sistema regional de governança também se expandiu, fazendo com que a UE viesse a fomentar políticas migratórias nos países membros e promovesse cooperação regional pela imigração. Tais ações resultaram na elaboração de documentos públicos e tratados coletivos, trazendo à tona ações perante perfis específicos da comunidade migrante, como a qualificação profissional. Como será problematizado mais à frente, “atualmente [...] a migração de pessoas é encarada também como um problema securitário. Essa interpretação reflete na manutenção das políticas migratórias ao alcance próximo das políticas nacionais” (LEÃO, 2011, p. 5).

Considerando que a UE tem por objetivo combater a imigração irregular através de uma política de regresso com observância dos direitos fundamentais, necessário que celebre acordos entre os países integrantes e terceiros para que os imigrantes sejam readmitidos em seu país de origem caso não tenham preenchidos os requisitos de admissão. Para tanto, imprescindíveis os Tratados e regulamentação acerca, como o Tratado de Maastricht, de Amsterdã e de Lisboa, que geraram leis para a imigração na UE.

3 | LEIS DE IMIGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA

Um dos principais objetivos da UE está consagrado no artigo 29º do Tratado de Maastricht (UNIÃO EUROPEIA, 2014):

[...] facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça [...]. Este objectivo será atingido prevenindo e combatendo a criminalidade, organizada ou não, em especial o terrorismo, o tráfico de seres humanos e os crimes contra as crianças, o tráfico ilícito de droga e o tráfico ilícito de armas, a corrupção e a fraude [...].

Pode-se dizer que o Tratado de Maastricht criou a cidadania europeia, estabelecendo uma política comum de migração e segurança nacional.

Na sequência, o Tratado de Amsterdã surgiu propondo modificações mais profundas ao Tratado de Maastricht. Promovido a partir de 1997, e que diferentemente do Tratado de Maastricht, “adicionou que a cidadania da União não substitui a cidadania nacional, sendo-lhe apenas um ‘complemento’. Pretendeu dar segurança aos Estados-membros, preocupados em reduzir a carga política dessa disposição” (LANG, 2018, p. 173).

Nessa direção, oportuno trazer as matérias definidas pelo referido Tratado que, de acordo com Ferreira (2016, p. 37), são distribuídas entre:

[...] cooperação policial e judiciária em matéria penal (como o combate ao crime, terrorismo, tráfico de armas e de pessoas, entre outros), são adoptados novos instrumentos: ‘as decisões-quadro, com carácter vinculativo, para efeitos de aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-membros’, assim como as matérias de justiça (vistos, asilo, imigração e outras políticas relacionadas com a livre circulação de pessoas).

Verifica-se que o Tratado imprimiu uma atualização, um reforço ao já intentado no de Maastricht, quando versou não só sobre a segurança dos espaços dos Estados comuns, mas tratou sobre a questão migratória e de asilo. Não obstante tenha pretendido maior cooperação entre os países membros, não agradou unanimemente em todos os assuntos comunitários, inclusive pela falta de clareza aos nacionais. Isso culminou no Tratado de Lisboa.

O Tratado de Lisboa, que dispõe sobre o funcionamento da UE, passou a ser discutido como forma de alterar questões legais da UE a partir de 2001, foi assinado pelos países-membros em 2007 e entrou em vigor em 2009.

O Tratado introduziu significativas alterações no que se refere ao processo das decisões políticas, notadamente em relação à política de migração. Segundo dispõe o artigo 80º do TFUE:

Em matéria de imigração, a UE passou a reger-se pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros, abarcando a vertente financeira. [...] Em relação à ação externa, a UE comprometeu-se a desenvolver uma política de cooperação com países terceiros sob a égide da solidariedade, no sentido de realizar ações para erradicar a pobreza e a prestar ajuda humanitária às populações de países terceiros, vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana.

O que vale dizer que, na política de cooperação entre os países-membros da UE, estes são solidários no custo do acolhimento de imigrantes, de forma econômica e espacial. O Tratado ampliou a integração jurídica e política dos países da UE, fortalecendo mais o Parlamento Europeu que tem mais poderes de decisão sobre questões sociais e sobre a soberania, envolvendo o controle sobre a política de imigração e emigração e questões relativas à segurança em termos de violência

interna e atentados terroristas.

Todos estes tratados e outros aqui não referidos se referem ao funcionamento do bloco europeu, do que se vê, que a UE integra fronteiras entre diferentes países, visando uma fortificação econômica e de soberania política. Assim, insere-se a segurança de seus países, pelo controle migratório e políticas de securitização, ainda que permitida a mobilidade transnacional.

Atualmente, a mobilidade transnacional é motivo de reflexões nas relações e no Direito internacionais, vez que é o palco de muitas discussões não só na UE, mas mundialmente ecoa. Como já visto, a mobilidade além-fronteiras nacionais no espaço Schengen permite a livre circulação no espaço dos países que integram a UE, o que traz interação de diferentes culturas, caracterizando uma comunidade transnacional, o ir e vir além fronteiras.

No entanto, presume-se que uma cidadania europeia baseada na mobilidade, no livre movimento, inevitavelmente traz um rigorismo maior na provisão de direitos e deveres a organizar ou limitar sua abrangência. Então, se por um lado ao espaço Schengen foi dada livre circulação de pessoas, por outro o reforço do controle das fronteiras externas inibe essa mobilidade, através da securitização, do que imprescindível esta abordar.

4 | SECURITIZAÇÃO MIGRACIONAL: EXTERNALIZAÇÃO DO CONTROLE MIGRATÓRIO

Os fluxos migratórios crescentes em direção à Europa vêm promovendo o constante afinamento do debate sobre a segurança pública interna do Estado, nos termos das mudanças em leis de acesso dos imigrantes aos direitos sociais e nos processos de evicção sobre os imigrantes irregulares, vinculados ao respeito aos Direitos Humanos. Por conta disso, têm surgido políticas de securitização, sendo que é indispensável conhecer o que significa essa palavra tão exteriorizada hoje na Europa.

Brancante e Reis (2009, p. 77) conceitualmente concebem que “por securitização entendemos o processo político e intelectual de identificação de um objeto como ameaça, concluindo, assim que o assunto deve passar a constar no domínio (e na agenda) da segurança”. Existindo alguma ameaça à segurança nacional, o Estado possui domínio para repeli-la, conforme sua agenda, sua forma política de repulsa.

Pimentel (2007, p. 15) contribui elaborando que o próprio termo “securitização” é inspirado na corrente construtivista. Isto porque o entendimento sobre segurança que embasa as políticas restritivas à imigração não significa que esta seja de fato uma ameaça, “e sim do fato de que a imigração é socialmente e subjetivamente construída como uma ameaça”. Tal construção, conforme o autor, é baseada

no discurso da UE e tomada pelos veículos de comunicação e pela população, “legitimando ações emergenciais de ataque ao problema que revelam a prática de uma política de segurança”. Em singela tradução, a ameaça concreta é o imigrante, e não os meios de o repelir, estes considerados legítimos ao fim da segurança do País, de seus nacionais. Sendo um instituto construtivista, quem garante que a ameaça é real ou construída?

O que se observa é que não há limites para a função estatal quando se refere à segurança territorial, econômica e social do país, e estas são razões para que a UE aborde a questão migratória como de segurança frente ao grande contingente de refugiados e imigrantes indocumentados que invadem sua área. Pertinente, segundo o jornal El País, “quase 57.300 imigrantes indocumentados chegaram à Europa no primeiro trimestre de 2015, um número três vezes maior do que o mesmo período de 2014, segundo a Agência Europeia de Controle de Fronteiras Externas” (PÉREZ, 2015, [s.p.]).

Por isso, a apregoada mobilidade transnacional pela UE, em sua prática cotidiana, trouxe reações tanto favoráveis quanto desfavoráveis de países membros, em face do volume de imigrações e problemas de segurança causados. Com isso, há políticas para a segurança, calcadas nos anseios não somente sentimentais, mas político-econômicos e sociais.

Cabe equacionar que a Comissão Europeia, nas tomadas de decisões, centraliza os interesses nacionais e europeus dentro dos conceitos de território e fronteira, “deixando seus ideais e seu conjunto legal em segundo plano”. Nesse contexto, o imigrante é entendido como uma ameaça ao processo de construção de um continente unido (conforme o Tratado de Schengen e a criação da Frontex), e o bloco se posiciona unilateralmente pela manutenção do “eu europeu em detrimento do migrante”. Assim, “[...] a resposta que o bloco oferece às migrações – uma resposta restritiva – é um reflexo da sua limitação” (CUNHA, 2014, p. 210).

O Parlamento Europeu entende que devem ser adotadas medidas excepcionais a fim de conter a imigração irregular, e por conta disso, para aumentar a segurança na Europa, os eurodeputados votaram para dotar a Agência da Guarda de Fronteiras e Costeira da UE de um corpo permanente de dez mil guardas até 2027. Como se vê, essa política é impedir a mobilidade de imigrantes irregulares, em nome da propagada segurança de seus nacionais, por meio do controle exteriorizado publicamente.

Contudo, identifica-se uma contradição na postura que leva a Europa a implementar políticas securitizadoras. Diante do estereótipo do migrante “terrorista”, considerado uma ameaça à sociedade, os próprios migrantes “são perseguidos e criminalizados por uma política xenófoba [...], ignorando a situação de calamidade frequentemente enfrentada por essas pessoas em seus países de origem”. Contudo,

a repressão fomentada pelos países em evidência, comumente na forma de guerras, conduz ainda mais aos fluxos migratórios em busca de abrigo no território europeu. “Nota-se, então, que a guerra ao terror não só provoca os deslocamentos populacionais como é utilizada como justificativa para reprimir esses mesmos deslocamentos” (ANDRADE, 2017, p. 67).

E nesse aspecto:

Aqueles que são definidos como inimigos passam a ser associados a uma condição de não cidadãos, sendo, por sua vez, banidos daquilo que se entende por ‘boa sociedade’. O não cidadão é representado por aqueles sujeitos que têm a sua dignidade renegada pela violência, pela criminalização e pela desigualdade que são fatores característicos da sociedade burguesa [...]. Essa condição de não cidadania é ratificada pela marginalização estrutural das comunidades forçadas a migrar, o que demonstra que o discurso de securitização sustentado pelos países europeus alberga privilégios e acoberta relações de poder. Nesse sentido, é de notar que o endurecimento das políticas migratórias vai de encontro aos próprios objetivos da União Europeia enquanto projeto de integração supranacional [...]. (ANDRADE, 2017, p. 68).

Do que se observa, as políticas de securitização da Europa, para conter a avalanche imigratória intrusa, não se primam em um só motivo, mas nelas se inserem vários, dentre identidade europeia, demografia, segurança antiterrorista, anticulturalismo, custos com imigrantes irregulares e política. Para tanto, nada melhor do que regulamentar rigorosamente aos assim considerados intrusos, julgando cada caso com que se depara, à exclusão dessa casta estrangeira e ao seu repatriamento ao país de origem.

5 | CONCLUSÃO

Num século em que se vive a democracia e o pensamento da liberdade de ir e vir, do globalismo e multiculturalismo, também se vive com constante medo do outro, do estranho que, como traz Bauman (2017), bate à porta e quer abrigo. Isso porque se foi criado com o nacionalismo enraizado e não se quer misturar com outras estirpes. Também porque nunca se viu tanto ato de terrorismo, mormente na Europa, o que traz uma crescente preocupação em termos securitários em relação ao imigrante.

Não ao imigrante regular, que é aquele que se enquadra às regras exigidas territorialmente, mas sim em relação ao imigrante irregular, que é um indesejado, não possui documentação apta, não contribui econômica e socialmente à nação receptora, e que ali chegou por acidente, por flagelos que abandonou e, além disso, possui diversidade étnica e cultural. Nisso inclui-se o refugiado, que não deixa de ser um imigrante, porém, forçado.

E nisso reside a ideia de que o imigrante é um “ser descartável, revogado a qualquer momento”, numa relação de dominação por país desigual, com sistema

socioeconômico diferente ao seu de origem.

Constatou-se que, num mundo cada vez mais global, os movimentos de fluxos migratórios passaram a ser uma realidade na UE, e com isso também vieram os desafios dessa convivência, entre os imigrantes que ali adentram com sua cultura e os nacionais, que já fixaram modelo de sociedade soberana e de pertencimento a esta.

Ao mesmo tempo que isto é real, é estranho constatar que a Europa estimulou essa mobilidade, estimulou a pertença a espaços territoriais, para após tratar isso dentro de um quadro de segurança que culminou com a securitização, trazendo medidas de segurança espacial e social.

Na contramão disso, o discurso político europeu incentiva a mobilidade transnacional, em atenção à Convenção de Direitos Humanos, e vislumbrando fortalecer a economia e expansão de mercados. Porém, no contrapé de tal, cada vez mais são criadas medidas excepcionais que se compõem de políticas migratórias restritivas e instrumentos de controle sobre a imigração, estigmatizando o outro e, certamente, reforçando o medo. É progressiva a implementação de mecanismos, através de atos normativos que contribuem para delimitar uma fronteira externa, assim como a intolerância em relação aos estrangeiros.

Se por um lado os europeus, através da comunitarização e da supressão das fronteiras pela UE a esses, possuem mais liberdade para deslocar-se entre os seus países membros, por outro lado essa mobilidade não é contemplada aos imigrantes, aos quais são impostas diretrizes pelos Tratados.

Efetivamente, no estudo restou demonstrado que a repressão, principalmente à migração irregular, possui uma roupagem que se manifesta de forma escancarada pela estigmatização do imigrante como clandestino, mas também se manifesta atrás da cortina do palco, em forma de lei como meio de controle.

Toda essa lógica europeia consiste num paradoxo, em que o liberalismo econômico instiga a abertura de mercados e a globalização, mas ao mesmo tempo os repreende pelo fechamento das fronteiras.

Nisso, há uma cidadania pensada aos nacionais, gerando discriminação e exclusão do imigrante. E esta realidade, por conseguinte, suplanta um protagonismo de inclusão social e global.

Em relação à problemática vislumbrada no presente artigo, chegou-se à conclusão de que a contradição entre o discurso e a prática europeia também viola os direitos humanos, os próprios Tratados e a Convenção Europeia de Direitos Humanos, e com isso a democracia, visto que prima a securitização à mobilidade, o que transpõe o juízo do ser cidadão do mundo, de pertencimento local e global.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Carolina Damasceno de. A política europeia de securitização dos fluxos migratórios como forma de perpetuação do poder colonial e da subalternidade. **Revista Cultura Críptica**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 63-82, 2017. Disponível em: <<http://ojs.sites.ufsc.br/index.php/capturacriptica/article/download/3066/2343>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana Rocha. **A Securitização da Imigração: mapa do debate**. São Paulo: Lua Nova, 2009.

CLERICI, Renata. Cidadania, Lei Nacional e Estatuto Pessoal do Indivíduo: a influência do Direito da União Europeia. In: DAL RI, Luciene; MOURA, Aline Beltrame de (Org.). **Imigração e cidadania: uma releitura de institutos jurídicos clássicos a partir do modelo europeu**. Itajaí: Editora Univali; Florianópolis: Editora da UFSC, 2018. Disponível em: <<http://twixar.me/STLT>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

CUNHA, Higor Herbet França da. Quem é bem-vindo? A securitização da migração e o papel da União Europeia e da Itália. **Revista Ambivalências**, São Cristóvão, v. 2, n. 4, p. 189-213, jul./dez. 2014. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/Ambivalencias/article/view/3604/3083>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

FERREIRA, Nuno Chaves. **A União Europeia e a imigração irregular no contexto da segurança humana**. 2016. 92 f. Trabalho de Investigação Individual do CPOG (Curso de Promoção a Oficial General) – Instituto Universitário Militar, Perdoúças, 2016. Disponível em: <<http://twixar.me/tTLT>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

GUIA, Maria João; VALENTE, Isabel Maria Freitas. As políticas europeias de imigração: breve abordagem ao caso português. **Revista Anos 90**, Porto Alegre, v. 23, n. 43, p. 39-35, jul. 2016. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6719110.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

LANG, Alessandra. A cidadania da União Europeia. In: DAL RI, Luciene; MOURA, Aline Beltrame de (Org.). **Imigração e cidadania: uma releitura de institutos jurídicos clássicos a partir do modelo europeu**. Itajaí: Editora Univali; Florianópolis: Editora da UFSC, 2018. Disponível em: <<http://twixar.me/STLT>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

LEÃO, Augusto Veloso. Governança regional das migrações: a lei de imigração na União Europeia, Alemanha, Áustria e Suíça. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 3., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: PUC Minas, 2011. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v1/a32.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. **Asilo e migração na UE em números**. 2019. Disponível em: <<http://twixar.me/MTLT>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PÉREZ, Claudi. Chegada de imigrantes irregulares à Europa triplica em 2015 – fluxo alcançou a marca de 57.300 pessoas no primeiro trimestre deste ano. **El País**, Internacional. Bruxelas, 18 abr. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/18/internacional/1429312153_199778.html>. Acesso em: 22 ago. 2019.

PIMENTEL, Caroline Carvalho. **A securitização europeia da imigração ilegal na fronteira Marrocos-Espanha**. 2007. 177 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://twixar.me/PTLT>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

UNIÃO EUROPEIA. **A UE em poucas palavras**. [20-?]. Disponível em: <<https://europa.eu/european->

union/about-eu/eu-in-brief_pt>. Acesso em: 19 jul. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Direção-geral de Comunicação. **Migração e Asilo**: construir uma Europa aberta e segura. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia, 2014. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/file/690/download_pt?token=jrlnk7VQ>. Acesso em: jun./jul. 2019.

PRÁTICAS COMUNS DE BARGANHA: A GUERRA FISCAL ENTRE UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 02/12/2019

Edilene Mayumi Murashita Takenaka

Unoeste, Curso de Administração, Presidente
Prudente/SP

<http://lattes.cnpq.br/3759243950743874>

Alan Edimilson da Silva

Unoeste, Curso de Administração, Presidente
Prudente/SP

<http://lattes.cnpq.br/4062303074955657>

RESUMO: Definida como uma prática comum de barganha sobre governos, a Guerra Fiscal encontra-se comumente relacionada aos setores industriais e, em termos práticos, ocorre a partir dos chamados incentivos fiscais que podem se materializar pela oferta de isenções de impostos e/ou diminuição significativa da carga tributária. O objetivo do presente artigo foi compreender a utilização da Guerra Fiscal entre unidades de uma mesma federação como ferramenta para ampliar a geração de emprego e de renda em determinada região. Para tanto, a metodologia utilizada teve caráter exploratório através de pesquisa bibliográfica, pesquisa descritiva e pesquisa documental. Concluiu-se que o incentivo fiscal é de fato eficiente ao concretizar a instalação de um novo empregador

e ampliar a oferta de emprego, aumentando a arrecadação local, devido à movimentação financeira que a empresa recém instalada gera.

PALAVRAS-CHAVE: Guerra Fiscal. Incentivos fiscais. Geração de renda.

COMMON BARGAIN PRACTICES: THE FISCAL WAR BETWEEN FEDERATION UNITS

ABSTRACT: Defined as a common practice of bargaining over governments, the Fiscal War is commonly related to the industrial sectors and, in practical terms, occurs from the so-called tax incentives that can materialize by offering tax exemptions and / or significantly reducing Tax Burden. The aim of this paper was to understand the use of the Fiscal War between units of the same federation as a tool to increase the generation of jobs and income in a given region. Therefore, the methodology used was exploratory through bibliographic research, descriptive research and documentary research. It was concluded that the tax incentive is in fact efficient in establishing the installation of a new employer and expanding the job offer, increasing the local collection, due to the financial movement that the newly installed company generates.

KEYWORDS: Fiscal War. Tax breaks. Income

1 | INTRODUÇÃO

A disputa entre os territórios de diferentes países ou entre unidades federativas e municipais pela busca em atrair investimentos e novas empresas a fim de reduzir ao máximo a possibilidade de esvaziamento e inércia da economia regional é uma prática conhecida como Guerra Fiscal.

Tal ênfase se faz contundente, a fim de buscar o alcance de benefícios traduzidos por renúncias ou desonerações fiscais, facilitação na obtenção de terrenos e até mesmo, disponibilização de infraestruturas como galpões e máquinas para benfeitorias.

Estudiosos afirmam que o conceito de Guerra Fiscal passa pela disputa entre Estados e municípios na busca por sediar as melhores empresas e indústrias em seus respectivos territórios a partir do uso de ferramentas macroeconômicas a fim de atrair novos investimentos para suas localidades.

Devido ao fácil acesso à disponibilização de terrenos e à matérias-primas, oferecimento facilitado de construção de infraestruturas, entre outras medidas, os governos municipais e estaduais buscam provocar a instalação de novos empreendimentos.

Em geral, ao fazer uso dos incentivos fiscais, os governos atribuem tal iniciativa ao resultado esperado de aumento de emprego e condições de geração de renda para população local a partir da instalação de novas empresas.

Historicamente, ocorre em meados da década de 1980, a partir de um movimento de procura por um fortalecimento econômico e social de Estados e municípios, o surgimento, no Brasil de uma política de incentivos fiscais comumente chamada de Guerra Fiscal.

Tal proposta conta com a possibilidade de Estados e municípios virem a ter autonomia em administrar seus próprios sistemas de cobrança de impostos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, Estados e municípios passam a ter maior liberdade para legislar sobre suas fontes de receita propiciando o início de uma disputa entre Estados no intuito de atrair investimentos para seu território/localidade com a concessão de benefícios fiscais, financeiros e/ou de infraestrutura para as empresas interessadas.

O termo “Guerra Fiscal” refere-se à disputa entre os territórios de diferentes países ou entre unidades federativas e municipais pela atração de investimentos e empresas.

Segundo Calciolari (2006, p.7):

Guerra fiscal pode ser conceituada como a exacerbação de práticas competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados. Benefícios fiscais atrativos incentivariam a migração de determinados agentes privados. Os quais, segundo postulados econômicos clássicos, sempre tendem a buscar o menor custo produtivo e, conseqüentemente, maior lucro.

Como a industrialização e o recebimento de investidores são preocupações constantes para a garantia da reprodução de capital nas diferentes localidades, a Guerra Fiscal estabelece-se como um verdadeiro “cabo de guerra” entre as administrações públicas municipais, estaduais e federais.

Esta disputa entre os entes da Federação foi apelidada de “guerra fiscal” e é assim chamada por ter como instrumento de negociação a arrecadação futura de tributos, normalmente, o ICMS para os Estados e o ISS para os municípios. Não está pautada apenas em questões fiscais, mas também contempla benefícios financeiros. No cenário nacional, passou a ter destaque a partir da abertura comercial e da estabilidade econômica, e ganhou notoriedade com a concessão de um amplo conjunto de vantagens e benefícios, principalmente para o setor automobilístico. Seus impactos podem gerar conseqüências positivas e negativas; pela ótica do administrador público, os aspectos positivos seriam a geração de empregos e renda, o crescimento do PIB local, bem como da receita tributária futura. Os ônus seriam a desarmonia entre os entes federados e a perda de receita presente, que poderá não ser compensada no futuro, pois as empresas poderão migrar novamente para outros Estados, após o período de carência, ou seja, antes de o Estado recuperar em sua totalidade os recursos aplicados (NASCIMENTO, 2008, s.p.)

De acordo com Alves (2001) e Perius (2002 apud NASCIMENTO, 2008), os incentivos fiscais podem ser classificados em três tipos:

- Tipo 1 – considerados como concessões para o início da atividade produtiva: doação de terrenos, obras, facilidades de infraestrutura e demais formas de dispêndio financeiro que geram benefícios parciais ou totais para a empresa.
- Tipo 2 – considerados benefícios creditícios associados ao investimento inicial e à operação produtiva: diversas formas de crédito para capital fixo ou de giro. O crédito pode ser oferecido pelo governo estadual, antes do início das operações da empresa, de uma só vez, ou em várias parcelas, ao longo do processo de implantação e/ou operação. Tais financiamentos são oferecidos pelas instituições bancárias, com recursos de fundos estaduais ou de programas de desenvolvimento regional.
- Tipo 3 - considerados benefícios tributários relacionados à operação produtiva: a renúncia fiscal pode se dar por meio da redução ou postergação de recolhimento ou, ainda, pela isenção de impostos.

Estados e municípios têm utilizado a premissa da Guerra Fiscal na tentativa de elevar o dinamismo econômico local e aumentar a oferta de emprego.

Segundo Colombo (2017, s.p.)

O mecanismo da “guerra fiscal” permite que os estados façam uma projeção de parte das receitas de seus impostos, concedendo benefícios geralmente concentrados no setor de infraestrutura, cedendo às exigências feitas pelas empresas internacionais para se instalarem nos territórios, tornando-se, assim, reféns dessas empresas; o retorno para este tipo de concessão é difuso, pois

existe uma possibilidade real de as empresas instaladas alterarem o planejamento, transferindo-se para outras regiões, onde os incentivos podem ser ainda maiores.

Entretanto, em muitas situações, ao permitir tais incentivos às empresas, o Estado não tem condições de promover tantos privilégios às empresas, mas o fazem, por temer a perda do investimento.

Administradores públicos e representantes do governo municipal e estadual, ao adotarem a estratégia dos incentivos fiscais, acreditam que a instalação de empresas e novas indústrias com o apoio de incentivos fiscais, torna-se um risco necessário pois, traz consigo a possibilidade de maior oferta de emprego e geração de renda, culminando na promoção do desenvolvimento regional.

2 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o presente trabalho, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, a pesquisa descritiva e a análise documental.

A pesquisa bibliográfica permite compreender que, se de um lado a resolução de um problema pode ser obtida através dela, por outro, tanto a pesquisa de laboratório quanto a de campo exigem, como premissa, o levantamento do estudo da questão que se propõe a analisar e solucionar. A pesquisa bibliográfica pode, portanto, ser considerada também como o primeiro passo de toda pesquisa científica (LAKATOS; MARCONI 1992, p.44).

Como meio de acentuar o detalhamento e baseamento da pesquisa, esta é de caráter descritivo, onde o conteúdo expresso foi formulado através de técnicas e aplicações para coleta de dados, podendo, dessa forma, explicitar as variáveis propostas inicialmente, sem o meu envolvimento parcial como pesquisador. (TRIVIÑOS, 1987).

Como instrumentos de coleta de dados foi majoritária a utilização da análise documental que, segundo Cezarin (2012, p. 46), “[...] utiliza qualquer tipo de documentação que possa fornecer dados para a pesquisa, como registros oficiais, dados estatísticos, relatórios e material audiovisual”.

E ainda, como auxílio para a pesquisa utilizou-se a coleta de dados secundários com o objetivo de estudar e expor de forma mais completa o tema abordado, pois “[...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 166).

3 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Pode-se afirmar que, considerados como derivações e/ou extensões diretas da política fiscal vigente e legalmente executada em todo o território nacional ou em determinados Estados e municípios, os incentivos fiscais são criados a partir de premissas básicas obedecendo a legislação vigente em cada unidade da federação.

Segundo Vasconcellos e Garcia (1987, p.73), a política macroeconômica: “Refere-se a todos os instrumentos de que o governo dispõe para arrecadar tributos (política tributária) e controlar suas despesas (política de gastos)”.

Dessa forma, a política macroeconômica passa a ser utilizada como forma de manobra legalizada para direcionar os rumos da economia a partir de um gerenciamento de recursos apoiado em informações e dados relacionados diretamente à política fiscal e os incentivos que possam vir a oferecer.

Simonsen (1994), Vasconcellos e Garcia (1987) e Varsano (1997), tratam dos chamados incentivos, como ferramentas inerentes da política fiscal e também, em menor nível, da política de rendas, pois também almeja criar e expandir a geração de renda na região em que a mesma ocorrerá. Afirmam, ainda, que os incentivos fiscais são meios aplicáveis e possuem argumento de defesa quanto a sua aplicação.

Varsano (1997) acrescenta que, em alguns casos, a manutenção de determinado incentivo fiscal pode, em princípio, demorar a trazer os benefícios esperados. Entretanto, acredita que, a longo prazo, as vantagens de tal atitude possam vir a ocorrer.

Em diversos estados, a arrecadação é quase que insuficiente para cobrir exclusivamente os gastos com pessoal. Mesmo entre estes, há os que insistem em participar de verdadeiros leilões promovidos pelas empresas que já decidiram instalar novos estabelecimentos no país (Varsano, 1997: 11).

Dessa forma, ao recorrer à adoção de um tipo de incentivo fiscal, um dos principais argumentos é o fato de que, quando há de fato concessão de benefícios para empresas, todo o corpo de administração pública regional visa, a longo prazo, o retorno econômico para a comunidade ali presente.

A busca frenética por situações favoráveis ao crescimento econômico local, acaba por trazer conflitos acirrados entre órgãos de uma mesma federação. Simonsen (1994) relaciona a “Guerra das Isenções” ou “Guerra Fiscal” com o surgimento de cenários conflituosos com natureza essencialmente de ordem tributária presentes dentre as unidades federativas de uma mesma nação.

Portanto, pode-se observar que, com a finalidade de acirrar a atração de novos investimentos surgiu, por parte dos gestores públicos, promessas de facilidades e benefícios, que passam por facilidades em infraestrutura, redução de impostos e, ainda, carência de outras obrigações de forma temporária, visando demonstrar que determinada região oferece um ambiente mais propício e lucrativo para o início de

operações de uma empresa que decida instalar-se em determinada localidade.

Além dos incentivos fiscais, também se destacam benefícios com finalidade de crédito, ou seja, financiamentos bancários que podem ter como base determinado recurso de fundo público direcionado para desenvolvimento social de modo amplo.

Segundo Varsano (1997), o problema alusivo à prática dos incentivos fiscais, acentua-se após a Constituição Federal promulgada em 1988 que trouxe incrementos e facilidades a uma maior abertura para criar embates estaduais uma vez que os Estados passam a fixar, pelas próprias leis de criação estadual, as alíquotas que julgarem justas aos seus princípios de governabilidade.

De acordo com Vieira (2012), uma das facetas mais importantes desse cenário de fato corresponde às organizações com finalidades capitalistas, pois todos os processos que rumem à alguma decisão, seja ela de investimentos ou basicamente espaciais, acabam por estimular ainda mais a largada desordenada e sem limitação pré-estipulada com relação às vantagens que serão ofertadas no escopo da rivalidade existente entre os estados.

Alguns autores como Luca e Lima (2007) e Nascimento (2009), afirmam que os incentivos fiscais contribuem positivamente para o desenvolvimento das regiões, ao trazerem impactos positivos para os estados considerados subdesenvolvidos.

Considera-se que, nas localidades em que ocorre oferta de benefícios fiscais ou monetários, a chance de instalação de uma nova empresa é maior, uma vez que as facilidades oferecidas majoram os lucros, criam impulso para estabilização da empresa e amenizam questões que poderiam ser empecilhos, tornando-as mais simples de serem resolvidas.

Entretanto, para Rodrigues e Freitas (2005), um perigo para o qual deve-se atentar seria a ocorrência de um abuso fiscal, ou seja, o uso de recursos públicos de forma descontrolada em que os mesmos são utilizados de forma indevida, podendo acarretar efeitos negativos para a sociedade.

Conforme Colombo (2017, p.301), “a guerra fiscal se fortaleceu no gargalo provocado pelo próprio Estado, na ausência de instituições adequadas para fomentar o desenvolvimento regional, contornando as desigualdades intrínsecas à federação”.

Dessa forma, pode-se agravar as disputas entre objetivos públicos e privados.

Segundo Diniz (2000, p.343), “Nessa guerra, ganham os Estados mais desenvolvidos, com melhores condições locais e maior cacife financeiro e político”.

Embora o objetivo dos gestores seja, de fato, melhorar a dinamizar a economia a partir da geração de empregos e dinamismo econômico, o maior impacto recai sobre a região onde a empresa está localizada e é nítido que os impactos diretos e indiretos positivos são distribuídos de maneira díspar entre as cidades e/ou Estados,

na medida em que eles participem da cadeia produtiva da implantação e operação do empreendimento.

Em estudos recentes, Rezende, Dalmácio e Rathke (2019), debatem sobre a relação entre incentivos fiscais e evidências de vantagens percebidas pelos envolvidos (empresas e sociedade) a partir de pesquisa realizada em amostragem observada entre 653 empresas cadastradas na Comissão de Valores Mobiliários.

A tabela 1 mostra os incentivos fiscais apontados por categorias, tipos, tributos e objeto de fomento identificados na pesquisa.

| Categorias | Tipos | Tributos | Objeto de fomento |
|----------------------------|--------------|--------------------|--|
| Estaduais (valor agregado) | 47 | ICMS | Indústria ou comércio |
| Estaduais (valor agregado) | 2 | ICMS | Atividades culturais |
| Federais (lucro) | 22 | IRPJ/CSLL | Indústria ou comércio |
| Federais (valor agregado) | 4 | IPI, PIS/Cofins | Indústria ou comércio |
| Federais | 4 | Credito financeiro | Setor energia elétrico |
| Internacionais (lucro) | 3 | IRPJ/CSLL | Indústria ou comércio |
| Municipais | 1 | ISS e IPTU | Indústria ou comércio |
| Federais (lucro) | 5 | IRPJ/CSLL | Atividades culturais, esporte, criança e idoso |
| Total | 88 | | |

Tabela 1 – Relação dos incentivos fiscais identificados entre empresas cadastradas na Comissão de Valores Mobiliários

Fonte: Rezende; Dalmácio; Rathke (2019, p.10)

Ao observar a tabela 1, pode-se identificar os seguintes resultados:

- os incentivos fiscais têm relação positiva com a geração de margens e o valor adicionado das empresas;
- os incentivos fiscais impactam positivamente o fluxo de caixa das operações e de investimentos, no curto prazo; e
- os incentivos fiscais possuem relação negativa com o fluxo de caixa de financiamento e com o índice de endividamento. Além disso, as empresas que mais remuneram seus acionistas são as que mais usufruem de incentivos fiscais.

Amaral Filho (2001) defende que a concessão de benefícios fiscais se justifique quando os mesmos forem concedidos proporcionalmente à defasagem ou dificuldade na capacidade da região de melhor produzir bens.

Para Vasconcellos e Garcia (1987, p.72),

Decidir qual o objetivo prioritário é tarefa que pertence mais ao âmbito do poder político. Cabe aos economistas apresentar os custos e os benefícios de cada alternativa de política econômica, mas a decisão final sobre qual caminho percorrer pertence aos políticos.

Baseando-se nesta ideia, o gestor público focaliza seus esforços para melhoria socioeconômica que a empresa beneficiada trará, principalmente por parte da

injeção monetária que novos salários trazem para a região a partir do surgimento de novas vagas de emprego.

Apesar de normalmente o setor público ceder incentivos e desonerações à nova empresa instalada, como haverá um giro maior na economia local, a arrecadação indireta através dos outros atores que participam da economia local tende a ter aspecto compensatório.

Assim, identifica-se que, a desoneração de impostos pode reduzir um potencial ganho na forma de arrecadação de imposto porém, entre os efeitos de tal ação, o giro monetário causado pelo dinamismo produtivo e de empregabilidade acrescida de uma provável maximização de rendas, pode trazer um aquecimento econômico para a região.

Em geral, o empresário, dono de determinado empreendimento, sempre almejará a maximização do lucro total e em todas suas formas, otimizando a utilização e adequação dos recursos de que dispõe.

Isso indica a direção que a iniciativa de uma empresa privada tomará, pois ela se voltará para atuação onde melhor lhe convier, seja por ter matéria-prima próxima e mais barata, mão de obra a baixo custo ou por taxas e impostos reduzidos.

Para um empreendedor, no início de suas atividades, já é determinado seus custos fixos e compromissos a cumprir; obviamente, se existe a possibilidade de arcar com menos impostos ou se ter benefícios em determinada localidade, não haverá sequer cogitação em investir em uma área que não ofereça itens mais atrativos.

O poder público enxerga em tais argumentos, a chance de novos investimentos locais com a chegada de novas empresas ampliando a oferta de empregos e, conseqüentemente, elevando a geração de renda entre a população local. Com isso a economia apresenta dinamismo com o aumento do consumo e a necessidade de oferecimento de novos produtos para atender a um mercado, agora, em crescimento.

4 | CONCLUSÃO

O presente estudo expôs os diferentes pontos afetados diretamente e indiretamente pela aplicação de incentivos com caráter fiscal ou não, em determinadas regiões, relatando a importância dos fatores que compõem este tema, assim como os atores que o dinamiza.

Concluiu-se que os incentivos fiscais cedidos por parte do poder público de fato atraem e fornecem uma energia extra para o início de atividade de novas empresas favorecendo sua instalação e proporcionando à população local, alternativas e novas ofertas de emprego com uma potencial elevação na geração de renda.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. A **endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local**. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2001.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1977.

CALCIOLARI, R. P. Aspectos Jurídicos da Guerra Fiscal no Brasil. **Caderno de Finanças Públicas**, nº 7, Ministério da Fazenda, ESAF, Brasília, p. 5-29, dez. 2006.

CARDOSO, S. A. **Crise da política regional e a guerra fiscal**. 2014. p. 39-53 - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014. Disponível em: <<https://doaj.org/article/6defab3aa1e940af9ab9855502e7d87b>>. Acesso em: 07 out. 2018.

CESARIN, H. de C. S. **Pesquisa científica: da teoria à prática**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

COLOMBO, L. A. Guerra fiscal na federação brasileira: a contribuição das abordagens da sociologia econômica. **Soc. estado**. Brasília, v. 32, n. 2, p. 291-311, ag. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922017000200291&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69922017.3202002>.

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.

DINIZ, E. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

DULCI, O. S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 18, p. 95-107, jun. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 07 nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782002000100007>.

FAZOLI, Júlio Cesar et al. **Incentivos Fiscais como Política Pública de Desenvolvimento Industrial: Uma Análise Empírica dos Efeitos Econômicos da Concessão de Crédito Presumido de ICMS para as Indústrias Têxteis do Estado de Santa Catarina**. 2017. p.60-70 - Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2018. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/50481/incentivos-fiscais-como-politica-publica-de-desenvolvimento-industrial--uma-analise-empirica-dos-efeitos-economicos-da-concessao-de-credito-presumido-de-icms-para-as-industrias-texteis-do-estado-de-santa-catarina->>>. Acesso em: 21 fev. 2019

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007

GOODE, W. J.; HATT, P. **Métodos em Pesquisa Social**. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 1979.

LAKATOS, M. E. MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 4 ed-São Paulo. Revista e Ampliada. Atlas, 1992.

LAKATOS, M. E. MARCONI, M. A., E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEMBO, C.; CAGGIANO, M. H. S. **Direito Constitucional Econômico – uma releitura da Constituição Econômica Brasileira de 1988**. 1. ed. São Paulo: Manole, 2007.

LUCA, M. M. M. de & Lima, V. F. L. **Efeito dos incentivos fiscais no patrimônio das entidades beneficiárias do programa FDI, do governo do estado do Ceará**. Contextus, 2007. Disponível em:

< <http://periodicos.ufc.br/contextus/article/view/32082>>. Acesso em 21 fev. 2019.

MOZZATO, A.R.; GRZYBOVSKI, D. **Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios**. 2011.p. 733 - Universidade de Passo Fundo – FEAC/UPF, Passo Fundo, RS, Brasil, 2011. 15. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/1537/analise-de-conteudo-como-tecnica-de-analise-de-dados-qualitativos-no-campo-da-administracao--potencial-e-desafios>>. Acesso em: 25 out. 2018.

NASCIMENTO, S. P. **Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes**. Econ. Apl., Ribeirão Preto, v. 12, n. 4, p. 677-706, dez. 2008 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502008000400007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502008000400007>.

REZENDE, Amaury José; DALMÁCIO, Flávia Zóboli; RATHKE, Alex Augusto Timm. AVALIAÇÃO DO IMPACTO DOS INCENTIVOS FISCAIS SOBRE OS RETORNOS E AS POLÍTICAS DE INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS. **Revista Universo Contábil**, [S.l.], maio 2019. ISSN 1809-3337. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/6460>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

RODRIGUES, H. T. & FREITAS, D. D. **Cooperativismo interinstitucional público: uma proposta de gestão pública tributária para superação da guerra fiscal em busca do desenvolvimento**. Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos, 2005.

SILVA, S. M. C.; NOVA, S. P. C. C. **Pesquisa Qualitativa ou Qualidade em Pesquisa? Um Exemplo de Contribuição Sócio-Humanista em Pesquisa Contábil**. Sociedade, Contabilidade e Gestão, v. 13, n. 1, p. 120-141, 2018.

SIMONSEN, M. H. **Reforma fiscal: coletânea de estudos técnicos**. Rio de Janeiro: J. Olímpio, 1992.

TANZI, V. & ZEE, H. H. **Tax policy for emerging markets: developing countries**. *National Tax journal*, 2000.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VARSANO, R. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 15, 1997

VASCONCELLOS, M. A; GARCIA, M. E. **Fundamentos da Economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VIEIRA, D.J. **Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil**. Campinas, SP, [S.N.], 2012

PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA NA SAÚDE PÚBLICA

Data de aceite: 20/02/2020

Data de Submissão: 02/12/2019

CNPq. Doutor em Desenvolvimento Regional.

allebr@unijui.edu.br

Gabriela Perusatto Llano

Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional. Bolsista parcial CAPES, e faz parte do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania - GPDeC - Unijuí. E-mail gabrielaperusatto@gmail.com

Nelson José Thesing

Prof. do Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação. Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional. Grupo Interdisciplinar de Estudos GPDeC - Unijuí. E-mail: nelson.thesing@unijui.edu.br

Patrícia Luiza Schuh

Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional. E-mail patricia.schuh@hotmail.com

Dieter Siedenberg

Professor do Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação. Integra o Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional. E-mail dieters@unijui.edu.br

Sérgio Luís Allebrandt

Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUÍ. Bolsista Produtividade em Pesquisa do

Pesquisa realizada no curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional UNIJUÍ.

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar a descentralização da gestão na saúde, que conta com a Política Nacional de Medicamentos, Política Nacional de Assistência Farmacêutica. Assim o estudo apresenta como desafios, pesquisar na Associação dos Municípios do Planalto Médio (Amuplam), na 17ª Coordenadoria Regional da Saúde (CRS), no Rio Grande do Sul, as estruturas formais, serviços farmacêuticos e técnicos gerenciais. Para responder aos objetivos do trabalho seguimos os caminhos metodológicos da pesquisa quali-quantitativa, que conta com entrevistas com gestores municipais em forma de questionário semiestruturado, para verificar a gestão social na Comissão de Farmácia e Terapêutica, as repercussões da judicialização na saúde. Esse processo necessita de um olhar histórico, para Sistema Único de Saúde (SUS), instituído em 1990, que busca assegurar o acesso da população aos serviços de promoção, proteção e recuperação

da saúde, que se inserem na Política Nacional de Medicamentos, de 1998, na Política Nacional de Assistência Farmacêutica, de 2004, efetivadas para garantir o acesso a medicamentos, a promoção de seu uso racional e construir um arcabouço legal para sustentar o processo de descentralização da gestão. Os resultados da pesquisa indicam uma articulação dos arranjos institucionais, proporcionando espaços públicos para a organização de um planejamento participativo e deliberativo. Os desafios serão maiores em função do envelhecimento da população, a péssima distribuição de renda, o que exigirá maiores investimentos no complexo campo das políticas públicas na saúde.

PALAVRAS-CHAVE: Processos de Participação e Deliberação. Gestão Social. Envelhecimento da População. Políticas Públicas.

DECENTRALIZATION PROCESS IN PUBLIC HEALTH MANAGEMENT OF PHARMACEUTICAL ASSISTANCE

ABSTRACT: The present study aims to analyze the decentralization of health management, which counts on the National Policy on Medication, National Policy on Pharmaceutical Assistance. Thus, the study presents the formal structures, pharmaceutical services and managerial techniques in the 17th Regional Health Coordination (CRS), in Rio Grande do Sul, in the Association of Municipalities of the Middle Plateau (Amuplam). In order to respond to the objectives of the study, we followed the methodological approaches of the qualitative research, which has interviews with municipal managers in the form of a semi-structured questionnaire, to verify the social management in the Pharmacy and Therapeutics Commission, the repercussions of the judicialization on health. This process requires a historical look at the Unified Health System (SUS), established in 1990, which seeks to ensure the population's access to health promotion, protection and recovery services, which are part of the National Medicines Policy of 1998, in the National Pharmaceutical Assistance Policy of 2004, made to guarantee access to medicines, promote their rational use and build a legal framework to support the process of decentralization of management. The results of the research indicate an articulation of the institutional arrangements, providing public spaces for the organization of a participatory and deliberative planning. The challenges will be greater due to the aging of the population, the bad distribution of income, which will require greater investments in the complex field of public health policies.

KEYWORDS: Participation Processes and Deliberation. Social Management. Ageing population. Public Policy.

1 | INTRODUÇÃO

O processo de descentralização da gestão na saúde, indica desafios, ao

olhar para a Associação dos Municípios do Planalto Médio (Amuplam), para a 17ª Coordenadoria Regional da Saúde (CRS), para as estruturas formais, de serviços farmacêuticos e técnicos gerenciais, bem como para as repercussões da judicialização na saúde. Porém para uma melhor compreensão, faz-se necessário um olhar histórico para o Sistema Único de Saúde (SUS), instituído em 1990.

O SUS busca assegurar o acesso da população aos serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, que se inserem na Política Nacional de Medicamentos, de 1998, na Política Nacional de Assistência Farmacêutica, de 2004, efetivadas para garantir o acesso a medicamentos, a promoção de seu uso racional e construir um arcabouço legal para sustentar o processo de descentralização da gestão.

Portanto, inicialmente busca-se entender a Assistência Farmacêutica que conta com a participação dos gestores do SUS, em três esferas de gestão (federal, estadual, municipal). Sua execução, responsabilidades pactuadas nas instâncias intergestores, tem como objetivo organizar as atividades da gestão dos medicamentos, para garantir o acesso da população, mediante a gestão social na saúde. Assim, a realidade no campo da saúde, para Mendes (2015) indica a implantação de mecanismos de cogestão para a tomada de decisão. Esse processo se caracteriza como sendo uma área de negociação permanente para a construção de consensos e compromissos entre os gestores do SUS, nos espaços das comissões intergestores, no intuito de fortalecer a articulação interfederativa.

Assim, por um lado, se apresenta o avanço e consolidação legal da Assistência Farmacêutica estruturada pelas respectivas leis e portarias, que norteiam e contribuem para uma melhor organização da Assistência Farmacêutica nos municípios. Por outro lado, observam-se problemas referentes à gestão dos recursos e/ou de serviços farmacêuticos, seja por má utilização dos recursos financeiros, ausência de planejamento e programação para a aquisição de medicamentos; o armazenamento em condições inapropriadas ocasionando perdas de medicamentos.

A Lei nº. 8.080/1990 estabelece que o processo de planejamento e orçamento do SUS deve ser ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos. Ou seja, compatibilizar as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos municípios, dos estados, do distrito federal e da união. Portanto, os planos de saúde serão à base das atividades e das programações de cada nível de direção do SUS.

Nota-se ainda, a inexistência da Comissão de Farmácia e Terapêutica em alguns municípios, nos quais existe a falta de Protocolos Municipais de Prescrição e em vista disso, acabam ocorrendo prescrições de medicamentos fora da lista básica. Significa a existência de uma organização, os municípios necessitam se organizarem para que haja divulgação e transparência junto aos atores envolvidos:

juízes, defensores, procuradores, farmacêuticos, prescritores, gestores, tendo presente o controle social em suas diversas realidades, com o objetivo primordial - atender as necessidades dos usuários.

Os atuais desafios da gestão na Assistência Farmacêutica residem na visão procedimental e minimalista do ciclo gerencial, o que indica a necessidade de um olhar especial para o usuário, apontando sua centralidade para a conquista dos medicamentos, o que envolve um elevado aporte de recursos financeiros para garantir o acesso regular aos medicamentos e ao mesmo tempo, a necessidade de otimização da terapêutica ofertada, com a promoção do uso racional dos medicamentos.

Segundo Cosendey Mae et al. (2000), a versão preliminar do Programa de Assistência Farmacêutica foi criada em 1997, que visa, em princípio, a proporcionar o acesso de populações menos assistidas dos municípios, mais pobres do país, a uma lista de 40 medicamentos essenciais. Chamava-se Programa Farmácia Básica. Para a maioria dos municípios, os medicamentos eram adquiridos e distribuídos centralizadamente pelo Ministério da Saúde.

Com o avanço da descentralização do SUS, em 1999 o Programa passou a se chamar Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica e assumiu a configuração que se mantém até hoje. Passaram a fazer parte do programa todos os municípios que aderiam ao Plano Estadual de Assistência Farmacêutica.

Portanto, a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (2004), passa a ocupar cada vez mais, um importante papel no setor produtivo, na inovação e no desenvolvimento tecnológico e, de outro lado, é essencial na produção de serviços, propiciando integralidade e resolutividade às ações de saúde, que tem como finalidade atender as necessidades da sociedade em relação aos serviços de saúde.

Assim, a Política Nacional de Medicamentos, apresenta elencos padronizados de medicamentos e insumos com suas respectivas regulamentações. Entretanto, tem-se observado, frequentemente, que as normativas existentes são ignoradas pelo Poder Judiciário que, por vezes, tem uma leitura de que a Farmácia Pública se assemelha a uma drogaria comercial, desconsiderando as políticas públicas da Assistência Farmacêutica.

Neste contexto, o campo da saúde, torna-se um ambiente privilegiado para pesquisas, ao investigar as causas e consequências desse universo, verificando também, se existe nos municípios da Amuplam, na 17ª CRS a Comissão de Farmácia e Terapêutica; se esta Comissão tem definido a Relação de Medicamentos Essenciais Municipais (Remume) e qual a repercussão na gestão da Assistência Farmacêutica no espaço público.

Portanto, o objetivo do estudo é verificar se os municípios integrantes da

Amuplam na 17ª CRS, constituída pelos Municípios de Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ijuí, Jóia, Nova Ramada, Panambi e Pejuçara, constituíram a Comissão de Farmácia e Terapêutica Municipal, se possuem levantamento epidemiológico de Prescrições fora da lista básica, se possuem protocolos Municipais de Prescrição e Padronização da lista básica, e de que forma é realizada a divulgação e transparência junto aos atores envolvidos: juízes, defensores, procuradores, farmacêuticos, prescritores, gestores, a comunidade em geral, tendo presente o controle social em suas diversas realidades, como mecanismo para atender as necessidades da população usuária assim garantir o acesso aos medicamentos.

2 | METODOLOGIA

A metodologia utilizada no estudo conta com as orientações de Vianna (2003), que aponta diversas interações para buscar respostas quantificadas, ao destacar a importância de indagar, por que se deseja quantificar ou não, estabelecendo o elemento central da pesquisa para obter dados, não se deve considerar o qualitativo e o quantitativo de forma isolada, pois ambos os tipos de abordagem têm o mesmo objetivo e constituem procedimentos de pesquisa que muitas vezes se completam. Ainda, segundo Vianna (2001) em sua obra, Metodologia do Trabalho Científico, indica a importância de estudos exploratórios e interpretativos. Para tanto, fez-se uso de investigações em documentos, leis, decretos, fundamentações teóricas e pesquisa de campo, com apoio de entrevistas semiestruturadas aplicados junto aos gestores municipais de saúde e/ou responsáveis pela assistência farmacêutica dos municípios.

Portanto, os procedimentos técnicos de pesquisa são alicerçados em referências teóricas, para mergulhar em um estudo de caso, na Associação dos Municípios do Planalto Médio (Amuplam), na 17ª Coordenadoria Regional da Saúde (CRS), ao investigar as estruturas formais, serviços farmacêuticos e técnicos gerenciais. Para Prodanov e Freitas (2013) a principal finalidade desse método de pesquisa é gerar conhecimentos para aplicação prática, orientados à solução de problemas específicos.

Ainda, para Prodanov e Freitas (2013, p. 51) “envolve verdades e interesses locais” que possibilita analisar a relevância da Renome na gestão da Assistência Farmacêutica Municipal e suas repercussões na Política Pública de Saúde, visando à garantia e acesso da população às medicações de que necessita com uma política pública voltada para a Gestão Social da saúde, pensando no bem comum da sociedade e no seu acesso a este serviço, bem como, na redução da judicialização da saúde.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados e as discussões são fruto das investigações, especialmente das entrevistas semiestruturada aplicada junto aos responsáveis pela Assistência Farmacêutica e gestores nos municípios de Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ijuí, Jóia, Nova Ramada, Panambi, Pejuçara.

A pesquisa realizada junto aos responsáveis da gestão na saúde oportunizou apresentar a caracterização da gestão da Assistência Farmacêutica nos municípios da (Amuplam/17^aCRS), quanto às suas estruturas formais, serviços farmacêuticos técnicos gerenciais ofertados e/ou praticados nos espaços públicos de saúde, bem como a análise dos impactos da constituição da Comissão de Farmácia e Terapêutica e a definição da Lista Básica Municipal na gestão da Assistência Farmacêutica, visando à garantia e acesso da população às medicações de que necessita ao ter presente a Gestão Social da saúde, bem como as repercussões em relação à judicialização da saúde. A judicialização da saúde refere-se à busca do Judiciário como a última alternativa para obtenção do medicamento ou tratamento ora negado pelo SUS, seja por falta de previsão na Relação Nacional de Medicamentos, seja por questões orçamentárias e de planejamento. A expansão da judicialização lança desafios públicos para gestores municipais, na gestão do orçamento municipal.

Segundo Junior (2015), em primeiro lugar, deve ser respeitado os protocolos de atenção e os esquemas terapêuticos do SUS, mas, como o cidadão usuário do SUS, tem necessidades especiais, não pode ficar desassistido. Nesse olhar, a medicina é vista como uma ciência não exata, por isso deve ser atendida os casos excepcionais. Para tanto, foram criados canais administrativos ou judiciais, com orientações médicas. Em segundo lugar, o SUS não está constitucionalmente obrigado atender prescrições médicas advindas de fora do sistema. Contudo, vários municípios procuram dar conta desta demanda, muitas vezes, para além do orçamento previsto.

A Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT) é uma instância colegiada, de caráter consultivo e deliberativo, que tem por finalidade selecionar medicamentos essenciais a serem utilizados no sistema de saúde, bem como assessorar a gestão dos medicamentos. Em geral, é composta por profissionais de saúde com várias formações. Cabe à Comissão de Farmácia e Terapêutica a seleção dos medicamentos, baseada na Rename, para atender a população de seu território, o que deve levar em conta as necessidades com base técnico-científica e sem conflito de interesse.

Com base nos municípios pesquisados, que são municípios de pequeno e médio porte, dentre os que participaram das entrevistas 50% são farmacêuticos, 41,7% são secretários de saúde e 8,3% são terceirizados. Nestes municípios, 50%

possui a Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT) constituída, com participação multiprofissional, conforme figura a seguir apresentado. A pergunta: Quais os profissionais integram a Comissão de Farmácia e Terapêutica? Foram obtidas 12 respostas.

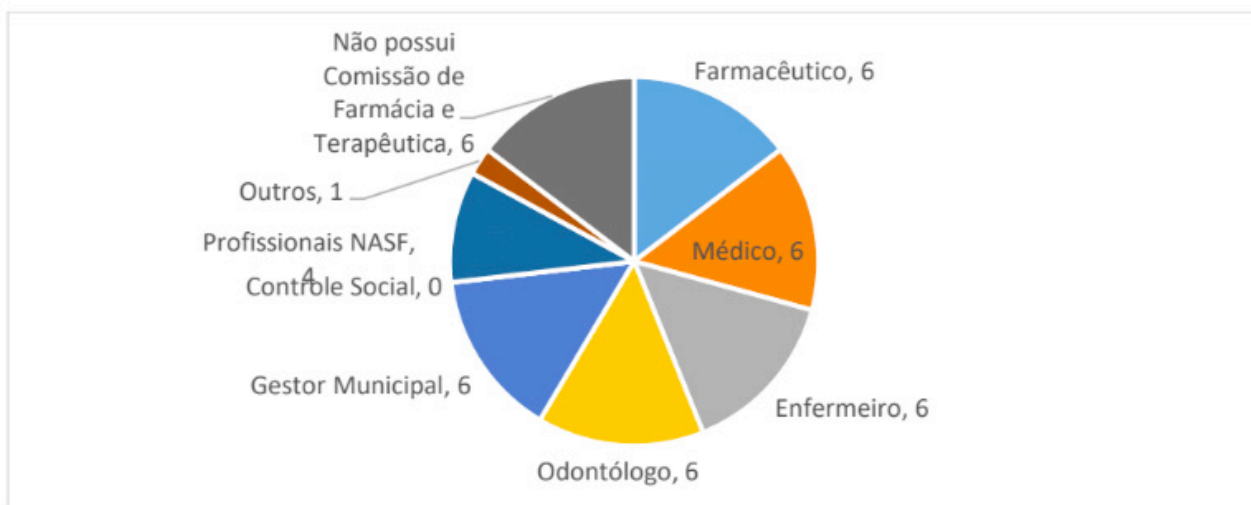


Figura 1 – Profissionais que integram a CFT
Elaborado pelos autores, com base na pesquisa.

Portanto, os profissionais que integram a Comissão de Farmácia e Terapêutica possuem com responsabilidade a elaboração da Lista Básica Municipal, segundo a pesquisa, indica que 91,7% dos municípios possui a lista formalizada, porém apenas 41,7% possui Protocolo de Prescrição de Medicamentos. Esse fator demonstra a fragilidade das redes de Atenção em saúde e em consequência o aumento da judicialização. É fundamental que os principais prescritores (médicos) tenham conhecimento da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais e sigam o protocolo de prescrição, para que a gestão consiga efetivar o planejamento de aquisição de medicamentos e atender a demanda da lista básica municipal que é de sua competência conforme a legislação vigente.

Outra função da Comissão de Farmácia e Terapêutica é divulgar e dar transparência a Lista Básica de Medicamentos, utilizando as ferramentas necessárias como site do município, Controle Social, Audiência Pública, redes sociais, judiciário para os órgãos de controle tenham conhecimento da efetivação da lista básica. Dos municípios entrevistados 58,3% realiza a divulgação e transparência da lista de medicamentos junto aos órgãos de controle, conforme figura a seguir.

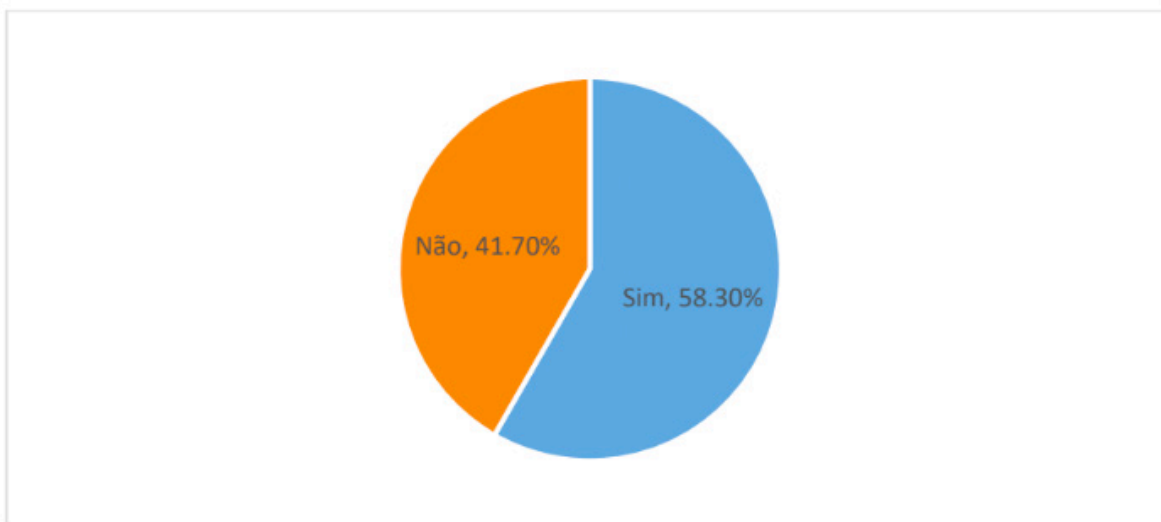


Figura 2 – Divulgação e transparência: É realizada divulgação e transparência junto aos órgãos como Judiciário, Ministério Público, Câmara de Vereadores, Controle Social da lista de medicamentos básicos municipal – REMUME. Foram obtidas 12 respostas.

Elaborado pelos autores, com base na pesquisa.

As interpretações dos resultados, provenientes dos entrevistados permite apontar, que ainda o processo de divulgação é incipiente, o que poderá justificar as negativas para usuários que vão buscar o processo judicial de medicamentos. Registra-se que vários medicamentos presentes em questões judiciais não fazem parte da Remume municipal. Certamente o processo de transparência poderia minimizar o trabalho do judiciário, embora que a Lista Básica Publicada, no site da Prefeitura Municipal é cópia enviada ao MP e Judiciário da Comarca.

Conforme o Ministério da Saúde (2013), o financiamento da assistência farmacêutica é de responsabilidade das três esferas de gestão do SUS (federal, estadual e municipal) sendo pactuadas as normas para a execução e as responsabilidades no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Os recursos federais são repassados para o bloco assistência farmacêuticos por meio de três componentes: Componente Básico, Estratégico e Especializado da Assistência Farmacêutica. O Componente Básico da Assistência Farmacêutica é regulamentado pela Portaria GM/MS nº1. 555, de 30 de julho de 2013. Destina-se à aquisição de medicamentos e insumos da Assistência Farmacêutica no âmbito da atenção básica em saúde e aqueles relacionados a agravos e programas de saúde específicos, no âmbito da atenção primária. A Portaria GM/MS 1.555/2013 apresentou-se como a primeira pactuação tripartite dos recursos das contrapartidas financeiras das secretarias estaduais e municipais. Esse processo oportunizou avanços na institucionalização dos recursos para a estruturação dos serviços farmacêuticos, quando pactuadas nas Comissões Intergestores Bipartites.

No entanto, todos os municípios em estudo adquirem medicamentos do

componente especializado ou estratégico que são de competência do estado e/ou da União. Considerando a situação financeira dos municípios, são diversos os motivos pelos quais os municípios adquirem medicamentos com recursos próprios, como pode ser visualizado na figura 3.

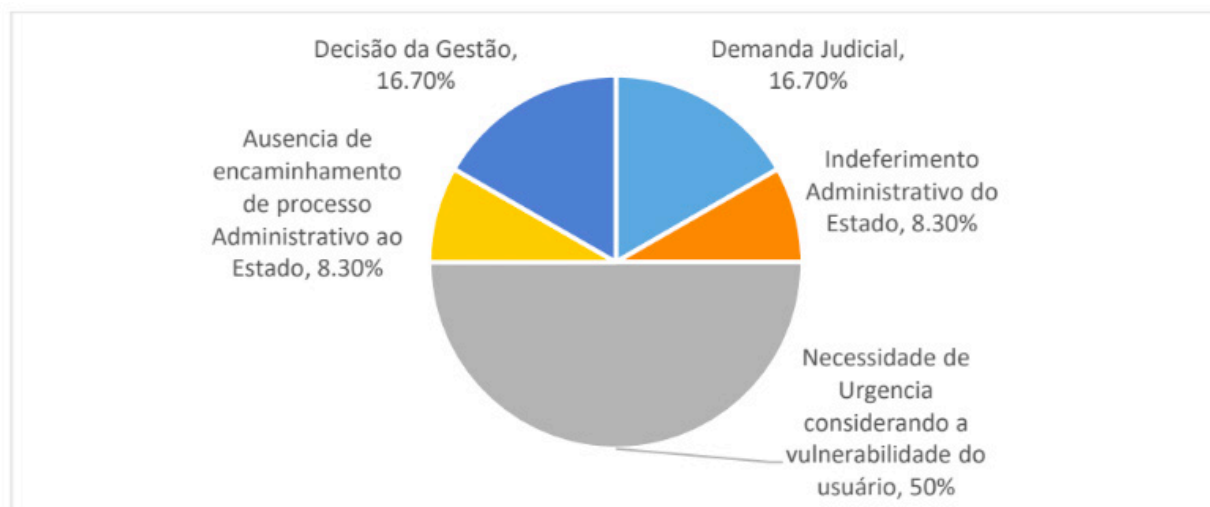


Figura 3 - Motivos que levam o município a adquirir medicamentos do componente especializado ou estratégico. Por quais motivos? Foram obtidas 12 respostas.

Elaborado pelos autores, com base na pesquisa.

Considerando a figura 3, é possível verificar que a burocracia existente no serviço público influencia no orçamento dos municípios. No caso de medicamentos pertencentes ao componente especializado ou estratégico é necessário encaminhar um processo via sistema eletrônico com inúmeros documentos, exames que comprovem a necessidade do uso daquele medicamento.

Portanto, após analisar e deferir o prazo para entrega, no mínimo 30 dias, cerca de 50% dos entrevistados responderam que o município adquire os medicamentos que não seriam de sua competência em virtude da necessidade de urgência considerando a vulnerabilidade do usuário. Podemos destacar alguns comentários dos entrevistados: *“temos uma camada social desprovida de assistência, por isso a necessidade de atender essa população”*. *“Também pela avaliação e urgência considerando a vulnerabilidade do usuário e garantia de tratamento”*. *“Também são adquiridos através da necessidade de urgência devido à vulnerabilidade do usuário, isso com decisão da gestão juntamente com a assistência farmacêutica e assistência social”*.

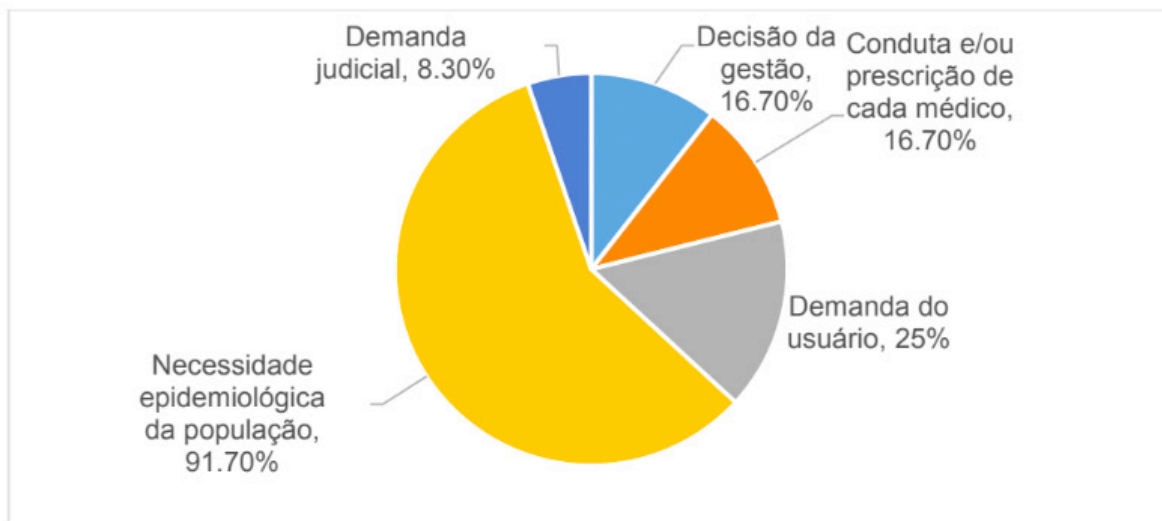


Figura 4 – Critérios utilizados para definir a lista de medicamentos especializados. Quais critérios são utilizados para definir a lista de medicamentos especializados que não compõem a lista de medicamentos básicos? Foram obtidas 12 respostas.

Elaborado pelos autores, com base na pesquisa.

Portanto, compete para a Comissão de Farmácia e Terapêutica operar o levantamento epidemiológico da população conforme preconizam os protocolos clínicos e epidemiológicos do Ministério da Saúde. Dos municípios entrevistados, apenas 50% realizou este levantamento para definir a Remume Municipal. Assim, a figura 4 apresenta os critérios que são utilizados para definir a lista de medicamentos especializados que não compõem a lista de medicamentos básicos, sendo que 91,7% considera a necessidade epidemiológica da população.

A Comissão de Farmácia e Terapêutica é considerada por 100% dos entrevistados como uma importante ferramenta na defesa dos municípios no financiamento de medicamentos do componente especializado de responsabilidade do estado e/ou da União. Destacamos os seguintes comentários realizados pelos entrevistados: “é fundamental para o devido planejamento”. “Consideramos que a partir desta organização, foi à *maneira eficaz de regulação para o planejamento e execução da Assistência Farmacêutica (AF)*”. “A Remume abrange uma grande quantidade de medicamentos que são essenciais para a população do município, e muitas vezes o medicamento solicitado pelo médico e que precisa ser encaminhado via judicial ou administrativa pode ser substituída pelo que tem na Remume, nesse caso isso é mais uma justificativa para que o médico argumente sobre o porquê da prescrição”.

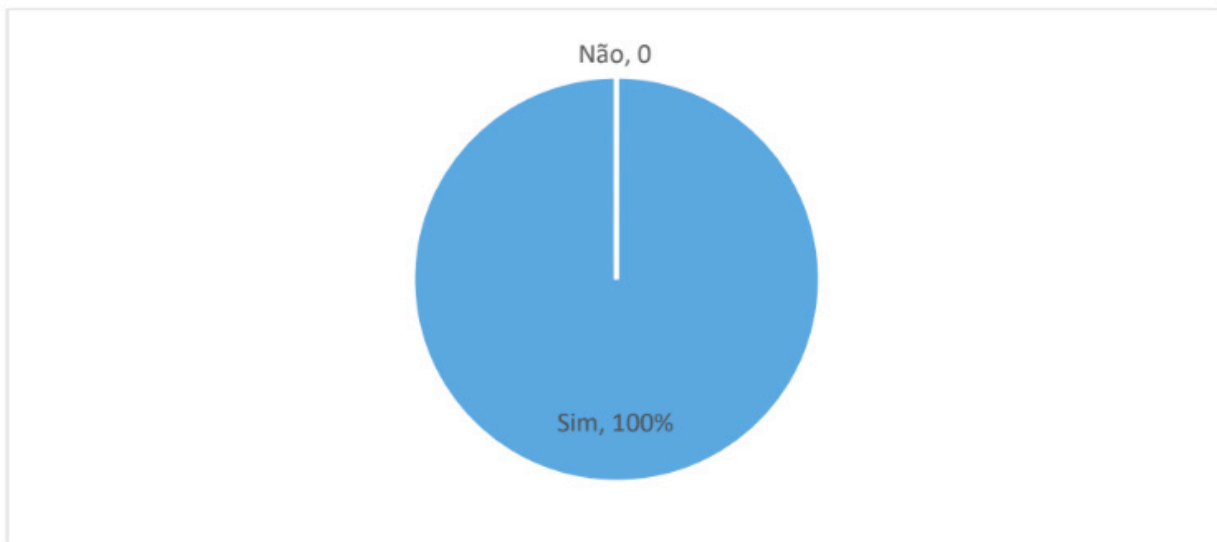


Figura 5 – CFT - como ferramenta de gestão da Assistência Farmacêutica. Garantir o acesso aos medicamentos considerando o uso racional de medicamentos é um grande desafio a gestão municipal. A Comissão de Farmácia e Terapêutica através da definição da REMUME Municipal pode ser utilizada como ferramenta de gestão da assistência farmacêutica? Foram obtidas 12 respostas.

Elaborado pelos autores, com base na pesquisa.

A figura 5 permite visualizar que 100% dos municípios entrevistados consideram a Comissão de Farmácia e Terapêutica como uma ferramenta de gestão da Assistência Farmacêutica, sendo um grande desafio para a gestão municipal garantir o acesso aos medicamentos considerando o uso racional de medicamentos aos usuários. Com a utilização desta ferramenta de gestão é possível realizar planejamento orçamentário bem como garantir o funcionamento dos Serviços Básicos de Saúde dentro da competência de financiamento do município. Segundo Mendes (2015), planejar é tarefa das três esferas de governo e tem papel importante na organização desse sistema, da gestão e na oferta dos serviços à população. Como consequência disso, os gestores do SUS, estão sentindo cada vez mais, a necessidade de organizar, internamente nas secretarias de saúde, as rotinas e os processos de trabalho, a descentralização de tarefas, bem como a formação de equipes para as questões de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação.

Nesse sentido, o planejamento no campo da saúde, poderá contar com a Gestão Social, que para Tenório (2016) é um processo que necessita da participação política dos usuários, que exista uma democracia deliberativa, que oportunize a inclusão dos atores/usuários no processo de discussão, contemplando as reais necessidades destes estabelecendo arranjos institucionais; fazendo com que aconteça um planejamento participativo, através da participação da sociedade civil organizada em conselho municipal de saúde, proporcionando assim, que haja uma gestão dialógica em relação a Assistência Farmacêutica na saúde pública de cada

território.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Único de Saúde avançou consideravelmente nos últimos anos, na organização de programas, com a finalidade de garantir o acesso da população aos medicamentos. Porém, é um campo complexo, que indica a necessidade de estudos, por apresentar uma série de dificuldades para a população, órgãos de controle da administração pública, necessidade de informações, quais medicamentos podem ser encontrados e em quais condições são prescritos e dispensados nos serviços de saúde do SUS. Soma-se a essa dificuldade o fato de que a Renome tem caráter norteador, não de obrigatoriedade, quanto à disponibilidade dos medicamentos.

Outro aspecto relevante é que, ainda que os programas federais especifiquem as responsabilidades de cada esfera de governo no seu financiamento, há uma lacuna na oferta de medicamentos para atendimento à população nos serviços de média complexidade em saúde. Como existe uma indefinição sobre a responsabilidade de financiamento em relação a esses medicamentos, comumente nenhum gestor assume o compromisso com a oferta, prejudicando a integralidade da assistência terapêutica.

Na oferta de medicamentos, a atividade relacionada à seleção de medicamentos, que é uma medida relevante para a consolidação das Políticas de Saúde, existe um processo permanente de revisão da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais, o que desafia a seleção de medicamentos e melhoria das condições de assistência farmacêutica ao usuário.

Portanto, o aperfeiçoamento do processo de pactuações interfederativas, especialmente no tocante às responsabilidades executivas e ao financiamento da assistência farmacêutica na Atenção Primária em Saúde, necessita fortalecer a participação das três esferas de governo na gestão da política, nas interações intergestores e avançar em estratégias favoráveis à consolidação da assistência farmacêutica no SUS, em todo o país. Compreende-se, ainda, que as estratégias pactuadas de forma compartilhada nas Comissões Intergestores têm buscado, gradativamente, estabelecer vínculos mais estreitos com a instância municipal, de forma a potencializar ações locais.

No entanto, é imprescindível que a pactuação na formulação de políticas e programas se fundamente em informações confiáveis e atualizadas. Assim, possibilitará, aos gestores, avaliações precisas na formulação de estratégias que reconheçam as diferenças regionais e superem as desigualdades no acesso da população a medicamentos e serviços farmacêuticos.

Entretanto, mesmo com os avanços na assistência farmacêutica, muitos

problemas persistem e comprometem a missão de garantir o acesso da população aos medicamentos e a racionalidade do uso. Significa que permanece vínculo do serviço farmacêutico com o modelo curativo, centrado na consulta médica e no pronto atendimento, de tal forma que a farmácia apenas atende a essas demandas, tornando-se quase impraticável a atividade de orientação aos usuários.

Esse estudo, fortalecido pela pesquisa, revelou que ainda há um longo caminho a ser trilhado para que a assistência farmacêutica, pelo menos em âmbito ambulatorial, cumpra seu papel de modo satisfatório, o que implica garantir o acesso da população a medicamentos com uso racional. Com base nos municípios estudados de pequeno porte a questão assistencial está presente, considerando que ainda tem municípios que não possuem o cargo de farmacêutico em seu quadro de pessoal, ou ainda, com vínculo empregatício terceirizado ou contrato por prazo determinado.

Quanto à política farmacêutica, permanecem desafios na gestão dos medicamentos. A seleção de medicamentos essenciais tem sido apontada como relevante, contudo, ao contrário do que recomenda a Organização Mundial de Saúde, a Rename não é uma lista de oferta obrigatória nos serviços de saúde. Para o SUS, ela consiste em uma lista de referência que deve nortear a oferta, a prescrição e a dispensação de medicamentos. Dessa forma, nem todos os medicamentos da Rename têm financiamento definido no SUS. Os gestores utilizam a relação para preparar as listas de medicamentos financiáveis que fazem parte dos programas de assistência farmacêutica.

Além disso, estados e municípios, devido a sua autonomia político-administrativa, também podem definir relações de medicamentos essenciais. Embora tal situação possa se justificar pelos diferentes perfis de morbimortalidade ao longo do território nacional, a variedade de listas acaba confundindo a sociedade sobre os medicamentos que encontrará nos serviços. Em certa medida, há prejuízo à uniformidade da atenção à saúde em um sistema que deveria ser único, já que em algumas localidades a oferta de medicamentos é ampliada mesmo para doenças já contempladas na relação nacional. Entretanto, apesar dessas dificuldades, a adoção dessa política é extremamente relevante.

Outro aspecto inquestionável favorecido pela Rename é o uso racional de medicamentos. Assim, o fato de os medicamentos da Rename serem selecionados com base em critérios de eficácia, segurança e custo-efetividade faz com que algumas dimensões do uso racional sejam alcançadas. Tal situação por si só justifica a existência da relação, mesmo que seu papel seja apenas norteador da oferta, prescrição e dispensação de medicamentos, e que ela não seja uma lista de oferta obrigatória.

Essas questões apontam para a necessidade de reestruturação do modelo de

financiamento da assistência farmacêutica no SUS. Seria importante dispor de uma lista única de medicamentos financiados, contendo indicação da esfera administrativa responsável pela oferta, além de discussão e redefinição da participação de cada uma delas no gasto total do SUS com medicamentos.

É imprescindível discutir um modelo de financiamento e organização da assistência farmacêutica que se oriente pela lógica da regionalização da atenção à saúde. Os pacientes de um município são referenciados para atendimento em determinada especialidade em outro município, o acesso aos medicamentos precisa também ser garantido conforme o acesso aos serviços de saúde. Isso implica em discutir mecanismos de financiamento fundamentados em fluxos assistenciais, e não apenas com base na população adstrita a determinado território.

Outro aspecto fundamental é a alocação de recursos para a qualificação da gestão da assistência farmacêutica, pois se os serviços não funcionam de forma satisfatória, alocar mais recursos em medicamentos implica aumentar as perdas, devido à ineficiência no gerenciamento dos serviços. Para tanto, faz-se necessário contratar farmacêuticos, profissionalizar os trabalhadores por meio da educação permanente e investir na estruturação dos serviços, oferecendo instalações adequadas e equipamentos, além de sistemas informatizados apropriados.

Por fim, a pesquisa apresenta resultados que podem contribuir para a melhoria da gestão da Assistência Farmacêutica, especialmente ao contar com Gestão Social na política pública de saúde, que poderá contribuir na promoção do acesso aos medicamentos à população dos municípios, buscando a articulação dos arranjos institucionais, proporcionando espaços públicos para a organização de um planejamento participativo, deliberativo, onde a população usuária possa ser ouvida, pelos seus representantes, buscando assim, o conhecimento de suas reais necessidades, para assegurar o acesso da população aos serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, alicerçado em políticas públicas e por consequência reduzir os processos de judicialização em saúde, especialmente, em um período onde devam se instalar maiores desafios, pelo empobrecimento e envelhecimento da população, o que demandará maiores investimentos no complexo campo da saúde.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Lei orgânica da Saúde. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial União**. 20/09/1990; Seção 1:18055.

BRASIL. **Ministério da Saúde**. Relação Nacional de Medicamentos Essenciais - **Rename 2008**. Brasília: Ministério da Saúde. 2008.

COSENDEY, M. A. E.; BERMUDES, J.A. Z.; REIS, A. L. A.; ALA, SILVA, H. F.; OLIVEIRA, M. A.; LUIZA, V. L. Assistência farmacêutica na atenção básica de saúde: a experiência de três estados brasileiros. **Cad Saúde Publica**. 2000;16(1):171-82. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2000000100018> Acessado em janeiro, 2019.

JÚNIOR, R. M. **Judicialização da saúde e Políticas Públicas**: assistência farmacêutica, integralidade e regime jurídico-constitucional do SUS. Tese-doutorado Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. Programa de Radiologia. São Paulo, 2015. Disponível: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/5/5151/tde-23022016-162923/pt-br.php> Acesso em fevereiro, de 2019.

MENDES E.V. **A construção social da atenção primária à saúde**. / Eugênio Vilaça Mendes. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS, 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (BR). Portaria Nº 3.916, de 30 de outubro de 1998. Aprova a Política Nacional de Medicamentos e dá outras providências. **Diário Oficial União**, 1998.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (BR). Portaria Nº 176, de 8 de março de 1999. Estabelece critérios e requisitos para a qualificação dos municípios e estados ao incentivo à Assistência Farmacêutica Básica e define valores a serem transferidos. **Diário Oficial União**, 1999.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (BR). Conselho Nacional de Saúde. Resolução Nº 338, de 6 de maio de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Farmacêutica. **Diário Oficial União**, 2004.

. MINISTÉRIO DA SAÚDE (BR). Portaria Nº 271, de 27 de fevereiro de 2013. Institui a Base Nacional de Dados de ações e serviços da Assistência Farmacêutica e regulamenta o conjunto de dados, fluxo e cronograma de envio referente ao Componente Básico da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial União**. 28 fev 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (BR). Portaria Nº 1.555, de 30 de julho de 2013. Dispõe sobre as normas de financiamento e de execução do Componente Básico da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial União**. 31 jul 2013.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do Trabalho Científico**: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

TENÓRIO F.G. **Uma Alternativa**: Gestão Social. Editora Unijuí, 2016.

VIANNA, I. O. de A. **Metodologia do Trabalho Científico**: Um Enfoque Didático da Produção Científica. São Paulo: E.P.U., 2001.

VIANNA, H. M. **Pesquisa em Educação**: a observação. Brasília: Plano Editora, 2003.

VIEIRA, F.S. Assistência farmacêutica no sistema público de saúde no Brasil. **Rev Panam Salud Publica**, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1020-49892010000200010> Acesso em janeiro, de 2019.

REVISÃO SISTEMÁTICA SOBRE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 22/11/2019

Lucas Braga da Silva

Universidade Federal do Tocantins

<http://lattes.cnpq.br/5195022725104544>

Lucivania Pereira Gloria

Instituto Federal do Tocantins

<http://lattes.cnpq.br/2680818835177873>

RESUMO: Este ensaio apresenta uma análise da produção científica sobre comunicação pública na gestão de resíduos sólidos no Brasil. Para coleta dos dados a metodologia utilizada foi a revisão sistemática por meio de busca de palavras-chave na plataforma de dados *Google Acadêmico*. Os resultados apontam um baixo número de trabalhos científicos escritos a respeito desta temática, apenas cinco em todo o território brasileiro no período de 2011 a 2017. Percebe-se, portanto, que esta área de pesquisa, que envolve comunicação e resíduos sólidos, ainda desperta pouco interesse dos pesquisadores.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação; resíduos sólidos; sustentabilidade

ABSTRACT: This essay presents an analysis of the scientific production on public communication in solid waste management in Brazil. For data collection the methodology used was the systematic review by searching keywords in the Google Scholar data platform. The results point to a low number of scientific papers written on this subject, only five in the entire Brazilian territory from 2011 to 2017. It is clear, therefore, that this research area, which involves communication and solid waste, is still awakening little interest from researchers.

KEYWORDS: Communication; solid waste; sustainability

1 | INTRODUÇÃO

De acordo com Branco et al. (2011) diversos dilemas são enfrentados pela sociedade na atualidade. Dentre eles, as consequências do progresso econômico, do desenvolvimento industrial e do aumento dos padrões de produção e de consumo. Isto resulta em grandes quantidades de resíduos sólidos produzidas, depositadas e dispostas inadequadamente no meio ambiente, acarretando diversos problemas sociais, ambientais e, inclusive, para o próprio sistema econômico e de saúde pública.

Assim, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, assume um papel importante na regulamentação da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos no território brasileiro, além de também representar uma resposta às exigências da sociedade brasileira por práticas sustentáveis, dispondo ainda sobre as responsabilidades das pessoas de direito público ou privado dos estados, municípios e da união quanto a geração e a destinação adequada dos resíduos sólidos (MEDEIROS; ALBUQUERQUE, 2017).

Diante do apresentado a comunicação pública assume relevante destaque no repasse de informações ao apresentar dados e fatos que contribuam para modificar as práticas cotidianas dos indivíduos de determinada sociedade. É por meio dos processos comunicacionais instituídos pelo governo que cada cidadão toma consciência da problemática que envolve questões e políticas públicas ambientais (CEZAR, 2018).

Almeida e Simon (2017, p. 535) destacam que a comunicação pública pode envolver “o cidadão de maneira diversa, participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade”. Luz (2017) complementa afirmando que este tipo de comunicação pode ser apresentada de acordo com as seguintes características: organizacional, governamental e/ou do Estado, política, científica e da sociedade civil. Ainda Luz (2017) aponta que este tipo de comunicação pode ser visto como uma rede de interações e um fluxo de informações ligados a recortes temáticos que interessam a toda a coletividade. Assim, este artigo busca analisar a produção científica sobre a comunicação pública na gestão de resíduos sólidos no Brasil difundida por meio de artigos publicados em revistas.

2 | COMUNICAÇÃO PÚBLICA

“No Brasil, a comunicação pública é entendida como uma forma de estabelecer comunicação entre as instituições e a sociedade de forma comprometida com a cidadania” (SILVA, 2014, p. 22). Este campo de estudo da comunicação tem sido discutido no Brasil desde a década de 80. Contudo, salienta-se que nesta mesma época o termo ainda ressoava a comunicação realizada pelo rádio e a televisão. Mas, a sua evolução só foi possível com a redemocratização do país e o fim da censura, pois assim impulsionou os cidadãos a exigirem políticas de comunicação pública (SILVA, 2014).

Os pesquisadores Weber e Baldissera (2008, p. 128) compreendem que este campo da comunicação “está vinculada à difusão e ao debate em torno de temas de interesse público, temas de interesse vital para o Estado, a política, a sociedade, os indivíduos” e, além do mais, estes “possuem capacidade para tensionar e repercutir

posicionamentos e exigir respostas”. O entendimento de Locatelli (2017, p. 197) nos revela que a este tipo de comunicação cabe às instituições públicas se atentar para:

a) o fortalecimento da capacidade de promover o aumento da concorrência de cidadania, na disputa pela decisão política do Estado (com partidos, governos, agências etc.). b) o aumento da transparência do Estado e as formas de argumentação, compromissos e proposição dos agentes (controles do Estado-objeto pelos cidadãos-sujeitos); e c) iniciativas de comunicação civis e níveis importantes de informação do cidadão sobre o Estado.

Em suma, o Estado deve buscar desenvolver estratégias de comunicação que contemplem a promoção da cidadania e aumente seus níveis de controle social, que inclui os níveis de participação da sociedade e a difusão de informações. Segundo Brandão (2009), citado por Luz (2017, p. 424-425, grifo nosso), a comunicação pública pode ser caracterizada a partir das áreas de conhecimento, das atividades profissionais ou pelas suas funções, que seriam assim classificadas:

a) **Comunicação organizacional**, que analisa a comunicação no interior das organizações e entre essas e seus públicos; b) **Comunicação científica**, cujo objetivo maior é criar canais de integração entre ciência e a vida cotidiana; c) **Comunicação da sociedade civil**, que engloba as práticas desenvolvidas pelas comunidades, por integrantes do terceiro setor e movimentos sociais ou populares (também tratada como comunicação popular ou alternativa); d) **Comunicação do Estado ou governamental**, que estabelece um fluxo informativo entre governo e cidadãos; e) **Comunicação política**, que seria, no entendimento da autora, o sentido mais conhecido da comunicação pública, caracterizada pela expressão pública de ideias, crenças, e posicionamentos políticos tanto de governos como de partidos ou, sob outro ângulo, pela responsabilidade do Estado de gerir políticas públicas de comunicação.

Pode-se dizer, assim, que o objetivo da comunicação organizacional, em instituições públicas e/ou privadas, é estratégico e planejado, cujo visa estabelecer contato entre seu público interno e externo, além de viabilizar a construção de sua identidade e imagem institucional. Já a segunda está diretamente ligada à produção científica das diversas áreas do conhecimento, especialmente, o da comunicação e informação. Quanto a da sociedade civil é a que é desenvolvida por entidades não governamentais e seus pares. A quarta é um meio de informar os cidadãos dos projetos, ações, atividades e políticas desenvolvidas por este. E, a última, pode ocorrer tanto para divulgação de discussões políticas de governos e/ou partidos políticos quanto de políticas públicas.

Em síntese, a comunicação pública, conforme Almeida e Simon (2017, p. 541) pode ser concebida da seguinte forma:



Assim, o entendimento de Luz (2017), Almeida e Simon (2017) pode ser complementado por Brandão (2009, p. 31), quando esta considera que a comunicação pública é instituída na esfera pública, cujo propósito é a “[...] negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país”. Em linhas gerais este tipo de comunicação centraliza seus objetivos no cidadão e no diálogo. O intuito é estabelecer um elo de ligação recíproco entre o Estado e a coletividade.

Este campo de estudo, considera duas perspectivas para o seu entendimento: a primeira ligada ao Estado e as organizações vinculadas a ele e a segunda por meio da comunicação estabelecida entre as partes a partir de um dado acontecimento (WEBER, 2017). Portanto, a comunicação pública pode ser tratada como a “capacidade de fazer circular opiniões e movimentos em torno de temas vitais ao indivíduo, à sociedade, ao Estado e a política, de modo organizado ou espontâneo”, diz Weber (2017, p. 43). Pensar neste tipo de comunicação é refletir quanto a discussões e exposição de ideias voltadas ao interesse dos diversos atores sociais.

Duarte (2009, p. 61) exemplifica que a “comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também pelo diálogo”. Além disso, o autor traz outra conceituação para o termo que é “o uso da expressão está associado ao esforço de melhorar a vida das pessoas pela comunicação”.

3 | MATERIAL E MÉTODOS

O recorte nos periódicos serviu para indicar que não apenas houve uma pesquisa sobre o assunto, mas também houve a necessidade de sua divulgação. Tratou-se de pesquisa exploratória com abordagem qualitativa (PRODANOV; FREITAS, 2013), cuja busca dos dados foi realizada por meio da revisão sistemática na base de dados do *Google Acadêmico* no intervalo de tempo de 2011 (período posterior a instituição da PNRs) a 2017, destacando o número de trabalhos publicados, o título, os autores e a sua formação, o nome do periódico e a sua localidade, o tipo de pesquisa, os objetivos e os resultados das pesquisas

(SAMPAIO; MANCINI, 2007).

Os descritores adotados para a busca dos trabalhos foram “comunicação e resíduos sólidos”, “resíduos sólidos e comunicação” e “lixo e comunicação” presentes nos títulos e nos resumos. Também foi feita uma consulta na base de dados dos periódicos apresentados no trabalho e da Plataforma Lattes para buscar informações relativas às formações dos autores dos trabalhos.

4 | REVISÃO SISTEMÁTICA

Nesta seção são apresentados os dados obtidos por meio da revisão sistemática de 2011 a 2017. No quadro 1 é possível verificar estes dados.

| Nº | Título do artigo | Autor (es) | Periódico | Ano |
|----|--|--|---|------|
| 1 | Desenvolvimento Regional: a comunicação organizacional como possibilidade de desconstituição da identidade dos sujeitos no Programa Catavida de Novo Hamburgo-RS | COLPO, C. D.; OLIVEIRA, A. da S. | REDES | 2017 |
| 2 | Abordagem da temática lixo por veículo de comunicação do interior de São Paulo | DONINI, A. M.; ROSSI, J. de C. | Comunicação: reflexões, experiências, ensino | 2016 |
| 3 | Cultura e comunicação organizacional para o desenvolvimento regional: a constituição da identidade dos sujeitos no Programa Catavida de Novo Hamburgo/RS | COLPO, C. D. | Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional | 2016 |
| 4 | Gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU): - breve incursão às variáveis teóricas de suporte, de avaliação e de comunicação | CARVALHO, J. M. O.; RUIVO, P.; SAMPAIO, J.; CALADO, D. | UilPS | 2015 |
| 5 | Interfaces da comunicação pública e governamental na divulgação da política nacional dos resíduos sólidos | CEZAR, L. C.; BARBOSA, T. R. da C. G.; REIS, M. C. T. | Ciências humanas | 2013 |

Quadro 1. Artigos publicados sobre Comunicação e Resíduos Sólidos

Fonte: Próprios autores (2018)

A análise do quadro (1) retrata que em 2013 houve um (1) trabalho publicado, em 2015 um (1), 2016 dois (2) e em 2017 também um (1); no período um total de cinco (5). Sendo que em 2011, 2012 e 2014 não houve publicações. É perceptível que a temática que envolve comunicação e um recorte específico como o de resíduos sólidos não chama a atenção do pesquisador, mesmo após a implantação da PNRS. Assim, apesar de a questão dos resíduos sólidos ter chamado muita atenção de estudiosos de diversas áreas do saber, na comunicação isso ainda está em processo de amadurecimento¹.

1 Foi ainda encontrado um texto relativo a um plano de assessoria de comunicação denominado Em busca da Mobilização Social: Assessoria de Comunicação para Audiências Públicas do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado de Goiás, de OLIVEIRA, M. B. de.; MACHADO, T. C. e CASAROLI, L. O Plano concorreu ao prêmio

A Revista REDES é uma publicação da Universidade de Santa Cruz do Sul – RS². A revista comunicação: reflexões, experiências, ensino é uma publicação da Universidade Positivo de Curitiba - PR³. A Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional é uma publicação da Universidade de Taubaté - SP⁴. Já a UiIPS é um periódico vinculado ao Instituto Politécnico de Santarém - PA⁵. Por fim, a Revista de ciências humanas é uma publicação da Universidade Federal de Viçosa - MG⁶. Nota-se que as revistas que publicaram trabalhos relacionados ao *corpus* da pesquisa situam-se nas regiões Norte (Santarém), Sul (Santa Cruz do Sul, Curitiba) e Sudeste (Taubaté e Viçosa).

Os autores dos artigos 1 e 3 são originários do curso de relações públicas. As autoras do segundo são graduados uma em Jornalismo e a outra em Relações Públicas. Os do quarto são um jornalista e outro relações públicas. Já os do último, encontramos um da área de jornalismo e os demais graduados em administração. Assim, verificamos que escrever sobre o tema despertou mais interesse dos profissionais de relações públicas, uma vez que se trata de uma vertente da Comunicação Organizacional, embora seja este tema de interesse de outras áreas da Comunicação como Jornalismo e Publicidade, e mesmo da Administração, uma vez que todas são formações que atuam na comunicação de instituições e empresas.

As metodologias de pesquisas adotadas para cada trabalho variaram da seguinte forma: o artigo de número 1 utilizou pesquisa qualitativa, o 2 análise de conteúdo, o 3 mista (qualitativa e quantitativa), o 4 bibliográfica e documental e o 5 utilizou-se da pesquisa documental. Assim, do total apenas um foi de cunho teórico-documental.

O primeiro artigo retrata a comunicação organizacional ligada ao desenvolvimento regional e também na constituição de identidades de catadores de resíduos sólidos vinculados ao projeto Catavida, de Novo Hamburgo. O estudo identificou que este tipo de comunicação interfere na identidade destes. Conclui-se que o retorno financeiro da atividade é a maior contribuição para este grupo.

Neste segundo artigo é abordado a cobertura jornalística ligada ao tema lixo do Jornal da Cidade de Bauru em 2014. Na análise de dados percebe-se que dados de veículos oficiais prevaleceram sobre os institucionais. Temáticas como reciclagem e coleta seletiva apareceram mais nas matérias. Bem como responsabilização da sociedade pela geração de resíduos sólidos. Nas considerações finais é destacado

Expocom 2016 no Congresso da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Os autores são do curso de Relações Públicas. A justificativa para a proposta evidencia que a comunicação nesta área ainda é falha, pois no tipo de informação disponibilizada não há a devida capacitação, por isso, a necessidade de se criar canais comunicativos diversificados para a comunicação ambiental.

2 <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes>

3 <http://ojs.up.com.br/index.php/comunicacao/index>

4 <http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr>

5 <https://revistas.rcaap.pt/uiips/issue/view/841>

6 <http://www.cch.ufv.br/revista/somos.php>

o estímulo a novas reflexões neste campo de estudo.

O terceiro artigo se referiu à cultura e comunicação organizacional na constituição da identidade de catadores. Pelo observado, é possível que os dados destes dois artigos constituam um projeto de pesquisa maior coordenado por um dos autores. Os participantes da pesquisa foram os mesmos referenciados no primeiro artigo. Os dados coletados identificaram que a cultura e a comunicação organizacional influenciam na criação da identidade dos catadores. Conclui-se que o que fica de contribuição disso é a questão financeira.

Neste quarto trabalho o objetivo é de abordar variáveis teóricas relacionadas a legislação (nacional e europeia), avaliação e comunicação no processo de gestão de resíduos sólidos. O estudo identificou dificuldades de integrar variáveis teóricas da gestão de resíduos sólidos. Por fim, considera que estas variáveis contribuem para a análise dos resultados obtidos.

Já no último é uma temática ligada à comunicação pública e governamental estabelecida no âmbito dos gestores da Política Nacional de Resíduos Sólidos para com a sociedade. Entre os achados da pesquisa verificou-se que esta comunicação ainda é falha, pois no tipo de informação disponibilizada não há a devida capacitação, por isso, a necessidade de se criar outros canais comunicativos diversificados. Os autores concluem que a comunicação só chega a quem a procura, isto é, não é disponibilizada de modo equânime.

Quanto ao tipo de comunicação empregada na escrita dos artigos prevaleceu as seguintes: no primeiro a comunicação organizacional, no segundo notícias jornalísticas, no terceiro a cultura e comunicação organizacional, no quarto revisão teórica das variáveis de comunicação científica e o último comunicação pública e governamental. Entretanto, os que se relacionaram diretamente com resíduos sólidos foram apenas o segundo e os dois últimos.

Percebe-se, portanto, que ainda é bastante incipiente as escritas de trabalhos científicos envolvendo comunicação e resíduos sólidos, especialmente com ênfase na comunicação pública. Poucos pesquisadores se interessam em escrever algo neste viés. Cabe destacar que muito se fala dos processos de gestão dessa política pública. Mas, quando se volta para o processo comunicativo desenvolvido neste contexto, nem sempre é considerado.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escrita do trabalho possibilitou apresentar uma análise do cenário de pesquisas relacionadas à “comunicação e resíduos sólidos” no Brasil. Percebe-se, portanto, que a área temática para este estudo ainda é pouco estudada pelos

pesquisadores brasileiros. Talvez por possuir um recorte temático muito específico, contudo, cabe ressaltar que aborda um problema que afeta drasticamente a qualidade de vida no nosso planeta e deve, portanto, ter mais olhares voltados para ela, apesar de termos uma projeção nas últimas décadas da comunicação ambiental e do jornalismo ambiental.

O estudo também apontou que os periódicos das regiões Norte, Sul e Sudeste possuem publicações relacionadas ao tema de pesquisa. Acredita-se que as publicações destas duas últimas regiões citadas se deve ao fato de serem as mais desenvolvidas economicamente do país e, obviamente, comportarem a maior quantidade de instituições de ensino superior, o que impacta na produção científica e acadêmica. Na metodologia empregada observou-se um interesse maior por pesquisas empíricas, como estudos qualitativos e outros.

Nos últimos anos esta temática tem despertado curiosidade dos pesquisadores de diversas áreas (principalmente de áreas diferentes da comunicação), o que pode ter sido motivada pela implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil.

Entendemos que o papel que a comunicação assume neste processo é de suma importância, pois é por meio dela que o problema ambiental é exposto. É por ela que a sociedade civil se sensibiliza e busca práticas sustentáveis para o seu cotidiano. É necessário pensar a comunicação de modo sistêmico. Integrando a questão ambiental à missão, valores e visão das organizações, mas também buscando identificar os papéis que cada cidadão e a gestão pública tem no processo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, T. S. de.; SIMON, A. M. A comunicação pública na percepção de profissionais de comunicação governamental. In: WEBER, M. H.; LOCATELLI, C. (Org.). **Comunicação pública e política**: pesquisa e práticas. Florianópolis: Insular, 2017. p. 529-550.

BRANCO, H. E. J.; BARTHOLOMEU, D. B.; PINHEIRO, M. A.; CAIXETA-FILHO, V. J. Caracterização da logística reversa de pneus inservíveis. In: BARTHOLOMEU, D. B.; CAIXETA-FILHO, J. V. (Orgs). **Logística ambiental de resíduos sólidos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 67-84.

BRANDÃO, E. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.) **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.

CEZAR, L. C. Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 52-70, jan./fev. 2018.

DUARTE, J. (Org). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.

LOCATELLI, C. Comunicação pública e barragens: estratégias e atores. In: WEBER, M. P. C.; LOCATELLI, C. (Orgs). **Comunicação pública e política**: pesquisa e práticas. Florianópolis: Insular, 2017. p. 187-205.

LUZ, A. J. Sistemas de comunicação governamental: a experiência da prefeitura de Fortaleza (2005-2012). In: WEBER, M. H.; LOCATELLI, C. (Orgs). **Comunicação pública e política**: pesquisas e práticas. Florianópolis: Insular, 2017, p. 423-438.

MEDEIROS, F. L. F. de.; ALBUQUERQUE, L. A política nacional de resíduos sólidos e o desenvolvimento sustentável. BÜHRING, M. A.; MEDEIROS, F. L. F. de. (Orgs.). **Reflexões sobre direito ambiental e sustentabilidade**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2017. 311p.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Rev. bras. fisioter., São Carlos**, v. 11, n. 1, p. 83-89, jan./fev. 2007.

SILVA, S. M. **Cidadania, comunicação pública e educação superior**: estudo de caso sobre ações afirmativas da UFG. 2014. 134p. Dissertação (Mestrado em comunicação) – Faculdade de Informação e Comunicação, Universidade Federal de Goiás, Goiás.

WEBER, M. H.; BALDISSERA, R. O desmanche do público e do privado na midiaticização da crise aérea brasileira (2006/2007). **Intexto**, Porto Alegre, v. 2, n. 19, p- 116-141, jul./dez. 2008.

WEBER, M. H. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: WEBER, M. H.; LOCATELLI, C. (Orgs.). **Comunicação pública e política**: pesquisa e práticas. Florianópolis: Insular, 2017. p. 23-56.

SEGURANÇA ALIMENTAR: O DESENVOLVIMENTO ORÇAMENTÁRIO DE UMA POLÍTICA FUNDAMENTAL PARA SOCIEDADE

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 03/12/2019

Eliane Vieira Lacerda Almeida

Mestranda do PPGD da UNIRIO

Rio de Janeiro – RJ

<http://lattes.cnpq.br/5696270868610024>

Fabiana Aldaci Lanke

Mestranda do PPGD da UNIRIO

Rio de Janeiro – RJ

<http://lattes.cnpq.br/6470251160570286>

Milton Leonardo Jardim de Souza

Mestrando do PPGD da UNIRIO

Rio de Janeiro – RJ

<http://lattes.cnpq.br/1278935535816238>

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Doutor em Direito. Professor do PPGD da UNIRIO.

Rio de Janeiro – RJ

<http://lattes.cnpq.br/3893500340596681>

RESUMO: A alimentação adequada é reconhecida como um direito humano básico desde a Declaração Universal de Direitos Humanos e garantido pelo art. 6º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil. A primeira Medida Provisória de nº. 870/2019, assinada pelo atual governo,

extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). O Consea era um órgão consultivo, formado por dois terços de representantes de organizações da sociedade civil e, dentre as suas atribuições, estava a proposição ao poder executivo federal de diretrizes acerca das prioridades e orçamento para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Tendo vista que essa extinção pode acarretar o esvaziamento da participação social no monitoramento e avaliação da Política Pública de Segurança Alimentar no Brasil, o objetivo deste artigo será analisar a referida política sob a ótica do ciclo das políticas públicas, com especial foco nas fases de formação de agenda, implementação e reflexões acerca da possibilidade de extinção. Para tanto, será realizada pesquisa de revisão da literatura nas áreas de políticas públicas, nutrição e direito, em seguida, realizar-se-á pesquisa nos documentos disponibilizados pelo governo federal, dentre os anos de 2004 até 2019, acerca do orçamento público destinado a essa temática. Em se tratando de análise de orçamento público, este trabalho não perderá de vista o cenário de austeridade fiscal iniciado em 2016. Frente a este momento, é de suma relevância apurar se os grupos sociais em situação de vulnerabilidade estão tendo os seus

direitos à segurança alimentar e nutricional diminuídos e se essa diminuição implica na extinção da política pública de segurança alimentar e nutricional no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Grupos vulneráveis; Nutrição; Austeridade fiscal.

FOOD SECURITY: BUDGET DEVELOPMENT OF A FUNDAMENTAL SOCIETY POLICY

ABSTRACT: Proper nutrition is recognized as a basic human right since the Universal Declaration of Human Rights and is guaranteed by art. 6 of the Federal Constitution of the Federative Republic of Brazil. The first Provisional Measure signed by the current government, MP No. 870/2019, extinguished the National Council for Food and Nutrition Security (Consea). Consea was a consultative body for guidelines and budget for the policy. This extinction can lead to the emptying of social participation in the evaluation of that public policy. The objective of this research will be to analyze the policy from the perspective of the public policies cycle, with focus on agenda building and implementation. To do a review of the literature in the areas of public policies, nutrition and law will be carried out, followed by research in the documents made available by the Brazilian Federal Government, from 2004 to 2019, on the public budget for this theme. In the case of public budget analysis and the fiscal austerity scenario that began in 2016. It is of great importance to determine whether vulnerable social groups are having their rights to food security and nutrition reduced in Brazil.

KEYWORDS: Vulnerable groups; Nutrition; Fiscal austerity.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e desenvolvido junto ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, criado pela UNIRIO, que objetiva analisar a formulação e implementação de políticas públicas, organização da gestão, sustentabilidade e o alcance aos grupos em situação de vulnerabilidade social. Sob esse prisma, a pesquisa analisou a política pública de segurança alimentar e nutricional dentro do ciclo das políticas públicas.

A alimentação adequada e de qualidade é reconhecida como um direito humano básico desde a Declaração Universal de Direitos Humanos e garantido pelo art. 6º da Constituição do Brasil. Esse direito é um problema público que responsabiliza diversos setores do poder público, exigindo que a garantia a alimentação seja realizada através de articulações políticas e entendida de maneira multisetorial. Tendo em vista essa multidisciplinariedade, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional assume especial relevância por exigir articulação

de diferentes setores, bem como a criação de políticas específicas que visem a atender as diferentes demandas dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade, o que impacta no orçamento público.

Ao longo do presente artigo foi explanado o ciclo de políticas públicas, enquanto instrumento teórico-metodológico, para a apresentação da definição de agenda em torno da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Também foi apresentado o contexto histórico em que se deu a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída pelo Decreto nº 7.272/2010, que levou a temática a nível de política pública nacional. Ainda dentro do ciclo de políticas públicas foram trabalhadas as fases de implementação da política e reflexões sobre uma possível extinção simbólica da luta social em torno do direito à alimentação saudável e de qualidade.

Também foram relacionadas as dimensões da PNSAN e seus efeitos nos grupos sociais vulneráveis de que trata o art. 3º. Por fim, foram mencionados os impactos orçamentários despendidos para o atendimento das demandas, em análise conjuntural à Emenda Constitucional nº 95/2016, que limitou os gastos públicos, inclusive para investimentos de cunho social.

A pesquisa foi descritiva e contou com revisão bibliográfica em acervos virtuais com conteúdo técnico na área de políticas públicas e Segurança Alimentar e Nutricional; e, análise do Plano Nacional de Segurança Alimentar, da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dados oficiais secundários, visando observar a ocorrência de normas reguladoras para grupos vulneráveis e gastos orçamentários relacionados.

A FORMAÇÃO DA AGENDA POLÍTICA SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Antes de uma política pública ser traçada com objetivos e metas, há uma fase fundamental denominada montagem da agenda. Ela reflete diretamente na implementação e na definição de prioridades, pois vai impactar nos resultados da política, norteadando as fases subsequentes. Cabe ressaltar que a montagem da agenda é um momento determinante no ciclo de formação de uma política pública, pois essa etapa define se o problema suscitado deve ser ou não alvo de uma medida governamental. Assim sendo, nessa fase o gestor público juntamente com sua equipe de apoio vai selecionar qual problema é passível de um conjunto de ações governamentais, limitando sua atuação e direcionando a solução (KINGDON, 1984, p. 3-4.)

Além da influência dos atores nacionais e internacionais, não pode deixar de

ressaltar que a definição de um problema público e a formulação da solução dessa problematização, passa por uma visão ideológica que orienta o *policy-making*. Essa rede de influências torna-se possível compreender a multiplicidade de atores na formação da agenda, a complexidade da sua montagem ajuda a entender a atenção dada a alguns problemas.

Agenda política é estabelecida com base em três elementos: problema, política e participante visível (KINGDON, 1995, p. 227). Ainda para o Kingdon, e em sentido semelhante ao entendido por Secchi, o problema – no contexto de definição de agenda – deve ser entendido como algo sobre o qual deve ser feito algo para obter mudanças.

Dentre os marcos normativos já alcançados, a alimentação adequada foi reconhecida como um direito humano básico e direito social. Assim, ainda com previsão legal sobre a intervenção do poder público na garantia de segurança alimentar e nutricional, na atualidade demonstra afastamento de política duradoura, que possa atender as diversas fragilidades emergentes da desigualdade social e presentes no cotidiano de famílias e seus indivíduos.

Contudo, esta temática não esteve alheia às mobilizações populares, com espaços de participação democrática na construção da agenda pública. Fator que culminou na realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (ICNAS) em 1995. Reunindo atores (*policy maker*), atuantes, desde a década de 1980, em grupos sociais com ações populares, Organizações da Sociedade Civil, Comitês da Ação da Cidadania motivados pelo “Movimento Pela Ética na Política” e pelo próprio Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), criado 1993.

A realização da ICNAS envolveu representantes de agências governamentais, como Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) INCRA, e, representações não-governamentais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil CNBB). A ICNAS foi antecedida por 26 Conferências Estaduais com relatórios elaborados pelo Comitê das empresas Públicas no Combate à Fome e Pela Vida e por Comitês Universitários. Com a sistematização de 50 grupos de trabalhos envolvidos, a conclusão da ICNAS foi a aprovação pela Plenária Final da “Declaração Política em Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar”, pautado em estatísticas do IPEA, que revelavam o índice de 30% das crianças brasileiras menores de 5 anos em condições de desnutrição.

Contudo, o tema volta ao foco de debates a partir da “re”criação do CONSEA, em 2003, ano em que foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA e lançou o Programa Governamental “Fome Zero”. Estes fatores impulsionaram a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2004. A perspectiva pensada para SAN, se assentou

sobre os princípios de Intersetorialidade; Articulação entre Estado e sociedade; Equidade (com respeito a diversidade cultural, étnica e de gênero) incluindo grupos vulneráveis; Articulação entre orçamento e gestão e Conjunto de medidas estruturantes e medidas emergenciais (CONSEA, 2004).

Durante a II CNSAN, foi elaborada a “Carta de Olinda”, que contextualizou a situação de insegurança alimentar, desnutrição e obesidade que no período atingia 53 milhões de brasileiros (BRASIL, 2004). O documento apontou a situação de vulnerabilidade social e a necessidade de articulação intersetorial para o enfrentamento destas questões. Sugeriu a constituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar para articular as diversas políticas setoriais em todas as regiões do país, esta foi também, uma deliberação da Plenária Final da II CNSAN.

Posteriormente, por meio da Lei 11.346/2006, o Governo Federal criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN, composto pelos seguintes órgãos: (i) Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN; (ii) o CONSEA; (iii) a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN; (iv) os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e (v) as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

Dessa forma, no Brasil, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é entendida de maneira multidisciplinar e exige articulação entre setores e criação de políticas para demandas dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade. De tal modo que, ela compõe um “processo dinâmico de relações entre os sistemas de produção, comercialização e consumo de alimentos e as múltiplas formas de acesso a alimentação saudável e adequada” (ROCHA, BURLANDY e MAGALHÃES 2013, p. 89).

Quando da formação da agenda sobre essa pauta, a política foi especialmente pensada para grupos em situação de insegurança alimentar, relacionado a situação de pobreza que assolava o Brasil. Surgindo, assim, a necessidade de entender a insegurança alimentar e nutricional como um problema público, que precisava de medidas específicas para ser combatido.

IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

O desenvolvimento de uma política pública é complexo, com diversas influências internas e externas, formando um ciclo instável. A montagem da agenda

reconhece o problema, mas não encerra o debate em torno da política, antes mesmo da implementação das medidas delimitadas, será necessário ao gestor público definir seu plano de ação. Na fase de formulação de alternativas o gestor terá a oportunidade de selecionar as medidas que entender mais adequadas para os objetivos propostos, nessa etapa o *policy-maker* deve priorizar pelas condições técnicas para acolher a melhor alternativa.

A fase de formulação divide-se em três etapas: apreciação, diálogo e consenso. A apreciação consiste na subfase onde é identificada um problema e realiza-se um levantamento de dados e evidências, produzindo e recebendo informações a respeito do objeto da política. No diálogo, inicia-se efetivamente a seleção de alternativas, realizando uma comunicação entre os atores internos e externos, podendo recorrer a informações técnicas ou empíricas. Na consolidação será determinado e formalizada a opção recomendada (HOWLETT *et al*, 213, p. 125).

Deve-se destacar que a política pública não é uma construção linear e pacífica, muitas vezes as etapas se confundem, avançando e retrocedendo. Essa organização metodológica proposta pelo ciclo tem a principal função de organizar as ideias dentro de um ciclo sistematizado, sem o objetivo de propor uma matriz unitária, as políticas públicas e as alternativas selecionadas sofrem diversas influências internas e externas, tanto do campo político, quanto da esfera social e da mídia.

Entre 2004 e 2010 houve uma evolução dos recursos da política, considerando as alocações de aplicação direta ou transferência, somando, no ano de 2010, uma alocação de aproximadamente somaram aproximadamente US\$ 15 bilhões (CUSTÓDIO, YUBA e CYRILLO, 2013, p. 146). Conforme dados da Secretaria Responsável pela Articulação Interministerial – SESAN, os relatórios da dotação orçamentária inicial para a referida secretaria indicam redução de R\$ 2.518.170.390,00 em 2014, para R\$ 491.997.006,00 em 2018. Havendo, assim, grande relevância orçamentária e social decorrentes das políticas públicas adotadas no âmbito da SAN.

Para executar PNSAN os estados e municípios, conforme o art. 11 do Decreto nº 7.272/2010, devem aderir ao SISAN, instituído pela Lei nº 11.346/2006. Segundo Custódio, Yuba e Cyrillo (2013, p. 145) entre 2004 e 2010, a União investiu recursos em 814 ações que foram executadas por 22 Ministérios Federais. No que versa a formação do orçamento, por força do art. 14 e s.s. do Decreto nº 7272/2010, o financiamento do PNSAN é de responsabilidade do Poder Executivo Federal, assim como dos demais entes que aderirem ao SISAN, devendo ocorrer uma divisão entre: dotações orçamentárias de cada ente federado aos diversos setores e políticas relacionadas à segurança alimentar e recursos específicos para a manutenção do SISAN, previstos na respectiva lei orçamentária anual – LOA.

De igual forma, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) poderia propor ao Poder Executivo Federal as diretrizes e prioridades da PNSAN e PLANSAN, traçando a demanda orçamentária necessária para desempenhar seus objetivos. A partir dessas diretrizes traçadas pelo Consea, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional indica diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos para acompanhamento da implementação orçamentária.

Nos dados da execução de orçamento no período de 2012 a 2018 do II PLANSAN, notou-se pela evolução orçamentária a inclusão de ações intersetoriais de SAN no decorrer da construção da PNSAN. O Plano Plurianual vigente para 2016-2019, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão conteve previsibilidade de recursos a serem disponibilizados para as ações da SESAN. Ocasão em que delimitou quais grupos sociais em situação de vulnerabilidade serão assistidos pelo orçamento federal. É possível notar, desde logo, que, em que pese os povos e comunidades tradicionais tenham sido mencionados, não há destinação orçamentária para custear as políticas de segurança alimentar e nutricional para eles. Assim, faz-se necessário entender o que a Política Pública está entendendo como grupos que se encontram em contexto de insegurança alimentar e como o poder público federal tem feito a sua escolha de orçamento, o que se pretende fazer a seguir.

AS DIMENSÕES DA POLÍTICA E SEUS REFLEXOS NOS GRUPOS SOCIALMENTE VULNERÁVEIS

O balanço orçamentário para a Segurança Alimentar e Nutricional de 2004 a 2013 apresenta-se em dimensões do Plano Nacional de Segurança Alimentar. A presente pesquisa não se propõe a esgotar todos os grupos e todas as políticas derivadas da de Segurança Alimentar e Nutricional. Ao revés, a intenção é exemplificar alguns casos, de forma a abrir o debate acerca da importância dessas políticas para alguns segmentos populacionais.

Antes, no entanto, devemos entender o que a Lei está entendendo como grupo de vulneráveis. O art. 3 do Decreto n. 7272 de 2010, no seu inciso I que uma das diretrizes do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional fala em famílias e pessoas em situação de insegurança, porém, não apresenta uma definição de quais pessoas e família seriam. A única previsão expressa de proteção a um grupo específico é aquela prevista no inciso IV do art. 3, do mesmo diploma, que inclui os quilombolas e “demais povos e comunidades tradicionais”, indígenas e de assentamento de reforma agrária como povos que deverão ter a segurança

alimentar e nutricional garantidas pelo poder público.

No que versa a Política, ela dimensões. As dimensões 1 e 2 dizem respeito à produção e disponibilidade de alimentos: Compreende as medidas desde financiamento, proteção e redistribuição de terras até articulação de resgate, conservação, produção e comercialização. Como política implementada a partir disso, tem-se o fomento pelo poder público ao consumo de alimentos advindos da agricultura familiar e empreendedores familiares rurais, mais precisamente, aqueles que se amoldam nas disposições da Lei nº. 11.326/2006, medida está estimulada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Tal medida coaduna com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), previsto no artigo 19 da Lei nº. 10.696/2003, cujo objetivo, dentre outros, é incentivar a obtenção de alimentos advindos da agricultura familiar em benefício de pessoas em situação de insegurança alimentar, garantindo a Promoção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017, p. 17).

O ponto fundamental do PAA foi a desburocratização do processo de compra de produtos da agricultura familiar para atender programas público. De tal modo que dispensou, nesta particularidade, as regras de licitação estabelecidas na Lei 8666/93. Compreende-se que o PAA visa o fomento da produção de famílias em assentamentos e comunidades tradicionais, como incentivo à produção e desenvolvimento local. Por esta medida garante que os costumes locais e tradicionais de alimentação sejam preservados.

Assim, o processo de consolidação do SISAN, envolve medidas que atentam a diversidade territorial brasileira, e o reconhecimento da articulação com a população local na construção de metas estratégicas. Válido salientar que o “Documento de Referência” da III CNSAN, reconhece que a criação do SISAN ocorreu pela mobilização popular junto aos espaços de participação social (CONSEA, 2007). A institucionalização do direito à segurança alimentar e nutricional em modelo de sistema disponibilizou espaço amplo para participação civil no processo de construção das estratégias a serem implementadas pela administração pública.

A dimensão 3 tangencia aspectos de renda/acesso e gasto com alimentos: As medidas previstas são para garantir a renda para manutenção pessoal com programas de transferência de renda, que vai desde programas como Bolsa Família (PBF) até medidas de articulação econômica para o estabelecimento de piso salarial adequado as necessidades.

A dimensão 4 se refere ao acesso a alimentação adequada, através de medidas que assegurem a distribuição de alimentos *in natura* e processados em refeições. A dimensão 5 é sobre saúde e acesso: prevê medidas de promoção da saúde, prevenção e tratamento de doenças e saneamento básico. A 6, por sua vez, é sobre educação, objetivando que as medidas devam garantir a alfabetização de jovens e

adultos como acesso ao direito a educação e cidadania. Tende-se que tal dimensão possui profunda conexão com os dados já apresentados sobre o Programa Bolsa Família.

Já a última dimensão, que é de número 7, coloca em pauta a temática das populações tradicionais. Em que pese o inciso V, do art. 3º da PNSAN coloque a população quilombola explicitamente como grupo social em situação de vulnerabilidade, Rocha, Burlandy e Magalhães (2013, p. 218) destaca que “poucos estudos se voltaram até o momento para esse elemento [SAN] no âmbito das comunidades quilombolas.”. Os autores indicam, ainda, que o principal acesso dessas comunidades aos programas sociais federais se realiza através do Programa Bolsa Família, que não é uma política específica e que objetiva garantir a segurança alimentar e nutricional.

A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM TEMPOS DE AUSTERIDADE FISCAL E REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A “Carta Política” elaborada pelos participantes da V CNSAN, realizada em 2015, comemora a saída do Brasil do relatório denominado “Mapa Mundial da Fome”. Contudo, ressalta as alterações no cenário econômico que tende a tingir diretamente as políticas públicas, assim manifestam: “Saímos da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ainda mais engajados na luta pela manutenção das conquistas já obtidas, para evitar retrocessos e ameaças à democracia” (CONSEA, 2015). Uma das preocupações apontadas se refere a redução de recursos orçamentários, além, da expansão do agronegócio como dificultador da consolidação de Programas de Agricultura Familiar.

Após o pedido de impeachment da Presidente Dilma Rousseff, Michel Temer aprovou a Emenda Constitucional n. 95/2016, conhecida como “teto dos gastos”, uma vez que limita os gastos públicos por 20 anos. Tal restrição, não salvaguarda os direitos sociais, de modo a também comprometer as políticas públicas voltadas para a garantia da segurança alimentar e nutricional. Dweck, Oliveira e Rossi (2018, p. 11) apontam que um primeiro desdobramento da política de austeridade prejudicaria o grupo social responsável pela agricultura familiar, assinalado na presente pesquisa como um dos grupos em situação de vulnerabilidade alcançado pela primeira e segunda dimensão do Plano Nacional de Segurança Alimentar.

No campo orçamentário da segurança alimentar, entre o orçamento aprovado para 2014 e o de 2018 houve uma redução de 97,7%. Isto porque, para 2014 foi aprovado R\$ 5.247.809.745 e, para 2018, R\$ 119.431.326 (DWECK, OLIVEIRA e ROSSI, 2018, p. 52).

Quanto à participação popular, as Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais vinculam o estabelecimento de deliberações para a implementação do SISAN em sua totalidade. Assim, passam a ser avaliados e monitorados pela participação civil, desde os Planos de Segurança Alimentar até a operacionalização final dos serviços e benefícios prestados. Ou seja, toda a Política de Segurança Alimentar é alocada para espaço de acompanhamento e monitoramento pelas instâncias do controle social, além de serem criadas instâncias de pactuação entre as esferas municipal, estadual e nacional.

Durante a realização da IV CNSAN, realizada em 2011, os participantes elaboraram a “Carta Política da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, na qual enfatizam os avanços observados prioritariamente na estruturação da Política Pública de SAN. Celebram a consolidação do SISAN e dos espaços de pactuação de recursos e de participação social, no monitoramento e acompanhamento contínuo da população, desde a formação de agenda até implantação de medidas adotadas em relação a SAN (CONSEA, 2011) Contudo, o Consea não foi incluído na estrutura ministerial apresentado pelo governo federal. Isto porque, a Medida Provisória 870, assinada em 1 de janeiro de 2019, a competência do Ministério da Cidadania passaria a englobar o plano de segurança alimentar (art. 23, II).

Formalmente, a Medida Provisória não extingue o Consea, uma vez que ainda vigora da Lei do Sisan e o Decreto n. 6.272/07. Porém, ela retira do Consea a autonomia de “convocar conferências nacionais com foco na segurança alimentar e nutricional (SAN). Alterou também a composição do Consea e revogou a atribuição do conselho de acompanhar, articular e monitorar a Política e o Plano Nacional” (IPEA, 2019).

Até o momento de elaboração deste artigo não foi possível mensurar os impactos de tal mudança na competência do conselho dentro da temática de segurança alimentar e nutricional. Porém, analisando esse dado em conjunto com a flagrante diminuição do recurso público que vinha sendo destinada para essa agenda, há de se monitorar com cautela os desdobramentos desse posicionamento do poder público para com os grupos que se encontram em situação de insegurança alimentar.

CONCLUSÃO

Esse artigo apresentou a Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional dentro da lógica do ciclo das políticas públicas. No que se refere a formação da agenda, a colocação da temática em pauta possuiu relação com o contexto de

pobreza que o Brasil se encontrava, o que colocava grande parcela da população em insegurança alimentícia. Criando, dessa forma, a necessidade de entender a insegurança alimentar e nutricional como um problema público, que precisava de medidas específicas para ser combatido.

Quanto ao orçamento destinado à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e considerando a sua intersectorialidade, cabe sintetizar que os repasses financeiros ocorrem fundo a fundo, quando alocados em fundos das respectivas das políticas componentes do SISAN. Para adesão ao SISAN não se exige criação de fundo específico de SA. Ocorre, ainda, celebração de convênios entre os governos para repasse de recursos através de edital de convocação para cadastro e participação.

Válido ressaltar que a execução de orçamento apontada para 2018 é de 99,62 bilhões de reais. Já o Plano Plurianual do Governo Federal para 2016 – 2019 apresenta totalidade de investimentos Federais previstos para SAN em R\$ 4.739.421.000, 00. Pensar o orçamento é crucial no estudo da política pública uma vez que ele impacta diretamente na implementação da política. A exemplo disso, este trabalho demonstrou que alguns programas, como o Bolsa Família, estão sendo utilizados para garantir a segurança alimentar de alguns grupos sociais que se encontram em situação de vulnerabilidade, tais quais pessoas de baixa renda e de comunidades tradicionais.

Contudo, ao se utilizar de um programa não específico para questões alimentares, dificulta o acompanhamento e avaliação da política pública. Ter programas paralelos influenciando na garantia da segurança alimentar é vantajoso para o grupo de vulnerável, mas facilita para que o poder público invista menos na pauta. Se alimentar com qualidade é um direito fundamental e uma necessidade humana, assim, ao se beneficiar de um programa social, é natural que o beneficiário primeira garanta a sua subsistência. Contudo, a longo prazo essa destinação desvirtua a função original do programa.

Em que pese o presente estudo não consiga se aprofundar em todos os desdobramentos da PNSAN, ficou verificada a importância da temática da Segurança Alimentar e Nutricional, em razão de ser uma política pública intersectorial que transpassa diversos grupos em situação de vulnerabilidade social. Esta pesquisa contempla levantamento inicial de coleta de dados que serão aprofundados em futuras análises pelo NEPP. Contudo, a SAN se relaciona com a realidade social e pode modificar-se continuamente, portanto, tema aberto a demais pesquisadores pela característica intersectorial.

Por fim, sugere-se que outras pesquisas sejam desenvolvidas de forma a aprofundar o mapeamento dos grupos de vulneráveis tutelados pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e que possam nortear o poder público na

escolha de quais grupos estão em situação mais emergencial, dentre os que são entendidos como vulneráveis. Recomenda-se, igualmente, o acompanhamento dos desdobramentos da redução da competência do CONSEA, tendo em vista que, por se tratar de órgão consultivo de participação civil, eis que importante para a participação popular.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Carta de Olinda*. 2004. Disponível em < http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/carta_olinda>. Acesso em 27 abr. 2019.

_____. *Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003*. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.

_____. *Lei nº. 11.326, de 24 de julho de 2006*. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

_____. *Lei nº 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 adequada e dá outras providências.

_____. *Medida Provisória nº. 870 de 1 de janeiro de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Balanco das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANASAN 2012/2015*. 2015. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/balanco_caisan_2012_2015.pdf >. Acesso em 11/09/2018.

CONSEA. *Relatório Final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (ICNAS)*. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/conferencias-3/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em 27 abr. 2019.

_____. *Documento Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. 2004. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio-final.pdf> >. Acesso em 27 abr. 2019.

_____. *Relatório Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. 2007. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/3a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio-final-iii-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional.pdf>> . Acesso em 28 abr. 2019.

_____. *Relatório Final da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. 2011. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/carta-politica-da-4a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional> > . Acesso em 28 abr. 2019.

_____. *Relatório Final da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Disponível em: < http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/5a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio_2015_consea_web-final.pdf >. Acesso em 28 abr. 2019.

CUSTÓDIO M.B., YUBA T.Y., CYRILLO D.C. *Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil:*

uma análise da alocação de recursos. Rev Panam Salud Publica. 2013;33(2):144–50.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; Rossi, Pedro. *Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 1º edição volume 1, agosto de 2018.

IPEA. *Extinção do CONSEA*. 2019. Disponível em: < <http://ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/conselhos/1796-extincao-do-consea> >. Acesso em 02/05/2019.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª ed. Harper Collins College Publishers in SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (2007). *Políticas Públicas - Coletânea*. Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO E MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Programa de aquisição de alimentos – Modalidade compra institucional*. Brasília, 2017. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/Compra_Institucional_PAA_3.pdf >. Acesso em 04/08/2018.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *Plano Plurianual 2016-2019*. Brasília, DF: MPDG, 2016.

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

ROCHA C; BURLANDY L; MAGALHÃES R. *Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

DO DEVER DE CUIDAR DA PROLE E A POSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL PROVENIENTE DO ABANDONO AFETIVO DO GENITOR

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 10/12/2019

Tocantins (FCJP)

Paraíso do Tocantins-TO

<http://lattes.cnpq.br/0822002892614550>

Vanuza Pires da Costa

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do
Tocantins (FCJP)
Universidade de Gurupi (UNIRG)
Paraíso do Tocantins-TO
<http://lattes.cnpq.br/8457902370224546>

Leila Rufino Barcelos

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do
Tocantins (FCJP)
Paraíso do Tocantins-TO
<http://lattes.cnpq.br/2857309118897545>

Márcia Denise dos Santos Lamas Dalmaso

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do
Tocantins (FCJP)
Palmas-TO
<http://lattes.cnpq.br/0048193183893672>

Dhenize Maria Franco Dias

Universidade Federal do Tocantins
Palmas-TO
<http://lattes.cnpq.br/2988289458505869>

Danilo Bezerra de Castro

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do
Tocantins (FCJP)
Paraíso do Tocantins-TO
<http://lattes.cnpq.br/0949081102376095>

Bruno Vinícius Nascimento Oliveira

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do

RESUMO: Os pais possuem um conjunto de direitos e deveres que lhes são atribuídos por lei em relação aos filhos menores, decorrentes do poder familiar, incluindo nesse rol o dever de dedicar aos filhos toda atenção e carinho necessários a um desenvolvimento saudável. Não basta o cumprimento da obrigação de sustento, pois, o direito de família evoluiu e a afetividade passou a ser à base das relações familiares. A quebra desse elo de afeto, diante da ausência de convivência entre pais e filhos, pode gerar graves problemas psicológicos a estes, dando margem a indenização. Portanto, o presente artigo irá abordar a questão do abandono afetivo parental e o direito do filho, vítima do referido abandono, pleitear judicialmente uma indenização pelo dano moral suportando. Será utilizado para o desenvolvimento do trabalho o método dedutivo, sendo uma pesquisa de natureza aplicada e exploratória quanto aos objetivos, envolvendo o levantamento bibliográfico de autores nacionais e jurisprudência. Conclui-se que o descumprimento pelo genitor do dever

de cuidar de sua prole é passível de reparação civil, fundamentada no princípio da afetividade e da dignidade da pessoa humana.

PALAVRAS-CHAVE: abandono afetivo, dano moral, indenização

ABSTRACT: Parents have a set of rights and duties assigned by law regarding their minor children, due to the family's power over their children, including the duty to provide to their children all the attention and care necessary for a healthy development. Compliance with mandatory financial support is not enough, because family law has evolved and affection has become the basis of family relationships. Breaking this bond of affection, due to the absence of interaction between parents and children, can lead to serious psychological problems, turning this situation fit for claiming the right to indemnity for moral damages. Therefore, this article will address a matter of parental affective abandonment and the child's rights, victim of reported abandonment, claiming compensation for moral damage. The deductive method will be used for the development of this paper, being a research of applied nature and exploratory regarding the objectives, including the bibliographic survey of national authors and jurisprudence. Concluding that the failure by the parent to care for his offspring is subject to civil reparation, based on the principle of affection and dignity of the human person.

KEYWORDS: affective abandonment, moral damage, indemnity

1 | INTRODUÇÃO

O conceito atual de família baseia-se na relação, no convívio, na afetividade, no estrito respeito à dignidade da pessoa humana. Houve uma significativa alteração no que diz respeito ao objeto do direito de família, donde saímos da seara patrimonial, em busca da valorização da pessoa.

O poder familiar, atualmente exercido por ambos os genitores, com deveres iguais, quanto a prestação assistencial moral e material, compreende a real convivência dos filhos com seus pais. Sendo certo que “a convivência dos filhos com os pais não é um direito, é um dever. Não há direito de visitá-lo, há obrigação de conviver com ele. O distanciamento entre pais e filhos produz sequelas de ordem emocional e pode comprometer o seu sadio desenvolvimento (DIAS, 2015, p.97)

Assim, o problema central abordado na pesquisa é se em caso de comprovação do descumprimento do dever dos pais de cuidar de sua prole, configurando o abandono afetivo, é possível a indenização por dano moral? Assim, a pesquisa visa esclarecer sobre o abandono afetivo parental e a conseqüente reparação pecuniária.

Trata-se de tema polêmico e relevante, pois, envolve questões familiares, sendo a família a base de nossa sociedade. É também atual, tendo em vista que ainda carece de pacificação tanto na jurisprudência pátria, quanto na doutrina, em virtude

de recentes opiniões conflitantes. Assim, o tema vai de encontro às necessidades atuais da sociedade e do Poder Judiciário, merecendo um aprofundamento teórico, justificando a realização da pesquisa.

No transcorrer do presente artigo será exposto a conceituação, formas de extinção, suspensão e perda do poder familiar. Seguindo, identificando abandono afetivo, princípios que fundamentam a reparação devida ao dano causado pela omissão dos pais quanto ao não convívio com os filhos, chegando a identificação do dano e a possibilidade e as formas de quantificar esse dano.

2 | MATERIAL E MÉTODOS

Conforme Galliano (1986) as acepções da palavra “método” encontradas nos dicionários estão ligadas à sua origem grega *methodos*, cujo significado é “caminho para chegar a um fim”.

Assim, o trabalho será desenvolvido tendo por base o método dedutivo e com relação à natureza, será aplicado, tendo em vista o interesse prático do mesmo e o desejo de que seus resultados sejam utilizados na solução de problemas relacionados ao tema em questão.

Sobre a pesquisa exploratória, Maria Margarida de Andrade (2010, p.112), esclarece que:

A pesquisa exploratória é o primeiro passo de todo trabalho científico. São finalidades de uma pesquisa exploratória, sobretudo quando bibliográfica, proporcionar maiores informações sobre determinado assunto; facilitar a delimitação de tema de trabalho; definir os objetivos ou formular as hipóteses de uma pesquisa ou descobrir novo tipo de enfoque para o trabalho que se tem em mente.

Então, a pesquisa será exploratória quanto aos objetivos, pois, envolverá o levantamento bibliográfico de autores nacionais, de material já publicado que trata do assunto, como livros e revistas jurídicas, material disponibilizado na internet e decisões jurisprudenciais de nossos tribunais e também qualitativa.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Do Poder Familiar

O poder familiar decorre da filiação, ou seja, da relação jurídica existente entre ambos os pais e seus filhos, acarretando a estes direitos sobrevivendo do interesse social, já àqueles, obrigações.

“O poder familiar será exercido pelo pai e pela mãe, não sendo mais o caso de se utilizar, em hipótese alguma, a expressão *pátrio poder*, totalmente superada

pela despatriarcalização do Direito de Família” (TARTUCE, 2015, p. 994), trazendo consigo o princípio da igualdade entre as figuras dos genitores.

Importante ressaltar que o poder familiar será exercido pelos genitores que não poderão renunciar a este poder e nem transferi-lo a quem quer que seja, sujeitando os filhos menores, que não sejam emancipados, não importando se provenientes ou não do casamento ou adotivos, já que nosso ordenamento jurídico proíbe qualquer distinção.

“De objeto de poder os filhos passaram a ser detentores de direitos” (DIAS, 2015, p.461), portanto, o poder familiar deve ser exercido pelos pais de forma a terem as mesmas obrigações de sustento, educação, assistência moral e material, no entendimento do doutrinado Whashington de Barros Monteiro:

Com o Código Civil de 2002, o mais importante diploma legal sobre a matéria, que veio a ser regulado de maneira igualitária o poder familiar, sem qualquer regra discriminatória, até mesmo no tocante aos homens que, quanto aos filhos não oriundos do casamento, não tinham o poder familiar segundo o Decreto-Lei n. 3.200/41, art. 16. (MONTEIRO, 2012, p.615-616).

“O exercício do poder familiar está tratado no art. 1.634 da codificação privada, recentemente alterado pela Lei 13.058/2014, trazendo as atribuições desse exercício que compete aos pais, verdadeiros deveres legais” (TARTUCE, 2015, p. 995), não excluindo os previstos no próprio texto Constitucional e no Estatuto da Criança e Adolescente.

Assim, em decorrência do poder familiar, dentre outras obrigações, é atribuído aos genitores a direção e educação dos filhos, a guarda e convivência com os mesmos, sendo que essas obrigações não cessam pelo casuístico rompimento da relação entre os pais, seja por meio do divórcio ou mesmo dissolução de união estável, uma vez que, compreende direitos dos filhos. No entanto, é previsto no ordenamento jurídico brasileiro a extinção, suspensão e perda do poder familiar, sendo que em caso de perda são aplicadas sanções por desrespeito a alguma atribuição/dever imposto aos pais.

Conforme dispõe o art. 1.635 do Código Civil o poder familiar extingue-se pela morte dos pais ou do filho, emancipação, aquisição da maioridade, adoção e perda do poder familiar decretada por meio de decisão judicial, com respeito ao contraditório, nos termos do artigo 1.638, do mesmo diploma legal:

Art. 1.638. Perderá por ato judicial o poder familiar o pai ou a mãe que:

I - castigar imoderadamente o filho;

II - deixar o filho em abandono;

III - praticar atos contrários à moral e aos bons costumes;

IV - incidir, reiteradamente, nas faltas previstas no artigo antecedente.

Não é possível confundir a perda com a simples suspensão, esta é muito menos grave do que aquela. Na perda, o poder familiar se extingue por definitivo, devido a gravidade do fato ocorrido e para efetiva proteção do menor. Já na suspensão o efeito é temporário, desaparecendo a causa determinante da suspensão, podendo o pai, ou a mãe, retornar ao exercício do poder familiar (MONTEIRO, 2012, p. 629).

3.2 Do abandono Afetivo

A relação pais e filhos é regida por uma constante responsabilidade, advinda da assistência material e assistência moral, essa última, proveniente do convívio. Muitas vezes há cumprimento do dever de sustento e a ausência de convivência, porém, em determinados casos a omissão é tanto patrimonial quanto afetiva e, segundo Maria Berenice Dias, no extenso rol do artigo 1634 do Código Civil de 2002 “não consta o que talvez seja o mais importante dever dos pais com relação aos filhos: o dever de lhes dar amor, afeto e carinho.” Na visão da autora, “a missão constitucional dos pais, pautada nos deveres de assistir, criar e educar os filhos menores, não se limita a encargos de natureza patrimonial.” (DIAS, 2015, p.465).

Segue o citado artigo do Código Civil, *in verbis*:

Art. 1.634. Compete a ambos os pais, qualquer que seja a sua situação conjugal, o pleno exercício do poder familiar, que consiste em, quanto aos filhos:

I - dirigir-lhes a criação e a educação;

II - exercer a guarda unilateral ou compartilhada nos termos do art. 1.584;

III - conceder-lhes ou negar-lhes consentimento para casarem;

IV - conceder-lhes ou negar-lhes consentimento para viajarem ao exterior;

V - conceder-lhes ou negar-lhes consentimento para mudarem sua residência permanente para outro Município;

VI - nomear-lhes tutor por testamento ou documento autêntico, se o outro dos pais não lhe sobreviver, ou o sobrevivente não puder exercer o poder familiar;

VII - representá-los judicial e extrajudicialmente até os 16 (dezesesseis) anos, nos atos da vida civil, e assisti-los, após essa idade, nos atos em que forem partes, suprindo-lhes o consentimento;

VIII - reclamá-los de quem ilegalmente os detenha;

IX - exigir que lhes prestem obediência, respeito e os serviços próprios de sua idade e condição

Assim, o abandono afetivo se configura quando há a omissão dos pais no

cumprimento dos deveres decorrentes do poder familiar, em especial, o dever de convivência com seus filhos. Estes, diante da referida omissão podem ter seu desenvolvimento psicológico gravemente prejudicado, restando configurado o ilícito civil, proveniente da conduta omissiva paterna, materna ou de ambos.

O descumprimento da atribuição inerente ao poder familiar, por meio da não convivência com o filho, gera o abandono afetivo. “A essência existencial do poder familiar é a mais importante, que coloca em relevo a afetividade responsável que liga pais e filhos, propiciada pelo encontro, pelo desvelo” (DIAS, 2015, p.465).

Portanto, o assunto é extremamente delicado uma vez que envolve, questiona sentimentos pessoais dos membros da família, daí a complexidade da questão, que geralmente surge após a separação dos genitores, quando um deles, que não detém a guarda, não entende que a dissolução foi do relacionamento homem e mulher e que a relação pai/mãe e filho continua, com todas as suas características.

Na seara dos princípios norteadores, aplica-se o da dignidade da pessoa humana, previsto na Constituição Federal/88, artigo 1º, III, como fundamento do Estado Democrático, considerado como um princípio dos princípios, por ser inafastável a proteção ao ser humano, “é que está em voga, atualmente, falar em personalização, repersonalização e despatrimonialização do Direito Privado,” (TARTUCE, 2015, p. 863).

Tal princípio básico consagrado em nosso ordenamento jurídico é amplamente aplicado ao Direito de Família, pregando o tratamento sem diferenciação a todas as formas de filiação, de família, sobressaindo o direito a dignidade e ao desenvolvimento saudável de forma ampla.

Derivado do princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da afetividade é o fundamento das relações que decorrem do exercício do poder de família.

A teoria e a prática das instituições de família dependem, em última análise, de nossa competência em dar e receber amor. Talvez nada mais seja necessário dizer para evidenciar que o princípio norteador do direito das famílias é o princípio da afetividade. (DIAS, 2015, p.54).

Verifica-se que o afeto recebeu valor jurídico, podendo até se sobrepor, conforme o caso, ao vínculo biológico, falando-se em socioafetividade, ou seja, no atual direito de família as relações familiares são mais vínculos de afeto que simples vínculos biológicos.

3.3 Do Dano Moral Decorrente do Abandono Afetivo

Por meio da indenização por dano moral busca-se uma reparação pecuniária como forma de compensar o sofrimento causado pelo dano imaterial, em decorrência de conduta que cause lesão aos direitos da personalidade. Portanto, uma vez lesionado tais direitos, configurado está o ato ilícito, ilegal, que dá margem

a indenização.

O artigo. 186 do Código Civil vigente dispõe 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.” Diz ainda o art. 927 do Código Civil que “aquele que por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

Assim, a responsabilidade civil ou pressuposto do dever de indenizar decorre da inobservância à norma que rege as relações jurídicas, ou seja, o ato ilegal ou abuso de poder.

“Desse modo, pode ser apontada a existência de quatro pressupostos do dever de indenizar, sendo a conduta humana positiva ou negativa, a culpa genérica, o nexo de causalidade e o dano ou prejuízo” (TARTUCE, 2015, p. 382).

Já no que se refere a reparação do dano moral, caracteriza-se pelo fato de não se pleitear a estipulação de preço para dor, valor para o sofrimento suportado, “mas sim um meio para atenuar, em parte, as consequências do prejuízo imaterial, o que traz o conceito de *lenitivo*, *derivativo* ou *sucedâneo*. Por isso é que se utiliza a expressão *reparação* e não *ressarcimento* para os danos morais.” (TARTUCE, 2015, P. 395).

A reparação do dano moral decorrente do abandono afetivo advém da obrigação inerente aos genitores de manterem relação de convívio com os filhos, mesmo se não estiverem em sua guarda, garantido pelo princípio da proteção integral. Nesse sentido,

A Constituição (227) e o ECA acolhem a doutrina da proteção integral. De modo expresse, crianças e adolescentes devem ser colocados a salvo de toda forma de negligência.

Transformaram-se em sujeitos de direito e foram contemplados com enorme número de garantias e prerrogativas. Mas direitos de uns significam obrigações de outros. Por isso a Constituição enumera quem são os responsáveis a dar efetividade a esse leque de garantias: a família, a sociedade e o Estado. Ao regulamentar a norma constitucional, o ECA identifica como direito fundamental de crianças e adolescentes o seu desenvolvimento sadio e harmonioso (ECA 7 . 0) . Igualmente lhes garante o direito a serem criados e educados no seio de sua família (ECA 19). (DIAS, 2015, p. 96-97)

Essa omissão do genitor, deixando de cumprir com seu dever de ter, de estar com o filho em sua companhia, pode gerar danos psicológicos, emocionais, merecedores de reparação. “Se lhe faltar essa referência, o filho estará sendo prejudicado, talvez de forma permanente, para o resto de sua vida.” (DIAS, 2015, p. 96-97).

Neste mesmo sentido, o enunciado nº 08 do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM) fixou entendimento que o abandono afetivo pode gerar direito à reparação pelo dano causado, sendo que o dever de reparar tal dano encontra seu

respaldo no artigo 952, parágrafo único, do Código Civil Vigente.

O tema em questão tem gerando grandes discussões nos tribunais brasileiros, sendo certo que há o reconhecimento de que o abandono afetivo é passível de indenização, porém, no intuito de se evitar a banalização do assunto e a chamada “indústria do dano moral”, tem prevalecido o entendimento de que referida indenização ocorrerá somente em casos excepcionais, em que fique comprovado o dano moral efetivo, pois, o abandono afetivo por si só não gera a obrigação de indenizar.

Neste sentido temos a decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais sobre o assunto:

APELAÇÃO CÍVEL. INDENIZAÇÃO. DANOS MORAIS. ABANDONO AFETIVO PATERNO. RESTRIÇÃO AO ÂMBITO FAMILIAR. AUSÊNCIA DE ILÍCITO E DANO INDENIZÁVEL. I - Ao dever de reparar impõe-se configuração de ato ilícito, nexos causal e dano, nos termos dos arts. 927, 186 e 187 do CC/02, de modo que ausente demonstração de um destes requisitos não há que se falar em condenação, ressalvada a hipótese de responsabilidade objetiva, na qual prescindível a demonstração da culpa. II - Para a configuração do dano moral, há de existir uma consequência mais grave em virtude do ato que, em tese, tenha violado o direito da personalidade, provocando dor, sofrimento, abalo psicológico ou humilhação consideráveis à pessoa, e não dissabores da vida. III - O abandono afetivo de um pai, apesar de ser uma triste situação, não caracteriza ilícito e não gera, por si só, obrigação de indenizar, não tendo sido demonstrado, no caso, nenhum dano moral efetivo, não cabendo ao Estado, por outro lado, através do Poder Judiciário, transformar em pecúnia sentimentos inerentes às relações familiares.

(TJ-MG - AC: 10515110030902001 MG, Relator: João Cancio, Data de Julgamento: 15/03/2016, Câmaras Cíveis / 18ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 17/03/2016)

Assim, cabe ao filho que pleiteia a indenização por abandono afetivo a comprovação deste, aliado ao dano moral efetivo e o nexo de causalidade entre os mesmos. Pois, o entendimento atual da doutrina e jurisprudência majoritária é que a rejeição, o desprezo, a falta de convívio com o genitor não dá azo a indenização, se não resultou em danos psicológicos.

Oportuna a citação da decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que deixa claro esse posicionamento:

CIVIL. EMBARGOS INFRINGENTES. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ABANDONO AFETIVO. 1.A indenização por danos morais decorrente de abandono afetivo somente é viável quando há um descaso, uma rejeição, um desprezo pela pessoa por parte do ascendente, aliado ao fato de acarretar danos psicológicos em razão dessa conduta. 2. O fato de existir pouco convívio com seu genitor não é suficiente, por si só, a caracterizar o desamparo emocional a legitimar a pretensão indenizatória. 3. Embargos desprovidos.

(TJ-DF - EIC: 20120110447605, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO, Data de Julgamento: 26/01/2015, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 10/02/2015 . Pág.: 98)

Nesse mesmo sentido a decisão do Superior Tribunal de Justiça, onde restou

consignado que o dano moral dessa natureza somente deve ser admitido “em ocasião de efetivo excesso nas relações familiares”:

CIVIL. RECURSO ESPECIAL. FAMÍLIA. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. ABANDONO AFETIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. ALEGADA OCORRÊNCIA DO DESCUMPRIMENTO DO DEVER DE CUIDADO. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA CONFIGURAÇÃO DO NEXO CAUSAL. APLICAÇÃO DA TEORIA DO DANO DIRETO E IMEDIATO. PREQUESTIONAMENTO INEXISTENTE NO QUE TANGE AOS ACORDOS E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS N.ºs 282 E 235 DO STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CARACTERIZADO. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. Não há ofensa ao art. 535 do CPC quando os embargos de declaração são rejeitados pela inexistência de omissão, contradição ou obscuridade, e o Tribunal a quo dirime a controvérsia de forma completa e fundamentada, embora de forma desfavorável à pretensão do recorrente.

2. Considerando a complexidade dos temas que envolvem as relações familiares e que a configuração de dano moral em hipóteses de tal natureza é situação excepcionalíssima, que somente deve ser admitida em ocasião de efetivo excesso nas relações familiares, recomenda-se uma análise responsável e prudente pelo magistrado dos requisitos autorizadores da responsabilidade civil, principalmente no caso de alegação de abandono afetivo de filho, fazendo-se necessário examinar as circunstâncias do caso concreto, a fim de se verificar se houve a quebra do dever jurídico de convivência familiar, de modo a evitar que o Poder Judiciário seja transformado numa indústria indenizatória.

3. Para que se configure a responsabilidade civil, no caso, subjetiva, deve ficar devidamente comprovada a conduta omissiva ou comissiva do pai em relação ao dever jurídico de convivência com o filho (ato ilícito), o trauma psicológico sofrido (dano a personalidade), e, sobretudo, o nexo causal entre o ato ilícito e o dano, nos termos do art. 186 do CC/2002. Considerando a dificuldade de se visualizar a forma como se caracteriza o ato ilícito passível de indenização, notadamente na hipótese de abandono afetivo, todos os elementos devem estar claro e conectados.

4. Os elementos e as peculiaridades dos autos indicam que o Tribunal a quo decidiu com prudência e razoabilidade quando adotou um critério para afastar a responsabilidade por abandono afetivo, qual seja, o de que o descumprimento do dever de cuidado somente ocorre se houver um descaso, uma rejeição ou um desprezo total pela pessoa da filha por parte do genitor, o que absolutamente não ocorreu.

5. A ausência do indispensável estudo psicossocial para se estabelecer não só a existência do dano mas a sua causa, dificulta, sobremaneira, a configuração do nexo causal. Este elemento da responsabilidade civil, no caso, não ficou configurado porque não houve comprovação de que a conduta atribuída ao recorrido foi a que necessariamente causou o alegado dano à recorrente. Adoção da teoria do dano direto e imediato.

6. O dissídio jurisprudencial não foi comprovado nos moldes legais e regimentais, pois além de indicar o dispositivo legal e transcrever os julgados apontados como paradigmas, cabia ao recorrente realizar o cotejo analítico, demonstrando-se a identidade das situações fáticas e a interpretação diversa dada ao mesmo dispositivo legal, o que não ocorreu.

7. Recurso especial não provido.

(REsp 1557978/DF, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, julgado em 03/11/2015, DJe 17/11/2015)

Portanto, o dano suportado pelo filho que presente ser indenizado deve ficar caracterizado de forma clara e detalhada, da mesma forma, deve restar amplamente comprovado que o alegado dano decorre da conduta ilícita atribuída ao genitor, qual seja, a omissão do dever legal de cuidar do filho, o tão falado afeto.

3.4 Do *Quantum* Indenizatório

Com relação ao valor da indenização a ser fixada, como nos demais casos de dano moral, não há uma “fórmula mágica” ou tabela fixada a ser seguida para o estabelecimento do “quantum” devido. Como bem esclarece o doutrinador Flávio Tartuce:

Na esteira da melhor doutrina e jurisprudência, na fixação da indenização por danos morais, o magistrado deve agir com equidade, analisando:

- a extensão do dano;
- as condições socioeconômicas e culturais dos envolvidos;
- as condições psicológicas das partes;
- o grau de culpa do agente, do terceiro ou da vítima. (TARTUCE, 2015, p. 406).

Portanto, considerada a gravidade do dano, o grau de culpabilidade e as condições econômicas do agente, o magistrado deverá analisar cada caso com a devida cautela, verificando as provas constantes dos autos, sendo que para a comprovação da extensão do dano, proveniente do abandono afetivo, poderá ter como suporte laudo pericial de psicólogos, de assistentes sociais, testemunhas, fotos, histórico escolar, entre outras.

Em respeito ao princípio da razoabilidade o valor a ser fixado não pode ser ínfimo, levando a impunidade do agente (genitor), como também não deve ser estratosférico, para não configurar o enriquecimento sem causa, pois, importante ressaltar que a indenização pecuniária não tem o condão de eliminar o dano causado, suas conseqüências, mas, compensá-lo ou repará-lo, podendo servir, inclusive, para o custeio de tratamentos psicológicos.

O dano moral afetivo possui então um caráter punitivo, vez que visa punir o genitor pelo descumprimento do dever de cuidar de sua prole, de dedicar afeto aos filhos, também, há na indenização o caráter pedagógico, tendo em vista que serve de exemplo para que o genitor ou outros pais, não adotem tais condutas.

4 | CONCLUSÕES

Pelo exposto, verifica-se que a legislação referente à responsabilidade civil, onde dispõe que aquele que causar dano fica obrigado a indenizar, é perfeitamente aplicável ao Direito de Família. Desta forma, há a possibilidade do filho ser indenizado judicialmente, em virtude do abandono afetivo de seu genitor, com respaldo no princípio da afetividade e dignidade da pessoa humana.

Com as alterações sofridas na estrutura familiar ao longo dos anos, reconhecer a existência do vínculo biológico e contribuir com o sustento por meio da pensão alimentícia não é mais suficiente, tendo em vista que a afetividade ganhou papel de destaque nas relações familiares.

Não há processo judicial que obrigue o genitor a amar seu filho, porém, caso este tenha sofrido danos psicológicos decorrentes da omissão afetiva, poderá pleitear a reparação pecuniária, como forma de reparar o dano moral suportado.

A uniformização da jurisprudência sobre a questão, que o direito de família tanto busca, ainda não foi alcançada, em virtude de decisões divergentes, contudo, o entendimento majoritário é no sentido de que, uma vez configurado o abandono afetivo e o conseqüente dano, cabe a aplicação de sanção em forma de pecúnia.

Assim, não se trata de atribuição de preço a dor, mas, de compensar os efetivos danos causados pelo sofrimento.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 14 ago. 2016.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível n.10515110030902001, da 18ª Câmara Cível, Relator João Cancio, Belo Horizonte, 17 de Março de 2016. Disponível em:<<http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/322117157/apelacao-civel-ac-10515110030902001-mg>>. Acesso em: 10 Ago.2016.

_____. Tribunal de Justiça do DF. Embargos Infringentes Cíveis nº 20120110447605, da 2ª Câmara Cível, Relator Mário- Zam Beimiro, Brasília, 26 de Janeiro de 2015. Disponível em:< <http://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311027847/embargos-infringentes-civeis-eic-20120110447605>>. Acesso em: 10 Ago.2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1557978/DF, da 3ª Turma, Relator Ministro Moura Ribeiro, Brasília, 03 de novembro de 2015. Disponível em:< <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=abandono+afetivo+dano+moral&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=3>>. Acesso em: 10 Ago.2016.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 10. ed. São Paulo: RT, 2015.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil anotado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GALLIANO, Alfredo Guilherme. **O método científico: teoria e prática**. São Paulo: Harbra, 1986.

MONTEIRO, Whashington de Barros; SILVA, Regina Beatriz Tavares da. **Curso de Direito Civil: direito de família**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 5. ed. São Paulo: Método, 2015.

LICITAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL COM O ADVENTO DA LEI 12.349 DE 15.12.2010

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 10/12/2019

Aloisio Alencar Bolwerk

Universidade Federal do Tocantins – UFT

Palmas/TO

<http://lattes.cnpq.br/2624550639155063>

Maíra Bogo Bruno

União Educacional do Médio Tocantins (UNEST)

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do
Tocantins (FCJP)

Paraíso do Tocantins/TO

<http://lattes.cnpq.br/8644419833685003>

Candida Dettenborn

União Educacional do Médio Tocantins (UNEST)

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do
Tocantins (FCJP)

Paraíso do Tocantins/TO

<http://lattes.cnpq.br/0539094288614681>

Rômulo de Moraes e Oliveira

União Educacional do Médio Tocantins (UNEST)

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do
Tocantins (FCJP)

Paraíso do Tocantins/TO

<http://lattes.cnpq.br/0563198081285400>

Raphael Lemes Elias

Escritório Sucena e Canedo Advogados
Associados

Palmas/TO

<http://lattes.cnpq.br/0679732875276337>

Alessandro de Paula Canedo

Universidade Federal do Tocantins – UFT

Palmas/TO

<http://lattes.cnpq.br/4263679177625382>

RESUMO: A conservação ambiental é um tema contemporâneo e imprescindível para manutenção do bem da vida. Percebe-se que o Estado-Consumidor, munido de grande poder de aquisição, contribui para a degradação ambiental embora tenha capacidade de induzir o mercado econômico a fornecer produtos e serviços que atendam aos requisitos ecológicos, por ser o maior consumidor mediante as contratações públicas. Portanto, conclui-se que o Estado, através do instrumento das licitações públicas sustentáveis, institui a política de desenvolvimento nacional sustentável, sendo ele um dos principais responsáveis pela sua execução, no entanto não estabelece um rol taxativo de critérios sustentáveis a serem adotados para a realização dos certames licitatórios, exigindo que as empresas aperfeiçoem a produção e minimize os impactos ambientais de modo a gerar imprecisão a quais critérios adotar.

PALAVRAS-CHAVE: conservação ambiental; degradação; estado-consumidor; licitações públicas sustentáveis.

SUSTAINABLE PUBLIC BIDDING AS AN INSTRUMENT OF SUSTAINABLE NATIONAL DEVELOPMENT WITH THE ADVENT OF LAW 12.349 OF 12.15.2010

ABSTRACT: Environmental conservation is a contemporary theme and essential for maintaining life's well-being. It is noticed that the Consumer State, with great purchasing power, contributes to environmental degradation, although it has the ability to induce the economic market to provide products and services that meet ecological requirements, as it is the largest consumer through public contracting. Therefore, it is concluded that the State, through the instrument of sustainable public bids, institutes the policy of sustainable national development, being one of the main responsible agents for its execution, however it does not establish a definitive list of sustainable criteria to be adopted for the holding of bidding events, requiring companies to improve production and minimize environmental impacts, generating inaccuracy about which criteria to adopt.

KEYWORDS: environmental conservation; degradation; consumer state; sustainable public bids.

1 | INTRODUÇÃO

Com a crescente necessidade de um bem-estar sustentável, a sociedade busca um novo modelo de desenvolvimento econômico, que respeite o meio ambiente e que incorpore critérios ambientais na redução de bens e serviços. Nesse contexto, o problema central examinado na pesquisa visa saber se o Estado-Consumidor deve intervir no modelo de produção sustentável das empresas, onde o Estado é o maior consumidor de insumos, desde material de expediente até tecnológico.

Diante da política nacional de desenvolvimento sustentável, o governo federal, editou o art. 3º da Lei 8.666/93, de modo a incluir no texto da lei a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Entretanto, o legislador ao editar a norma não estabelece parâmetros para a realização desta modalidade de certame, cabendo destacar alguns critérios necessários para que culmine na consumação de uma licitação sustentável, sendo esta pautada no consumo menos agressivo ao meio ambiente, com o objetivo de utilizar o poder de compra estatal na busca por uma postura sustentável das empresas de modo a adequar-se às exigências para o fornecimento ao setor público e a preservação ambiental.

2 | METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi de caráter predominantemente qualitativo, a partir da pesquisa bibliográfica e documental, na legislação infraconstitucional sobre o tema, nas certificações ambientais e na doutrina especializada, a fim de levantar os critérios para a realização de certame licitatório sustentável, dentro das normas reguladoras ambientais sem infringir os princípios basilares da licitação como a Legalidade, Economicidade, Eficiência e principalmente da Impessoalidade e Igualdade.

O método de abordagem teórica foi o dedutivo, pois partiu da análise da Lei 12.349/2010 que alterou o art. 3º da Lei 8.666/93, para demonstrar a necessidade de se estabelecer critérios para a realização desta modalidade de certame e que estes podem ser levantados nas certificações ambientais.

3 | DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

3.1 Surgimento do desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico brasileiro

Há tempos que a legislação brasileira ressalta como princípio o desenvolvimento nacional sustentável e a proteção ao meio ambiente, no entanto, o foco Estatal estava voltado para o engrandecimento econômico, dessa forma, os objetivos referentes à qualidade ambiental não se tornaram prioridade.

A legislação infraconstitucional despendeu ampla proteção ao meio ambiente antes mesmo do assunto receber status Constitucional, como, por exemplo: Decreto nº 24.643/1934 (Código de Águas); o primeiro Código Florestal promulgado pelo Decreto nº 23.793/1934, substituído pela Lei nº 4.771/65, cujos arts. 2º e 19 foram alterados pela Lei nº 7.511/86; DL nº 221/67 (Código de Pesca); DL nº 227/67 (Código de Mineração) etc., que já demonstravam o despertar do legislador para a preocupação com a natureza, porém, sem um amplo e efetivo amparo constitucional (MACHADO, 2008, p.55).

Não obstante, a defesa dos recursos naturais ganhou maior proporção com a promulgação da Lei nº 6.938/81, recepcionada posteriormente pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), na qual se estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente. Esta norma tornou-se referência para a proteção ambiental e instituiu o conceito de meio ambiente, além de inovar ao introduzir o amparo aos chamados “Interesses Difusos”, constituiu ainda o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Posteriormente, com a promulgação da CF/88 em seu art. 225 trouxe a questão ambiental, com foco na relevante responsabilidade social.

Nesse contexto, o Direito Ambiental nasce como instrumento de defesa contra o crescimento desordenado das relações de produção e está adstrito a uma visão constitucional, voltada à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

3.2 O estado-consumidor: o poder de compra do governo e os novos paradigmas de sustentabilidade

O Estado-Consumidor detém grande poder de aquisição e contratação, pelo qual é capaz de intervir na economia, para orientar os agentes econômicos quanto aos padrões de produção e de consumo de produtos e serviços, por meio das contratações públicas, devido aos critérios de preferência. Em suas três esferas, o governo brasileiro precisa adquirir bens e serviços para atender suas necessidades, bem como para a manutenção da estrutura e para o bom desempenho de suas funções, de modo que a soma das compras públicas nos três níveis do governo estima-se que cerca de 10% a 15% do PIB Nacional é mobilizado pelas contratações públicas. (BRASIL, MMA, 2009).

Justen Filho (2011) informa que com base nesses dados percebe-se a responsabilidade do Poder Público enquanto consumidor e a forma de como interfere no mercado nacional à medida que várias empresas se ajustam às demandas previstas para as contratações públicas. Para a sustentabilidade o objetivo principal é maximizar os recursos a partir de critérios, procedimentos administrativos e jurídicos que sinalizem, para seus fornecedores, os patamares de custos, padrões produtivos e tecnológicos de menor impacto ambiental.

O processo licitatório (meio pelo qual a Administração Pública realiza a aquisição de bens e serviços) vem a ser suporte nas políticas públicas. Adquirir produtos de menor impacto ambiental representa obter a contratação mais vantajosa, ainda que eventualmente não seja o menor preço disponível no mercado, para atender ao interesse público da preservação ao meio ambiente e do bem-estar social, objetivos maiores da atuação estatal, conforme estabelece o art. 225 da CF/88.

Nesse contexto, a inclusão de critérios ambientais nas contratações públicas possibilitará que o Estado participe do mercado tanto como consumidor quanto como regulador, utilizando-se do seu poder de compra como instrumento de justiça social e ambiental.

4 | AS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Quando o Estado opta por produtos que respeitem o meio ambiente, pode-se criar um conceito para a produção que traga como princípio a sustentabilidade de seus processos. De acordo com o Guia de Compras Públicas Sustentáveis do Ministério do Meio Ambiente atualmente há produtos sustentáveis a preços competitivos, no entanto há outros com preços superiores aos tradicionais, devido à forma de produção que eleva estes valores. O Estado vê a compra sustentável como uma tendência para a equiparação entre os preços de ambos os produtos na medida em que a demanda por bens e serviços responsáveis ambientalmente cresce no mercado:

As compras públicas sustentáveis (CPS) são uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todas as fases do processo de compra e contratação de governos, visando reduzir impactos sobre a saúde humana, o meio ambiente e os direitos humanos. (BIDERMAN et al. 2008, p. 25)

A realização de Compras Públicas Sustentáveis (CPS) permite atender as necessidades específicas do Poder Público através da aquisição do produto que oferece o maior número de benefícios ambientais, são também conhecidas como licitações públicas sustentáveis, ecoaquisições, compras ambientalmente amigáveis, consumo responsável e licitação positiva.

De acordo com o Faria (2009) todos os anos a Administração Pública em geral, consome cerca de 190 bilhões de reais em compras de materiais que serão utilizados em obras públicas e nos órgãos da administração direta e indireta. A autora ainda destaca o problema, no caso dos produtos sustentáveis, pois alguns ainda não atingiram a economia de escala e, por isso, possuem preços mais elevados, tornando-se menos competitivos que seus similares não sustentáveis e cita que uma das formas de se minimizar a diferença de valores é a realização de compras centralizadas, na qual ocorre a junção de dois ou mais órgãos públicos realizando uma única licitação, uma vez que, quanto maior quantidade de material adquirido maior a redução do preço dos produtos.

A realização de licitações compartilhadas é regulamentada pela Lei N.º 11.107/05 e pelo Decreto N.º 6.017/07 e visa garantir a viabilidade na adoção de critérios sustentáveis nas compras públicas. Nesse sentido, há relevante interesse coletivo em possibilitar a promoção de iniciativas de licitação sustentável, com o objetivo de justificar o uso do instituto como meio de intervenção no mercado com tendências mais sustentáveis e menos financeiras.

4.1 A constitucionalidade da licitação sustentável: o desenvolvimento

sustentável como dever estatal e da livre iniciativa

A CF/88 consagrou em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade da adoção da licitação pela Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Seu art. 225 traz que o Estado e a coletividade têm o dever de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Já no art. 23, inciso VI, aduz que é o dever de todos os entes federativos de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, o que torna clara a necessária inserção dos critérios sustentáveis nas ações estatais.

O mesmo ocorre na ordem econômica constitucional que observa a defesa do meio ambiente como princípio. Não por outro motivo, o particular também pode receber do Estado tratamento diferenciado com base no impacto ambiental dos produtos e serviços por aqueles disponibilizados, sendo que a “proteção do meio ambiente deve estar aliada ao progresso econômico, e vice-versa, constituindo por esse caminho, a noção do chamado desenvolvimento sustentável”. (ARAÚJO, 2004, p.426).

A licitação sustentável poderia ser considerada espécie de regulação da atividade econômica, impondo-se ao particular que fosse contratar com a Administração Pública. Entretanto, não existe incompatibilidade entre a licitação sustentável e o art. 174 da CF/88, porque ela seria somente indicativa ao setor privado e cabe ao Estado promover primeiramente o interesse público.

4.2 Inserção de critérios socioambientais na especificação técnica do objeto

Em primeiro lugar é preciso atentar o que diz respeito à escolha do objeto da licitação, e suas especificações técnicas. Por determinação do art. 7º, XI, “a” e “b”, Lei nº 12.305/10, a Administração deve priorizar a aquisição e contratação de produtos reciclados e recicláveis e de bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2010).

A inserção dos requisitos ambientais ocorre na etapa prévia de planejamento da licitação, no momento de elaboração do termo de referência com a descrição técnica do objeto este deve ser descrito de forma precisa, suficiente e clara para a plena caracterização da necessidade a ser atendida, pois é através das especificações técnicas que se assegura a exata relação entre o bem ou serviço a ser contratado e a satisfação da necessidade apresentada.

Tendo em vista o eventual preço acima do mercado comparado ao de produtos sem a valoração ambiental no momento do julgamento da licitação, o quesito ambiental o qual se almeja atenderá ao princípio da economicidade em

longo prazo. Afinal, a Lei nº 12.305/10 em seu art. 3º, inciso IV, introduz a figura do ciclo de vida do produto, já definido anteriormente, devendo ser conjugada a cada uma das possíveis alternativas de produto, optando-se por aquela que acarrete o menor impacto ambiental nos respectivos processos de fabricação, consumo e disposição final.

4.3 Inserção de critérios socioambientais nos requisitos de habilitação

Já o segundo passo para implementar as licitações sustentáveis diz respeito à exigência de comprovação da habilitação do licitante, sobretudo habilitação jurídica e qualificação técnica. A habilitação é fase essencial de qualquer licitação, pois comprova que o licitante preenche os requisitos necessários para a execução do contrato a ser celebrado, cumprindo todas as obrigações elencadas em edital.

Com a leitura de Meirelles (2011, 316-317) percebe-se assim como na especificação do objeto, a fase de habilitação a Administração Pública leva em consideração a tenuidade na exigência de documentos comprobatórios de habilitação que garanta a execução do objeto da licitação de forma a não restringir a competitividade ou isonomia do certame. No caso licitações sustentáveis é necessário o cumprimento apenas dos requisitos de habilitação para assegurar que o licitante disponha de capacidade e atenda os parâmetros da proteção ambiental.

Destarte, é imprescindível a formalização da justificativa que demonstre a pertinência da exigência de habilitação com base nos parâmetros de qualidade ambiental. Todavia, quando não há tal respaldo legal direto — notadamente naqueles requisitos ligados à qualificação técnica —, surge novamente a necessidade de formal motivação, garantindo-se que a atuação futura do contratado no desempenho de suas obrigações será consentânea com os critérios de sustentabilidade ambiental.

4.4 Inserção de critérios socioambientais nas obrigações impostas à contratada

É preciso que a Administração Pública fixe padrões de conduta para o contratado, visando certificar-se de que seu desempenho durante toda a fase de execução contratual atenderá a critérios razoáveis de sustentabilidade ambiental.

Isto visa garantir que a empresa contratada respeite os parâmetros mínimos de proteção ao meio ambiente durante o prazo de execução do contrato. A Lei nº 12.305/10 consagra em seu texto no art. 3º, inciso XII, a sistemática da logística reversa, definida como instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

Assim, a Administração Pública, ao estabelecer a disciplina de suas contratações, deve se ater aos produtos e embalagens abrangidos pelo art. 33 que especificam os produtos que obrigatoriamente deverão fazer parte dos sistemas de

coleta e reaproveitamento, por parte dos fabricantes. E cabe à Administração estipular obrigações mínimas ao contratado, a fim de neutralizar as prestações envolvidas no objeto contratual que possuam potencial de gerar prejuízos ambientais.

5 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

O que se percebe é que as vantagens dos produtos sustentáveis, os benefícios coletivos e a demanda da sociedade pela sustentabilidade existem, o que falta é incrementar os meios de informação e o acesso a eles assim como a indução, por parte do poder público, aos conteúdos educacionais como possibilidade de mudar o rumo da degradação ambiental.

É necessária a adoção de nova postura por parte da administração pública referente à preocupação com a preservação ambiental. Pois, há carência no planejamento para a implantação de diretrizes socioeconômicas estabelecidas juridicamente, de forma objetiva e disseminada na sociedade, visto que a propagação do conhecimento do tema para as comunidades só viabilizaria e facilitaria a promoção deste. Apesar de toda a questão que engloba sustentabilidade, sabe-se que o procedimento ainda não foi admitido por completo. O que fica é a questão de até quando o Estado continuará realizando aquisições sem consciência ambiental.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei 12.349 de 2010 por meio de critérios de licitação sustentável induz que o Governo Federal no uso do poder de compra incentivará a produção de bens, serviços e obras sustentáveis, de modo que as compras públicas tornar-se-ão um instrumento de fomento de novos mercados gerando emprego e renda.

As contratações públicas sustentáveis admitem critérios ambientais, econômicos e sociais, ao longo do processo de contratação, transformando o poder de compra do Estado em um instrumento de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social. Nesse contexto, a alteração do art. 3º da Lei de Licitações 12.349/10 traz consigo a implementação do desenvolvimento sustentável e social. Nas licitações sustentáveis é fundamental a fiscalização do efetivo cumprimento das obrigações contratuais, sobretudo àquelas relacionadas às exigências ambientais.

Assim sendo, a Administração Pública deve adotar postura que venha a preservar o meio ambiente e coadunar as atividades econômicas, exercício este que deve ser implementado por meio das atividades licitatórias, uma vez que o Estado-Consumidor, munido de grande poder de aquisição, pode tanto contribuir para a degradação ambiental como tem capacidade de induzir o mercado econômico à

produção de bens e serviços que atendam aos requisitos ecológicos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004. In: SANTOS, Murilo Giordan; BARKI, Teresa VillacPinheiro (Coord.) *Licitações e contratações publicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BIDERMAN, Rachel; MACEDO, Laura Sílvia Valente de; MONZONI, Mario; MAZON, Rubens (Org). **Guia de Compras Públicas Sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. ICLEI, [ca 2008].

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. LEI Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, DF, 22.06.1993 e republicado em 6.7.1994 e retificado em de 2.9.1981.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da **CF/88, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, DF, 22.06.1993 e republicado em 6.7.1994 e retificado em de 6.7.1994.

BRASIL. Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 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**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, DF, 16.12.2010.

FARIA, Caroline. **Compras Públicas Sustentáveis**. Disponível em: Acesso em 12 de nov. 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MACHADO, Helder Ribeiro. **A evolução do Direito Ambiental**. *Magister: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, nº39, p. 46-66, ago-set. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37 ed. Malheiros, São Paulo: 2011. annuelle Gouveia. *Informática*. 3ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE SUSTENTABILIDAD

Data de aceite: 20/02/2020

Gustavo Andrés Cano Cadavid

Abogado y Politólogo, estudiante de maestría en Derecho Público de la Universidad de Caldas, Sede palo grande de Manizales – Colombia y estudiante en doble titulación de la maestría en Ciencias Jurídicas de la Universidad do Vale do Itajaí (UNIVALI) – Brasil.

E-mail: gandresca.cjuridica@hotmail.com.

RESUMEN: El artículo tiene por objeto hacer una exploración frente al tema de la contaminación del aire que se ha ido desarrollando en el municipio de Medellín – Antioquia, cuya situación, ha hecho que hoy en día, el aumento del índice de gases de efecto invernadero, tengan como consecuencia el calentamiento climático en la ciudad. El panorama normativo y jurisprudencial establecido por el legislador y la Corte Constitucional colombiana sobre este fenómeno, no han sido efectivos de la manera que se piensa, sin embargo han surgido como mecanismos importantes para la protección del medio ambiente, con el fin de prevenir el gran déficit de contaminación que se observa en la actualidad, puesto que son sus ciudadanos los directos afectados.

1 PÉREZ, G. *Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia. Economía y desarrollo*, Fundación Universitaria Autónoma de Colombia, 2002. P. 82.

PALABRAS CLAVES: Principio de prevención, legislación, contaminación del aire, derechos colectivos, medio ambiente.

ABSTRACT: The purpose of the article is to explore the issue of air pollution that has developed in the Medellín City – Antioquia, whose situation has done that nowadays an increase in the rate of greenhouse gases. Consequence climate warming in the city. The normative and jurisprudential panorama established by the legislator and the Colombian Constitutional Court on this phenomenon, have not been effective in the way that is thought, nevertheless they have emerged as important mechanisms for the protection of the environment, in order to prevent the great pollution deficit that is observed at present, owing its citizens are direct affected.

KEYWORDS: Prevention principle, legislation, air pollution, collective rights, environment.

INTRODUCCIÓN

En Colombia, “los efectos ambientales del crecimiento se manejaron como externalidades que debían ser absorbidas por la sociedad”¹ (PEREZ, 2002, p.82), en tal sentido, la gran

mayoría de las capitales se han visto afectadas por el fenómeno de la contaminación ambiental, situación que para muchos gobernantes ha sido poco importante a pesar de que dicha situación este generando problemas conmensurables de alto impacto, como lo son en la actualidad, los casos de las ciudades de Medellín, Cali, Barranquilla, Bogotá, entre otras; realidad que ha creado preocupación, pero que no ha sido de verdadera importancia. “El deterioro ambiental tienen una relación de “U” invertida, es decir, que la contaminación aumenta con el crecimiento económico”² (CORREA, 2005, P. 14), dado que, para las entidades públicas, sus intereses están centrados en la producción de comercio, con el propósito de potencializar sus propias economías.

Para el caso del valle de aburrá:

En donde se cuenta con estaciones de medición adscritas a la red de monitoreo de la calidad del aire administradas por las diferentes autoridades ambientales, y por tanto sobre la misma zona se han concentrado la mayoría de los estudios y proyectos de modelamiento realizados [...] de 20 estaciones en el área metropolitana, [...] las mediciones son continuas en estaciones fijas, algunas de las cuales operan hace más de 10 años³.

En consideración informativa, el objetivo del artículo se constituye en examinar la situación en la que se encuentra la ciudad de Medellín frente al tema de la contaminación ambiental, especialmente abordando en la actualidad, el asunto del aire contaminado que ha ido emergiendo de manera extensa en dicha región, haciendo una apreciación considerada frente al caso colombiano, relacionando aquellas mediciones procedentes de la OMS, y de cómo a través de la aplicación del principio de prevención, como fórmula de regla ambiental para la reducción de factores de polución en el aire, la administración municipal está actuando para su mitigación, situación que ha ido empeorando dentro de la zona de la capital antioqueña por un conjunto de elementos negativos como el vehicular y fabril.

Por este motivo, el asunto de la investigación, es el de observar ¿cómo los problemas de contaminación ambiental, en temas como la polución del aire en la ciudad de Medellín – Colombia, ha tenido un crecimiento desbordado por causas de productividad económica y de industrialización, y cuales han sido las alternativas en materia de reducción y mitigación del impacto contaminante generado?

El desarrollo industrial ha llevado en ultimas, a que el entorno ciudadano visibilice la problemática social que esto está generando. Las iniciativas realizadas por la administración municipal frente al control del desarrollo industrial y económico, no han sido lo suficientemente importantes para la prevención de factores contaminantes en el medio ambiente, máxime cuando los efectos generados han

2 CORREA, Restrepo. *La curva medioambiental de Kuznets: evidencia empírica para Colombia*. Revista científica vol. 8. Universidad de Medellín, 2005. Pág.14.

3 RAVE, C., BUILES, L., OSSA, J., y SMITH, R. *Identificación de zonas críticas por contaminación atmosférica en el área metropolitana del Valle de Aburrá, para el apoyo en la toma de decisiones de ordenamiento ambiental y territorial*. *Gestión y Ambiente*. 2008. P. 3.

sido el reflejo de los cambios climáticos inesperados en la ciudad y de la proliferación de enfermedades pulmonares y cardio respiratorias que hoy padecen muchos de sus ciudadanos.

En ese sentido, La justificativa de la investigación, tiene como finalidad, mostrar los efectos que el problema está generando, no solo a la ciudad sino al país mismo, cuyo objetivo, es el de dar a conocer que, la sustentabilidad ambiental, económica y social, lamentablemente no ha sido un fin, sino un estigma ideológico. Por lo tanto, el estudio está dividido en cuatro situaciones: En el primero, analizando el problema ambiental que está generando la contaminación del aire en Colombia; segundo, la relación del problema con los índices informativos de contaminación por parte de la OMS; tercero, el problema de contaminación como elemento de producción en la ciudad de Medellín; cuarto, las actuaciones administrativas mediante la aplicación del principio de prevención en materia local, con relación a su impacto contaminante y quinto, consideraciones finales.

En cuanto a la metodología para la concreción del asunto académico, fue utilizada desde la base lógico – inductiva, un conjunto de elementos bibliográficos de textos, informes de prensa, leyes y jurisprudencia a fin, como mecanismos propositivos para la recaudación de información, con el fin de darle un mayor acopio contextual al presente asunto de actualidad y de interés, comprendido desde el modelo cartesiano, referente a la recolección de datos coherentes para su creación.

1 | LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE EN COLOMBIA, UN PROBLEMA DE IMPACTO SOCIAL

Los problemas ambientales en Colombia se relacionan con factores en diferentes niveles, donde se entrecruzan las políticas económicas, la normatividad vigente, los intereses privados y la debilidad del Estado para impedir metacontingencias contrarias a la legislación ambiental⁴ (SANDOVAL, 2012, p. 187). En nuestro país, el aire que se respira, últimamente ha tenido altos índices de contaminación, un estudio que se realizó ante el ministerio del medio ambiente arrojo que;

Alrededor de seis mil muertes se están presentando anualmente asociado a la contaminación del aire en las principales ciudades del país, esa cifra ha sido bastante importante, son seis mil vidas que se pierden [...], el alto costo de la contaminación que afronta Colombia no sólo deja pérdidas humanas sino también económicas [...], el país sufre una pérdida económica anual de 1.5 billones de pesos al año por cuenta de las ausencias laborales por enfermedades respiratorias agudas y gastos hospitalarios en este tipo de padecimientos⁵.

4 SANDOVAL, Escobar. *Comportamiento sustentable y educación ambiental: una visión desde las prácticas culturales*. Revista Latinoamericana de Psicología. Bogotá 2012. Pág.187.

5 VALENCIA, Alexander. Caracol Radio. Ecología en: *en Colombia mueren seis mil personas al año por contamina-*

En el aire colombiano el mayor problema contaminante que se destaca es producto del material particulado que se desprende de los vehículos, el cual, “se dispersa en el medio ambiente” con facilidad, y lo terminan respirando los ciudadanos que, “con el tiempo, debido a su exposición empiezan a contraer enfermedades respiratorias, cardiovasculares y pulmonares”⁶.

Frente al marco de medición de contaminación a nivel nacional, El país solo cuenta con “163 estaciones de monitoreo de calidad del aire. El 31% por ciento de estas son automáticas y el 67% por ciento manuales. Esto revela que hay muchas dificultades para obtener datos de calidad”⁷. Con respecto a la norma de calidad del aire o nivel de inmisión en Colombia, dicha iniciativa:

Fue establecida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS) mediante la Resolución 610 de 2010, la cual modifica la Resolución 601 de 2006 (Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial, 2010). Dentro de ésta se consideraron los llamados contaminantes, criterios que se definen como aquellos para los cuales existen elementos basados en la afectación a la salud de la población, como fundamento para establecer niveles máximos permisibles en el aire” (USEPA, 2015)⁸.

Explicar el aumento de la polución en Colombia implica considerar una mezcla de factores históricos, culturales y económicos⁹ (TABORDA, 2017), este es el verdadero problema que enfrenta el país, situación que seguirá prolongándose negativamente con el paso del tiempo.

2 | LA MEDICIÓN DEL IMPACTO CONTAMINANTE DEL AIRE SEGÚN LA OMS

La OMS como entidad organizada desde el año de 1948 a través de la ONU, trazó como objetivo, alcanzar el máximo grado de salud para todos los pueblos del mundo, elaborando una serie de directrices, con el fin de mejorar el bienestar de vida de todas las personas. Para el caso de la contaminación mundial, según el más reciente informe sobre la calidad del aire de dicha organización:

El 92% de la población mundial está expuesta a concentraciones de micropartículas de contaminantes (PM 2,5) superiores al límite recomendado por dicho organismo, es decir que la exposición prolongada a esos ambientes tiene efectos nocivos comprobados sobre la salud humana. Las concentraciones son particularmente

ción del aire. Julio 17 de 2009. Disponible en: http://caracol.com.co/radio/2009/07/17/ecologia/1247848260_846956.html.

6 VALENCIA, Alexander. *En Colombia mueren seis mil personas al año por contaminación del aire.* 2009.

7 EL TIEMPO en: *Bogotá y Medellín son las ciudades con más contaminación del aire*, 23 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/vida/salud/calidad-del-aire-en-colombia-informe-del-ideam-2016-37804>.

8 IDEAM, Informe del estado de la calidad del aire en Colombia 2011 – 2015 en: *Contaminantes, criterio y norma de calidad del aire Colombia*. Bogotá D.C. 2016. P. 34. Disponible en: <http://www.andi.com.co/Ambiental/SiteAssets/1%20Informe%20del%20estado%20de%20la%20calidad%20del%20aIRE%20EN%20cOLOMBIA.pdf>.

9 TABORDA, Camila. EL ESPECTADOR. Medio ambiente. Ciudades: a barrer el aire en: *¿Por qué se está contaminando el aire en nuestro país?*, Mayo 10 de 2017. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/ciudades-barrer-el-aire-articulo-693216>.

altas en el este del Mediterráneo, el Sudeste Asiático y el Pacífico Occidental. El informe de la OMS resalta la incidencia de la contaminación del aire en la mortalidad por enfermedades cardiopulmonares. Según su reporte, en 2012, una de cada nueve muertes en el mundo fue el resultado de enfermedades asociadas a la polución del aire, y aproximadamente tres millones de esas muertes fueron atribuibles a la polución en exteriores. Las principales enfermedades asociadas a la contaminación en el mundo son la Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (EPOC), la apoplejía, enfermedad isquémica del corazón y cáncer de pulmón”¹⁰.

Con base en la situación de alto impacto sobre el material contaminante que sobrevuela en la atmosfera, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), “la exposición a las partículas supone graves riesgos para la salud en muchas ciudades de los países desarrollados y en desarrollo. Es posible establecer una relación cuantitativa entre el nivel de contaminación y parámetros como la mortalidad o la morbilidad”¹¹ (ECHEVERRI y MAYA, 2008, p. 25), determinando que “la contaminación atmosférica se ha relacionado directamente, incluso en concentraciones bajas con efectos negativos para la salud, por lo que hay que tratar de mantener las mínimas concentraciones posibles de material particulado”¹² (QUIROZ, 2008, p. 51).

La calidad del aire en muchas ciudades, principalmente las capitales en crecimiento rápido de los países en desarrollo, se han deteriorado hasta el punto de causar trastornos respiratorios en los grupos de individuos más sensibles¹³ (WEITZENFELD, 1992, p. 97). Para el caso:

Si se hace una extrapolación de los datos se puede sostener que más de la mitad de la población urbana vive en ciudades con un nivel de contaminación 2,5 veces mayor al recomendado y que sólo el 16% respira un aire que cumple con las normas. [...]. La OMS mide dos tipos de partículas, de las cuales la más fina es la que se introduce con más facilidad en los pulmones y en la corriente sanguínea, con consecuencias más directas para la salud. [...] algunas de las ciudades con mayores niveles de contaminación del aire en Latinoamérica son Lima (51 microgramos), La Paz (44 microgramos), Guatemala (41 microgramos) y Tegucigalpa (36 microgramos). Santiago de Chile figura con 29 microgramos por metro cúbico al año, Venezuela con 25, Bogotá con 24, Ciudad de México con 20%, Quito con 18 y Cali con 17¹⁴.

La diferencia de contaminantes que generan impactos ambientales en el aire y en la salud se encuentran en la mezcla del “carbono negro y el ozono, son parte de los llamados contaminantes climáticos de vida corta (CCVC). A diferencia del

10 Organización Mundial de la Salud OMS en: *Estimaciones nacionales sobre la exposición a la contaminación del aire y sus repercusiones para la salud*, sep. 27 de 2016, disponible en: <http://who.int/mediacentre/news/releases/2016/air-pollution-estimates/es/>.

11 ECHEVERRI, L., Y MAYA, G. *Relación entre las partículas finas (PM2.5) y respirables (PM10) en la ciudad de Medellín*. Revista Ingenierías Universidad de Medellín. 2008. Pág. 25.

12 QUIROZ, C. *Prevalencia de alteraciones en la función pulmonar de la población residente vecina a dos fábricas de material particulado, corregimiento La Sierra, Municipio de Puerto Nare (Antioquia, Colombia)*, 2008. Revista Facultad Nacional de Salud Pública, 2011. Pág. 51.

13 WEITZENFELD, H. *Contaminación atmosférica y salud en América Latina*, México 1992. P 1.

14 EL COLOMBIANO en: *7 millones de personas mueren al año por contaminación en ciudades*, mayo 12 de 2016, disponible en: <http://www.elcolombiano.com/medio-ambiente/muerte-de-personas-por-mala-calidad-del-aire-en-las-ciudades-JA4130649>.

dióxido de carbono, que permanece más de un siglo en la atmósfera”¹⁵ (HERRERA, 2014).

3 | LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN, UN PROBLEMA EN DESARROLLO

Dentro del municipio de Medellín, la concentración de sustancias contaminantes en el aire, “depende de las fuentes de emisión existentes y de las condiciones de dispersión. La emisión de contaminantes, debido a fuentes fijas puntuales, se da en mayores niveles en los usos del suelo asociados con la producción de la gran empresa, la producción en consolidación y el uso industrial”¹⁶ (Londoño, Cañón y Giraldo, 2016, p.110). La constante contaminación atmosférica que se le está generando a la ciudad, ha ido aumentando de manera muy significativa, debido a su gran industrialización, medios masivos de transporte y el alto índice vehicular que transita en la capital antioqueña.

La cultura ciudadana que se observa dentro del municipio, se ha generado a través de una costumbre consumista e industrialista, pues sus tópicos son positivos frente a la tendencia del desarrollo, pero negativos frente al cuidado ambiental porque “los intereses económicos particulares han predominado sobre los sociales y ecológicos”¹⁷ (Esquivel, 2006, p, 19). La ciudad de Medellín es una de las tres capitales que presentan los mayores índices de contaminación del país seguida por Bogotá D.C. y Cali; en dicha municipalidad para el año 2015, en algunos lugares de la capital, se encontraron puntos de material particulado de 10 micras¹⁸ (El tiempo, 2016), donde uno de sus principales lugares como la estación del metro del éxito de San Antonio que hace parte del centro del municipio, es uno de los lugares más contaminados en su aire. Desde dicha perspectiva, en la ciudad de Medellín la calidad del aire ha incumplido con los parámetros establecidos por la OMS en los últimos años. Según “las estaciones del sistema de medición de la calidad del aire”, para el año 2015:

15 HERRERA, H. *La contaminación del aire en América Latina y su impacto en los pulmones y el clima*. AIDA Ene. 27 de 2014. Disponible en: <http://www.aida-americas.org/es/blog/la-contaminaci%C3%B3n-del-aire-en-am%C3%A9rica-latina-y-su-impacto-en-los-pulmones-y-el-clima>.

16 LONDOÑO, Ciro, CAÑÓN, Barriga, y GIRALDO, Ocampo. *Modelo de proximidad espacial para definir sitios de muestreo en redes urbanas de calidad de aire*. Rev. Fac. Nac. Salud Pública, 2017, Vol. 35. P. 110.

17 ESQUIVEL, Leonora. *Responsabilidad y Sostenibilidad Ecológica una ética para la vida* en: *Ética ambiental, antecedentes de la ética ambiental*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2006, pág. 19.

18 EL TIEMPO. Bogotá y Medellín son las ciudades con más contaminación del aire en: *El informe de calidad del aire del Ideam reveló los puntos con más polución*. Nov. 23 de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/vida/salud/calidad-del-aire-en-colombia-informe-del-ideam-2016-37804>.

Las estaciones dispuestas en la ciudad para la evaluación de las concentraciones de PM_{2.5}, ubicadas en el Museo de Antioquia y la Universidad Nacional – Núcleo El Volador, superaban la norma colombiana de 25 microgramos por metro cúbico, con registros de 32 y 40 respectivamente, muy superiores al nivel en el cual, de acuerdo con la OMS, no existe daño para la salud humana. Además, según el Índice de Calidad del Aire por PM_{2.5} para Medellín, en 2015 la estación ubicada en el Museo de Antioquia registró un nivel de calidad del aire no saludable para grupos sensibles en el 35% de los días, mientras que la proporción fue de 15% en el caso de la estación ubicada en la Universidad Nacional – Núcleo El Volador. Aunque no existen investigaciones puntuales para Medellín sobre los efectos de la contaminación del aire en la salud, el exceso de contaminación en ciertos puntos de la ciudad con respecto a los parámetros de la Organización Mundial de la Salud¹⁹.

Para el año 2016 en Medellín, se presentaron signos considerativos de contaminación del aire, peligrosos para la sociedad. Las estaciones de medición ubicadas en la ciudad “reportaron concentraciones diarias de PM 2.5 perjudiciales para la salud. Debido a esta situación, la Alcaldía del municipio y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA – [...] declararon la alerta ambiental y dictaron medidas tendientes a la atención de dicha emergencia”²⁰ (Medellín, 2016).

Frente al tema de la contaminación del aire, las concentraciones más altas de PM₁₀ fueron observadas en los siguientes lugares:

Plaza de Mercado Caldas (CAL – PMER) - Éxito San Antonio de Medellín (MED – EXSA) - Universidad Nacional de Colombia M2 (MED – UNFM) en Medellín - Colegio El Rosario de Itagüí (ITA – CRSV). En estas localizaciones y en uno o varios de los 5 años estudiados, las concentraciones promedio excedieron el nivel máximo permisible de 50 µg/m³²¹.

En el año 2017 la situación de la ciudad de Medellín, en vez de mejorar empeoró considerablemente, el resultado de la contaminación del aire, según informes técnicos de la alcaldía y demás fuentes de información, ha sido producto de del tránsito vehicular, con base en las siguientes consideraciones:

Las fuentes móviles originan el 80% de la contaminación y las fuentes fijas o industriales el 20% restante, [...] determinando pasar de alerta naranja a roja por las condiciones meteorológicas “desfavorables” para la dispersión de contaminantes y el aumento significativo de material particulado (PM) 2,5, el más fino y perjudicial para la salud²².

La protección del medio ambiente no es continua en el tiempo²³ (Rey Gómez, 2010, p. 366), el verdadero mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, para el caso de Medellín y su administración municipal, en la actualidad, se encuentra

19 Medellín como vamos en: *Calidad de vida*, sep. 28 de 2016. Disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/9-de-cada-10-personas-en-el-mundo-respiran-aire-nocivo-para-la-saludoms/>.

20 Medellín como vamos em: *Calidad de vida*, 2016.

21 IDEAM, *segundo boletín, contaminación atmosférica Colombia 2016 en: Área metropolitana del Valle de Aburrá*. Bogotá 2016. P. 5.

22 EL HERALDO. *Declaran alerta roja en Medellín por alto nivel de contaminación*, mar. 27 de 2017. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/colombia/declaran-alerta-roja-en-medellin-por-alto-nivel-de-contaminacion-339519>.

23 GÓMEZ, Rey. *La concesión de aguas superficiales a la luz de la teoría general del acto administrativo. Incidencia de la tradición dogmática del derecho público en el derecho ambiental*. Revista Estudios Socio-Jurídicos, 2010. P. 365.

enfocado dentro de un proyecto de construcción para hacer parte de las grandes ciudades “innovadoras” a nivel continental, donde su industrialización está siendo su propio motor principal.

“La cuestión heredada de Kant, de las condiciones de posibilidad de las sociedades modernas que se hizo de los contornos, de las líneas de conflicto y de los principios de funcionamiento del capitalismo industrial”²⁴ (Beck, Ulrich, 2002), es sin duda alguna la muestra de la realidad actual de la municipalidad que nos ocupa, debido a los intereses particulares, la puja por el poder, el enriquecimiento mancomunado de capital y la lucha de clases pro – capitalistas de nuestra Nación.

Para el caso de Medellín, frente al tema de la industrialización, los gases contaminantes que se producen, dadas las condiciones geográficas de la ciudad, están siendo suspendidos sobre el “estrecho valle, las cadenas montañosas bloquean las corrientes de aire que pudieran ventilarla y solo permiten el recorrido de vientos de baja y moderada velocidad procedente del norte, cuya eficiencia en la remoción de contaminantes resulta insuficiente”²⁵ (Bedoya y Martínez, 2009, p. 13).

4 | EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN AMBIENTAL, SU APLICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN

La introducción de la dimensión ambiental en los ámbitos del conocimiento y la vida cotidiana de la cultura implica revoluciones trascendentales que no son asumidas completamente por la estructura actual de la educación, la ética, la política, la ciencia y la tecnología²⁶ (Nogueira, 2004, p.28). Para el caso colombiano el panorama ambiental cotidiano ha sido tocado vagamente de manera pedagógica como enfoque cultural. La tala de bosques, la contaminación del aire y el calentamiento climático, han ido causando un efecto inesperado”²⁷ (Blanco, Wunder y Navarrete 2008, p. 13) que no tiene una solución a corto plazo.

Debido a la cantidad de fenómenos atmosféricos en Colombia, se han ido creando una serie de herramientas jurídicas para la aplicación y el ejercicio proteccionista de los derechos colectivos reconocidos por la carta política constitucional colombiana de 1991. No siendo un enfoque importante para muchos, la manutención del medio ambiente, es especialmente fundamental para el sostenimiento de las generaciones futuras y de los grandes territorios ya construidos en años de trayectoria urbanística. “Las cifras sobre el detrimento del medio ambiente son una realidad que no se

24 BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad en: Prólogo*. Editorial Paidós, 2002, P.18.

25 BEDOYA, J, y MARTINEZ, E. *Calidad del aire en el Valle de Aburrá Antioquia- Colombia.*, vol. 76. Revista Universidad Nacional de Colombia, 2009. P. 13.

26 NOGUEIRA DE ECHEVERRI, A., *El reencantamiento del mundo*. Universidad Nacional de Colombia. 2004. P. 28.

27 BLANCO, J., WUNDER, S., y NAVARRETE, F. *La experiencia colombiana en esquemas de pagos por servicios ambientales. RECURSOS NATURALES EN COLOMBIA*, Ed. Sergio Camilo Ortega, 2008. P. 13.

puede desconocer [...] y la protección [...] a través de normas administrativas es notoriamente insuficiente”²⁸ (Toro, Rodríguez y Carrascal, 2006, p. 323).

En ese camino, la Corte Constitucional colombiana en su sana interpretación valorativa, se ha adentrado en propiciar fundamentos importantes para promover una cultura jurídica de protección de contenido constitucional frente al tema del medio ambiente. En cuanto a la apreciación que hace sobre “el principio de prevención”, el cual es uno de los puntos de aplicación importante para prevenir y mitigar impactos negativos de contaminación, ha considerado a través de la sentencia T – 204 de 2014 acorde con los artículos 78, 79 y 80 de la carta política, la siguiente disposición:

La Constitución de 1991 apunta a un modelo de desarrollo sostenible en el que la actividad productiva debe guiarse por la sociedad, la economía, la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y los principios de precaución y prevención ambiental, entre otros. El principio de prevención se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente...”²⁹.

En esa sintonía, en aplicación del principio de prevención por parte de la alcaldía municipal Medellín, con el fin de mitigar el impacto ambiental negativo, después de varias alertas naranjas, declararon medidas restrictivas, debido a que, la calidad del aire en la capital antioqueña era la peor de todo el año 2017; actuando bajo medidas de prevención, resumidamente con la siguientes decisiones:

- El pico y placa en la ciudad de 7 de la mañana a 7 de la noche, ampliando de cuatro a seis dígitos.
- Las medias restrictivas, que también cubren a las motos de cuatro y dos tiempos, regirán hasta el sábado 25 de marzo, cuyo día tendrá pico y placa desde las 10 de la mañana hasta las 4 de la tarde³⁰.
- Funcionarios de la Alcaldía se verán obligados a ejercer sus funciones movilizándose en transporte público o en bicicleta.
- Solicitarle a Ecopetrol que mejore la calidad del combustible que se distribuye en su ciudad, en Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí, Envigado, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa, los 10 municipios del área metropolitana³¹.
- Ordenar a los establecimientos de educación básica primaria y secundaria pública suspender las actividades físicas y recreativas al aire libre y recomendar a las instituciones educativas privadas a que se sumen a esta

28 TORO, B., RODRIGUEZ, G., y CARRASCAL, G. *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2006. P. 323.

29 Corte Constitucional. *Sentencia T - 204 del 8 de Mayo de 1996*. Expediente: T – 4.124.007. M. P. Alberto Rojas Ríos.

30 Revista Semana, Nación en: *Medellín, declarada en alerta roja por contaminación*. 2017. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/medellin-declara-alerta-roja/519312>.

31 Noticias Caracol. *Las medidas tomadas por el alcalde de Medellín para enfrentar la contaminación ambiental*. Mar. 21 de 2017. Disponible en: <https://noticias.caracoltv.com/medellin/las-medidas-tomadas-por-el-alcalde-de-medellin-para-enfrentar-la-contaminacion-ambiental>.

medida, hasta tanto las condiciones atmosféricas cambien.

- El Área Metropolitana solicitará al sector empresarial e industrial un plan estratégico a corto plazo para disminuir los factores contaminantes por fuentes fijas³².

La administración en su momento actuó con base al “principio de confianza legítima”, con fundamento en el principio de buena fe establecido en el artículo 83 de la Constitución colombiana³³ (Sen. T-717/12), puesto que, toda acción “exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta”³⁴ (Sen. C-1194/08).

Para el año 2018, las situaciones siguieron siendo las mismas. En la actualidad, a través de implementaciones administrativas por parte de la alcaldía municipal, con relación al tema de prevención, están siendo utilizadas algunas medidas para la reducción de gases contaminantes desplegados por el alto índice vehicular. Una de las prácticas utilizadas es la del “pico y placa”. Propuesta que está siendo empleada para la reducción de la polución ambiental, actividad traducida en la no movilidad de algunos automotores en ciertos días y a ciertas horas en el transcurso de la semana. Por ejemplo para algunos automotores la restricción de su circulación, tanto para motocicletas como para vehículos con modelos posteriores al año 2009, viene siendo desarrollada en los horarios de 7:00 a 8:30 am y de 5:00 a 7:00 pm, para los modelos anteriores o iguales al 2009 con horarios diferentes de 5:00 a 08:30 am y de 4:30 a 9:00 pm, utilizando la modalidad del último número par o impar de las placas de las unidades móviles para su respectiva rotación.

Con relación a las iniciativas de contaminación producida por las empresas, existe al día de hoy, “el pacto por el Aire” firmado entre el Valle de Aburra como autoridad ambiental y más de 40 industrias del sector, cuya propuesta es la de cuidar el medio ambiente. Dentro del acuerdo, “ninguna empresa transportadora figura, porque el 69 por ciento de los compromisos no son verificables y el 70 por ciento tendrían impacto bajo o muy bajo”³⁵ (Semana, 2018). Dicha iniciativa ha sido un acto con medidas no obligatorias, por lo que no trae sanciones sino medidas de emergencia al no cumplirlo. Con ese panorama se ha quedado el aire de la ciudad de Medellín, y el de algunas otras ciudades de la región colombiana.

32 Alcaldía de Medellín. Comunicado conjunto alcaldes del Área Metropolitana en: Prensa alcaldía de Medellín, Mar. 22 de 2017. Disponible en: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://19c7ea-02d640c60598ab1f20c474f515>.

33 Corte Constitucional. *Sentencia T – 717 del 13 de Septiembre de 2012. Expediente: T-3.431.548*. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chljub.

34 Corte Constitucional. *Sentencia C – 1194 del 3 de Diciembre de 2008. Expediente: D-7379*. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

35 Revista Semana, Nación, en: *Restricción, ¿el único escape que le queda a la contaminación de Medellín?*, 03 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/para-proteger-el-aire-de-medellin-se-necesitan-medidas-impopulares/559694>.

5 | CONSIDERACIONES FINALES

El aumento de la contaminación del aire en Colombia y en Medellín es una práctica reiterada que se ha desarrollado a través de factores históricos, culturales y económicos, donde el poder, la economía y la industrialización del mercado son el lema insignia de las ciudades “innovadoras”. Es por ello que en la actualidad, la ciudad de Medellín está siendo construida a través de “una cultura consumista [...], marcada por una presión constante”³⁶ (Bauman, 2007, p. 128) de perspectivas globales, en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, desde una visión objetiva poco sustentable, con relación a la protección del medio ambiente, situación que debe mejorar a través de una conciencia ecológica sustentable por intermedio de políticas públicas obligatorias en materia preventiva.

La contaminación atmosférica como fenómeno de acumulación o de concentración de contaminantes en el aire, debe de ser prevenida de manera íntegra, con fundamento dentro del marco de la acción administrativa, bajo los principios de bienestar y de desarrollo sostenible, pues la globalización como punto de conexión, la cual tiende a unir elementos sociales de consumo de gran movilidad, está generando dentro de su propio desarrollo, problemas de alto impacto por consecuencia de la industrialización que beneficia factores de consumo a gran escala. Es allí donde el tema del desarrollo sustentable como principio de derecho internacional³⁷ (BOSELMANN, 2015, p. 94), se está viendo afectado.

REFERENCES

PÉREZ, G. *Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia. Economía y desarrollo*, Fundación Universitaria Autónoma de Colombia, 2002. P. 82.

CORREA, Restrepo. *La curva medioambiental de Kuznets: evidencia empírica para Colombia*. Revista científica vol. 8. Universidad de Medellín, 2005. Pág.14.

RAVE, C., BUILES, L., OSSA, J., y SMITH, R. *Identificación de zonas críticas por contaminación atmosférica en el área metropolitana del Valle de Aburrá, para el apoyo en la toma de decisiones de ordenamiento ambiental y territorial*. *Gestión y Ambiente*. 2008. P. 3.

SANDOVAL, Escobar. *Comportamiento sustentable y educación ambiental: una visión desde las prácticas culturales*. *Revista Latinoamericana de Psicología*. Bogotá 2012. Pág.187.

VALENCIA, Alexander. Caracol Radio. *Ecología en: en Colombia mueren seis mil personas al año por contaminación del aire*. Julio 17 de 2009. Disponible en: http://caracol.com.co/radio/2009/07/17/ecologia/1247848260_846956.html.

36 BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo. A transformação das pessoas em mercadoria*, tradução Carlos Alberto Medeiros. — Rio de Janeiro 2008. P. 128.

37 BOSELMANN, Klaus. *O Princípio da Sustentabilidade. Transformando Direito e Governança*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

EL TIEMPO en: *Bogotá y Medellín son las ciudades con más contaminación del aire*, 23 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/vida/salud/calidad-del-aire-en-colombia-informe-del-ideam-2016-37804>.

IDEAM, *Informe del estado de la calidad del aire en Colombia 2011 – 2015 en: Contaminantes, criterio y norma de calidad del aire Colombia*. Bogotá D.C. 2016. P.34. Disponible en: <http://www.andi.com.co/Ambiental/SiteAssets/1%20Informe%20del%20estado%20de%20la%20calidad%20del%20aIRE%20EN%20COLOMBIA.pdf>

TABORDA, Camila. EL ESPECTADOR. Medio ambiente. Ciudades: a barrer el aire en: *¿Por qué se está contaminando el aire en nuestro país?*, Mayo 10 de 2017. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/ciudades-barrer-el-aire-articulo-693216>.

Organización Mundial de la Salud OMS en: *Estimaciones nacionales sobre la exposición a la contaminación del aire y sus repercusiones para la salud*, sep. 27 de 2016, disponible en: <http://who.int/mediacentre/news/releases/2016/air-pollution-estimates/es/>.

ECHEVERRI, L., y MAYA, G. *Relación entre las partículas finas (PM2.5) y respirables (PM10) en la ciudad de Medellín*. Revista Ingenierías Universidad de Medellín, 2008. P. 25.

QUIROZ, C. *Prevalencia de alteraciones en la función pulmonar de la población residente vecina a dos fábricas de material particulado, corregimiento La Sierra, Municipio de Puerto Nare (Antioquia, Colombia)*, 2008. Revista Facultad Nacional de Salud Pública, 2011. P. 51.

WEITZENFELD, H. *Contaminación atmosférica y salud en América Latina*, México 1992. P 1.

EL COLOMBIANO en: *7 millones de personas mueren al año por contaminación en ciudades*, mayo 12 de 2016, disponible en: <http://www.elcolombiano.com/medio-ambiente/muerte-de-personas-por-mala-calidad-del-aire-en-las-ciudades-JA4130649>.

HERRERA, Héctor. *La contaminación del aire en América Latina y su impacto en los pulmones y el clima*. AIDA Ene. 27 de 2014. Disponible en: <http://www.aida-americas.org/es/blog/la-contaminaci%C3%B3n-del-aire-en-am%C3%A9rica-latina-y-su-impacto-en-los-pulmones-y-el-clima>.

LONDOÑO, Ciro, CAÑÓN, Barriga, y GIRALDO, Ocampo. *Modelo de proximidad espacial para definir sitios de muestreo en redes urbanas de calidad de aire*. Rev. Fac. Nac. Salud Pública, 2017, Vol. 35. P. 110.

ESQUIVEL, Leonora. *Responsabilidad y Sostenibilidad Ecológica una ética para la vida en: Ética ambiental, antecedentes de la ética ambiental*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2006, pág. 19.

EL TIEMPO. Bogotá y Medellín son las ciudades con más contaminación del aire en: *El informe de calidad del aire del Ideam revelo los puntos con más polución*. Nov. 23 de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/vida/salud/calidad-del-aire-en-colombia-informe-del-ideam-2016-37804>.

Medellín como vamos en: *Calidad de vida*, sep. 28 de 2016. Disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/9-de-cada-10-personas-en-el-mundo-respiran-aire-nocivo-para-la-salud-oms/>.

IDEAM, *segundo boletín, contaminación atmosférica Colombia 2016 en: Área metropolitana del Valle de Aburrá*. Bogotá 2016. P. 5.

El heraldo. *Declaran alerta roja en Medellín por alto nivel de contaminación*, mar. 27 de 2017. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/colombia/declaracion-alerta-roja-en-medellin-por-alto-nivel-de-contaminacion-339519>.

- GÓMEZ, Rey. *La concesión de aguas superficiales a la luz de la teoría general del acto administrativo. Incidencia de la tradición dogmática del derecho público en el derecho ambiental*. Revista Estudios Socio-Jurídicos, 2010. P. 365.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad en: Prólogo*. Editorial Paidós, 2002. P. 18. ISBN.
- BEDOYA, J, y MARTÍNEZ, E. *Calidad del aire en el Valle de Aburrá Antioquia- Colombia.*, vol. 76. Revista Universidad Nacional de Colombia, 2009. P. 13.
- NOGUERA DE ECHEVERRI, A. *El reencantamiento del mundo*. Universidad Nacional de Colombia. 2004. P. 28.
- BLANCO, J., WUNDER, S., y NAVARRETE, F. *La experiencia colombiana en esquemas de pagos por servicios ambientales. RECURSOS NATURALES EN COLOMBIA*, Ed. Sergio Camilo Ortega, 2008. P. 13.
- TORO, B., RODRÍGUEZ, G., y CARRASCAL, G. *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2006. P. 323.
- Corte Constitucional. *Sentencia T - 204 del 8 de Mayo de 1996*. Expediente: T – 4.124.007. M. P. Alberto Rojas Ríos.
- Revista Semana, Nación en: *Medellín, declarada en alerta roja por contaminación*. 2017. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/medellin-declara-alerta-roja/519312>.
- Noticias Caracol. *Las medidas tomadas por el alcalde de Medellín para enfrentar la contaminación ambiental*. Mar. 21 de 2017. Disponible en: <https://noticias.caracol.com/medellin/las-medidas-tomadas-por-el-alcalde-de-medellin-para-enfrentar-la-contaminacion-ambiental>.
- Alcaldía de Medellín. Comunicado conjunto alcaldes del Área Metropolitana en: Prensa alcaldía de Medellín, Mar. 22 de 2017. Disponible en: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://19c7ea02d640c60598ab1>.
- Corte Constitucional. *Sentencia T – 717 del 13 de Septiembre de 2012*. Expediente: T-3.431.548. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chljub.
- Corte Constitucional. *Sentencia C – 1194 del 3 de Diciembre de 2008*. Expediente: D-7379. M. P. Rodrigo Escobar Gil.
- Revista Semana, Nación, en: *Restricción, ¿el único escape que le queda a la contaminación de Medellín?*, 03 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/para-proteger-el-aire-de-medellin-se-necesitan-medidas-impopulares/559694>.
- BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo. A transformação das pessoas em mercadoria*, tradução Carlos Alberto Medeiros. — Rio de Janeiro 2008. P. 128.
- BOSELNANN, Klaus. *O Princípio da Sustentabilidade. Transformando Direito e Governança*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SENTENÇAS SUBVERSIVAS: A PRESERVAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL BRASILEIRO

Data de aceite: 20/02/2020

Tarcísio Germano de Lemos Filho

Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (1980). Mestre em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2002). Doutorado em Ciência Jurídica pela Univali-Universidade do Vale do Itajai, com dupla titulação pela Università degli Studi di Perugia, Itália. Estágio de Pós-Doutorado no Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Salamanca (Espanha), concluído em julho de 2019. com pesquisa centrada em Direitos Sociais. Atualmente é professor de Processo Civil, UNIANCHIETA, Jundiaí-São Paulo. Advogado.
E-mail: tarcisiof@germanodelemos.com.br

Artigo originalmente apresentado no Seminário Internacional Democracia e Constitucionalismo: novos desafios na era da globalização, 2017, Itajai. Registrado nos Anais de Constitucionalismo, Transnacionalismo e Sustentabilidade. Itajai: Univali, 2017. v. 4. p. 621-646.

RESUMO: O novo sistema processual brasileiro prevê atividade jurisdicional com conteúdo principiológico e a busca da interpretação unificada do ordenamento jurídico. O histórico de pouca preocupação do Estado brasileiro com a inclusão social e participação democrática, faz com que se passe a investigar se os juízes irão se dispor ou estarão tecnicamente aptos

a decidir dentro das diretrizes e limites que o exercício da função irá compreender. O perfil estatal centralizador e autoritário em oposição à demanda por justiça, poderá criar um ativismo incontrolável ou mesmo a rebeldia em face do novo sistema, caso se mostre uma via incontornável ao conservadorismo.

PALAVRAS-CHAVE: Jurisdição; Constituição; Argumentação; Limites; Controle.

SUBVERSIVE SENTENCES: PRESERVATION OF THE RULE OF LAW IN THE NEW BRAZILIAN CODE OF CIVIL PROCEDURE

ABSTRACT: The new Brazilian legal system provides for judicial activity with principle-based content and the search for a unified interpretation of the law. The history of the Brazilian State, which has shown little concern for social inclusion and democratic participation, makes it necessary to investigate whether judges will be disposed or technically able to take decisions within the guidelines and limits which the exercise of their function demands. The centralized and authoritarian state system, with a profile opposed to the demand for justice, may give rise to uncontrollable activism or even rebellion when faced with the new system, should this be seen as unacceptable to the existing conservatism.

KEYWORDS: Jurisdiction; Constitution; Reasoning; Limits; Control.

1 | INTRODUÇÃO

O exercício da cidadania, despertado pela Carta de 1988, encontrou no Poder Judiciário o caminho natural para a afirmação de direitos fundamentais e assegurar medidas protetivas inspiradas em seu texto, dando margem ao fenômeno da “instrumentalidade do processo”, como “meio eficaz de acesso à ordem jurídica justa”¹.

Enquanto via da instrumentalização dos objetivos da sociedade, tanto no campo social como político e jurídico, o Judiciário assumiu-se como catalizador de anseios multifacetários, ampliando sua atividade mais além dos muros da mera interpretação passiva do texto legal, para tornar-se o sinalizador de comportamentos e de valores que o organismo social pretende reconhecer como admissíveis e passíveis de prestação, positiva e negativamente, em face da autoridade estatal.

Esse perfil diferenciado da atividade jurisdicional já vinha sendo observado em sistemas europeus, nos quais que os direitos fundamentais assumiram relevante papel no ordenamento construído a partir da redemocratização do continente no pós-guerra. Ao mesmo tempo, a prática mostra-se institucionalizada nos países regidos pelo sistema do *common law*, em que a argumentação jurídica não se firma em regras fixas, mas em “princípios voltados para a justiça, a razão e o bom senso, determinados pelas necessidades da comunidade e pelas transformações sociais”².

Em um país sem tradição relevante em decisões que não espelhem o método subsuntivo tradicional, a dimensão excessiva assumida pelo Judiciário em relação aos demais poderes fez com que o seu protagonismo, na razão oposta ao desprestígio legislativo, se apresentasse como invasão de esfera e ameaça à segurança jurídica.

Surge então o novo Código de Processo Civil, que entrou em vigor em março de 2016, como um possível freio do legislador a decisões que se mostrem conflitantes com o ordenamento jurídico, posto que terão que se ajustar a critérios de unidade, coerência e estabilidade, em um contexto que envolve a utilização de métodos valorativos e diretamente vinculados à norma fundamental.

A indagação que surge e que o presente artigo pretende abordar nas fronteiras que lhes são permitidas, diz com os possíveis efeitos que serão obtidos com a nova ordem, tendo-se por base o escasso currículo democrático e de participação da sociedade brasileira na formação das decisões tanto políticas como jurisdicionais.

O histórico da atuação do Estado em suas várias vertentes e a sua pouco nítida

1 DINAMARCO, CÂNDIDO Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p.12.

2 TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A jurisprudência como fonte do direito e o aprimoramento da magistratura. **Revista Brasileira de Direito Processual**. Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 200

preocupação com a inclusão social, faz com que se passe a investigar em que proporção os juízes irão se dispor ou estarão tecnicamente aptos a decidir dentro das diretrizes e limites que passarão a direcionar o exercício de suas funções, já que isso poderá criar um ativismo incontrolável ou mesmo uma rebeldia em face do novo sistema, se efetivamente privilegiar o conservadorismo.

Em uma primeira abordagem, busca-se traçar um breve apanhado dos antecedentes da atuação jurisdicional em face das possibilidades de participação democrática e de produção de decisões com raízes sociais em tempos republicanos recentes.

Sob um segundo aspecto, investe-se, embora superficialmente, nos possíveis desvios que os métodos interpretativos podem acarretar à estrutura do Estado Democrático de Direito, ainda que à guisa de preservar os seus valores e integridade.

Por fim, parte-se para a análise da possível viabilidade de se estabelecer um controle eficaz em relação a decisões que se mostrem contrárias ao sistema e acabem ferindo a própria legalidade, em contradição com a finalidade pretendida pela inovação legislativa.

O método utilizado na fase de investigação foi o indutivo³, no tratamento dos dados foi o cartesiano⁴, e no relato dos resultados que se consiste neste ensaio, a base lógica é também, indutiva. As técnicas empregadas foram a do referente⁵, da categoria⁶, do conceito operacional⁷ e da pesquisa bibliográfica⁸ e documental, esta última, pelo fichamento.

2 | A ATIVIDADE JURISDICIONAL REPUBLICANA RECENTE

Marcado historicamente por um perfil de concentração do poder e por uma estrutura social que não permitiu, através dos tempos, a participação política senão pela elite econômica, o Brasil parece ter somente passado a experimentar alguma vivência democrática efetiva após o advento da Constituição de 1988.

3 O método indutivo consiste em “[...] *pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral* [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 13 ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Conceito Editorial, 2015, p. 213.

4 O método cartesiano, segundo Cesar Luiz Pasold, pode ser sintetizado em quatro regras “[...] 1. *duvidar*; 2. *decompor*; 3. *ordenar*; 4. *classificar e revisar*. Em seguida, realizar o Juízo de Valor.”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**, p. 212. Categorias grifadas em maiúscula no original.

5 Denomina-se referente “[...] **a explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.**” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**, p. 58. Negritos no original.

6 Entende-se por categoria a “[...] **palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.**” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**, p. 205. Negritos no original

7 Por conceito operacional entende-se a “[...] definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias expostas”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. p. 205.

8 Pesquisa bibliográfica é a “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**, p. 215.

O constituinte de 1946 buscou elaborar uma nova ordem que se mostrasse sintonizada com o novo panorama mundial traçado pelo pós-guerra, que não mais comportava o regime implantado em 1930, fruto que fora da reação à oligarquia rural do Sudeste, que dominava o cenário político desde a implantação do regime republicano.

A chamada “Era Vargas”, iniciada como um pretenso rompimento com o poder sustentado por latifundiários e do qual se beneficiava a emergente elite urbana, não conseguiu assimilar a Constituição de 1934, idealizada em face da reação da intelectualidade paulista à ruptura política perpetrada, instituiu o Estado Novo e acabou sucumbindo à ordem política democrática desenhada a partir de 1945.

A Carta de 1946, embora tenha representado o marco da redemocratização do país, instituindo direitos fundamentais como a liberdade de opinião e a isonomia, teve a função mais explícita de estruturação do poder do que, propriamente, de perpetuar valores arraigados na cultura nacional ou de propiciar, em concreto, um sistema hierárquico vertical onde se apresentasse como a sustentação do ordenamento jurídico, “remontado a uma única norma”⁹.

Em verdade, apesar das disposições sobre direitos e garantias individuais do artigo 141¹⁰, com expressa referência à igualdade de todos perante a lei, o texto recepcionou integralmente dispositivos incompatíveis com essa previsão, como a desigualdade civil entre os cônjuges instituída pelo Código de 1916 e que só o Estatuto da Mulher Casada, de 1962, conseguiu em parte suprimir.

Da mesma forma, mantiveram-se as diferenças entre os filhos ditos legítimos e espúrios, com absoluta e insuperável exclusão da prole adulterina e incestuosa, com o reconhecimento unicamente da família resultante do casamento, tido como vínculo indissolúvel.

A Ação Popular somente foi instituída em 1965¹¹, mesmo ano em que a Emenda 16 possibilitou a ação direta de inconstitucionalidade, atribuição conferida ao Procurador-Geral da República, pela introdução da letra “k” ao artigo 101, inciso I, enquanto que a Constituição de 1967 e a Emenda 1, de 1969, não trouxeram grandes novidades ao controle abstrato¹².

9 “BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6. ed. Tradução: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. Título original: *Teoria dell'ordenamento giuridico*. p. 49

10 Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º Todos são iguais perante a lei.

BRASIL. Legislação. Constituição de 1946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada pela Assembléia Constituinte. Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/9/1946, Página 13059 (Publicação Original). Diário Oficial da União - Seção 1 - 25/9/1946, Página 13319 (Republicação). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 21jul2015.

11 BRASIL. **LEGISLAÇÃO. Lei nº 4.717, de 29 de junho 1965**, Regula a ação popular. DOU de 5Jul1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm>. Acesso em: 27jun2015.

12 Vale lembrar a polêmica apontada por Gilmar Ferreira Mendes, pelo episódio de 1970, em que o então Procurador-Geral se recusou a submeter o decreto-lei que impôs a censura prévia ao crivo da inconstitucionalidade,

Confira-se, de qualquer modo, a ruptura constitucional representada pela edição do Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968¹³ vigente até 1 de janeiro de 1979, quando revogado pela Emenda 11, de 13 de outubro de 1978¹⁴, norma anômala que potencialmente retirou dos juízes a própria independência, dada a suspensão das garantias da magistratura a partir de sua edição e da exclusão do crivo jurisdicional dos chamados “atos institucionais” e de seus efeitos.

Não se encontram na jurisprudência, aliás, nesse período anterior à Carta de 1988, pronunciamentos judiciais que possam se destacar pela afeição ao texto constitucional, dentro de uma cadeia de precedentes que se traduzisse pelo perfil principiológico e com carga valorativa em resposta a proposições de difícil definição dentro do ordenamento jurídico¹⁵.

Em verdade, os primeiros rasgos de rebeldia interpretativa, como a proteção às uniões não legalizadas, então denominadas como “concupinato”, sequer tangenciaram princípios constitucionais ou exigiram ponderação entre eles.

Pronunciamentos judiciais sobre a matéria resultaram de método analógico que colocou em pauta o enriquecimento ilícito e a sociedade de fato, conforme se extrai dos enunciados das súmulas 380 e 382 do Supremo Tribunal Federal¹⁶, nada obstante a existência de textos, desde a década de 1940, reconhecendo a legitimidade de tais uniões e da filiação daí decorrente, como o artigo 21 do Decreto-lei 7036/44, aplicável aos acidentes do trabalho¹⁷.

diante da representação formulada pelo único partido de oposição à época, o Movimento Democrático Brasileiro. MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade. In: BRANCO, P. G. G.; COELHO, I. M.; MENDES, G. M. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.1028.

13 BRASIL. Legislação. Ato Institucional n. 5. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. DOU de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 21jul2015.

14 BRASIL. Legislação. Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. DOU de 17 de outubro de 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm>. Acesso em: 21jul2015.

15 “[...] a jurisprudência sobre delitos de imprensa, em sede do Supremo Tribunal Federal, não revela um substrato dogmático preciso sobre o conceito de censura, mormente após o governo do Presidente Castelo Branco [...] O histórico dos Habeas Corpus e dos Mandados de Segurança, impetrados no período, conceituava fatos configurados de meros delitos não atentatórios contra a Segurança Nacional, ou de liberação de obras consideradas subversivas, de acordo com a Lei de Segurança Nacional, Decreto-Lei nº 898/69, em seu artigo 43, e, ainda, de apreensão de periódicos obscenos, tidos como impróprios para crianças e adolescentes”. BOUCAULT. Carlos Eduardo. **O perfil legislativo do direito de imprensa e sua inserção no Estado Democrático de Direito: conflitos hermenêuticos e práticas autoritárias do sistema brasileiro**. Arquivo Público do Estado e Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.usp.br/proin/download/artigo/artigo_perfil_legislativo.pdf>. Acesso em: 22jul2015.

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SÚMULA 380**, de 3 de abril de 1964. “Comprovada a existência de sociedade de fato entre os concubinos, é cabível a sua dissolução judicial, com a partilha do patrimônio adquirido pelo esforço comum”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_40>. Acesso em: 21jul2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SÚMULA 382**, de 3 de abril de 1964. “A vida em comum sob o mesmo teto, *more uxorio*, não é indispensável à caracterização do concupinato”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_40>. Acesso em: 21jul2015.

17 BRASIL. Legislação. Decreto-lei n. 7036, de 10 de novembro de 1944. (Revogado). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7036.htm>. Acesso em: 21jul2015.

Daí a possível impropriedade dos discursos acadêmicos que focam a relevância da Constituição na atividade interpretativa jurisdicional, como se fora um fenômeno imediata e globalmente ocorrido em nível mundial no pós-guerra, período em que a tímida jurisprudência nacional se pautou pela mera subsunção e aplicação das regras ordinárias¹⁸.

Igualmente parece necessário repensar os posicionamentos que emprestam à Carta a efetiva capacidade regulatória do exercício do poder, hipótese que o histórico político brasileiro do mesmo período explicitamente desmente, a partir das sucessivas crises institucionais surgidas desde o abrupto encerramento do segundo governo Vargas e arremedos de ocasião, como a fracassada instituição do parlamentarismo e a ruptura representada pelo golpe de 1964.

O Estado Democrático de Direito é proposta surgida com a Constituição de 1988¹⁹, que avançou além da simples menção ao Estado de Direito e de onde irradiaram as regras que buscaram dar efetividade aos princípios nela inseridos. Isso, entretanto, por si só, não pode assegurar que a delimitação do exercício do poder jurisdicional tenha sido concretamente alcançada, notadamente em face do prestígio que gradativamente vem sendo conferido ao Judiciário, em desfavor dos demais segmentos de manifestação da soberania.

Surge a partir daí a indagação sobre o grau de compromisso dos juízes com a legalidade e em que medida estariam culturalmente preparados para aplicarem as regras em conformidade com o ordenamento jurídico e qual seria a sua efetiva fronteira de atuação dentro do desejado equilíbrio do poder político²⁰.

A título de se colocar em prática princípios e valores constitucionais-incumbência que o novo Código de Processo Civil²¹ exacerba em seu conteúdo recentemente introduzido²², inclusive à guisa de se promover uma necessária unificação jurisprudencial- é traçada a possibilidade do Estado Democrático de Direito ser solapado internamente pelo próprio poder que tem a atribuição de

18 Barroso refere-se a recurso ordinário em mandado de segurança julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 1968 (RMS 18.534, relator Ministro Aliomar Baleeiro, RTJ 47/787), em que a censura a revista de circulação nacional foi considerada abusiva não exatamente em prestígio do direito de liberdade de imprensa e do direito à informação, mas pela digressão histórica feita pelo voto do relator, que buscou demonstrar como as noções de moralidade variaram historicamente, recomendando ao juiz da causa que se revelasse um “homem de seu tempo”. BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão, censura e controle de programação de televisão na Constituição de 88. **Revista dos Tribunais**. RTFasc.Cível. Ano 90. Volume 790, ago2001, p.127-152.

19 “[...]o “democrático” qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado e, pois, também, sobre a ordem jurídica”. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p.123.

20 A isso Canotilho denomina de “directiva fundamental da organização do poder político”, envolvendo separação, interdependência e balanço entre as funções. CANOTILHO, JJ. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.ed.Coimbra: Edições Almeida, 2003, p.55

21 BRASIL. Lei n.13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, de 17 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 27 mar.2015

22 BRASIL. Lei n.13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Art. 1.045: Este Código entra em vigor após decorrido 1 (um) ano da data de sua publicação oficial.

preservá-lo, ao se revelar descontrolado e incontrolável no desmedido propósito de assegurar direitos segundo a ótica de cada intérprete.

A questão posta não permite o retorno ao enfoque simplista sobre a possível nocividade ou benefícios trazidos pelo ativismo judicial. Em verdade, há que se indagar se um país com nítido histórico de autoritarismo e pouco compromisso com a unidade do ordenamento jurídico, está preparado, a partir de modelos estrangeiros, para o advento de decisões com enfoque principiológico, que ao mesmo tempo garantam a produção de jurisprudência “estável, íntegra e coerente”²³, sem subverter a ordem do Estado Democrático de Direito²⁴.

Mais ainda, o questionamento volta-se à constatação de que “a prática jurídica não se resume ao julgamento de casos de grande repercussão no Supremo Tribunal Federal”, sobretudo porque “os cidadãos utilizam as normas jurídicas em seu dia a dia, na intermediação de suas relações com outros cidadãos e com o Estado”²⁵.

Na realidade cotidiana, pareceria dispensável uma incursão principiológica profunda para a solução de demandas que podem ser solucionadas pelas regras ordinárias, postas para a matéria em disputa, sobretudo quando o intérprete compreende a possível irrelevância da polarização entre princípios e regras no caso concreto.

A crise reside portanto, na aferição de critérios que tornem o discurso judicial objetivamente compreensível e aceitável por todos os participantes, a partir de sua integração direta com o ordenamento e desde que “os juízes apoiem suas decisões em critérios universalizáveis, perseguindo aqueles valores gerais e institucionalizados na prática social, que legitimam a observância do Direito”²⁶.

3 | O POSSÍVEL DECISIONISMO SUBVERSIVO

Carbonell²⁷ observa, com base em Hans Peter Schneider, que a Constituição traz consigo, em regra, um “marco utópico que serve de referência para o que a

23 BRASIL. Lei n.13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

24 Streck adverte para a necessária diferenciação entre a judicialização e o ativismo: “o primeiro decorre das contingências de um paradigma; o segundo pode ser destrutivo, uma vez que permite substituir os juízos morais e políticos institucionalizados no direito democraticamente pela “opção pessoal” dos juízes”. STRECK, Lenio Luiz. Uma leitura hermenêutica das características do neoconstitucionalismo. In ENGELMAN, Wilson. ROCHA, Leonel Severo, STRECK, Lenio Luiz. **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do programa de Pós Graduação em Direito da Unisinos: mestrado e doutorado.n.10.Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora; São Leopoldo: Unisinos, 2013, p.133.

25 GALVÃO,Jorge Octávio Lavocat. **O neoconstitucionalismo e o fim do estado de direito**.1.ed. São Paulo: Saraiva, 2014 (série EDB), p.308 a 309.

26 LUNO, Antonio Henrique Pérez. **Perspectivas e Tendências Atuais do Estado Constitucional**. Tradução de José Luis Bolzan de Moraes e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012(sem título original no exemplar utilizado),p.87.

27 CARBONELL, Miguel. El neoconstitucionalismo: significado y nivel de análisis.In: CARBONELL, Miguel (org). **El canon neoconstitucional**. Madrid: Editorial Trotta, 2010, p. 163-164.

sociedade pretende para ela no futuro”, e que, justamente por não estar presente na realidade, exige uma futura configuração política, alcançável pela “consciência política geral de responsabilidade democrática”.

Assinala, em função disso, que na América Latina “o conceito de Constituição tem sido utilizado com frequência como motivo legitimador do Estado, mesmo que tal ação não tenha sempre um caráter democrático ou apegado ao interesse geral”, dada a possibilidade de ser manejada ou instrumentalizada em favor do grupo dominante e de sua perspectiva de perpetuação no poder.

Daí a advertência no sentido de que esse conceito não seja utilizado teoricamente somente do ponto de vista acadêmico ou analítico, mas que também enfrente os aspectos ilegítimos do discurso que “impõe pontos de vista de alguns poucos sem consultar os demais, através de práticas legislativas e jurisdicionais que violam as normas constitucionais”.

Em verdade, a prática decisória coerente com a matriz constitucional implica a existência de um referente que torne previsível aos jurisdicionados a confirmação de que suas ações são juridicamente válidas e que o Estado irá preservá-las, através de um “compromisso dinâmico, que enfatize a legitimidade que deve perpassar entre criatura (Estado) e criador (Sociedade)²⁸.

No âmbito latino-americano, a adesão incondicional à ação transformadora representada pela constitucionalização do ordenamento, “como um processo que admite graus ou intensidades”²⁹, pode se afigurar ingênua ou precipitada, na medida em que a participação popular ainda se apresenta como uma proposta a ser concretizada dentro de critérios de conscientização política³⁰.

Há que se considerar que se trata de uma região em que os desafios para o futuro estão “na concretização efetiva e complexa de novos paradigmas epistêmicos concebidos e projetados que vão muito além do institucionalizado e do normatizado juridicamente”³¹. Por isso, a proposta de aprofundamento democrático não se aparta da necessidade que os “titulares e destinatários de direitos fundamentais, assumam, mais além das mediações jurídico-institucionais, a sua tarefa de conquista

28 PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**, 4 ed. rev. amp. Itajaí/SC: Univali, 2013, p. 65. *ebook* Disponível em: <<http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>>. Acesso em: 26jun2015.

29 No original: “*La constitucionalización del ordenamiento nos es una cualidad “todo o nada”, algo que se tiene o no se tiene em absoluto, sino que se configura como un proceso que admite grados o intensidades, y el que he llamado constitucionalismo de los derechos representa seguramente su mas alta expresión*”(Tradução nossa). Sanchis, Luis Prieto. *El constitucionalismo de los derechos*. In: CARBONELL, Miguel(org). **Teoría del neoconstitucionalismo**. Madrid. Editorial Trotta, 2007, p. 215.

30 No dizer de Pasold, a Consciência Jurídica corresponde, em primeiro lugar, “à noção clara, precisa, exata, dos direitos e dos deveres que o indivíduo deve ter, assumindo-os e praticando-os consigo mesmo, com seus semelhantes e com a Sociedade”. PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**, p. 87.

31 WOLKNER, Antonio Carlos. Pluralismo crítico e perspectivas para um novo constitucionalismo na América Latina. In: WOLKMER, Antonio Carlos e MELO, Milena Petters (org.). *Constitucionalismo Latino-Americano. Tendências Contemporâneas*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 39.

e defesa”³² incumbência que não se cumpre em curto prazo.

A tarefa de participação concreta como premissa à efetivação da vontade constitucional, aliás, não é matéria que afeta em particular os países latino-americanos. No âmbito da União Européia, em que se busca reverter as relações de força e as políticas de austeridade nos Estados nacionais mais atingidos pela crise econômica, caso da Espanha, iniciativas visando um programa de rupturas e de democratização radical, como o do movimento “Podemos”, esbarram na dificuldade de definição das forças sociais capazes de levarem adiante tal projeto³³.

A possível viabilidade de efetivação imediata de um Código de Processo Civil com nítidas bases principiológicas, em um território com histórico de pouca tradição participativa e uma população ainda em incipiente estágio de informação e de igualdade social, retoma o questionamento sobre as consequências de seu manejo por operadores não capacitados e com baixo grau de consciência jurídica.

O regime subsistente até 16 de março de 2016, quando entrou em vigor a nova legislação, pautou-se por uma aritmética bastante simplista: ou existem regras explícitas para o caso concreto, ou as lacunas e obscuridades devem ser preenchidas com base nas outras *fontes do direito*: a analogia, os princípios gerais e o costume, impedindo-se o juiz de conhecer de questões não suscitadas pelas partes, conforme se extrai dos artigos 126 e 127 da lei processual Buzaid³⁴.

Tais dispositivos, entretanto, embora decorrentes de tempos de constitucionalismo embrionário e regime de exceção, não excluem, como não poderiam excluir, a utilização das normas constitucionais nos atos decisórios, posto não ser *juridicamente possível* a aplicação de regra deslocada do ordenamento.

Na nova lei processual, já não se fala em fontes do direito ou se abre perante elas uma graduação hierárquica: o artigo 140 dispõe que “o juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico” e isso é o quanto basta, o que torna o espaço de navegação do magistrado muito maior, pois aplicará o *ordenamento* e não mais a lei, como fonte principal, sempre em

32 No original: “[...] se asume que todo proceso de profundización democrática y del control del poder está supe-
ditado a que sean los sujetos en situación de subordinación, los “sin poder”, quienes, como destinatarios y titula-
res de los derechos fundamentales, asuman, más allá de las mediaciones jurídico-institucionales, la tarea de su
conquista y defensa”(Tradução livre do autor). PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**:
elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007, p. 17 a 18.

33 “Refletindo a composição social majoritária entre seus dirigentes (mais da metade dos 62 membros da Comissão
Nacional é oriunda das universidades espanholas), um dos grandes riscos de “Podemos” é a tentação tecnocrática,
como se a democratização pudesse se realizar apenas aperfeiçoando os mecanismos de participação popular, e como
se a transformação social, via “processo constituinte”, pudesse ocorrer sem a mobilização ativa das classes populares,
principais atingidas pela crise”. QUERIDO, Fabio Mascaro. Até onde Podemos? **CARTA MAIOR**. 05/2014. Disponível
em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Ate-onde-Podemos-/6/32362>>. Acesso em: 2ago2015.

34 BRASIL. LEGISLAÇÃO. LEI No 5.869, DE 11 DE JANEIRO DE 1973. **Institui o Código de Processo Civil**.
Diário Oficial da União de 17.1.1973 e republicado em 27.7.2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm>. Acesso em: 2ago2015.

conformidade com princípios constitucionais³⁵.

O panorama da atividade jurisdicional, portanto, agora é outro, para o qual não foram especificamente treinados os operadores cotidianos do Direito, configurando uma prática social que incorpora uma pretensão de correção e justificação, em que elementos valorativos se sobrepõem ao autoritarismo, com base em princípios constitucionais³⁶, mas cuja metodologia interpretativa não está suficientemente clara no novo texto.

Bonavides³⁷ refere-se à via concretista da “Constituição aberta” idealizado por Peter Haberle, como uma democratização do processo interpretativo “que não se cinge ao corpo clássico de intérpretes do quadro da hermenêutica tradicional, mas se estende a todos os cidadãos”. Daí, foca que “a interpretação assim entendida, está sempre a coconstituir a sociedade aberta e a ser por ela constituída, sendo seus critérios tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade”.

Nessa linha, mostra que, para Häberle, o texto constitucional tem função de direção, pois “espelho do público e da realidade”, sendo a sua interpretação “negócio de cada um e de todos potencialmente”.

Pondera, entretanto, o mesmo doutrinador em seguida, que a subsistência de um sistema dessa ordem demanda “a presença de sólido consenso democrático, base social estável, pressupostos institucionais firmes, cultura política bastante ampliada e desenvolvida”, o que o leva a concluir que esses são fatores “sem dúvida difíceis de achar nos sistemas políticos e sociais de nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento”³⁸.

Em conclusão que parece acertada, assevera que “a adoção sem freios desse método acabaria por dissolver a Constituição e debilitar as instituições”, pois concede “preponderância a elementos fáticos e ideológicos de natureza irreprimível, capaz de exacerbar na sociedade, em proporções imprevisíveis, a luta de classes, a competição de interesses e a repressão de ideias”.

Tem-se, portanto, que na ausência de controle interpretativo, subsiste a possibilidade concreta de desmonte da estrutura do Estado Democrático de Direito

35 Artigo 8º.- Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

BRASIL.LEGISLAÇÃO. Lei n. 13105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União** de 17 de março de 2015. Vigência a partir de 16 de março de 2016. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1045>. Acesso em: 27jun.2015.

36 No original: “*El Derecho no puede verse exclusivamente como una realidad ya dada, como producto de una autoridad (de una voluntad), sino (además y fundamentalmente) como una práctica social que incorpora una pretensión de corrección o de justificación. Ello implica un cierto objetivismo valorativo; por ejemplo, asumir que los derechos humanos no son simplemente convenciones, sino que tienen su fundamento en la moral (en una moral universal y crítica, racionalmente fundamentada)*” Tradução livre do autor. ATIENZA, Manuel Rodrigues. **Curso de argumentación jurídica**. 1.edição. Madrid: Editorial Trotta S.A., 2013, p. 29.

37 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30.ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2015, p. 524 a 525.

38 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, p.528.

que se mostre frágil, embora proferido o comando a título de preservá-lo em sua concepção pluralista e de assegurar critérios de justiça e igualdade de oportunidades, por não estar o intérprete, eventualmente, erudita e culturalmente apto a manejá-lo, embora esteja eticamente obrigado a aperfeiçoar-se continuamente, presumida sua capacidade técnica³⁹.

Outro método, praticado “conforme a Constituição” e que *prima facie* parece nortear essa nova etapa do trabalho jurisdicional⁴⁰, é tido como um mecanismo de controle, pois, dentre várias possibilidades de interpretação, a opção deve recair sobre aquela que mais se ajuste ao texto constitucional⁴¹, preservando-se a constitucionalidade da norma interpretada, caso haja um “espaço de decisão”⁴².

Anota Canotilho⁴³, que a interpretação que coloque em desconformidade a norma com o texto constitucional não pode redundar em um produto novo e distinto, “em contradição com o sentido literal ou sentido objetivo claramente reconhecível da lei ou em manifesta dessintonia com os objetivos pretendidos pelo legislador”, até porque, como também anota Bonavides, “nesse caso a vontade do juiz, para salvar a lei, sem querer, e por excesso de zelo, se substitui à vontade do legislador”⁴⁴.

Um novo regramento do exercício jurisdicional, substituindo a clássica hierarquia de fontes a partir da lei e restrita utilização da equidade, pela *aplicação do ordenamento conforme a Constituição*, cria a expectativa sobre o método interpretativo e das fontes que as novas gerações irão adotar.

Já se fala, dentre formadores de opinião com respeitável currículo acadêmico⁴⁵, que a prática dos operadores do Direito começa a mudar, a partir de uma mudança geracional que os impele à participação mais precoce e uma “vivência na liberdade de imprensa, na decadência dos partidos e na indignante apropriação privada dos bens públicos”.

39 Prescreve o Código de Ética da Magistratura, editado pelo Conselho Nacional de Justiça: Art. 29. A exigência de conhecimento e de capacitação permanente dos magistrados tem como fundamento o direito dos jurisdicionados e da sociedade em geral à obtenção de um serviço de qualidade na administração de Justiça. Art. 30. O magistrado bem formado é o que conhece o Direito vigente e desenvolveu as capacidades técnicas e as atitudes éticas adequadas para aplicá-lo corretamente. BRASIL. CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA. Código de Ética da Magistratura. Aprovado na 68ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional de Justiça, do dia 06 de agosto de 2008, nos autos do Processo nº 200820000007337. Publicado no Diário de Justiça da União, páginas 1 e 2, do dia 18 de setembro de 2008.

40 Art. 1º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código. Artigo 8º.- Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

41 SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional**. 1.ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014, p.884.

42 CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**, p.1227.

43 CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**, p. 1227.

44 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, p. 532.

45 FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. Lava jato muda a Justiça e a advocacia. **Folha de São Paulo**. São Paulo, ano 95, n.31.530, p.A3, 31jul2015.

Frisa-se que esse novos profissionais “usam de múltiplas estratégias”, jurídicas, políticas e comunicativas” pois “valorizam a força das imagens, que entram, via internet, televisão, lares e ruas, nos autos e tribunais”. São eles que “dão mais prioridade aos fatos que às doutrinas”, revestem-se de mais “pragmatismo e menos bacharelismo” e igualmente “dão mais importância à evidência dos autos do que às lições de manuais estrangeiros ou relacionamento de advogados com tribunais”.

O mais preocupante, nessa geração “que não tem passado a proteger ou a temer”, integrada por “informados e cosmopolitas, que aplicam-se em finanças e *big datas*” e de “tribunais superiores que se diminuem perante a opinião pública” é a previsão, a partir da perspectiva de componentes de centros de referência do Direito⁴⁶, de que “apostar que juízes, procuradores e delegados agem com arbítrio, ferem direitos fundamentais dos réus, sem clara e fundamentada evidência, é protesto que se dissolve no ar”.

A interpretação de valores sugere que sejam vivenciados, compreendidos e assimilados, primeiro passo para que a atuação jurisdicional, em busca de legitimação, discernindo entre as vozes das ruas, sujeitas a discursos juridicamente inconsistentes e de perfil político-partidário, e a “opinião pública arraigada em princípios e doutrinas”, apontada por Heller⁴⁷ como “um dos mais substanciais vínculos da unidade estatal”, criando, “entre a autoridade e os súditos uma comunidade de vontade e valores”.

A aplicação do Direito sob uma ótica dinâmica e afeta às variações de posicionamento da opinião pública, é capaz de gerar alto grau de instabilidade nas relações, em que “a validade das regras jurídicas não é incondicional, mas se submete ao exercício de adequação moral de seu conteúdo e às circunstâncias fático-políticas nas quais a aplicação do direito está inserida”,⁴⁸ o que pode ser, por consequência, porta aberta à insegurança dos jurisdicionados.

Se é permitido a toda uma geração de operadores do Direito dar mais atenção aos fatos que às doutrinas, se protestos contra arbítrio e violação de direitos fundamentais “dissolvem-se no ar”, em favor de um pragmatismo dito responsável, fazendo com que a defesa dos réus se aplique na forma de “minimização dos riscos”, pois o “juiz, e não mais os advogados, conduzam o processo”⁴⁹, essa autorização certamente não vem do texto constitucional, mas de um contexto histórico-político pontual.

46 Joaquim Falcão é professor da FGV-Direito-RJ, com mestrado em Harvard e doutorado pela Universidade de Genebra, além de ex-integrante do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/4841367350910524>>. Acesso em 02ago2015.

47 HELLER, Hermann. *Teoria do Estado, Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968. Título original : Staatslehre. p. 212 a 213.*

48 PIRES. Teresinha Inês Teles. A definição de justiça sob a perspectiva da teoria da integridade de Ronald Dworkin. In LOPES, Carla Patricia Frade Nogueira. SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva (Coord). **As faces da justiça: análise de teorias contemporâneas de justiça.** 1 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p.117.

49 FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. Lava jato muda a Justiça e a advocacia, *cit.*

Pelo fato dessas constatações serem contemporâneas a um Código que pretende que o trabalho jurisdicional seja principiológico e apegado à Constituição em toda e qualquer circunstância, há que se identificar os reais benefícios e propósitos que o perfil valorativo irá oficialmente introduzir em um sistema sem raízes dessa estirpe.

Da mesma forma, espera-se resposta à indagação se o pragmatismo dessa nova geração poderá servir-lhe de modelo, considerando-se que ela, presumivelmente, “não tem passado a proteger ou futuro a temer”, o que implica, de outra banda, possível ausência de controle que impeça a proliferação de sentenças invisivelmente subversivas e desagregadoras do Estado Democrático de Direito.

4 | POSSIBILIDADES DE CONTROLE DAS DECISÕES JUDICIAIS SUBVERSIVAS

Certamente a primeira barreira a ser transposta, em matéria de interpretação, no ritmo proposto pela nova legislação processual, é o conhecimento da técnica argumentativa pelos operadores, “sem complicar o que é simples ou simplificar o que é complexo”⁵⁰.

Um segundo aspecto a ser considerado por aqueles se proponham a aplicar o ordenamento jurídico justamente por compreendê-lo, é que consigam discernir qual a hierarquia das fontes que irão aplicar e, nessa linha, em que proporção cada uma delas terá a sua relevância, já que a sua unidade pressupõe tanto a verticalização como a sua convergência à norma fundamental.

Pino⁵¹ aponta para a problemática da desestruturação da pirâmide normativa e para a instalação de uma “crise das fontes”, por fatores como “a alteração do equilíbrio do poder em uma democracia pluralista, o fluxo incessante das relações de mercado na era da globalização, a diversidade e a complexidade da sociedade contemporânea”⁵², de modo que a forma tradicional que a representava passa a tomar aspecto “mais complexo e desarmônico, como a reta, o arquipélago, ou edifício barroco”.

As possibilidades que resultam da manipulação das fontes abrangeriam desde a visão pessoal do intérprete a respeito delas e do próprio ordenamento,

50 (Tradução nossa). No original: “conocer las reglas de un juego (por ejemplo, el de la argumentación) no sólo es importante para que las mismas se respeten, sino también para que pueda saberse que no se han respetado”; “no argumenta bien quien complica lo que es simple ni quien simplifica lo que es complejo”. ATIENZA, Manuel. **La guerra de las falacias**. Alicante: Librería Complas, 2008, pp. 131 e 136

51 PINO, Giorgio. **Interpretazione e “crisi” delle fonti**. 1.ed. Modena: Mucchi Editore, 2014, p.7.

52 (Tradução nossa). No original: “[...] i mutevoli rapporti di forza tra gli attori politici in una democrazia pluralista, il fluire incessante e incontrollabile delle relazioni di mercato nell’era della globalizzazione, il pluralismo e la complessità delle società contemporanee sono altrettanti fattori che si ripercuotono tutti-disgregandolo-sull’ordine delle fonti del diritto”. “[...] alla tradizionale rappresentazione ordinata e monolitica del sistema delle fonti, compediata nella familiare figura della piramide, si sostituiscono ora figure più complesse e disarmoniche, come la rete, l’arcipelago, o l’edificio barocco.”

até à adesão a uma “ideologia das fontes ideologicamente dominantes”, em que os operadores do Direito, produzindo um “*overlapping consensus*” entre a fonte adotada e a preponderante”, estabeleceriam premissas quanto a um ponto comum de interpretação, “para a própria sobrevivência e continuidade do sistema jurídico”⁵³.

Esse parece ser a intenção dos artigos 926 e 927⁵⁴ do novo Código, quando remetem os tribunais à unificação de sua jurisprudência, para mantê-la íntegra, estável e coerente, ao mesmo tempo em que direcionam os juízes de todas as instâncias aos parâmetros definidos no controle direto de constitucionalidade e à jurisprudência pacificada sobre os temas objeto de julgamento, impedindo alteração da linha de precedentes sem observância da segurança jurídica⁵⁵.

A adoção de uma linha interpretativa de índole principiológica a partir do artigo 8º, que impõe o resguardo e promoção da dignidade da pessoa humana, com observância da “proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência”, terá que adequar-se, invariavelmente, ao preceito que busca produção jurídica coerente e unificada⁵⁶. Essa unidade terá que ser buscada mesmo se a “proporcionalidade” prevista implique a ponderação em qualquer circunstância, alcançando até mesmo os chamados “casos fáceis”, em que a simples aplicação da regra pertinente resolveria o conflito⁵⁷.

Ferrajoli⁵⁸, aliás, tece a sua crítica ao que chama de “excessiva dimensão empírica associada à noção de ponderação”, que afirma “tão dilatada que chegou às formas mais variadas de esvaziamento e de inaplicação das normas constitucionais, tanto no nível legislativo como no nível constitucional”.

Para o jurista italiano, o caminho estaria na adoção da Constituição como paradigma, subordinando os juízes e o legislador aos princípios nela inseridos. Assim, afastando-se as lacunas e os consequentes espaços para a discricionariedade,

53 (Tradução nossa). No original: “[...]la possibilità del disaccordo presuppone necessariamente uno sfondo condiviso. Probabilmente, un accordo di massima tra i giuristi sull’individuazione delle fonti applicabili, quanto meno prima facie, è una condizione imprescindibile, necessaria e minimale, per la stessa sopravvivenza e continuità di un sistema giuridico”. PINO, Giorgio, **Interpretação e “crisi” delle fonti**, p.66.

54 Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

55 V. artigo 927 e seu texto na íntegra, ao qual remete-se o leitor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 1ago2015.

56 A gênese desse artigo parece residir na obra de Dworkin, para quem a coerência, “conferindo legalidade a uma disposição legal e permitindo o acesso ao direito, é a chave para a “resposta certa”, de forma que “uma decisão judicial será válida se se integrar na coerência da prática judicial considerada como um todo”. RODRIGUES, Sandra Martinho. **A interpretação jurídica no pensamento de Ronald Dworkin: uma abordagem**. Coimbra: Almedina, 2005, p. 156.

57 A ponderação, conforme Alexy, tem lugar quando, “em um conflito de regras, uma delas terá que ser declarada inválida, a menos que tenha uma cláusula de exceção que elimine o conflito, ao passo que a colidência de princípios, como na hipótese de um autorizar outro vedar uma prática, implicará que um deles deverá ceder, o que não significa seja considerado inválido, uma vez que um terá precedência sobre o outro em função do caso concreto”. ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 90. Título original: Theorie der Grundrechte.

58 FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista. In Tradução de André Karam Trindade. In: STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (orgs.) Garantismo, Hermenêutica e (neo) constitucionalismo. Um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 34 a 36.

técnicas normativas e garantias constitucionais limitariam o arbítrio e impediriam que os juízes criassem direito.

Estará aí outra inspiração do legislador, ao traçar regras tanto para a alteração jurisprudencial substantiva, através do artigo 927, como também pela imposição, pelo artigo 489 §1^o⁵⁹, de critérios clausulados para argumentação das decisões, que estarão excluídas do rol das motivadas, se não enfrentarem todas as questões postas, os precedentes invocados e a aplicabilidade, ao caso concreto, de súmulas e recursos repetitivos sobre a matéria.

O Estado de Direito pressupõe uma relação de equilíbrio de forças entre os órgãos de produção e de aplicação jurídica, não sendo desejável o protagonismo excessivo do segundo em relação ao primeiro, sob pena deste reagir, buscando limitar o âmbito de atuação visto como extremado:

[...]a prática constante de subversão, pelo órgão aplicador, da estruturação das fontes projetadas pelo órgão de produção, pode provocar uma reação deste último, que no mínimo poderá consistir em um rol mais restritivo e taxativo (mais difícil de elidir, em um regime de legalidade) dessa mesma ordem das fontes, ou levar a formas de responsabilização do órgão recalcitrante, etc. Restrições dessa ordem asseguram tanto um certo grau de continuidade como de mudança no ordenamento jurídico e equilibram o grau de liberdade que em abstrato tem o intérprete de identificar as fontes do direito⁶⁰.

A alteração legislativa brasileira de 2015, embora nitidamente seja uma reação à liberdade excessiva do órgão de aplicação em face do órgão de produção jurídica, não conseguiu solucionar, entretanto, ao menos do ponto de vista da previsibilidade e da adequação, o sistema de controle a ser imposto a decisões que fujam, por completo, dessa técnica normativa de subordinação aos cânones constitucionais e à argumentação consistente.

Não se pode afirmar, categoricamente, que essas decisões, ditas *subversivas* e que se pretendeu extirpar da prática jurídica, pois produzidas em contrariedade ao sistema, serão, em regra, oriundas de graus inferiores de jurisdição e, como pois, passíveis de reforma pela via recursal, resposta mais ortodoxa a esse tipo de problematização.

A questão passa ao largo da eventual impropriedade do positivismo, da ponderação, do (neo)constitucionalismo ou de qualquer corrente filosófico-doutrinária-argumentativa a que o intérprete pudesse ter apegado.

59 O §1º estabelece critérios de validade às decisões judiciais que se furtarem às suas previsões quanto à adequada fundamentação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 27mar2015.

60 (Tradução livre do autor) No original: é possibile che una prassi costante di sovversione, da parte degli organi dell'applicazione, dell'ordinamento delle fonti progettato dagli organi della produzione finisca per determinare una reazione da parte di questi ultimi, che quantomeno può consistere in una elencazione più tassativa e stringente (più difficile da eludere, in un regime di legalità) dell'ordine delle fonti, oppure portare a forme di responsabilità per l'organo dell'applicazione «recalcitrante» ecc. Vincoli di questo tipo assicurano un certo grado sia di continuità sia di cambiamento nell'organizzazione giuridica e bilanciano la libertà che in as tratto ha l'interprete di individuare le fonti del diritto. PINO, Giorgio. **Interpretazione e "crisi" delle fonti**, p.66.

O que se tem, em verdade, são as consequências ditadas pelo intérprete que praticar um visível equívoco na manipulação de regras e de princípios, justamente por desconhecimento ou do manejo ou de sua utilização⁶¹, ou seja, uma evidente imprudência, negligência, imperícia ou dolo no conhecimento da ferramenta e do seu manuseio⁶².

Enquanto agente(s) do Estado, além do controle recursal que o processo constitucional permite, deveria(m) se submeter o(s) prolator(es) ao controle a que todo e qualquer agente estatal se submete, respondendo civilmente e por ato de improbidade, quando se propõe(m) a legislar e a afrontar o ordenamento.

Tornar possível um pedido juridicamente impossível, pelo manejo irresponsável da ponderação, implica muito mais que uma divergência puramente acadêmica, pois não será a argumentação que irá legitimar a afronta ao ordenamento, já que ela própria terá que ser com ele compatível.

Há que se atentar, portanto, que controle não se aparta de responsabilidade pessoal, o que parece justificar, a esta altura, o texto do artigo 8º do novo CPC, quando impõe ao destinatário deveres inerentes ao titular de cargo público, conforme princípios constitucionais aplicáveis à Administração.

Assim, além da responsabilidade funcional a ser imposta a esses casos de transgressão a preceitos administrativos, como a legalidade e a eficiência, o controle deveria incluir a responsabilidade pessoal do juiz. Essa tese, entretanto, não é assimilada pelo Supremo Tribunal Federal e decisões de grau inferior que aí se seguem, que apenas admitem a responsabilidade estatal e não pessoal do agente perante o cidadão⁶³.

Parece prudente, portanto, que os acalorados debates que têm colocado na berlinda os males e os benefícios da ponderação, passem a considerar outros fatores, como os episódios de desvio de poder, praticados a título de uma mal compreendida discricionariedade, e os equívocos na assimilação dos princípios e da sua importância dentro do sistema.

Tais atos podem, ou não, configurar infração ao princípio da legalidade, tal

61 ATIENZA anota que “muchos errores de argumentación son en realidad errores de fundamentación”. ATIENZA, Manuel. **La guerra de las falacias**, p. 237.

62 STRECK, com a verve que lhe é peculiar, explora com grande esprituosidade os equívocos dos próprios Manuais que entram para o rol da bibliografia autorizada de concursos públicos e que servem de formação aos futuros juizes. STRECK, Lenio Luiz. De como a dogmática traiu o Direito. **Compreender direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp.185-199

63 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 327904, Relator Ministro Carlos Britto, julgado em 15/08/2006. **Diário de Justiça da União** 08/09/2006 - ATA Nº 28/2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1977953>>. Acesso em 6ago2015.

como prevê a Lei de Improbidade⁶⁴ em seu artigo 11⁶⁵, com sua interpretação pretoriana que se amolda a episódios de indesejado ativismo:

O desvio de poder pode ser aferido pela ilegalidade explícita (frontal ofensa ao texto da lei) ou por censurável comportamento do agente, valendo-se de competência própria para atingir finalidade alheia àquela abonada pelo interesse público, em seu maior grau de compreensão e amplitude. Análise da motivação do ato administrativo, revelando um mau uso da competência e finalidade despojada de superior interesse público, defluindo o vício constitutivo, o ato aflixe a moralidade administrativa, merecendo inafastável desfazimento⁶⁶.

O Superior Tribunal de Justiça, aliás, em mais de uma ocasião, decidiu que o magistrado é passível de responsabilização pela via da ação de improbidade administrativa, por não se enquadrar nos preceitos da Lei 1079/50⁶⁷, que não admite interpretação ampliativa⁶⁸. Entretanto, passou a manter o entendimento, na esteira de precedente do Supremo Tribunal Federal, de que essa não é tarefa para o juiz de primeira instância, mas afeta ao Tribunal com competência correccional.

Resta saber em que medida a independência do magistrado não será confundida com a ampla liberdade no manejo das fontes, de forma capaz de desvirtuar o sistema e ao mesmo tempo comprometê-lo em sua estrutura, criando sentenças que se mostrem *subversivas*.

Não haverá imunidade ao juiz, enquanto agente estatal, *quando e se*, resolver transformar a sua liberdade de decidir em puro arbítrio, o que não significa, insista-se, que não possa agir, dentro de critérios controláveis, inerentes ao agente, com certa margem de discricionariedade, sempre vinculada⁶⁹.

Confia-se, nessa linha, que os prognósticos se realizem dentro das perspectivas de autolimitação dos juízes, tão bem anotadas por Canotilho quando diz que esse princípio “continuará a ter sentido útil se com ele se quer significar

64 BRASIL. LEGISLAÇÃO. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União de 3 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em 6ago2015.

65 Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

66 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial 21.156-0-SP, reg. 2.0009144-0, j. 19.9.1994, rel. min. Milton Luiz Pereira. Diário de Justiça da União 10 de outubro de 1994, p.27100. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=21156&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=tru>>. Acesso em 6ago2015.

67 BRASIL. LEGISLAÇÃO. Lei n. 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. D.O.U de 12 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em 6Ago2015.

68 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL Nº 1.138.173 – RN. Diário de Justiça Eletrônico de 30/6/2015. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=1138173&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em 5Ago2015..

69 “O escalonamento é para a dogmática jurídica condição de unidade, que, por sua vez, garante ao ato interpretativo o respeito aos valores de segurança e de certeza. Conforme a tradição constitucionalista, sem essa unidade a constituição corre o risco de se tornar instrumento de arbítrio”. FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Introdução do estudo do direito. 7.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013, pp. 321:322

não a inadmissibilidade de juízos de valor na tarefa de interpretação concretização-constitucional (existentes em qualquer atividade interpretativa), mas a contenção da atividade dos tribunais dentro dos limites da função jurisdicional”⁷⁰. Isso implica, desde logo, *reflexão* sobre a respectiva pré-compreensão e *disciplina* na invocação dos elementos de interpretações valorativos.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constitucionalização do processo e o acesso à jurisdição como direito cívico tornaram concreta a concepção de uma técnica judicial capaz de preservar o Estado Constitucional de Direito e prevenir a arbitrariedade.

Diante dessa nova legislação, que parece impor os princípios constitucionais como motivação do “decisum” sob pena de nulidade absoluta, aos juízes competirá, em primeiro lugar, entender a estrutura principiologica como premissa habilitante ao trabalho que passarão a desenvolver.

A tomada de consciência dos limites da atividade jurisdicional e a compreensão da consistência das possibilidades jurídicas afastarão o arbítrio e permitirão que o Estado Constitucional de Direito não seja atingido em sua integridade.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ATIENZA, Manuel Rodrigues. **Curso de argumentación jurídica**. 1.edição. Madrid: Editorial Trotta S.A., 2013.

_____. **La guerra de las falacias**. Alicante: Librería Complas, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão, censura e controle de programação de televisão na Constituição de 88. **Revista dos Tribunais**. RTFasc.Cível. Ano 90. Volume 790, Ago2001,p.127-152.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6. ed. Tradução: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. *uridico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. Título original: *Teoria dell'ordenamento giuridico*.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30.edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2015.

BOUCAULT, Carlos Eduardo. **O perfil legislativo do direito de imprensa e sua inserção no Estado Democrático de Direito: conflitos hermenêuticos e práticas autoritárias do sistema brasileiro**. Arquivo Público do Estado e Universidade de São Paulo. Disponível em:<http://www.usp.br/proin/download/artigo/artigo_perfil_legislativo.pdf>. Acesso em:22jul2015

BRASIL. CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA. Código de Ética da Magistratura. Aprovado 70 CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição, p. 1309.

na 68ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional de Justiça, do dia 06 de agosto de 2008, nos autos do Processo nº 200820000007337. Publicado no DJU, páginas 1 e 2, do dia 18 de setembro de 2008

BRASIL. Legislação. Constituição de 1946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada pela Assembléia Constituinte. Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/9/1946, Página 13059 (Publicação Original). Diário Oficial da União - Seção 1 - 25/9/1946, Página 13319 (Republicação). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 21jul2015

BRASIL. LEGISLAÇÃO. Ato Institucional n. 5. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. DOU de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em:21jul2015.

BRASIL. LEGISLAÇÃO. Decreto-lei n. 7036, de 10 de novembro de 1944.(Revogado). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7036.htm>. Acesso em:21jul2015.

BRASIL. LEGISLAÇÃO. LEI No 5.869, DE 11 DE JANEIRO DE 1973. **Institui o Código de Processo Civil. D.O.U de 17.1.1973 e republicado em 27.7.2006.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm. Acesso em:2ago2015.

BRASIL. Legislação. Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. DOU de 17 de outubro de 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm>. Acesso em: 21jul2015

BRASIL. LEGISLAÇÃO. Lei n. 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.D.O.U de 12 de abril de 1950.Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em 6ago2015.

BRASIL. LEGISLAÇÃO.Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.Diário Oficial da União de 3 de junho de 1992. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em 6ago2015.

BRASIL. Lei n.13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, de 17 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 27mar.2015.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial 21.156-0-SP, reg. 2.0009144-0, j. 19.9.1994, rel. min. Milton Luiz Pereira. Diário de Justiça da União 10 de outubro de 1994, p.27100.Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=21156&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=tru>>. Acesso em 6ago2015

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL Nº 1.138.173 – RN. DJ-e 30/6/2015.Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=1138173&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em 5Ago2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 597.285. Plenário, 09.05.2012. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. **DJ Nr. 53 do dia 18/03/2014. Disponível em:**<<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=597285&classe=RE>>. **Acesso em 11fev2015.**

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Segunda Turma, AI 360.461-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 6-12-2005, DJE de 28-3-2008.Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1>>. Acesso em 19fev.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SÚMULA 382**, de 3 de abril de 1964. “A vida em comum sob o mesmo teto, “more uxorio”, não é indispensável à caracterização do concubinato”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_40>. Acesso em: 21 Jul 2015.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Edições Almeida, 2003.

CARBONELL, Miguel. *El neoconstitucionalismo: significado y nivel de análisis*. In: CARBONELL, Miguel (org). **El canon neoconstitucional**. Madrid: Editorial Trotta, 2010

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. Lava jato muda a Justiça e a advocacia. **Folha de São Paulo**. São Paulo, ano 95, n.31.530, p.A3, 31 jul 2015.

FERRAJOLI, Luigi. *Dodici questioni intorno a Principia juris*. In: ANASTASIA, Stefano (A cura di). **Diritto e democrazia nel pensiero di Luigi Ferrajoli**. 1ª ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2011.

_____. Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista. In Tradução de André Karan Trindade. In: _____; STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (orgs.) **Garantismo, Hermenêutica e (neo) constitucionalismo**. Um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução do estudo do direito**. 7.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. **O neoconstitucionalismo e o fim do estado de direito**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014 (série EDB).

HELLER, Hermann. Teoria do Estado, Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968. Título original : Staatslehre.

LUNO, Antonio Henrique Pérez. **Perspectivas e Tendências Atuais do Estado Constitucional**. Tradução de José Luis Bolzan de Moraes e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012 (sem título original no exemplar utilizado).

MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade. In: BRANCO, P. G. G.; COELHO, I. M.; MENDES, G. M. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**, 4 ed. rev. amp. Itajaí/SC: Univali, 2013, p. 65. *ebook* Disponível em: <<http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>>. Acesso em: 26 jun 2015.

PINO, Giorgio. **Interpretazione e “crisi” delle fonti**. 1.ed. Modena: Mucchi Editore, 2014

PIRES, Teresinha Inês Teles. A definição de justiça sob a perspectiva da teoria da integridade de Ronald Dworkin. In LOPES, Carla Patricia Frade Nogueira. SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva (Coord). **As faces da justiça: análise de teorias contemporâneas de justiça**. 1ª. d. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción**. Madrid: Trotta, 2007.

QUERIDO, Fabio Mascaro. Até onde Podemos? **CARTA MAIOR**. 05/2014. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Ate-onde-Podemos-/6/32362>>. Acesso em: 2 ago 2015.

RODRIGUES, Sandra Marinho. **A interpretação jurídica no pensamento de Ronald Dworkin: uma abordagem**. Coimbra: Almedina, 2005.

Sanchis, Luis Prieto. *El constitucionalismo de los derechos*. In: CARBONELL, Miguel(org). **Teoría del neoconstitucionalismo**. Madrid. Editorial Trotta, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16ed. São Paulo:Malheiros Editores, 1999.

_____. **Teoria do conhecimento constitucional**. 1.ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014.

STRECK, Lenio Luiz. Uma leitura hermenêutica das características do neoconstitucionalismo. In ENGELMAN, Wilson. ROCHA, Leonel Severo, STRECK, Lenio Luiz. **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do programa de Pós Graduação em Direito da Unisinos: mestrado e doutorado. n.10. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora; São Leopoldo: Unisinos, 2013.

_____. De como a dogmática traiu o Direito. **Compreender direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A jurisprudência como fonte do direito e o aprimoramento da magistratura. **Revista Brasileira de Direito Processual**. Belo Horizonte, ano 15, n. 59.

WOLKNER, Antonio Carlos. Pluralismo crítico e perspectivas para um novo constitucionalismo na América Latina. In: WOLKMER, Antonio Carlos e MELO, Milena Petters (org.). **Constitucionalismo Latino-Americano**. Tendências Contemporâneas. Curitiba: Juruá, 2013.

LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR NO SETOR DE MINERAÇÃO: UMA ANÁLISE DO CASO SAMARCO

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 14/01/2020

Juliana Campos Lopes

Centro Universitário FEI

<http://lattes.cnpq.br/7707349844185289>

Jacques Demajorovic

Centro Universitário FEI

<http://lattes.cnpq.br/9459149100534130>

RESUMO: O objetivo deste trabalho é discutir a licença social para operar (LSO) nos países em desenvolvimento com base no estudo de caso do rompimento da barragem de Fundão, da Samarco, a maior tragédia socioambiental do Brasil. Os procedimentos metodológicos incluem análise documental das matérias jornalísticas publicadas na mídia no período anterior ao rompimento e dos relatórios de sustentabilidade da empresa, bem como entrevistas com seus públicos de interesse. A análise de conteúdo foi empregada de forma a entender como os critérios determinantes da Licença Social para Operar, identificados na revisão da literatura, foram ou não confirmados no processo de gestão da Samarco. A partir da triangulação e análise dos dados coletados

constata-se que a Samarco seguiu alguns dos critérios determinantes da LSO como investimento na comunidade local. No entanto, foram encontradas contradições entre a prática da empresa e seus esforços de gestão da LSO, como o descumprimento da legislação em relação a aspectos de saúde, segurança e meio ambiente, bem como a falta de transparência em relação aos riscos de suas operações. Conclui-se que o processo parcial ou incompleto de LSO verificado no caso Samarco ampliou a dependência econômica da região e a vulnerabilidade da população local.

PALAVRAS-CHAVE: Licença Social para Operar, impacto socioambiental, risco, legitimidade, vulnerabilidade.

SOCIAL LICENSE TO OPERATE IN MINING: NA ANALYSIS OF THE SAMARCO CASE

ABSTRACT: The objective of this paper is to discuss the social license to operate (LSO) in developing countries based on the case study of the mining company Samarco, which dam called Fundão collapsed, causing the largest socio-environmental tragedy in Brazil. The methodological procedures include documentary analysis of journalistic articles published in the media prior to the dam collapse

and the company's sustainability reports, as well as interviews with its stakeholders. The content analysis was employed in order to understand how the determining criteria of the Social License to Operate, identified in the literature review, were confirmed or not in Samarco's management process. As result of this analysis, we found that Samarco followed some of the LSO's determining criteria as investment in the local community. However, we identified contradictions between the company's practice and its LSO management efforts, such as non-compliance with legislation regarding health, safety and environmental aspects, as well as lack of transparency regarding the risks of its operations. As conclusion, we found that a partial or incomplete LSO process, verified in the Samarco case, increased the economic dependence of the region and the vulnerability of the local population.

KEYWORDS: Social License to Operate, social and environmental impact, risk, legitimacy, vulnerability.

1 | INTRODUÇÃO

A maior articulação e o empoderamento das partes interessadas ampliou a variedade dos atores na governança, com a sociedade civil e as forças do mercado compartilhando regularmente responsabilidade de governança com o Estado (PRNO; SCOTT; SLOCOMBE, 2012). Para o setor de mineração, particularmente, este argumento se justifica, pois, apesar de sua importância para a atividade industrial, o setor de mineração está sujeito a elevado escrutínio da sociedade e críticas devido aos impactos negativos de suas operações (LAMONTAGNE, 2015). Nesse contexto, as empresas de mineração necessitam obter, além da licença formal, uma legitimação ou uma licença social para operar (LSO) que vai além das obrigações formais (MOFFAT; ZHANG, 2014; PRNO, 2013; SANTIAGO; DEMAJOROVIC, 2016).

Na análise do caso Samarco, chama a atenção o fato de que a licença social para operar era um elemento importante na estratégia de Sustentabilidade Empresarial. Segundo o Relatório Anual de Sustentabilidade da empresa (2014, p. 4), “por meio de uma conduta pautada no diálogo e transparência nas relações, a empresa conquistou a licença social para operar – ativo que ocupa lugar central em nosso Modelo de Sustentabilidade”, informa a publicação. Além disso, a empresa ocupava um papel de destaque no setor em relação a sua conduta, referendado por diferentes prêmios bastante conhecidos no meio empresarial empresarial como “Melhores e Maiores”, da Revista Exame, e Troféu Transparência, da SERASA/ANAFAC/FIPECAFI, em relação à divulgação de suas informações contábeis.

O presente trabalho parte da seguinte questão de pesquisa: considerando que a LSO integrava o modelo de sustentabilidade da Samarco, quais seriam as

limitações na aplicação desse conceito que ajudam a explicar as contradições entre o discurso da empresa e sua postura diante da maior tragédia sócio-econômico-ambiental do País?

Para tanto, o objetivo da pesquisa consiste em identificar as fragilidades no processo de LSO no contexto brasileiro com um estudo de caso sobre o rompimento da barragem de rejeitos da Samarco. Como objetivos específicos buscou-se: a) discutir os critérios determinantes da LSO no contexto internacional; b) analisar criticamente as possibilidades e limites da LSO em países em desenvolvimento; e c) aplicar os critérios determinantes da LSO em um estudo de caso na realidade brasileira, o caso Samarco.

Para alcançar estes objetivos, os procedimentos metodológicos incluíram análise documental do conteúdo publicado na mídia sobre a Samarco antes do rompimento da barragem de Fundão e os relatórios de sustentabilidade da empresa, além de entrevistas de campo com múltiplos stakeholders. A principal contribuição dessa pesquisa consiste em lançar luz sobre elementos ainda pouco explorados na literatura como a assimetria de informações nas relações da empresa com suas partes interessadas e suas implicações para situações de riscos envolvendo operações de grandes empreendimentos em países em desenvolvimento.

2 | REVISÃO DA LITERATURA

A aprovação e a ampla aceitação da sociedade para as empresas conduzirem suas atividades constroem a LSO, que não pode ser concedida pelas autoridades, pelas estruturas políticas ou pelo sistema legal (SOLOMON; KATZ; LOVEL, 2008). A licença social para operar é fundamental na construção do que Dave Baker, executivo da Newmont Gold, chamou de capital reputacional. “Trata-se de uma estratégia poderosa de gestão do negócio baseada no reconhecimento de que o que uma empresa faz em qualquer localidade a qualquer *stakeholder* irá contribuir para a sua reputação mundialmente” (JOYCE; THOMSON, 2000).

Estudiosos da LSO têm feito recomendações para sua obtenção e manutenção que incluem: a) a necessidade de comunicação antes e após a implementação do projeto, b) transparência na divulgação de informações, c) desenvolvimento de mecanismos de resolução de conflitos e d) processos culturalmente adequados de tomada de decisão (PRNO, 2013).

Joyce e Thomson (2000) foram os primeiros a elaborar uma teoria a partir do conceito com base em sua experiência prestando consultoria para empresas que perderam a licença social para operar. Com essa conceituação teórica, os autores conferiram respeitabilidade à LSO ao incorporá-la à estratégia do negócio e competitividade, conhecida como a teoria de dependência de recursos (BOUTILIER;

BLACK; THOMSON, 2012).

Boutilier, por sua vez, (2011) sistematizou um processo para ganhar e manter a licença social para operar. Segundo ele, primeiramente, as empresas devem identificar todos os grupos que podem afetar ou são afetados pelo projeto. O método de referência ou “*snowball*” ajuda nesse sentido. Em segundo lugar, devem ser conduzidas entrevistas com os *stakeholders* para ouvir suas preocupações, obter as colocações/*ratings* da licença social para operar e registrar a força do relacionamento com esses grupos. Em terceiro lugar, devem ser criados mapas de redes para mostrar quem está aliado com quem, quem é mais influente e que nível de licença social cada grupo de *stakeholders* concede. Em quarto lugar, deve ser desenvolvida uma estratégia para: a) endereçar as preocupações dos *stakeholders* com as mudanças que a companhia planeja e pratica; b) construir acordo em torno de objetivos compartilhados com a comunidade/rede; e c) construir apoio para o papel da mineração na prosperidade da comunidade.

Trabalhando juntos, Thomson e Boutilier (2011) estabeleceram quatro níveis de obtenção da Licença social para operar: retenção, aceitação, aprovação e identificação psicológica; e três critérios de fronteiras que os separam, definidos essencialmente pela forma como a comunidade percebe a companhia: limite de legitimidade, limite de credibilidade e limite de confiança, esquematizados abaixo:

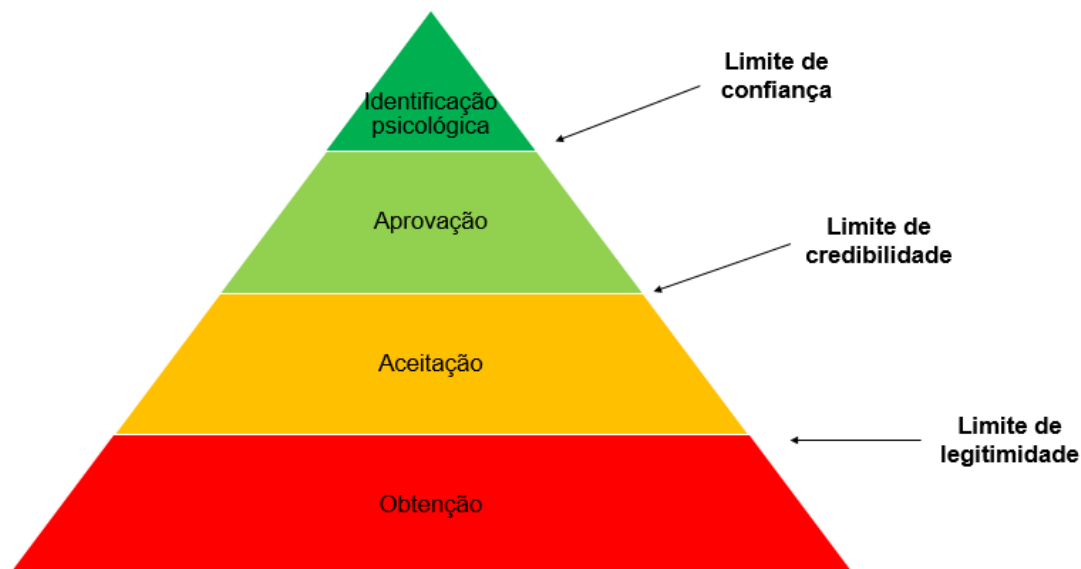


Figura 1: LSO

Fonte: Thomson e Boutilier, 2011

Os autores definem os componentes essenciais para cada uma das fronteiras, começando pela legitimidade que, segundo Knoke (1985), consiste na “aceitação do público em geral e das organizações relevantes para uma organização existir e exercer suas atividades de maneira eleita”. Na fase seguinte para conquista de

credibilidade, a transparência se mostra fundamental e “resulta da abertura de informação e tomada de decisão que demonstra como a companhia é consistente na maneira em que trata os distintos grupos”. Para ganhar credibilidade, portanto, as companhias devem cumprir promessas de curto prazo por meio de processos participativos para identificar as prioridades da comunidade que a companhia pode ajudar a realizar. Os autores também recomendam a verificação das declarações da companhia por uma terceira parte, bem como capacitar a comunidade para que ela desempenhe um papel regulador das atividades da empresa por meio de comitês por exemplo.

Segundo os autores, quando a empresa conquista a legitimidade e a credibilidade, é provável que a comunidade outorgue a licença social, que representa a ausência de risco sociopolítico e que a comunidade já não pode mais ser influenciada pela “retórica nós-contra-eles de movimentos anti-mineração” (BOUTILIER; THOMSON, 2011).

Em um estágio mais avançado de confiança, a comunidade – de boa vontade - se torna vulnerável às ações da companhia, pois o nível de confiança é tal que ela passa a crer que a companhia atua sempre pelos interesses da comunidade. Os autores defendem que, quando a comunidade percebe a empresa como totalmente confiável, existe um sentimento de copropriedade e a companhia se transforma em um membro da rede social da comunidade (THOMSON; BOUTILIER, 2011).

Em uma visão crítica desse modelo, Gaviria (2014) sugere que o estágio de copropriedade psicológica é “o melhor cenário possível para os gestores do risco social”. Acselrad e Pinto (2009) reforçam essa visão, argumentando que, ao responder parcialmente às carências de uma comunidade, “os programas de responsabilidade social se apresentam às empresas como meios idôneos para blindar e despojar as populações de sua própria capacidade crítica pela via da construção da docilidade na linha do que poderia ser considerado como uma política da resignação” (BENSON; KIRSCH, 2010).

Corroborando com essa linha de pensamento, Santiago (2016) conduziu estudos de caso em Minas Gerais no Brasil e concluiu que predominou uma Licença Social Para Operar instável devido à forte influência exercida pela vulnerabilidade social e dependência econômica. A principal diferença desses casos estudados em relação à literatura internacional existente até então consiste nos vazios institucionais – como o não atendimento de necessidades básicas que seriam responsabilidade do Estado e o baixo capital social das comunidades locais, tornando-as mais vulneráveis. Nesse contexto, a LSO tem baixa efetividade e se caracteriza por critérios de influência incompletos, sendo que a expectativa das partes interessadas se baseia na manutenção de empregos e demandas pontuais, sendo algumas delas de responsabilidade do Estado.

3 | METODOLOGIA

Considerando-se a transdisciplinaridade do objeto de estudo, optou-se por realizar uma pesquisa exploratória, usando a metodologia de estudo de caso que contribui para a identificação das características de um fenômeno, podendo estabelecer correlações entre variáveis, definir sua natureza, e determinar ou confirmar proposições de uma determinada teoria. (YIN, 2005)

Uma das fases importantes da aplicação desta técnica é a seleção apropriada do estudo de caso. Para Eisenhardt (1989), a singularidade do caso permite construir hipóteses sobre temas pouco pesquisados. O estudo de caso analisou a maior tragédia sócio-econômico-ambiental do Brasil que ocorreu na região de Mariana, Minas Gerais, com o rompimento da barragem de rejeitos da empresa de mineração Samarco, que tem como controladoras as multinacionais Vale e BHP Billiton.

Para fins de pesquisa, delimitou-se a unidade de análise ao Alto Rio Doce, região onde se deflagrou o rompimento da barragem e também a mais rural dentre os municípios atingidos. As entrevistas, assim como a visita de campo, concentraram-se no distrito de Bento Rodrigues, mas também foram realizadas entrevistas em uma visita a Barra Longa.

Para coleta de dados utilizou-se pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas. Foram analisados uma vasta gama de artigos acadêmicos, publicações de órgãos nacionais e internacionais sobre licença social para operar e os impactos das atividades minerárias. Na sequência, iniciou-se o trabalho empírico com a seleção de matérias jornalísticas publicadas sobre a Samarco sobre temas-chaves definidos com base nos critérios determinantes da LSO identificados na revisão da literatura, tendo como principais referências os trabalhos Thomson e Boutillier (2011) e Santiago (2016). O objetivo dessa análise foi identificar as percepções sobre as relações da Samarco com a comunidade e elementos de análise para orientar o trabalho de campo na condução das entrevistas semiestruturadas que serão realizadas na etapa posterior. Foram analisadas 81 matérias publicadas em veículos locais e regionais entre os anos de 2007 e 2015 sobre a Samarco, suas relações e impactos nas comunidades locais em que operava. Buscou-se nas matérias relações – quando havia – com critérios determinantes da LSO. Complementou-se a análise documental com a leitura dos relatórios de sustentabilidade, de 2005 a 2014, com objetivo de identificar também neste material elementos que se relacionassem aos fatores determinantes da LSO a fim de entender a evolução da importância desta variáveis nos relatórios.

A terceira fonte de coleta de dados consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas, a partir da identificação de *stakeholders* a fim de identificar o nível de LSO obtido pela Samarco junto à comunidade. Um total de 17 entrevistas

foram realizadas, incluindo moradores (12), representantes da Prefeitura (1), Representante do Ministério Público (1), representante da Arquidiocese (1), Samarco (1) e ONG (1).

Como estratégia de análise, optou-se pela análise de conteúdo, que se mostrou adequada para o estudo em questão, pois permite a decomposição do discurso e identificação de unidades de análise ou grupos de representações para uma categorização dos fenômenos, a partir da qual se torna possível uma reconstrução de significados que apresentem uma compreensão mais aprofundada da interpretação de realidade do grupo estudado (SILVA *et al.*, 2011). Segundo os autores, o método da análise de conteúdo aparece como uma ferramenta para a compreensão da construção de significado que os atores sociais exteriorizam no discurso, corroborando para o objetivo desta pesquisa.

4 | RESULTADOS

O primeiro insumo para a análise de conteúdo foi o conjunto de matérias jornalísticas sobre a empresa e suas relações com a comunidade publicadas entre 2007 e 2015. Entre os aspectos observados das reportagens selecionadas, chama atenção o predomínio de matérias favoráveis à empresa.

O primeiro ponto a se destacar é a ampla predominância de reportagens que enaltecem aspectos positivos da empresa para sua comunidade, assim como qualidades do seu processo de gestão favorecendo uma elevada preocupação com as questões socioambientais. No total, 58 das 81 matérias publicadas tinham caráter favorável à imagem da empresa. Identificou-se ainda 14 matérias que apresentaram uma abordagem neutra, nem favorecendo, nem desfavorecendo a imagem e reputação da companhia e apenas 9 que enfatizam aspectos negativos das operações da Samarco. Considerando os resultados alcançados, a categoria que apresentou o maior número de recorrências foi a que engloba os impactos econômicos, ambientais e sociais. Nesse aspecto, a categoria de análise que apresentou o maior equilíbrio entre os conteúdos abordados, resultando em 13 reportagens favoráveis, 10 neutras e 8 contrárias. Os temas mais citados interpretados como positivos nas matérias jornalísticas foram: investimento para o aumento da capacidade produtiva da empresa, compensação financeira pela exploração e investimentos em capacitação profissional da mão-de-obra local. Já com relação aos aspectos negativos predominaram ora os impactos dos minerodutos da companhia no abastecimento de água, uma vez que dependiam de grandes volumes de recursos hídricos para escoar os minérios, ora a contaminação do rio causada pelo rompimento de um dos minerodutos da empresa. Um conteúdo considerado positivo frequentemente apresentado nas matérias relacionou-se a

diversos reconhecimentos e prêmios recebidos pela empresa, tais como Melhores e Maiores, da Revista Exame, Marcas mais prestigiadas, do Jornal Estado de Minas, e Troféu Transparência em relação à divulgação de suas informações contábeis, da Serasa/Anafac/Fipecafi.

Em seguida, buscou-se nas matérias selecionadas indícios dos critérios determinantes da LSO, identificados na revisão da literatura e apresentados a seguir:

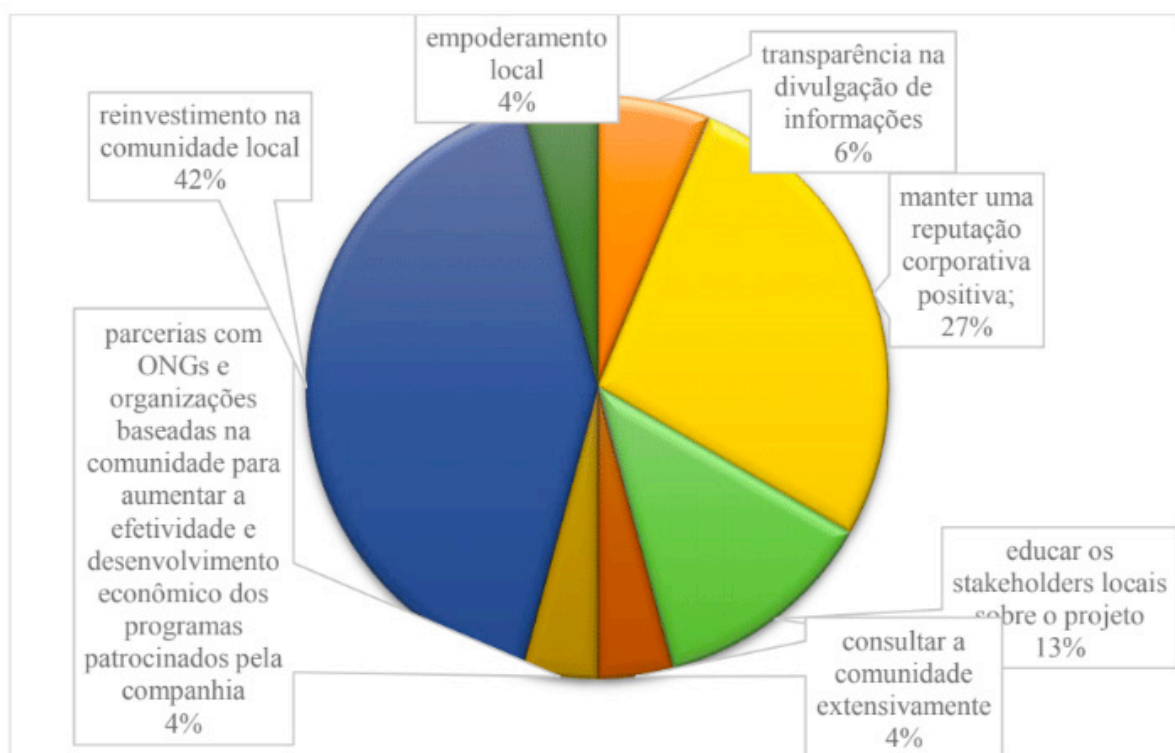


Figura 3: Critérios determinantes da LSO identificados na análise das matérias

Fonte: Autores

Conforme as proposições de Nelsen e Scoble (2006), Joyce e Thomsom (2000) e Thomson e Boutilier (2011), existem 11 fatores críticos para obter uma licença social. Desse total, a presente análise identificou 7 destes critérios. O fator mais presente foi o “Reinvestimento na comunidade local”, com 42%, por meio de projetos socioambientais em três eixos temáticos: capital humano, educação ambiental e geração de renda. O segundo fator crítico da LSO mais recorrente foi “Manter uma reputação corporativa positiva”, com 27%, evidenciado pelos inúmeros prêmios recebidos pela companhia. Outro fator cuja ocorrência se mostrou significativa foi “educar os stakeholders locais sobre o projeto”, identificado em 13% das matérias. Também foram encontradas citações sobre a Transparência na divulgação das informações (6%), parceria com ONGs e organizações baseadas na comunidade, consulta extensiva à comunidade (4%) e empoderamento da

comunidade local (4%). A partir dos resultados alcançados pela análise de conteúdo, infere-se que um número significativo dos pilares da LSO se encontra referenciado pelas reportagens. Foi igualmente realizada a análise de conteúdo dos relatórios da Samarco disponíveis de 2005 a 2014, observando as palavras mais frequentes de maneira geral e também a partir de palavras-chaves associadas aos critérios determinantes da licença social para operar.

Seguiu-se o mesmo processo para análise dos relatórios de sustentabilidade da empresa. A figura a seguir mostra a evolução dos fatores determinantes da LSO nos relatórios de sustentabilidade de 2005 a 2014:

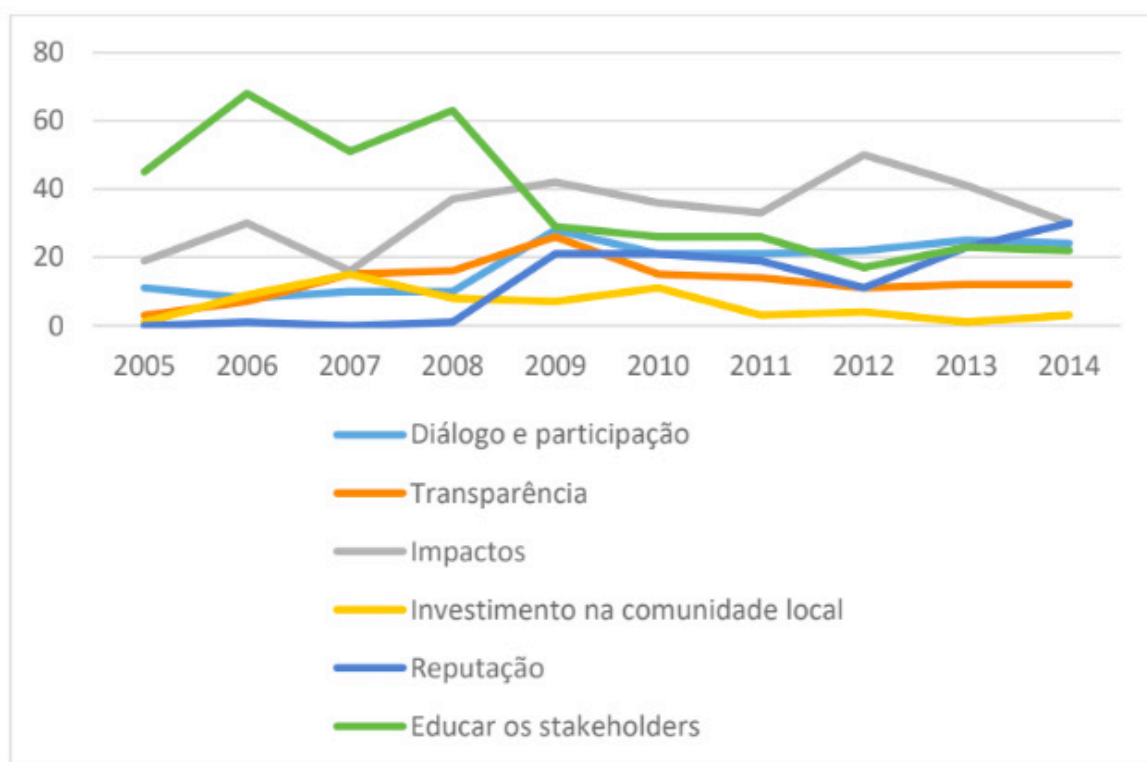


Figura 4: Evolução dos fatores determinantes da LSO nos Relatórios de Sustentabilidade

Fonte: autores

Notam-se evidências da licença social como ferramenta de gestão do risco social, conforme identificado na literatura (ACSELRAD, 2000; GRAVIRIA, 2014; SANTIAGO, 2016). Os indícios nesse sentido podem ser observados à medida que a questão de reputação cresce em importância no relato da companhia. Se, em 2005, não havia nenhuma menção à reputação, em 2014 essas citações chegam a 30. No relatório de 2011, a empresa faz menção à “Plataforma de Reputação da Samarco”, desdobramento da pesquisa realizada junto a suas partes interessadas aplicando a Metodologia RepTrak™ Deep Dive, do Reputation Institute, cujo resultado indicou que a mineradora possuía reputação “forte” junto aos seus públicos de relacionamento. Segundo indicado no relatório de sustentabilidade da

empresa, esse estudo tinha como objetivo apontar “as oportunidades para impactar positivamente a reputação e os riscos que devem ser gerenciados”.

Esta preocupação com a reputação e a LSO como instrumento de minimização de risco aparece também nas entrevistas. Segundo, o representante da Samarco, a aplicação dos princípios da LSO minimizou conflitos, com medidas de gestão de risco social e cuidado com os direitos humanos que ajudaram a empresa a manter o diálogo com as comunidades nesses momentos difíceis.

Apesar da revolta da comunidade, conseguimos continuar estabelecendo uma relação de confiança e construir soluções de resposta humanitária junto com as lideranças comunitárias. Três dias depois eu estava utilizando uniforme da própria empresa lá na região. Em outros casos isso seria impensável, o nível de conflito, de violência seria muito grande. A comunidade percebeu que a empresa, apesar de tudo que ocorreu, estava ali querendo resolver, se comprometendo e buscando uma solução para tratar das questões. (Representante da Samarco)

Entrevistas com moradores de Bento Rodrigues afetados pela ruptura da represa mostram que, de fato, a Samarco alcançou um alto grau de confiança da comunidade, com características do que Thomson e Boutilier (2011) classificaram como sendo o nível mais alto de licença social para operar, em que há identificação psicológica com o projeto ou a empresa.

Nós acreditávamos neles. Eles nos deixavam muito seguros. Nós nunca teríamos imaginado que a represa entraria em colapso. Eles costumavam ir ao meu restaurante, conversar conosco. Eles estavam presentes nas festas. Apoiava nossas festa, a Nossa Senhora das Mercês e de São Bento. (Moradora de Bento Rodrigues)

No entanto, observa-se em muitos depoimentos o sentimento de desapontamento em relação a empresa, na qual os atingidos depositavam muita confiança. A razão dessa frustração gira em torno da omissão por parte da mineradora dos problemas na barragem que já tinham sido constatados antes de seu rompimento – como demonstrou a investigação da força-tarefa montada pelo Ministério Público para apurar as causas da tragédia (O ESTADO DE S. PAULO, 2016).

Lá dentro, da área deles, eles lutavam tanto por segurança, porque eles não se preocuparam com a gente aqui fora? Se existia um risco, a primeira coisa seria comunicar a comunidade de Bento. Não importa se [a barragem] ia estourar ou não, mas pelos menos eles tinham que nos avisar. Mas nem isso eles fizeram. (Morador de Bento Rodrigues).

Essa postura entra em choque com o discurso da empresa alicerçado no diálogo e na transparência, observado tanto nos relatórios de sustentabilidade e quanto nas matérias jornalísticas. Outros elementos contraditórios também chamam a atenção, como a questão da assistência prestada aos atingidos após a tragédia. A empresa afirma em entrevista que sua ação foi além das exigências legais e cita como boas práticas medidas que resultaram de intervenções do Ministério Público.

5 | CONCLUSÕES

Embora a temática da LSO ganhe espaço crescente nos debates sobre o papel de controle social sobre empreendimentos de elevado impacto socioambiental, o caso Smarco indica os limites do uso desta estratégia em países em desenvolvimento.

O diálogo, a transparência, a consulta, a gestão de riscos e os investimentos locais foram frequentemente mencionados nos documentos da empresa analisados. Entrevistas revelaram que a empresa atingiu altos níveis de credibilidade e confiança e a LSO foi concedida nos termos do modelo Thomson e Boutilier (2011). A Samarco era considerada um membro genuíno da rede social da comunidade. No entanto, encontramos, neste caso, um processo de incompleto, uma vez que os esforços de gestão da LSO priorizaram o monitoramento da percepção da imagem e reputação da empresa junto a seus diferentes *stakeholders* (ACSELRAD, 2000; GAVIRIA, 2014). Os investimentos na área de desenvolvimento socioinstitucional tampouco promoveram o empoderamento das comunidades para minimizar a relação de dependência econômica ou reduzir a vulnerabilidade social. Além disso, tais níveis de confiança e dependência econômica do município encobriram riscos ambientais, sociais e econômicos, aumentando a vulnerabilidade da população e da comunidade local. Nesse contexto, os resultados do presente trabalho corroboram os argumentos de Acselrad e Pinto (2009) e de Benson e Kirsch (2010), segundo os quais a LSO pode atender mais os interesses das empresas do que da comunidade, na medida em que seus programas socioambientais e compensatórios enfraquecem a capacidade crítica dos grupos locais e contribuem para uma política de resignação no lugar de um processo de legitimação.

No entanto, as limitações da LSO apontadas nesse trabalho não minimizam o seu papel em países em desenvolvimento, mas chamam a atenção para a necessidade de que esse conceito também seja estudado desde a perspectiva dos grupos de interesse que sofrem os impactos e impactam as atividades da companhia e não o contrário. Sendo assim, existe um papel ainda subestimado da LSO que consiste em sua aplicação como instrumento de controle social, o que depende do empoderamento efetivo das comunidades locais e da sociedade civil organizada. Esse seria um contraponto para minimizar a assimetria de poder nas relações das comunidades locais e sociedade civil organizada com as empresas e também com o governo, podendo daí emergir novos modelos de governança que proporcionem melhor equilíbrio de benefícios econômicos, sociais e ambientais na já desgastada agenda de sustentabilidade.

REFERENCIAS

- ACSELRAD, Henri; PINTO, Raquel G. A gestão empresarial do “risco social” e a neutralização da crítica. **Revista Praia Vermelha**, v. 19, n. 2, p. 51-64, 2009.
- BENSON, P.; KIRSCH, S. Capitalism and the politics of resignation. **Current Anthropology**, v. 51, n. 4, p. 459-486, 2010.
- BOUTILIER, R. G.; BLACK, L.; THOMSON, I. From metaphor to management tool: How the social license to operate can stabilise the socio-political environment for business. **International mine management 2012 proceedings**, p. 227-237, 2012.
- EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**, 1989.
- GAVIRIA, Edwin Muñoz. A “licença social para operar” na indústria da mineração: uma aproximação a suas apropriações e sentidos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 17, n. 2, p. 138-154, 2015.
- GUNNINGHAM, Neil; KAGAN, Robert A.; THORNTON, Dorothy. Social license and environmental protection: why businesses go beyond compliance. **Law & Social Inquiry**, v. 29, n. 2, p. 307-341, 2004.
- HOWARD-GRENVILLE, J.; NASH, J.; COGLIANESE, C. Constructing the license to operate: Internal factors and their influence on corporate environmental decisions. **Law and Policy**, v. 30, n. 1, p. 73-107, 2008.
- JIJELAVA, D.; VANCLAY, F. Legitimacy, credibility and trust as the key components of a social licence to operate: An analysis of BP’s projects in Georgia. **Journal of Cleaner Production**, v. 140, p. 1077-1086, 2017.
- JOYCE, S.; THOMSON, I. Earning a Social Licence to Operate : Social Acceptability and Resource Development in Latin America Social Risk. Latin America Sources of Social Risk. **The Canadian Mining and Metallurgical Bulletin**, v. 93, n. 1037, p. 1-9, 2000.
- KNOKE, D. The political economies of associations. **Research. Political Sociology**, v. 1, n. 1, p. 211-242, 1985.
- LAMONTAGNE, Annie. A configuração institucional da responsabilidade social empresarial nas relações capital/trabalho: empresas multinacionais de mineração no Brasil e no Canadá. 2015. 248 f., il. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)— **Universidade de Brasília**, Brasília, 2015.
- MOFFAT, K.; ZHANG, A. The paths to social licence to operate: An integrative model explaining community acceptance of mining. **Resources Policy**, v. 39, n. 1, p. 61-70, 2014.
- NELSEN, J.; SCOBLE, M. Social license to operate mines: Issues of situational analysis and process. **Department of Mining Engineering**, University of British Columbia, Vancouver, n. February, 2006.
- PRNO, J. An analysis of factors leading to the establishment of a social licence to operate in the mining industry. **Resources Policy**, v. 38, n. 4, p. 577-590, 2013.
- PRNO, J.; SLOCOMBE, D. S. Exploring the origins of “social license to operate” in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories. **Resources Policy**, v. 37, n. 3, p. 346-357, 2012.
- SAMARCO. Relatório de Sustentabilidade 2014. Disponível em: <http://www.samarco.com/wp-content/uploads/2016/08/2014-Relatorio-Anual-de-Sustentabilidade.pdf>. Acesso em: 01 maio 2017, 14:30:30.

SANTIAGO, A. L.; DEMAJOROVIC, J. Social license to operate: A case study from Brazilian mining industry. **Latin American Journal of Management for Sustainable Development**, v 3 p 19-34. 2016.

SANTIAGO, A. L. Licença social para operar relacionamento da empresa com a comunidade local: critérios de influência para a concessão da LSO. Um estudo de caso da mineração brasileira. 2016. 318 f., il. Tese (Doutorado em Administração de empresas)—**Centro Universitário FEI**, São Paulo, 2016.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. Ad. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 7, n. 1, 2011.

SOLOMON, F.; KATZ, E.; LOVEL, R. Social dimensions of mining: Research, policy and practice challenges for the minerals industry in Australia. **Resources Policy**, v. 33, n. 3, p. 142–149, 2008.

THOMSON, I. & BOUTILIER, R. G. Social license to operate. In P. Darling (Ed.), **SME Mining Engineering Handbook**. 2011.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. ZAHEER, SRILATA; ALBERT, STUART; ZAHEER, AKBAR. Time scales and organizational Theory. University of Minnesota. **Academy of Management**. 1399. Vol. 34, No. 4. 725-741. 1999.

ZHANG, A. et al. Understanding the social licence to operate of mining at the national scale: A comparative study of Australia, China and Chile. **Journal of Cleaner Production**, v. 108, p. 1063–1072, 2015.

GOBERNANZA EN LOS ESTADOS CONSTITUCIONALES: ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA EL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS QUE PERSIGUE LA GOBERNANZA

Data de aceite: 20/02/2020

Fernando Arcila Castellanos

Maestrando en Ciencia Jurídica por la UNIVALI,
Maestrando en Derecho Público por la
Universidad de Caldas-Colombia, Especialista
en derecho administrativo por la Universidad
Externado de Colombia. Abogado Universidad
de Manizales, Personero Municipal de Villamaría
Caldas- Colombia.

E-mail: fernandoarcilac@hotmail.com.

RESUMEN: El presente artículo tiene como objeto analizar el papel de las sentencias de Estado de Cosas Inconstitucional y cuál puede ser su aporte dentro de los procesos que se adelantan al interior de la Gobernanza; así mismo, determinar si la labor que adelanta el Tribunal Constitucional es útil en el alcance de los principios de la buena Gobernanza. La metodología empleada fue lógico-inductiva, a través de investigación bibliográfica. Se encontró que el Tribunal Constitucional, si bien, a través de las sentencias de Estado de Cosas Inconstitucional en algunas ocasiones no logra superar esos problemas estructurales y sistemáticos de desigualdad al interior de los Estados, esa figura es relevante por cuanto mas allá de generar estrategias que

buscan superarlas, en primera medida logra identificarlas, lo cual es un gran aporte a las políticas de Gobernanza. Institución que quizás cuenta con mayores herramientas para erradicarlas.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza; Gobierno; Estados Constitucionales, Tribunal Constitucional, Estado de Cosas Inconstitucional.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the role of State Sentences of Unconstitutional Things and what their contribution may be within the processes that are advanced within the Governance; likewise, determine if the work carried out by the Constitutional Court is useful in reaching the principles of good governance. The methodology used was logical-inductive, through bibliographic research. It was found that the Constitutional Court, although, through the State Sentences of Unconstitutional Things, sometimes fails to overcome these structural and systematic problems of inequality within the States, that figure is relevant because beyond generating strategies They seek to overcome them, in the first place they are able to identify them, which is a great contribution to the governance policies. Institution that perhaps

has greater tools to eradicate them.

KEYWORDS: Governance; Government; Constitutional States, Constitutional Court, State of Things Unconstitutional.

1 | INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es investigar si el Estado de Cosas Inconstitucional, que es una figura Colombiana, es una herramienta útil para la políticas de la Gobernanza.

El Problema consiste en que los Gobiernos con la intención de obtener desarrollo económico, no han prestado atención a los problemas de desigualdad que se generan al interior de sus Naciones, por lo cual surge la pregunta. ¿Cómo la institución de Estado de Cosas Inconstitucional puede llegar a ser una herramienta útil para el alcance de los objetivos que persigue la Gobernanza?

Razón, por la cual, el artículo se desarrolla en 3 ítems. El primero trata como la Gobernanza tiene cabida en los Estados Constitucionales y en qué medida logra desarrollar los principios generales del derecho contenidos en la mayoría de las Constituciones modernas.

En el segundo ítem se hace referencia al papel que juega el Tribunal Constitucional dentro de un concepto de Gobernanza y las contribuciones que hace desde el ejercicio de su función.

Y por último, como la institución de Estado de Cosas Inconstitucional puede coadyuvar en los objetivos trazados por la Gobernanza.

El artículo cierra con las consideraciones finales en las cuales son presentados puntos conclusivos que se destacan y se incentiva a los académicos y a los mismos actores de la Gobernanza a dar una mirada a la institución de Estado de Cosas Inconstitucional.

En cuanto a la metodología empleada, en la fase de investigación fue el método inductivo, en la fase de tratamiento de datos el método cartesiano y la relatoría de los resultados expuestos en este artículo fue desarrollada con base lógica-inductiva.

En las diferentes fases de la investigación fueron utilizadas las técnicas referentes, de categorías conceptuales y de investigación bibliográfica.

2 | GOBERNANZA EN LOS ESTADOS CONSTITUCIONALES

En la actualidad se entiende el constitucionalismo de una manera diferente, como consecuencia de la positivización en el ámbito constitucional de los principios generales del derecho, sobre todo a partir de lo que se conoce como Estado Social de Derecho. Esa migración de los derechos infra constitucionales como aquellos

provenientes del Derecho Internacional, son ahora el fundamento de constituciones contemporáneas, como ocurre con la Constitución Brasileira de 1988¹.

Este tipo de principios generales que tuvieron su proceso de concepción en lo que se conoce como la modernidad, tienen un tratamiento que se torna similar, en cuanto a su aplicación y desarrollo al interior de los Estados Constitucionales, como quiera que las demandas transnacionales cada vez toman más fuerza incluso sobre el derecho interno.

Las demandas y las discusiones gubernamentales no se están limitando exclusivamente a temas económicos, la sociedad, las instituciones y los mismos Estados han entendido que los problemas que nos atañen son mucho globales, y que si bien los temas de globalización no deben quedarse en el camino, estos no pueden tener mayor relevancia que aquellos que involucran al ser humano y su entorno, así como lo señalan Marcos Leyte y Pablo Cruz:

Para evitar equívocos de fundo meramente ideológico, certamente que se faz necessário afirmar que as demandas transnacionais não tratam somente de questões relacionadas com a globalização econômica como alguns autores pretendem, e sim com fundamentais questões relacionadas com a sobrevivência do ser humano no planeta².

Por tanto, no es dable entender las constituciones como simples ideales, o anhelos de una sociedad, como quiera que la fuerza vinculante de la constitución garantiza la conservación del ordenamiento jurídico. Esa consolidación constituye una sólida teoría de la supremacía de la constitución, de la defensa del carácter normativo de los principios allí contenidos, la eficacia de los derechos fundamentales, de su interpretación y del reconocimiento que el aparato judicial concretiza esos derechos³.

Es allí donde se habla de la necesidad de un Tribunal Constitucional que se encargue de esa tarea, por lo tanto “El tribunal constitucional actúa en su sentido primigenio de defensor y órgano de garantía de la Constitución”⁴.

En esa medida, José da Silva señala que los principios constitucionales en la actualidad:

Constituem-se em normas que fundamentam e sustentam o sistema, as pautas supremas e basilares do ordenamento jurídico de uma dada sociedade. Não som meros programas ou linhas sugestivas às ações do Poder Público ou dos cidadãos, mas sim as vinculam e direcionam, porquanto dotados de eficácia jurídica vinculante⁵.

1 Da Silva, José Sérgio. **Constitucionalismo em Mutação. Sobre o neoconstitucionalismo e a teoria dos princípios constitucionais**. Rio do Sul, Ponta Grossa Lima: Editorial Capa: Nova letra Gráfica e Editora. 2013. p. 45.

2 Leite, Marcos e Cruz, Paulo Márcio. **O judiciário e o discurso dos direitos humanos. O fenômeno dos “Novos” Direitos Fundamentais e as Demandas Transnacionais**. Recife: Editorial Universitária da UFPE. 2011.p. 266.

3 Da Silva, José Sérgio. **Constitucionalismo em Mutação. Sobre o neoconstitucionalismo e a teoria dos princípios constitucionais**. p.p. 46-48.

4 Montilla, José A. **Minoría Política & Tribunal Constitucional**. Madrid: Editorial Trotta. 2002. p.3.

5 Da Silva, José Sérgio. **Constitucionalismo em Mutação. Sobre o neoconstitucionalismo e a teoria dos**

El poder público en principio se encuentra representado por las instituciones de las cuales hace parte el Gobierno. De acuerdo con Alcindo Gonçalves Gobierno se define de la siguiente forma:

O conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de determinada sociedade, e preciso porem, acrescentar que o poder de governo, sendo habitualmente institucionalizado, esta totalmente associado a noção de Estado (Levi, 1993, p. 533)⁶

Sin embargo, ante problemas estructurales y sistemáticos, especialmente los que tienen que ver con la garantía de los principios constitucionales, la erradicación de las desigualdades y la superación de los estados de vulnerabilidad de algunos grupos poblacionales, los Gobiernos han sido insuficientes en garantizar que dichas políticas tengan la suficiente eficacia, por tanto a nivel global se ha venido hablando de otro tipo de noción llamada Gobernanza.

Esta expresión surgió a partir de finales de la década de 1980, básicamente para designar actividades que generaran reglas de juego encaminadas a garantizar que un mundo conformado por Estados, se gobiernen sin que dispongan de un Gobierno central, actividades que también involucran actores de la sociedad civil, más allá de gobiernos nacionales e internacionales⁷.

Para José Eli Da Vega a Gobernanza se ocupa especialmente en tres temas centrales: “Em suma, há três questões essenciais no debate sobre a governança global do desenvolvimento: a das desigualdades, a das tendências de mudança, e a da sua própria arquitetura organizacional”⁸

Los Estados al ocuparse de otros temas como los económicos, de desarrollo y de emprendimiento, entre otros, ha permitido que las distancias entre grupos vulnerables crezcan cada día más, y con ello aumenten las desigualdades, desconociendo con esto que garantizar lo uno puede conllevar a lo otro, tal y como lo explica Ricardo Abramovay de la siguiente manera:

Por mais que avance a inovação e por mais generosos que sejam os programas de transferência de renda aos mais pobres, se não houver limites na desigualdade de renda, e acesso a bens e serviços e, sobretudo, limites na desigualdade que marca o uso dos recursos materiais, da energia e da ocupação do espaço carbono, se esse limite não atingirá segmentos de maior renda e maior poder, será impossível a convivência entre o avanço no combate à pobreza e a manutenção dos serviços ecossistêmicos dos quais dependem as sociedades humanas⁹

Lo anterior va en contravía de aquellos principios contenidos en los Estados Constitucionales, quienes en sus cartas magnas promulgan fundamentos tendientes a erradicar la pobreza y la marginalización y las desigualdades sociales, así como

principios constitucionais. p. 49.

6 Fontoura, José Augusto e Gonçalves, Alcindo. **Governança Global e Regimes Internacionais.** São Paulo: Editorial Casa de Ideias. 2011. p.43.

7 Da Veja, José Eli. **A desgovernança mundial da sustentabilidade.** São Paulo: Editorial 34 Ltda. 2013. p.13.

8 Da Veja, José Eli. **A desgovernança mundial da sustentabilidade.** p.13.

9 Abramovay, Ricardo. **Muito Além da Economia Verde.** São Paulo: Editorial Abril. 2012.p.p. 182-183.

garantizar el principio de la dignidad humana, como es el caso de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988.¹⁰

Algunas instituciones del Estado ante tal situación han comenzado a jugar un papel importante en esas políticas de buena Gobernanza, es el caso de los Tribunales Constitucionales, quienes a partir de algunas decisiones han buscado superar esas desigualdades y garantizar los derechos a distintos grupos de los que no se ha ocupado el Estado.

3 | EL PAPEL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FRENTE A LA GOBERNANZA

Es importante conocer primero como surgió el Tribunal Constitucional que no sólo se encarga de defender las garantías y los derechos sino también de conservar la integridad de la Constitución.

Para eso, según Montilla el surgimiento del Tribunal Constitucional en Europa tiene unos antecedentes remotos a finales del siglo XIX, en donde fungía como instancia arbitral frente a los conflictos suscitados entre los poderes estatales, de suerte que, eran órganos con antecedente de modelo americano, es decir, con una vinculación exclusiva a la protección de afectaciones de carácter particular¹¹.

A manera de ejemplo, podemos observar como en Suiza se impugnaba ante el Tribunal Federal las normas y actos de los cantones, por tanto coexistía con el control concentrado, un control difuso sobre el derecho cantonal a cargo de todos los jueces y tribunales a partir de lo resuelto en el derecho federal¹².

A partir de la postguerra nació en estricto sentido lo que se conoce como el sistema constitucional europeo, empezando en 1920 en Checoslovaquia y Austria, continuando en España en 1931, sin dejar de destacar lo acaecido en Alemania donde tuvo lugar el más interesante debate de *quién debe ser el defensor de la Constitución* protagonizado por Kelsen y Smith, en el que se haría participe casi toda la doctrina de época. Con ciertos matices en cada uno de estos países, el sistema europeo se caracterizó por la existencia de un órgano jurisdiccional específico, con una autentica función constitucional y cuyas decisiones producían efectos de carácter general y hacia el futuro sobre la validez o no de la norma sometida al control.¹³

Según Botero desde mucho antes de lo que se cree en América Latina ya

10 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a EC n. 91/2016. Portal do Senado Federal: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acesso em: 2 outubro. 2018.

11 Montilla, José A. **Minoría Política & Tribunal Constitucional**. p. 49

12 Julio, Alexei. **Las Ramas ejecutiva y judicial del poder público en la Constitución Colombiana de 1991**. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.2003. p. 7

13 Julio, Alexei. **Las Ramas ejecutiva y judicial del poder público en la Constitución Colombiana de 1991**. p. 8.

había ejercicios diferentes a los europeos sobre la vivencia de la constitución¹⁴.

La Corte Constitucional Colombiana en sentencia T-406 de 2002¹⁵, señaló que en el escenario de un Estado Social de Derecho, la ley tiene importancia frente a los principios y las sentencias judiciales, ya que el derecho al no ser capaz de prever todas las circunstancias fácticas debe contar con criterios finalistas (principios) y soluciones concretas (juez), el papel de este último cobra importancia en la intención de obtener efectividad y validez de los contenidos de la carta, también en lo que respecta al control y los límites que este ejerce sobre el poder del ejecutivo y la función legislativa. El juez por ende determina el sentido político de la constitución a través de su interpretación, sus principios y las normas, creando derecho. Todo ello dirigido a generar una buena gobernanza en favor de los asociados.

La buena gobernanza según Alcindo Gonçalves se encuentra al servicio de alcanzar objetivos tales como la promoción de los derechos humanos, la defensa del medio ambiente y la valorización de la democracia. Toda esa construcción se dirige a los Estados Nacionales, especialmente aquellos en desarrollo, a través de la participación de otros actores y agentes no estatales. Al aplicar los mecanismos de gobernanza, se puede lograr que los problemas sociales y económicos sean superados, o al menos sean minimizados ostensiblemente, disminuyendo las situaciones de pobreza y miseria, mejorando el acceso a los servicios de salud y educación, disminuyendo así la violencia para que aumenten en los países la libertad, la justicia, y la equidad¹⁶.

El papel del Tribunal Constitucional puede contribuir de una manera importante al concepto de buena gobernanza, toda vez que este se erige como una institución de control y de límites al poder, en busca de hacer efectiva la prevalencia y supremacía de la Constitución, haciendo realidad los principios y preceptos allí contenidos.

En ese escenario surge de manera oportuna la posibilidad de hablar de una institución que desde el año de 1997 viene adoptando la Corte Constitucional Colombiana en sus decisiones, que han sido adoptadas por varios Tribunales Constitucionales no sólo de Latinoamérica, sino también por parte de otros países fuera del continente. Figura que precisamente busca: en primer lugar, la identificación de algunas de esas desigualdades y en segundo orden, emanar órdenes al Gobierno, y a todas las instituciones públicas y en ocasiones privadas, para que de manera paulatina sean superadas.

También adquiere gran importancia el tribunal constitucional, como quiera que se convierte, sin lugar a dudas, en un punto de referencia no sólo de los escenarios

14 Botero, Andrés **La interpretación constitucional en América Latina: una denuncia del colonialismo cultural en la dogmática constitucional contemporánea.** En Barbosa Delgado, Francisco (Ed) **Historia del Derecho Público en Colombia.** Bogotá D.C.: Editorial Universidad Externado de Colombia. 2002. pp. 319-345.

15 Corte Constitucional Colombiana. **Sentencia T 406 de 2012.** M. Ponente. José Manuel Rodríguez R. (2012). Disponible: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acceso en: Agosto 2015.

16 Fontoura, José Augusto e Gonçalves, Alcindo. **Governança Global e Regimes Internacionais.** p. 32.

político-institucionales, sino además de aquellos intereses indeterminados de la sociedad¹⁷.

4 | ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL COMO PROPUESTA PARA EL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DE LA BUENA GOBERNANZA

El Estado de Cosas Inconstitucional es una institución de origen colombiano, es así que, la Corte Constitucional Colombiana declaró por primera vez un ECI, en el año de 1997¹⁸ al advertir una vulneración a los derechos a la igualdad de unos docentes al no ser afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del magisterio. En la segunda ocasión¹⁹ la Corte garantizó los derechos pensionales de las personas vinculadas a la Caja de Previsión Nacional (Cajanal). Y la tercera vez,²⁰ fue al momento de verificar los tratos inhumanos y degradantes que estaba recibiendo las personas reclusas en el sistema penitenciario y carcelario.

El Tribunal Constitucional Colombiano ha reconocido que frente a una situación de amenaza o violación de derechos fundamentales, provocada no sólo por un hecho o un acto en particular, sino por todo un *'estado de cosas'*; o dicho en otras palabras, en un escenario estructural no susceptible de ser superado simplemente por la acción concreta de una entidad o institución específica, es menester impartir órdenes orientadas, precisamente, a superar ese *'estado de cosas'* y a transformarlo, para lograr tener un nuevo estado de cosas, coherente y compatible con el orden constitucional vigente²¹.

Los factores para que se declare un Estado de Cosas Inconstitucional, son los siguientes: i) La existencia de una vulneración sistemática y generalizada de varios derechos constitucionales a un número significativo de personas; ii) la prolongada omisión de las autoridades para adelantar acciones tendientes a proteger y garantizar sus derechos; iii) el desarrollo de prácticas inconstitucionales, como es el caso de tener que acudir a la interposición de la acción de tutela para obtener la garantía del derecho vulnerado; iv) la omisión en la expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de esos derechos; (v) la verificación de un problema social, que obliga la actuación de varias entidades, y que requiere un conjunto complejo de acciones y un esfuerzo

17 Montilla, José A. **Minoría Política & Tribunal Constitucional**. p.24.

18 Corte Constitucional, sentencia **SU 559 de 1997**. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acceso en: Agosto 2015.

19 Corte Constitucional, sentencia **T-168 de 1998**. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Disponible: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acceso en: Agosto 2015.

20 Corte Constitucional, sentencia **T-153 de 1998**. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acceso en: Agosto 2015.

21 Corte Constitucional, sentencia **T-388 de 2013**. M. P. María Victoria Calle Correa. Disponible: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acceso en: Agosto 2015.

presupuestal relevante. (vi) si dado el supuesto de que todas las personas afectadas acudieran a la acción de tutela, se presentaría una alta congestión judicial²².

Actualmente en varios países viene siendo adoptado dicha institución, es el caso de Argentina, Estados Unidos, India, África del Sur²³, lo que quiere decir que instituciones que fueron concebidas en algunos países puede ser de aplicación en otros, ello gracias a la transnacionalización que para Roberto Tomaz es la superación de un Estado Constitucional moderno, es decir, nacional, que sirve para reunir todos los actos o hechos que trascienden fronteras nacionales, posibilitando el surgimiento de lo que puede denominarse como derecho transnacional²⁴

En el caso de Brasil, por ejemplo, la institución de Estado de Cosas Inconstitucional fue adoptada por el Tribunal Superior Federal, de manera reciente, en donde declaró la crisis carcelaria del sistema penitenciario Brasileño, al advertir graves, generalizadas y sistemáticas violaciones de los derechos de la población carcelaria, emanando ordenes tanto al ejecutivo como a los jueces y tribunales tendientes a superar el Estado de Cosas identificado.²⁵

La institución de Estado de Cosas Inconstitucional, si bien, no ha logrado solucionar de manera inmediata y definitiva falencias estructurales y sistemáticas en cuanto al desarrollo de políticas públicas que generan como consecuencia la afectación de derechos de algunos grupos poblacionales, provocando altos índices de desigualdad. Al menos a partir de su reconocimiento no sólo ha incentivado al gobierno para que cumplan con las obligaciones allí emanadas, sino que también ha provocado en la sociedad civil y en diferentes ONGs la motivación de trabajar y apoyar en el desarrollo de políticas que permitan superar esas desigualdades y garantizar el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales.

Por tanto, se torna importante esta institución, no sólo por la acogida internacional que ha venido teniendo, siendo replicada en varios países, como es el caso de Brasil, sino además por su capacidad de identificar esas desigualdades y generar estrategias que permitan superarlas, algo similar a los objetivos que persigue la Gobernanza.

Sería interesante entonces que en los escenarios donde se discute la gobernanza, se llevaran a colación este tipo de decisiones locales, que en ocasiones trascienden a lo internacional, toda vez que a partir de la aplicación de las políticas de Gobernanza sería mucho más fácil lograr esos cometidos, para tener cada vez

22 Corte Constitucional, **sentencia T-025 de 2004**. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinoza. Disponible: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acceso en: Agosto 2015.

23 Silva, Andrey. Estado de Coisas Inconstitucional: uma nova fórmula de atuar do STF Disponível: http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16813. Acceso en: 24 Agostos 2018.

24 Tomaz, Roberto. **Constitucionalismo em Mutação. Transnacionalidade: uma proposta à Globalização Hegemônica**. Rio do Sul, Ponta Grossa Lima: Editorial Capa: Nova letra Gráfica e Editora. 2013. p. 223.

25 Tribunal Superior Federal de Brasil **STF (na ADPF nº 437/DF)** 2015. Disponível: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/texto_311466698%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/texto_311466698%20(1).pdf) Acceso en: 24 Agostos 2018.

más Gobernanza y menos Gobierno.

5 | CONSIDERACIONES FINALES

Una vez abordada la institución de Estado de Cosas Inconstitucional, que como se habló es una figura de creación de la Corte Constitucional Colombiana, y que en sus más de 20 años de existencia ha logrado declarar y evidenciar varias desigualdades acaecidas de manera sistemática y estructural en el territorio Colombiano, emanando órdenes tendientes a la generación de políticas públicas que lleven a la superación de estas, y tras explorar los conceptos y principios que rigen la Gobernanza. Es preciso hacer las siguientes consideraciones:

Nuestros Estados Constitucionales contienen en sus Cartas Políticas, una serie principios y normas que no sólo buscan la organización y el desarrollo Estatal, sino que también tienen como fin la promoción y protección de los derechos de sus habitantes.

Una buena Gobernanza tiene que tener en cuenta no sólo a los Estados, sino a todos aquellos actores que son relevantes al interior de una Nación, en esa medida cobra mucha importancia la sociedad civil, las ONGs, las empresas y muchos más, que con sus prácticas no sólo contribuyen al desarrollo, sino que también son capaces de realizar trascendentales aportes para la generación de políticas públicas.

Esos objetivos también son perseguidos por algunos órganos del Estado, que precisamente no pertenecen al ejecutivo, o como se le denominó en este trabajo al Gobierno. Es el caso de los Tribunales Constitucionales, que a través del ejercicio de su función, y a partir de la utilización de instituciones como el Estado de Cosas Inconstitucional, declaran y reconocen la gran cantidad de desigualdades al interior de sus Estados, y si bien sus sentencias en ocasiones no son una solución de fondo a esas problemáticas, al menos ha promovido que mediante la visualización de las mismas, el Gobierno, pero especialmente otros actores no gubernamentales generen estrategias ya sea individualmente o a través de los Gobiernos que permitan cambios eficaces en las realidades.

Es menester continuar estudiando instituciones que procuran superar las desigualdades como el Estado de Cosas Inconstitucional y la Gobernanza. Lo cual permitirá no sólo fortalecer el ámbito académico, sino también que se generen las estrategias que puedan garantizar unas mejores condiciones al ser humano y su entorno.

REFERENCES

- Abramovay, Ricardo. **Muito Além da Economia Verde**. São Paulo: Editorial Abril. 2012.p.p. 182-183.
- Botero, Andrés **La interpretación constitucional en América Latina: una denuncia del colonialismo cultural en la dogmática constitucional contemporánea**. En **Barbosa Delgado, francisco (Ed) Historia del Derecho Público en Colombia**. Bogotá D.C.: Editorial Universidad Externado de Colombia. 2002. pp. 319-345.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a EC n. 91/2016. Portal do Senado Federal: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acesso em: 2 outubro. 2018.
- Corte Constitucional, sentencia **SU 559 de 1997**. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acceso en: Agosto 2015.
- Corte Constitucional, **sentencia T-153 de 1998**. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, Disponible: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acceso en: Agosto 2015.
- Corte Constitucional, **sentencia T-168 de 1998**. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Disponible <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acceso en: Agosto 2015.
- Corte Constitucional, **sentencia T-025 de 2004**. M. P. Manuel José Cepeda Espinoza. Disponible: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acceso en: Agosto 2015.
- Corte Constitucional, **sentencia T 406 de 2012**. M. P. José Manuel Rodríguez R. Disponible: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acceso en: Agosto 2015.
- Corte Constitucional, **sentencia T-388 de 2013**. M. P. María Victoria Calle Correa. Disponible: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acceso en: Agosto 2015.
- Da Silva, José Sérgio. **Constitucionalismo em Mutação. Sobre o neoconstitucionalismo e a teoria dos princípios constitucionais**. Rio do Sul, Ponta Grossa Lima: Editorial Capa: Nova letra Gráfica e Editora. 2013. p. 45.
- Da Veja, José Eli. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editorial 34 Ltda. 2013. p.13.
- Fontoura, José Augusto e Gonçalves, Alcindo. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Editorial Casa de Ideas. 2011. p.43.
- Julio, Alexei. **Las Ramas ejecutiva y judicial del poder público en la Constitución Colombiana de 1991**. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.2003. p. 7
- Leite, Marcos e Cruz, Paulo Márcio. **O judiciário e o discurso dos direitos humanos. O fenômeno dos “Novos” Direitos Fundamentais e as Demandas Transnacionais**. Recife: Editorial Universitária da UFPE. 2011.p. 266.
- Montilla, José A. **Minoría Política & Tribunal Constitucional**. Madrid: Editorial Trotta. 2002. p.3.
- Silva, Andrey. Estado de Coisas Inconstitucional: uma nova fórmula de atuar do STF Disponível: http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16813. Acesso em: 24 Agostos 2018.
- Tribunal Superior Federal de Brasil **STF (na ADPF nº 437/DF)** 2015. Disponível: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/texto_311466698%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/texto_311466698%20(1).pdf) Acesso em: 24 Agostos 2018.

Tomaz, Roberto. **Constitucionalismo em Mutação. Transnacionalidade: uma proposta à Globalização Hegemônica**. Rio do Sul, Ponta Grossa Lima: Editorial Capa: Nova letra Gráfica e Editora. 2013. p. 223.

ANÁLISE DE AGRUPAMENTO OBTIDOS COM A RELAÇÃO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E CARGA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS BRASILEIROS - ENTRE 2010 E 2018

Data de aceite: 20/02/2020

Mácio Augusto de Albuquerque

Departamento de Estatística, Universidade
Estadual da Paraíba, 58429-500, Capina Grande-
Paraíba, Brasil
marcioaa@uepb.edu.br

Ramylla de Almeida Batista

departamento de Contabilidade/ Universidade
Estadual da Paraíba, 58429-500, Capina Grande-
Paraíba, Brasil

RESUMO: Há muito no Brasil, se fala que a carga tributária é alta. Entretanto, tal afirmação nos leva a questionar se o resultado produzido pelas ações públicas promovidas obrigatoriamente pelo Estado oferecidas à população e financiados com os recursos oriundos, principalmente da arrecadação tributária estão à altura do volume desta arrecadação. As ações públicas de responsabilidade do Estado brasileiro e que serão abordados nesta pesquisa são, prioritariamente àquelas que determinam a ordem social considerando os fatores de longevidade, educação e renda da população, que são baseadas na seguridade social, saúde e previdência e assistência social; educação, cultura e desporto. Este trabalho tem como objetivo mostrar como pode ser feita a análise

da relação entre a Carga Tributária e o Índice do Desenvolvimento Humano - IDH como forma de identificar as similaridades entre os diversos fatores econômicos públicos (estados e municípios), oferecendo um contraponto ao critério muito utilizado de análise do volume da carga tributária que se baseia em comparar seu volume com o PIB - Produto Interno Bruto, como consta no próprio Relatório do “Resultado do Tesouro Nacional” divulgado pelo Ministério da Fazenda. Este critério considera apenas a dimensão econômica da carga tributária, desprezando a correlação entre a performance das ações públicas de responsabilidade do Estado colocadas à disposição da população e refletidas no seu desenvolvimento, com as contribuições tributárias desta mesma população.

PALAVRAS-CHAVE: Carga tributária. Políticas Sociais Efetivas. Desenvolvimento humano. IDH

CLUSTER ANALYSIS OBTAINED WITH THE RELATIONSHIP BETWEEN HUMAN DEVELOPMENT INDEX AND TAX BURDEN OF BRAZILIAN STATES - BETWEEN 2010 AND 2018

ABSTRACT: There is much in Brazil, it is said that the tax burden is high. However, such statement leads us to question whether the result produced by the public actions obligatorily promoted by the State offered to the population and financed with the resources derived, mainly from the tax collection, are up to the volume of this collection. The public actions that are the responsibility of the Brazilian State and which will be addressed in this research are primarily those that determine the social order considering the factors of longevity, education and income of the population, which are based on social security, health and social security and welfare; education, culture and sport. This paper aims to show how the relationship between the Tax Burden and the Human Development Index - HDI can be analyzed as a way to identify the similarities between the various public economic factors (states and municipalities), offering a counterpoint to the very criterion. used to analyze the volume of the tax burden, which is based on comparing its volume with GDP - Gross Domestic Product, as stated in the Report of the “National Treasury Result” released by the Ministry of Finance. This criterion considers only the economic dimension of the tax burden, disregarding the correlation between the performance of public actions of State responsibility made available to the population and reflected in their development, with the tax contributions of this same population.

KEYWORDS: Tax burden. Effective Social Policies. Human development. HDI

1 | INTRODUÇÃO

A análise multivariada, de uma maneira geral, refere-se a todos os métodos estatísticos que, de forma simultânea, analisam múltiplas variáveis em relação aos objetos em investigação. Dentre esses métodos, destaca-se a análise de cluster ou agrupamento, que se aplica em diversas áreas. As técnicas de análise de cluster têm a função de organizar, em grupos disjuntos, os objetos em estudo, de forma que os mesmos apresentem semelhanças entre si – dentro de cada grupo.

Há muito no Brasil os contribuintes dos impostos e contribuições, sejam pessoas ou empresas, individualmente ou representados através de entidades de classe, reclamam da elevada carga tributária. Estas sucessivas reclamações levam a questionar qual o resultado efetivo da aplicação dessa arrecadação tributária e se a mesma tem se refletido em benefício real para a população, caracterizado, principalmente pelas condições necessárias para o seu desenvolvimento, como, por exemplo: saúde, previdência e assistência social; educação, cultura e esporte; e geração de renda, por meio de políticas de distribuição.

Destaca-se que a principal fonte de financiamento das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da população e definidas na Carta Magna de 1988, em seus trabalhos 193 ao 219 é a arrecadação tributária. Nessa direção, o desafio para os gestores públicos é o de implementar políticas que sejam capazes de aumentar o nível do bem-estar social de sua população com esses recursos captados.

No Brasil, a cobrança de tributos está definida na Constituição Federal de 1988¹ (BRASIL, 2009) em seus trabalhos 145 ao 162 e regulamentados pelo Código Tributário Nacional (CTN) - Lei Complementar nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e diversos decretos, leis e normas legais. Os Tributos, segundo o trabalho 5º do CTN (1966) são os impostos, taxas e contribuições de melhoria. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte, por exemplo, Imposto de Renda. Taxas são exigências financeiras a pessoa física ou jurídica para usar certos serviços fundamentais, por exemplo, Taxa de Incêndio. Por sua vez, Contribuição de Melhoria é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação que representa um benefício especial auferido pelo contribuinte, por exemplo, em decorrência de obras públicas de que decorra valorização imobiliária.

Os impostos cobrados no Brasil, atualmente, podem ser de competência da União (importação de produtos; exportação; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários; propriedade territorial rural; e grandes fortunas), de competência dos Estados e do Distrito Federal (transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações se iniciem no exterior; e propriedade de veículos automotores) e de competência dos Municípios e do Distrito Federal (propriedade predial e territorial urbana; transmissão “inter vivos” a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; e serviços de qualquer natureza²).

Além dos tributos, são cobrados ainda exclusivamente pela União, as contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social. O trabalho 194 da Constituição Federal compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. O trabalho 195 do mesmo dispositivo determina que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da Lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios.

Segundo pesquisa da Receita Federal do Brasil, a carga tributária de um país representa a massa de contribuição de sua população com tributos. O resultado apurado como observado na Figura 1 constitui um indicador do esforço da sociedade para o financiamento das atividades do Estado. Um método muito utilizado para a leitura do volume de arrecadação tributária, baseia-se na sua comparação com o PIB – Produto Interno Bruto. Esta comparação considera apenas a dimensão econômica ou quantitativa da carga tributária.

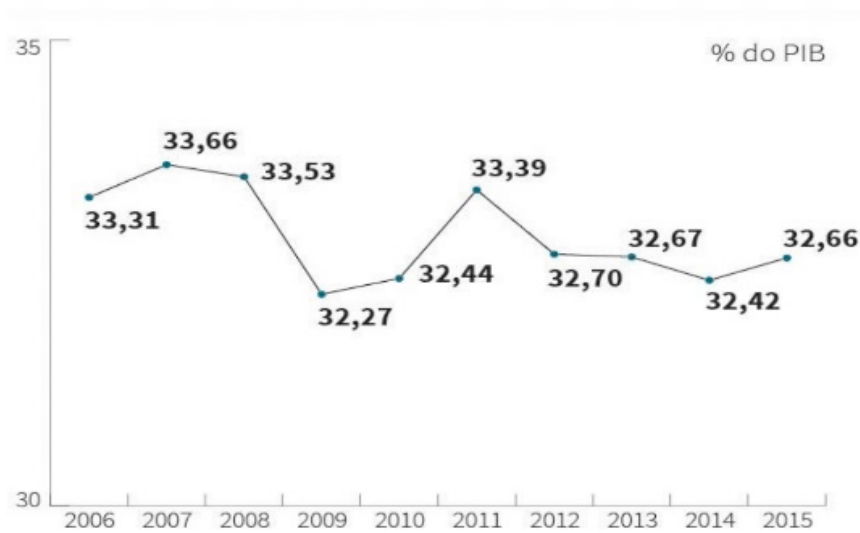


Figura 1 – Carga Tributária do Brasil no período de 2006 a 2015

Fonte: Receita Federal

No Brasil, o total da carga tributária apurada no ano de 2015 foi de 32,66% em relação ao PIB. Ela permite ao governo desenvolver ações e realizar despesas, o que corresponde a uma variável do cálculo do PIB.

1.1 Carga tributaria no Brasil

A cobrança de impostos é, na prática, uma coleta de dinheiro feita pelo governo para pagar suas contas. A carga tributária é a relação entre os tributos cobrados e o Produto Interno Bruto, soma de tudo que um país produz.

E no caso brasileiro, um dos fatores para o aumento da carga foi a diminuição do PIB em um ano de crise. A retração na economia brasileira em 2015 foi de 3,8%, o que fez os impostos representarem uma parcela maior do total.

Em valores reais, não houve aumento na arrecadação dos municípios, Estados e União. Descontada a inflação do período, houve uma diminuição na arrecadação em 2015. Mas como a comparação é com o PIB, que caiu, deu-se o aumento da carga.

Observando-se na Tabela 1, que em 2016, a Carga Tributária Bruta (CTB)

atingiu 32,38%, contra 32,11% em 2015, indicando variação positiva de 0,27 pontos percentuais. Essa variação resultou da combinação dos decréscimos em termos reais de 3,5% do Produto Interno Bruto e de 2,8% da arrecadação tributária nos três níveis de governo.

| COMPONENTES | 2015 | 2016 |
|------------------|----------|----------|
| PIB | 5.995,79 | 6.259,23 |
| ARREACADAÇÃO | 1.925,45 | 2.027,01 |
| CARGA TRIBUTARIA | 32,11% | 32,38% |

Tabela 1: Carga tributária bruta – 2015 e 2016

Fonte: RFB e IBGE

O PIB no ano de 2016 apresentou baixa de 3,5% em relação ao ano anterior, alcançando R\$ 6,26 trilhões (valores correntes), apresentando queda pelo segundo ano consecutivo. Variação real da arrecadação calculada com base no deflator implícito do PIB que, em 2016, foi de 8,29%.

Essa redução foi resultado do atraso de 3,0% do valor adicionado a preços básicos e do ajuste de 6,3% nos impostos sobre produtos líquidos de subsídios. O resultado do valor acrescentado é reflexo do desempenho das atividades: Agropecuária (-4,3%), Indústria (-4,0%) e Serviços (-2,6%).

Com relação à arrecadação, observa-se que, a maior parte do aumento da carga de 2016 em relação à de 2015, de 0,27% do PIB, decorre do IRPJ, da CSLL e do IRRF municípios. Os tributos incidentes sobre bens e serviços (ICMS, ISS, IPI, II, PIS e Cofins) acompanharam o desempenho da economia, apresentando decréscimo em pontos percentuais do PIB.

1.2 Série histórica da carga tributária no Brasil

Em 2015 e 2016, a carga tributária apresentou aumento pelo segundo ano consecutivo, atingindo o patamar de 32,11% e de 32,38% (esse crescimento se deu porque) do PIB, ainda menos dos 33,66% observado em 2007, antes da crise econômica de 2008.

Conforme a Figura 2, apresenta a evolução da Carga Tributária brasileira em percentual do PIB para o período de 2002 a 2016.

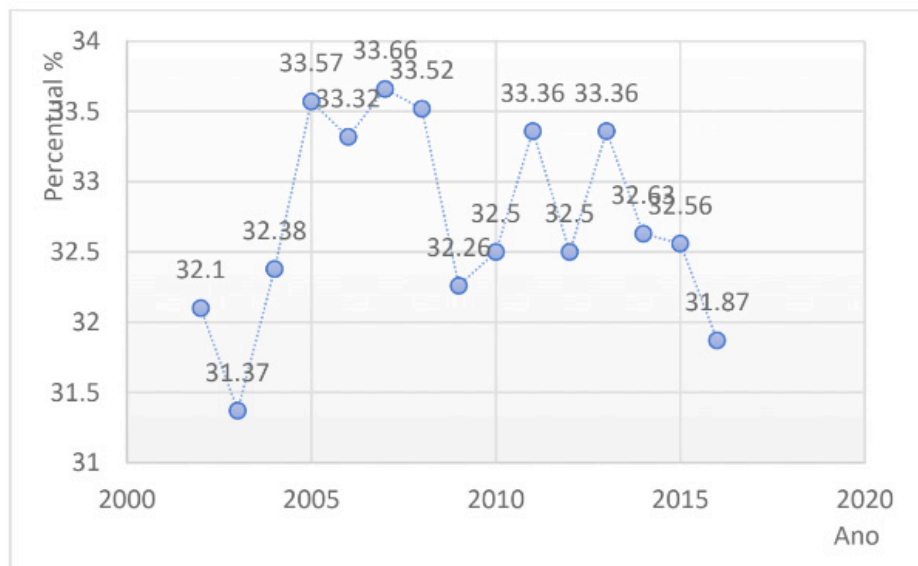


Figura 2 – Carga Tributária do Brasil no período de 2002 a 2016

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário

Observa-se na Figura 2 que no Brasil, o total da carga tributária apurada no ano de 2016 foi de 31,87% em relação ao PIB. Ela permite ao governo desenvolver ações e realizar despesas, o que corresponde a uma variável do cálculo do PIB.

1.3 IDH e desenvolvimento social

O IDH é a sigla dada para o termo “Índice de Desenvolvimento Humano”, uma medida concebida pela ONU para avaliar a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico de uma determinada parcela da população. Anualmente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD⁵) elabora o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) com base nos critérios de saúde, educação e renda. Os critérios são avaliados da seguinte forma:

- Saúde: expectativa de vida ao nascer.
- Educação: média de anos de estudo e anos de escolaridade esperados.
- Renda: medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) com base na Paridade de Poder de Compra (PCC) por habitante.

O IDH varia entre 1 e 0, onde a aproximação de 1 é o país mais desenvolvido e a aproximação do 0 é o país menos desenvolvido.

1.3.1 O IDH no Brasil

Em 2014, o Brasil ocupou a 75^a posição no ranking com um IDH de 0,755, nove posições acima em comparação com o ano de 2010. Com uma população de aproximadamente 209 milhões de habitantes a média da pobreza é de 9,96%.

Observando –se na Tabela 2, baseado no IDH nacional, o ranking dos estados

brasileiros levando em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é:

| ESTADOS | IDH | ESTADOS | IDH |
|---------------|-------|---------|-------|
| DF | 0,824 | RO | 0,69 |
| MS | 0,729 | RR | 0,707 |
| MT | 0,725 | TO | 0,699 |
| GO | 0,735 | AC | 0,663 |
| PB | 0,658 | AP | 0,708 |
| AL | 0,631 | PA | 0,646 |
| MA | 0,639 | RJ | 0,761 |
| PI | 0,646 | SP | 0,783 |
| CE | 0,682 | ES | 0,74 |
| BA | 0,66 | MG | 0,731 |
| SE | 0,665 | PR | 0,749 |
| RN | 0,684 | RS | 0,746 |
| PE | 0,673 | SC | 0,774 |
| AM | 0,674 | | |
| MÉDIA | 0,705 | | |
| DESVIO PADRÃO | 0,049 | | |

Tabela 2: Ranking do IDH dos estados brasileiros

Fonte: os autores.

Observando na Figura 3 os IDHM dos anos de 1991, 2000 e 2010.

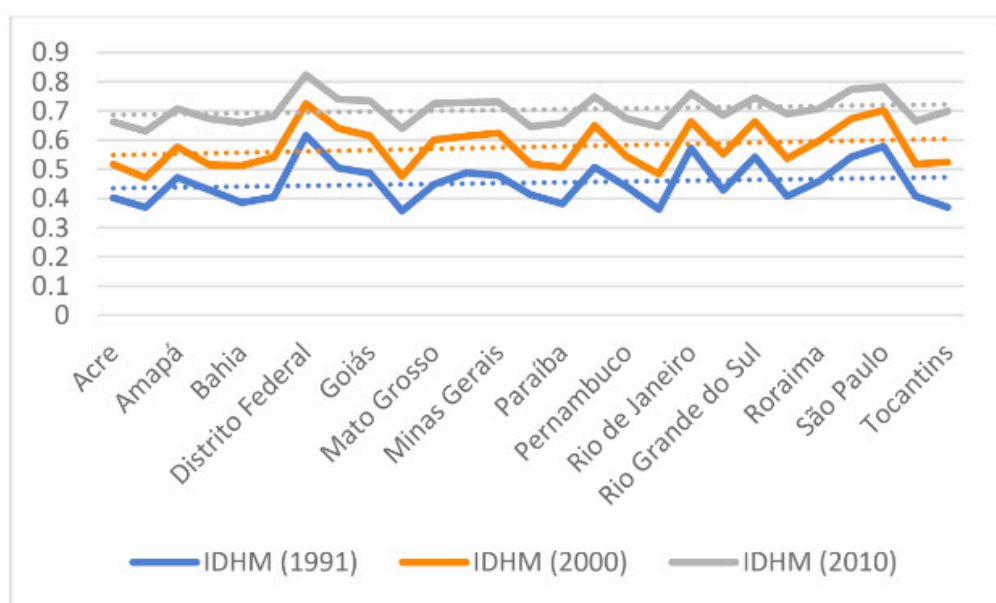


Figura 3 – IDHs oficiais divulgados pelo UNDP (s.d.) e pelo Atlas Brasil PNUD (s.d.) e os IDHs calculados através da média aritmética para o Brasil nos anos de 1991, 2000 e 2010.

Fonte: UNDP

1.3.2 *Desenvolvimento social*

O conceito de Desenvolvimento Social se refere ao capital humano e ao capital social que consiste na evolução dos componentes da sociedade e na maneira como estes se relacionam. Todo Desenvolvimento é Desenvolvimento Social e não há desenvolvimento sem que se altere tanto o capital social quanto o humano.

O desenvolvimento social se relaciona ao desenvolvimento econômico de tal forma que a medida em que há uma melhora na situação de vida a população pode ter acesso a melhores serviços e bens. No entanto, o desenvolvimento social também precisa de alguns outros fatores como situações de paz, igualdade, oportunidade e outros aspectos que são difíceis de reconhecer dentro dos processos econômicos.

No aspecto econômico, o desenvolvimento e a melhoria das condições de vida populacional está relacionada a maior produção de bens e serviços. Logo, tudo que se produz é tão importante ou até mais do que o consumo básico das necessidades porém é importante que isso fique evidenciado em todos os setores da população.

Um importante critério do desenvolvimento social é a qualidade institucional de uma população, garantindo que haja bens públicos que só possam ser “fornecidos” pelo Estado e esse tipo de elemento é cada vez mais valorizado para avaliar a qualidade de vida do povo.

O desenvolvimento social deveria ser tratado como um dos principais objetivos da política do país, demonstrando que a tomada de decisões políticas-econômicas é tão importante quanto o desenvolvimento de mercado.

As decisões políticas-econômicas que garantem o desenvolvimento social são baseadas na necessidade imediata da população e no redirecionamento dos recursos do Estado, recursos esses que vem em sua maioria da arrecadação da carga tributária. A figura a seguir sintetiza os impactos das políticas públicas financiadas com recursos oriundos principalmente da arrecadação tributária, fazendo seu relacionamento com o desenvolvimento humano.

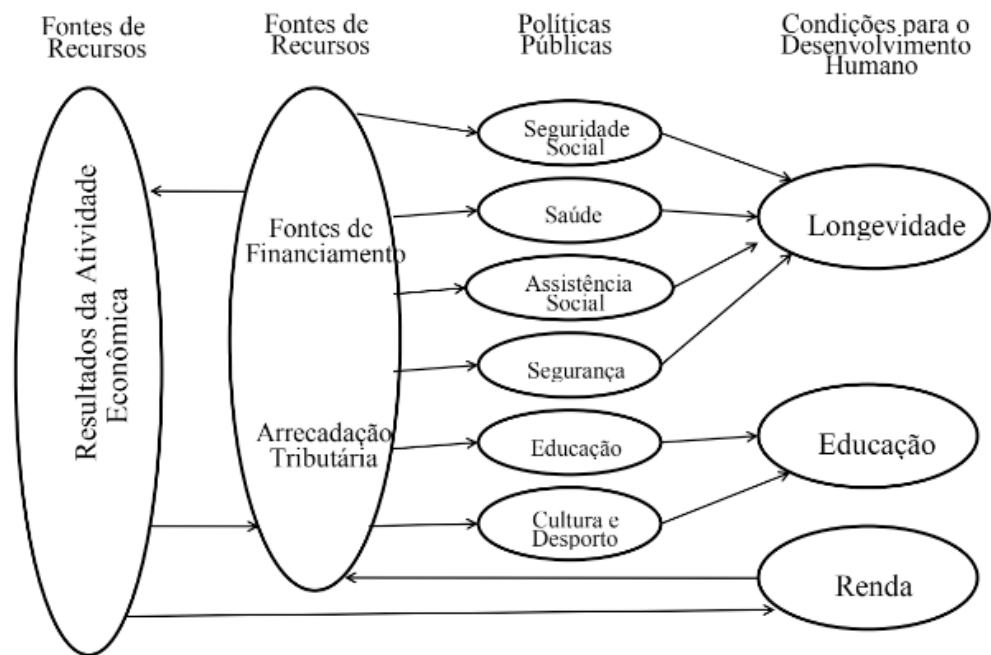


Figura 4 – Origens e fontes de recursos, políticas públicas e condições para o desenvolvimento humano.

Fonte: Os autores

As políticas públicas que norteiam as despesas do governo, inclusive aquelas voltadas para investimentos e ações que promovam a educação e a longevidade, e financiadas com recursos oriundos principalmente da arrecadação tributária, poderão influenciar diretamente no cálculo do IDH. Assim, o aumento do Índice de Desenvolvimento Humano corresponderá ao reflexo da eficiência e da eficácia destes investimentos na gestão pública do sistema de ensino, cultura e desporto, do sistema de saúde, da seguridade e assistência social e do desenvolvimento da atividade econômica.

Nessa ótica, poderemos segregar as variáveis inseridas no cálculo do IDH, classificando as em causas e efeitos, obtendo os seguintes resultados:

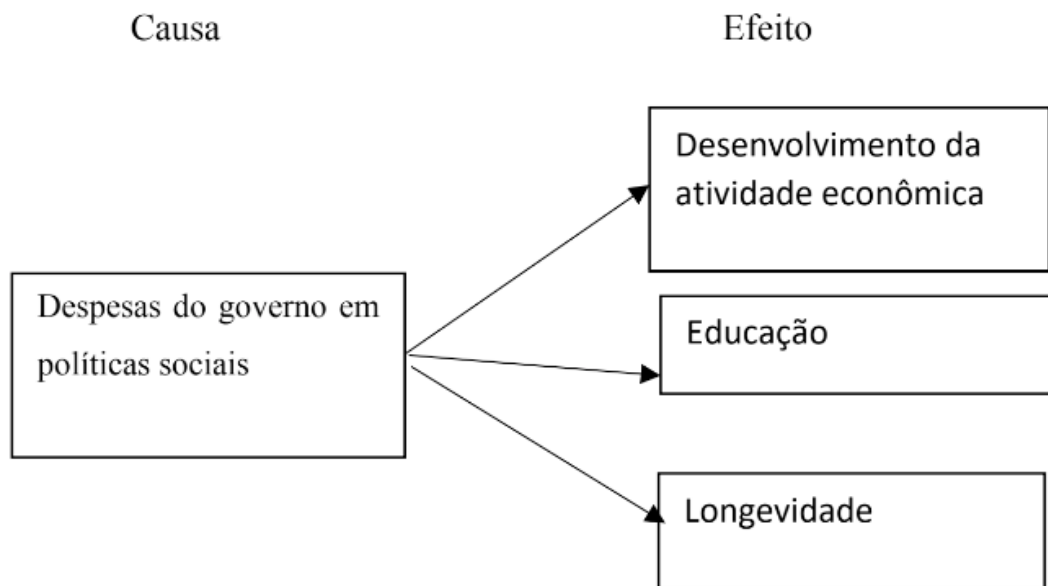


Figura 5 – Relação de causas e efeitos das despesas do governo em políticas sociais

Fonte: Os autores

2 | MÉTODO

O método proposto poderá ser utilizado como ferramenta para avaliação de dimensão qualitativa do produto da arrecadação de tributos refletida no grau de desenvolvimento humano da população, por intermédio da identificação do grupo em que uma região está localizada, permitindo a comparação de seus resultados com o de outros grupos que congregam outras regiões, bem como o seu posicionamento no grupo a que pertence.

Essa leitura de grupos, associada à análise da composição do IDH, poderá estabelecer o viés em que as políticas públicas deverão ser norteadas, com foco na melhoria das condições de vida da população, podendo servir como mais uma ferramenta do painel de bordo de gestores públicos⁴, permitindo a estes, dentre outras possibilidades:

a) Identificar regiões que se destacam pelo nível de desenvolvimento humano atingido com a maior eficiência e eficácia da arrecadação tributária;

b) Analisar as políticas públicas que estão sendo executadas nessas regiões e que influenciam o aumento do IDH da população, possibilitando o benchmark para uma possível implementação destas ações em sua própria região, desde que adaptadas à sua realidade, acelerando seu processo, por meio de experiências já vivenciadas;

c) Analisar a realidade do agrupamento em que a sua região encontra-se posicionada e de seus demais componentes.

Os dados estatísticos utilizados neste trabalho foram disponibilizados por

diversos órgãos como: STN – Secretaria do Tesouro Nacional, Receita Federal do Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁵, Organização das Nações Unidas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento^{6,7}.

Este trabalho não propõe discutir a relação existente entre a carga tributária e o IDH, utilizando essa relação como ferramenta para o desenvolvimento de um método de análise qualitativa da efetividade das políticas públicas. A metodologia segue os seguintes passos:

2.1 Coleta de dados

Foi feita a coleta dos dados pertinentes a cada indivíduo da população a ser analisada. Essa população foi composta entre os estados.

Os dados a serem coletados, necessários à realização das análises são: Volume da arrecadação tributária; População demográfica; Índice de Desenvolvimento Humano.

Com estes dados, poder-se-ia construir um modelo de análise a partir do cruzamento de dados explicitado a seguir.

| Estados | Arrecadação | População | Média arrecadação/habitantes | IDH |
|---------|-------------|-----------|------------------------------|-------|
| DF | 9380499506 | 2983319 | 3144,32 | 0,824 |
| RJ | 18136334197 | 17188119 | 1055,17 | 0,761 |
| SP | 43425452086 | 45642632 | 951,42 | 0,783 |
| ES | 1702749026 | 3985330 | 427,25 | 0,740 |
| AM | 1156593134 | 4098633 | 282,19 | 0,674 |
| PR | 5360439879 | 11371643 | 471,39 | 0,749 |
| RS | 5709965894 | 11341280 | 503,47 | 0,746 |
| SC | 4706187338 | 7099399 | 662,90 | 0,774 |
| MG | 6371654258 | 21977808 | 302,29 | 0,731 |
| MS | 620280794 | 2756501 | 225,02 | 0,729 |
| MT | 872753537 | 3453097 | 252,75 | 0,725 |
| GO | 1407378642 | 650291 | 202,49 | 0,735 |
| PE | 237986644 | 9519525 | 214,08 | 0,673 |
| RO | 261216076 | 1763027 | 148,16 | 0,690 |
| RR | 98410434 | 584136 | 168,47 | 0,707 |
| BA | 2551274105 | 14831053 | 172,02 | 0,660 |
| SE | 373732648 | 2284438 | 163,60 | 0,665 |
| RN | 505287397 | 3487364 | 144,89 | 0,684 |
| TO | 221816100 | 1560645 | 142,13 | 0,699 |
| AC | 115133288 | 837060 | 137,54 | 0,663 |
| CE | 1646689102 | 9092265 | 181,11 | 0,682 |
| AP | 77517998 | 833798 | 92,97 | 0,708 |
| PA | 1040581829 | 8540288 | 121,84 | 0,646 |
| PB | 560429957 | 4001633 | 140,05 | 0,658 |
| AL | 364555510 | 3327401 | 109,56 | 0,631 |
| MA | 641350739 | 7047324 | 91,01 | 0,639 |

| | | | | |
|-----------|------------|------------|--------|-------|
| PI | 404835670 | 3266510 | 123,94 | 0,646 |
| MÉDIA | 4064855770 | 7737945,15 | 393,78 | 0,705 |
| D. PADRÃO | 8779426686 | 923527,54 | 603,42 | 0,049 |

Tabela 3: Estados brasileiros com sua respectiva arrecadação, população, e arrecadação per capita e o IDH

Fonte: Autores

- IDH do ano de 2010 por estado brasileiro - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

- População – IBGE, Censo demográfico 20

- Arrecadação tributária do ano de 20164

2.2 Cruzamento de dados

Foi feito o cruzamento dos dados obtidos da arrecadação tributária *per capita* relacionados com o IDH. Com esse cruzamento, obtém-se uma leitura, por meio da Figura 6, mostra o grau de eficiência e eficácia da arrecadação tributária, mediante o confronto do volume dessa arrecadação com o nível mensurado de desenvolvimento da população, ou seja, com o IDH. Essa leitura poderá viabilizar a determinação de clusters, objetivando a segmentação das análises. Na figura 6, é apresentada a visualização desejada para a apresentação do resultado do cruzamento de dados.

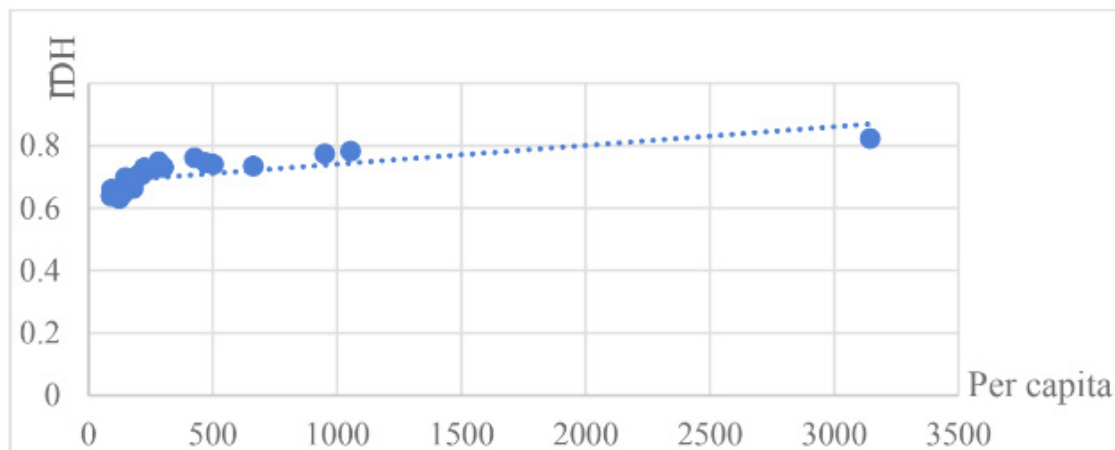


Figura 6: Relação entre o IDH e a arrecadação tributária per capita

$$\text{IDH} = 0,6809 + 0,00006 \times \text{Per capita} \quad R^2 = 0,5378$$

Essa equação nos diz que, para cada 1 ponto percentual de aumento da carga tributária, deveríamos ter um aumento de 0,00006 no IDH. Vejamos o caso do Brasil: a carga tributária é de 31,87%. Pela equação, o IDH brasileiro deveria ser de 0,683.

O real médio é de 0,699. Ou seja, o IDH do Brasil está ajustado à sua carga tributária, considerando a média mundial. Em um ranking de “IDH ajustado à carga tributária”, estaríamos em 73º lugar dentre 165 países.

2.3 Identificação dos *clusters* a serem analisados

Os clusters precisam de algo semelhante entre seus elementos, por esse motivo a escolha mais óbvia de agrupamento seria a regionalidade pois dessa forma conseguiríamos não só aproximar os elementos em relação a geografia, mas também aproximar os mesmos em relação ao desenvolvimento histórico da região e a disposição política. Porém foi decidido um agrupamento em relação a arrecadação tributária através de uma média aritmética relacionando o IDH e a arrecadação tributária per capita. Logo o real critério para a segregação em clusters foi determinante para identificação de quais grupos possuem melhor e pior desempenho na aplicação de suas políticas públicas de desenvolvimento.

Inicialmente temos 4 (quatro) clusters definidos através da média aritmética pré-definida que observa e categoriza os componentes em grupos distintos.

- **Cluster 1:** Observa-se na Tabela 3 o cluster 1 composto pelos estados do Roraima, Pernambuco, Rondônia e Tocantins.

| Estados | Arrecadação | População | Média Arrec/Hab | IDH (2018) |
|---------------|-------------|------------|-----------------|------------|
| RR | 98410434,24 | 584136 | 168,47 | 0,707 |
| PE | 2037986644 | 9519525 | 214,08 | 0,673 |
| RO | 261216076,5 | 1763027 | 148,16 | 0,690 |
| TO | 221816100,1 | 1560645 | 142,13 | 0,699 |
| Média | 654857313,8 | 3356833,25 | 168,21 | 0,692 |
| Desvio Padrão | 924690577,3 | 4140576,86 | 32,59 | 0,015 |

Tabela 3: Cluster 1

Fonte: autores

- **Cluster 2:** temos os estados de São Paulo, Espírito Santos, Amazonas, Paraná Minas Gerais, Sergipe, Rio Grande do Norte, Acre, Amapá, Pará, Paraíba, Alagoas, Maranhão e Piauí.

| Estados | Arrecadação | População | Média Arrec/Hab | IDH (2018) |
|---------|-------------|-----------|-----------------|------------|
| SP | 43425452086 | 45642632 | 951,42 | 0,783 |
| ES | 170274906 | 3985330 | 427,25 | 0,74 |
| AM | 1156583134 | 4098633 | 282,19 | 0,674 |
| PR | 5360439878 | 11371643 | 471,39 | 0,749 |
| MG | 6371654258 | 21077808 | 302,29 | 0,731 |
| SE | 373732648 | 224438 | 163,60 | 0,665 |
| RN | 505287397 | 3487364 | 144,89 | 0,684 |
| AC | 1151332288 | 837060 | 137,54 | 0,663 |
| AP | 77517998 | 833798 | 92,97 | 0,708 |
| PA | 1040581829 | 8540288 | 121,84 | 0,646 |
| PB | 560429957 | 4001633 | 140,05 | 0,658 |
| AL | 364555510 | 3327401 | 109,56 | 0,631 |

| | | | | |
|---------------|-------------|----------|--------|-------|
| MA | 641350739 | 7047324 | 91,01 | 0.639 |
| PI | 404835670 | 3266510 | 123,94 | 0,646 |
| Média | 4435736673 | 8557275 | 254,28 | 0,687 |
| Desvio Padrão | 11389596733 | 11908221 | 235,53 | 0,047 |

Tabela 4: Cluster 2

Fonte: autores

- **Cluster 3:** composto pelos estados do Rio de Janeiro, Bahia e Ceará.

| Estados | Arrecadação | População | Média Arrec/Hab | IDH (2018) |
|---------------|-------------|-----------|-----------------|------------|
| RJ | 18136334197 | 17188119 | 1055,17 | 0,761 |
| BA | 2551274105 | 14831053 | 172,02 | 0,66 |
| CE | 1646689102 | 9092265 | 181,11 | 0,682 |
| Média | 7444765801 | 13703812 | 468,43 | 0,701 |
| Desvio Padrão | 9270210061 | 4163978 | 507,28 | 0,053 |

Tabela 5: Cluster 3

Fonte: autores

- **Cluster 4:** nesse grupo temos os estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e o Distrito Federal.

| Estados | Arrecadação | População | Média Arrec/Hab | IDH (2018) |
|-----------|-------------|-----------|-----------------|------------|
| DF | 938099506 | 2983319 | 3144,32 | 0,824 |
| RS | 5709965894 | 11341280 | 503,47 | 0,746 |
| MS | 620280794 | 2756501 | 225,02 | 0,729 |
| MT | 872753537 | 3453097 | 252,75 | 0,725 |
| GO | 1407378642 | 6950291 | 202,49 | 0,735 |
| Média | 359817675 | 5496897 | 865,61 | 0,752 |
| D. Padrão | 3434830482 | 3294666 | 1144,49 | 0,037 |

Tabela 5: Cluster 4

Fonte: autores

- **Cluster 5:** formado apenas pelo estado de Santa Catarina.

| Estados | Arrecadação | População | Média Arrec/Hab | IDH (2018) |
|---------|-------------|-----------|-----------------|------------|
| SC | 470187338 | 7099399 | 662,90 | 0,774 |

Tabela 7: Cluster 5

Fonte: autores

Os clusters classificados como observado na Tabela 8, a partir do cruzamento de dados da arrecadação tributária, considerando a quantidade de habitantes (*per*

capita) com o IDH, estão compostos pelos seguintes estados brasileiros:

| CLUSTER 1 | CLUSTER 2 | CLUSTER 3 | CLUSTER 4 | CLUSTER 5 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| PE | SP | RJ | DF | SC |
| RO | ES | BA | RS | |
| RR | AM | CE | MS | |
| TO | PR | | MT | |
| | MG | | GO | |
| | SE | | | |
| | RN | | | |
| | AC | | | |
| | AP | | | |
| | PA | | | |
| | PB | | | |
| | AL | | | |
| | MA | | | |
| | PI | | | |

Tabela 8: Arrecadação tributária per capita x IDH. Divisão dos clusters, logo os clusters ficaram divididos assim:

Fonte: autores

3 | RESULTADOS

3.1 Número de agrupamentos a serem analisados: 5 clusters

Por meio das análises obtidas nos cruzamentos de dados, serão destacados os grupos que se encontram em situação equivalente. Os grupos serão identificados por meio do cálculo da média aritmética do IDH e da arrecadação tributária per capita. Foi utilizado a distância de Mahalanobis e a técnica de agrupamento da média das distâncias adotado para a definição dos números de grupos permite identificar os grupos, revelando, graficamente, os entes que aplicam, com maior ou menor eficiência e eficácia, o produto da arrecadação tributária⁸.

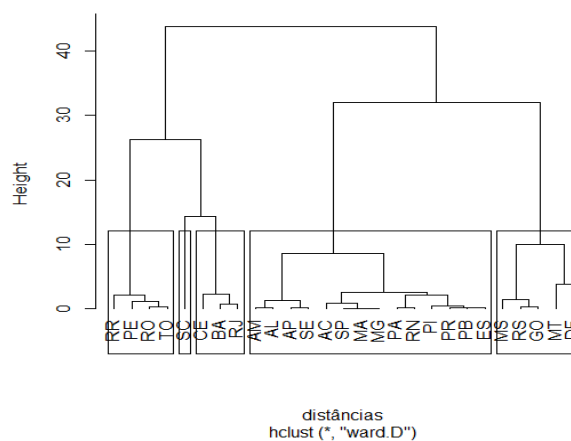


Figura 7: Identificação os números de grupos ou agrupamentos a serem analisados por meio da distância de Mahalanobis e o método de Ward

Observando se a Figura 8, que mostra o mapa do Brasil (regiões) com suas regiões e cada região com seus respectivos estados, e o mapa do Brasil (estados) identificando os clusters a serem analisados, obtidos a partir do cruzamento de dados da arrecadação tributária *per capita* com o IDH.

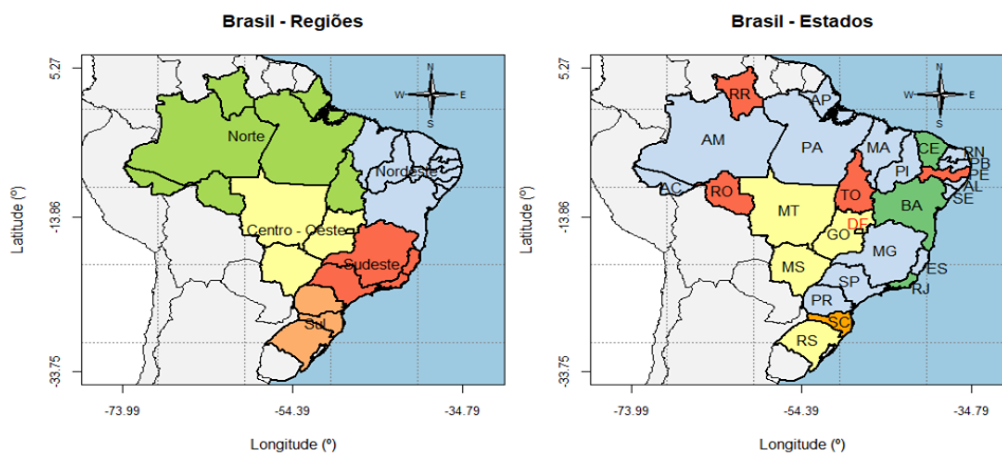


Figura 8 – Mapa das regiões brasileiras e o mapa dos clusters (Arrecadação tributária per capita x IDH) com os seguintes estados

Fonte: Os autores

Por meio do cruzamento da arrecadação e o IDH, o Brasil teria novas regiões. Essas regiões, melhor aproximam cada elemento de seu grupo de acordo com sua real situação em relação ao desenvolvimento de políticas adequadas afim de promover a igualdade populacional na questão econômica, apesar de distanciar de suas reais regiões pré-determinadas geograficamente⁹. Os grupos têm em comum aproximação da média aritmética baseada na arrecadação per capita e no Índice de Desenvolvimento Humano.

Inicialmente, é preciso apresentar os gráficos dos comparativos entre os estados brasileiros em relação a:



Figura 9: População por estado brasileiro

Ao compararmos os índices populacionais dos estados brasileiros com as novas regiões formadas pelo comparativo anterior, podemos observar que a maior parte da população brasileira se encontra no cluster 02, que apesar de trazer a maior quantidade de estados também traz estados com grande aglomeração populacional como o estado de São Paulo. E além disso no que diz respeito a extensão territorial, o cluster 02, também possui destaque com a maior extensão em relação aos outros grupos, graças ao estado do Amazonas, que apesar do baixo índice populacional, possui a maior extensão territorial do país.

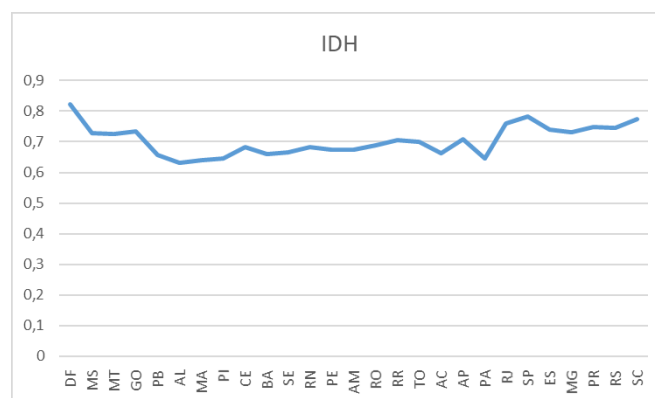


Figura 10: IDH dos estados brasileiros

Em relação ao IDH, podemos observar que os estados com maiores índices de desenvolvimento humano ficaram em sua maioria, no cluster 04, que é o que melhor apresenta políticas públicas eficazes em relação a baixa arrecadação tributária por habitante. Pode-se observar também que os piores índices ficaram representados o cluster 02, os estados dispostos nesse grupo além de possuírem baixos IDH's, apresentam as piores arrecadações tributárias e os piores índices de distribuição

de renda.

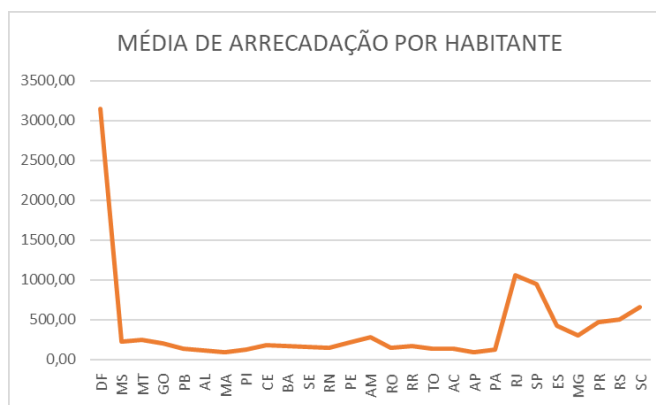


Figura 11: Média de arrecadação tributária por habitante de cada estado brasileiro

Em sequência, analisamos as condições de determinação dos clusters e seu enquadramento, e a partir desse ponto encontramos as seguintes análises:

- **Cluster 1:** representado pelos estados do Pernambuco, Roraima, Rondônia e Tocantins. Possui o segundo pior índice de desenvolvimento humano devido a sua arrecadação média tributária de R\$168,21 por habitante. Além de possuir um péssimo IDH ao ser comparado com os demais, o cluster 2 traz em seu grupo o 6º estado mais violento do Brasil, Pernambuco. Contudo, não podemos atribuir o péssimo desenvolvimento socioeconômico do grupo apenas a baixa arrecadação e ao índice de violência de um de seus membros, mas devemos atribuir também a sua baixa taxa de empregabilidade e ao mal desenvolvimento de políticas públicas efetivas na região.
- **Cluster 2:** esse cluster possui o pior IDH brasileiro. Composto pelos estados de São Paulo, Espírito Santos, Amazonas, Paraná, Minas Gerais, Sergipe, Rio Grande do Norte, Acre, Amapá, Pará, Paraíba, Alagoas, Maranhão e Piauí, com uma arrecadação média de R\$254,28 por habitante, o grupo tem entre seus elementos, os Estados com o pior Índice de Desenvolvimento Humano que são os Estados de Alagoas e Maranhão, os mesmos apesar de sua fragilidade condizem com sua realidade econômica, pois são esses os estados brasileiros com o pior desenvolvimento econômico na nossa realidade atual.

Além as questões relacionadas ao IDH Renda do cluster, temos também os fatores geográficos que fazem com que parte da região representada pelos estados, tenha extrema dificuldade para o desenvolvimento da agricultura, e mesmo com todos os aparatos sociais desenvolvidos ao longo dos últimos anos ainda possui os maiores índices de mortalidade infantil e os mais baixos índices de expectativa de vida.

Uma região politicamente negligenciada, tem políticas públicas de desenvolvimento pouco estruturadas. Mostrando a necessidade genuína do desenvolvimento de políticas públicas para auxiliar no aumento da renda da população, e incentivos para criação de novos empreendimentos nessa região,

gerando mais empregabilidade e renda para a população local. Esse grupo possui também uma média populacional bastante desigual em relação aos outros clusters que se dá devido à grande dimensão territorial do estado do Amazonas, que possui a maior parte da população situada na capital Manaus. Esta concentração da população em Manaus, é facilmente explicada pela criação da Zona franca de Manaus em 1967, pelo decreto-lei nº288, que teve o objetivo de estimular a industrialização da cidade e suas áreas imediatas, ampliando seu mercado de trabalho e estimular o desenvolvimento econômico e a geração de renda na região. Porém ainda assim, seu IDH é baixo devido a renda baixa da população, demonstrando assim que as políticas públicas desenvolvidas no estado deveriam ser mais focadas na tentativa de aumentar a renda da população para que no futuro isso possa refletir no aumento do IDH. O Amazonas é um exemplo claro de que não existe desenvolvimento social sem o desenvolvimento econômico, mas também que desenvolvimento econômico não é tudo.

- **Cluster 3:** nesse cluster temos os estados do Rio de Janeiro, Bahia e Ceará que juntos apresentam um índice de desenvolvimento humano de aproximadamente 0,687. Salvo pela alta arrecadação tributária do estado do Rio de Janeiro (aproximadamente R\$1.055), o cluster apresenta uma arrecadação média de R\$469,43. Considerado um cluster intermediário, as políticas necessárias para o desenvolvimento da região precisam ser focadas na segurança e redistribuição de renda para que assim se alcance uma real melhoria nos indicadores. Hoje o estado do Ceará, apesar de ter sido governado por um governo populista nos últimos anos, ainda necessita de foco na questão da segurança pois o mesmo é considerado o 5º estado mais violento do Brasil, perdendo até para grandes metrópoles como o capital carioca.
- **Cluster 4:** esse cluster é formado pelo Distrito Federal e os estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás. O grupo possui em média um IDH de 0,752, o segundo melhor IDH observado entre os clusters, mas isso é fácil justificado pela sua arrecadação média de R\$885,61 por habitante, a maior dentre os demais.

Os estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul possuem forte produção agrícola, o que pode contribuir para um IDH Renda não tão alto, mas na educação eles se comparam aos estados com grande carga tributária, e a longevidade também é favorecida pela diminuída existência das condições de geração de violência.

Nesta análise, devemos destacar o Distrito Federal que tem um IDH médio de 0,824, elevando assim o IDH do cluster fazendo com que o mesmo se destaque entre os demais. O IDH do Distrito Federal é considerado o maior IDH do Brasil e tem essa característica por também ser o maior arrecadador tributário, pois sua renda média ganha destaque ao comparada com a renda média dos demais. Apesar de se destacar em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano, o Distrito Federal deveria se sobressair bem mais já que sua arrecadação média por habitante é

de aproximadamente R\$3.144,32; isso significa que é quase 15 vezes maior que a maioria de seu cluster e mesmo assim apenas 0,1 a mais em seu IDH. Logo é possível perceber uma discrepância em relação a suas políticas públicas.

- **Cluster 5:** representado pelo estado de Santa Catarina. Possui o melhor IDH entre os demais os clusters, com o IDH médio de 0,774, algo bem relacionado a sua arrecadação média de R\$662,90 e que apresenta também os melhores índices de educação do país. Logo um cluster bem desenvolvido

No entanto, ainda é necessário uma melhor análise do governo em relação as políticas desenvolvidas para o aumento da renda que ainda não está de acordo com alto nível e arrecadação.

4 | CONCLUSÃO

O método utilizado para o desenvolvimento desse trabalho, confirma a correlação da carga tributária e do IDH, possibilitando assim uma leitura qualitativa desses dados, respeitando a proporção da população demográfica de cada estado, fazendo contraponto com a renda média da população do mesmo.

Esta relação é confirmada pelo fato de que o governo é o principal responsável pelo desenvolvimento das políticas públicas que direcionam as verbas arrecadadas através de tributação para os setores mais necessários de acordo com as políticas públicas determinadas. Setores esses que são a educação, longevidade e renda, os fatores levados em consideração ao fazer o cálculo do IDH dos estados e financiados por essas arrecadações.

Os dados utilizados para a formação dos clusters, traz aos governos uma visão de como tratar com isonomia suas regiões que se encontram de forma equivalente, de acordo com a verificação dos dados qualitativos disponibilizados através da carga tributária. Essa correlação entre arrecadação e desenvolvimento humano é bastante importante para o processo de tomada de decisões da gestão pública, facilitando o entendimento de quais medidas de correção socioeconômicas precisam ser intensificadas e quais estão trazendo consequências desastrosas para o desenvolvimento regional se não forem corrigidas rapidamente.

Essa análise também é capaz de auxiliar discursões, através do embasamento técnico, sobre a destinação de outras verbas originadas a partir de outros recursos dos governos, podendo serem utilizados para desenvolver ações que auxiliem a melhoria da renda da população, melhorando assim as condições de saúde e educação da região, favorecendo o IDH regional. Porém cabe somente aos governos o estudo mais aprofundado de quais as melhores medidas desenvolvidas para a utilização real desses recursos e como eles podem auxiliar de fato a melhoria do desenvolvimento social e econômico.

A população também pode utilizar esse estudo para monitorar as ações desenvolvidas e seu impacto na região e na qualidade de vida da população, podendo assim cobrar de seus representantes a devida atenção em pontos específicos das políticas públicas necessárias para o seu desenvolvimento.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Coordenação do programa institucional de iniciação científica da UEPB, pelo apoio do presente trabalho, PIVIC/UEPB

REFERENCIAS

1. Brasil, Constituição Federal de (1988)
2. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Institui o Código Tributário Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 27 out. 1966.
3. Neves S., J. A.; Oliveira, M. S. Análise de clusters obtidos com a relação carga tributária e IDH. In: VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2011, Niterói - RJ. Anais do VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2011.
4. Secretaria do tesouro nacional (BRASIL, Volume de arrecadação tributária no ano de 2008 por unidade da federação, 2018. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp.
5. Instituto brasileiro geografia e estatística – IBGE4 (BRASIL). Censo demográfico 2016, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tabelabrasil111.shtm>. Acesso em 08 novembro de 2018.
6. Programa das nações unidas no Brasil (PNUD1). Mapa mundi do IDH em 2016. www.pnud.org.br/rdh/destaques/index.php?lay=inst&id=dtq#d2006. Acesso em 17 novembro de 2018.
7. Programa das nações unidas no Brasil (PNUD3). Ranking do Brasil no IDH. Disponível em <http://www.pnud.org.br/idh/>. Acesso em 19 de setembro de 2018.
8. Santos, J. A. N. ; Oliveira, M. S. . Análise de clusters obtidos com a relação carga tributária e IDH. In: In: VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2011, Niterói - RJ. Anais do VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2011.
9. Derlien, H-U. “Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas”. 2001, Revista do Serviço Público, número 52 (1) Edição 105-123, http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=806. Acesso em 15 abril de 2019.

O BOM DÉSPOTA E O BONAPARTISMO – O GOVERNO E A POLÍTICA COMO REPRESENTAÇÃO DO TEATRO DA ERA ELIZABETANA

Data de aceite: 20/02/2020

Mateus Santos Borges

Graduando do Curso de Ciências Sociais - Bacharelado, pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), campus Juazeiro/BA. Pesquisa sobre Karl Marx e Stuart Mill sobre as perspectivas de representação e pensamento social, realizada para a disciplina de Teoria Política III. luno.r.vic@gmail.com

Maurício Rosendo Leandro dos Santos

Graduando do Curso de Ciências Sociais - Bacharelado, pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), campus Juazeiro/BA. Pesquisa sobre Karl Marx e Stuart Mill sobre as perspectivas de representação e pensamento social, realizada para a disciplina de Teoria Política III. mauricioleandro337@gmail.com

Vanderlei Souza Carvalho

Professor Adjunto II no Curso de Ciências Sociais e no Programa de Pós Graduação em Extensão Rural – PPGExR da Univasf. Graduado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP e doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. vanderlei.carvalho@univasf.edu.br

RESUMO: O artigo apresenta a relação entre o bonapartismo presente na obra “*O 18 Brumário de Luís Bonaparte*” de Karl

Marx e o “bom déspota” tratado por Stuart Mill em “*Considerações sobre o Governo Representativo*” com a questão de como o teatro da era conhecida como “elizabetana” se relaciona com questões de poder e perpetuação de instituições reguladoras do corpo social. Mediante uma perspectiva de promoção de uma “falsa participação” o “teatro elizabetano” foi um dos grandes divisores do fazer dramático. Reanalisar sua construção mediante uma nova forma de o ver é apresentar elementos que até então se passavam por despercebidos - a falsa quebra da quarta parede é o fator de crítica central para as redescobertas do que vinha a ser de fato este modelo de teatro.

PALAVRAS-CHAVE: Representação; Governo; Estado; Cultura Política; Magaldi.

1 | INTRODUÇÃO

“Época de transição, a nossa ainda busca uma arquitetura para o seu teatro, que por sua vez está no encaixe de uma justificativa para a própria sobrevivência.” ~Magaldi

Desde os estudos das teorias do Estado, do governo e do jogo político com os gregos (Platão e Aristóteles), passando pelos contratualistas (Hobbes, Locke, Rousseau),

pelo “*O Espírito das Leis*” de Montesquieu, e pelos artigos dos Federalistas (Hamilton, Madison e Jay), como também por meio das contribuições dos escritos de Bobbio; foi possível formar uma compreensão geral de como a grande máquina política é pensada e alimentada socialmente. Alguns dos teóricos da ciência política baseiam-se na tese de que existe o governo certo para cada realidade social e para cada localidade geográfica. São encontradas afirmações de que em determinado tempo e espaço, ou conjuntura social a Monarquia ou a Aristocracia ou a República seriam mais indicadas como formas de governo. As figuras dos chefes de Estado e de Governo também estariam atreladas a esse tipo de pensamento, assim como o caráter do governante. Existem os tempos em que o monarca seria o mais promissor governante, outros em que o déspota melhor gerenciaria a máquina estatal ou até que o presidente seria mais indicado, pois refletiria de forma simbólica a representação e diminuiria a distância nas relações entre governante-governados.

A forma como enxergamos a política e todo o cenário resultando do jogo político assemelha-se, ou torna-se possível se fazer uma alusão, ao modo como o espetáculo teatral é pautado e estruturado. Existe a presença de uma narrativa introdutória ao ato central, que no cenário político personifica-se nos meios que originam a disputa pelo poder. É possível percebermos certo desenvolvimento ao decorrer do enredo e do roteiro pré-estabelecido, que no jogo político é representado pelas demarcações e disputas ideológicas (partidos) e o contexto histórico-social; caminhando para o apogeu de tensões no palco, que na política são as eleições. E por fim, o clímax teatral (re)significa-se na vitória política e obtenção da capacidade de governar determinado povo. Assim, o jogo político também poderá, mediante as discussões aqui pretendidas, ser chamado de espetáculo político. A visão da política pelo seu lado romântico, trágico ou dramático também se assemelha aos diversos gêneros presentes no teatro.

Nesse artigo, serão apresentadas as principais discussões sobre a figura do “bom déspota” presente na obra de Stuart Mill “*Considerações sobre o Governo Representativo*”; e os principais debates em torno do conceito de “bonapartismo”, como estratégia de acesso ao poder político, a partir do livro de Karl Marx do “*O 18 Brumário de Luís Bonaparte*”. Como o governo e a política estarão relacionadas com o contexto histórico-social de determinado povo e como tal característica refletirá no desejo por um governante que supra essas carências a fim de (re)significá-las a ponto de ser possível a instauração de um sentimento coletivo de segurança e bem-estar social? Para refletir sobre essa questão, de uma maneira geral, tomaremos como ponto de partida estudos literários e dramatúrgicos sobre o Teatro Elisabetano que analisam como sua estruturação estava para muito além do entretenimento, mas na reafirmação e manutenção de certas disputas e distinções político-sociais.

2 | O PAPEL DO TEATRO ELISABETANO NA PROPAGAÇÃO DA DIVISÃO SOCIAL DE CLASSES – A ILUSÃO DA PARTICIPAÇÃO E DA REPRESENTAÇÃO

O teatro elisabetano ou elizabetano ou, até mesmo, isabelino é uma das principais heranças do período conhecido como Era Elizabetana que demarca o governo monarca da Rainha Elizabeth I da Inglaterra; meados do século XVI (1558) e os anos iniciais do século XVII (1603). Período, também, de grande efervescência cultural e de expressão artística inglesa, que caminhava como reflexo do Renascimento Italiano. O teatro elisabetano é umas das três grandes fases e contribuições na história da humanidade e das artes.

“Essa estrutura revolucionária artística inglesa proporcionou uma maior aproximação entre o público e os profissionais do teatro, além de reunir num mesmo espaço diversas classes sociais daquele período” – como foi narrado em uma matéria da Fundação Cidade das Artes. Ainda que, tenha ocorrido esse giro revolucionário do fazer teatral, a lógica de funcionamento do teatro perpetuava, mesmo que indiretamente, uma manutenção da estrutura social dominante da época, como foi analisado por Thomas Platter de Basle após visitar em 1599 o Teatro The Curtain – de acordo com a plataforma Estudos Literários.

Mesmo os atores colocando-se no meio do público para as encenações, construindo assim, uma imagem ilusória de participação ativa (sentimento de representação) a peça encenada, a primeira restrição social, passível a visualização e observação externa, está na estrutura do próprio teatro quanto aos seus profissionais – a restrição das mulheres na participação enquanto interpretes de seus próprios papéis. Outros recortes sociais davam-se por: “quem pagava mais ficava acomodado nos melhores lugares – as galerias (14-7), as salas dos cavalheiros ou dos senhores eram para os mais afortunados, as pessoas comuns ficavam no pátio (13) ou em pé ou sentados no chão ou até nos camarotes populares (5-6)” dependendo de quanto pagassem – em mesma matéria do blog Estudos Literários. Seguindo a lógica de que quanto mais alto você sentasse, mais status social você teria. Faz-nos lembrar de como os jacobinos e os girondinos se distribuíam na câmara, ou seja, a localização de onde o público de instalaria para assistir uma peça de teatro seguiria a mesma lógica de instalação dos filiados a partidos políticos ao acomodarem-se e ocuparem lugares no parlamento – “sua posição diz muito sobre quem você é”.

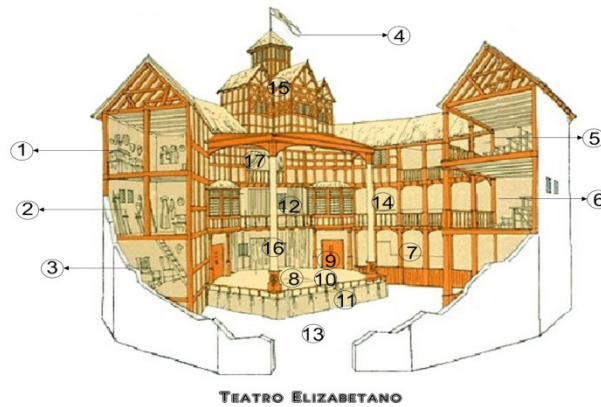


Ilustração da estrutura do teatro do período Elisabetano (fonte:<http://artesejamedioefundamental.blogspot.com/2013/04/curiosidades-sobre-o-teatro-elisabetano.html>)

3 | O BOM DÉSPOTA DE STUART MILL E O GOVERNO BONAPARTISTA DE KARL MARX

Durante muito tempo (talvez durante toda a duração da liberdade inglesa) foi dito que se um bom déspota pudesse ser encontrado, a monarquia despótica seria a melhor forma de governo [...] A suposição é de que o poder absoluto, nas mãos de um indivíduo eminente, poderia assegurar o cumprimento virtuoso e inteligente de todos os deveres do governo [...] (MILL, 1861, p.27)

A idealização quanto à imagem do “bom déspota” inglês e como a localização das negativas sobre esse líder político estão totalmente negligenciadas nos discursos sobre as preferências ao chefe principal do governo, apontadas enquanto esferas opostas de análise são evidenciadas por John Stuart Mill ao descrever as características do governo representativo.

O autor de ideais liberais aponta como a figura do déspota é cogitada como melhor proposta de gerencia estatal em contrapartida a implicância de postura que essa personalidade deve possuir. Enquanto a escolha pelo déspota reflete por seu caráter extraordinário do possível cumprimento efetivo das atividades governamentais, o povo (público) esquece que para isso, o déspota “precisa ser onisciente”. Supondo que essa problemática inicial desapareça de nossas vistas, diz o autor:

O que teríamos então? Um único homem de super-humana atividade mental dirigindo todos os assuntos de um povo mentalmente passivo. Sua passividade está implícita na própria ideia de poder absoluto [...] (MILL, 1861, p.28)

Stuart Mill nos apresenta as discussões chave para a análise da figura política pretendida em sua obra – o caráter passivo ou ativo do povo quanto a política e o governo caracterizará o seu governante. Escreve o autor sobre o caráter passivo:

[...] A nação como um todo, e todos os indivíduos que a compõem, não tem nenhuma voz sobre seu destino. Não exercitam nenhuma vontade com respeito a seus interesses coletivos. Tudo é decidido em seu lugar por uma vontade que não é sua, cuja obediência constitui legalmente um crime. (MILL, 1861, p.28)

Resultando num governo despótico em sua essência. Com essas características, o povo não desenvolveria suas faculdades de “raciocínio” ou de “ação política”, ficando reduzido a problemas com análises e visão essencialmente teóricas sobre essas questões e possuindo o controle apenas sobre suas atividades cotidianas ou ordinárias. Aquele que exercesse suas faculdades dentro de um governo que apresentasse tais características seria visto como excêntrico. O impacto a esfera da “ação política” é o da perda ou redução de seus sentimentos e capacidades morais, já que agora estão sendo circunscritos de forma artificial pelo seu governante e instituições.

Assim escreve Stuart Mill:

Um bom despotismo significa um governo em que, no que depender do déspota, não exista nenhuma opressão positiva por parte dos funcionários públicos, mas no qual o povo não cuide de seus próprios interesses coletivos, não conceba nenhum pensamento relativo a seus interesses, e as mentes do povo sejam anuentes ou condicionadas por esta abdicação de suas próprias energias. (MILL, 1861, p.29)

Todo e qualquer resquício de liberdade deixaria de existir em um governo regido por um déspota, salvo os casos em que ele abdicasse do exercício pleno de seus poderes governamentais – porém, não mais seria um déspota, mas um rei constitucional. A restrição de direitos legais e a censura dos meios de comunicação são os primeiros a sofrerem com a mão despótica do governante. De acordo com o autor liberal, o “bom despotismo é um ideal totalmente falso”. Sendo assim:

Não há nenhuma dificuldade em demonstrar que a forma ideal de governo é aquela em que a soberania, o poder supremo de controle em última instância, pertence à massa reunida em comunidade; aquela em que todo o cidadão não apenas tem uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral. (MILL, 1861, p.31)

Ou seja, o governo representativo seria a forma mais indicada para o exercício pleno das faculdades “racionais” e da “ação política”. Não só por isso, mas ele teria uma governabilidade e aplicação mais efetiva do que um governo despótico a depender das suas consequências benéficas, imediatas ou futuras, como diz o autor: “Dentro todos os outros governos possíveis, ele é o mais favorável a uma boa direção dos negócios e a uma elevação e aprimoramento do caráter nacional” (MILL, 1861, p.31). Com isso seria possível a promoção da participação de cada segmento da sociedade e uma entrega do lugar de fala para cada um falar sobre si mesmo e proteger seus interesses e suprir suas carências. O autor ainda finaliza falando sobre as preferências do governo para com os seus governados:

Não pode haver agora dúvida nenhuma de que o caráter de tipo passivo é preferido pelo governo de um ou de poucos, e que o tipo ativo é preferido pelo governo da maioria. Governantes irresponsáveis necessitam da aquiescência dos governados muito mais do que de sua atividade, a não ser aquela que podem controlar [...] (MILL, 1861, p.36)

Tanto Stuart Mill como Magaldi utilizam de “alegorias” de análise teóricas para falar sobre os seus objetos de análise. Faremos agora uma observação mais alegórica sobre a figura preferível do governante e em relação ao contexto histórico e social. Peguemos como exemplo uma peça de gênero comédia. Imaginem uma obra com essa característica central que tem como objetivo ser apresentada em uma estrutura de palco voltada para o drama ou para o terror. Como se fazer coerente a execução dela? Impossível de se acontecer. Ou analisamos todo o conjunto ao invés de preferir e escolher as partes que nos agradam, ou será o mesmo que, encenar o “Auto da Compadecida” numa estrutura voltada para o “Médico e o Monstro”.

Saindo da Inglaterra e viajando para a França de Karl Marx em seu “*O 18 Brumário de Luís Bonaparte*”, podemos ter outra perspectiva sobre como uma conjuntura política e social pode influenciar na escolha de seu governante.

Marx que foi contratado pela Revista “Die Revolution” para escrever sobre a conjuntura política da França acerca do “segundo grande” golpe de Estado, onde mais uma vez a memória e o culto à imagem de Napoleão resultaram em um governo com um caráter bem peculiar, o então batizado governo bonapartista. A França de Marx sempre apresentou uma transição entre a tradicional Monarquia e a “jovem” República. As disputas entre os principais grupos políticos/partidos políticos franceses – Orleanistas, Legitimistas (Monarquistas), os Republicanos puros (Alta Burguesia) e os Sociais-Democratas (Média e Pequena Burguesia e Proletariado) e “à margem” o Campesinato, dependendo diretamente da configuração político-social. Toda e qualquer aliança/coligação construída dentro desse cenário político era fruto da luta de interesses pessoais.

Como um candidato que visa tornar-se governante, mesmo sem número parlamentar expressivo, conseguiu assumir a administração do Estado e logo após dar um golpe político? É com esse tipo de questionamento inicial que Marx descreve o trajeto realizado por Luís Bonaparte até o golpe de 1851. O governo bonapartista chega bem próximo da forma como os ingleses idealizam o despotismo. Mesmo sendo um governo ditatorial, não é nada parecido com um governo de cunho fascista, antes que interpretações errôneas sejam construídas. De acordo com teóricos de linha marxista, o governo bonapartista é caracterizado pela democracia burguesa com um uso regrado da violência. Os principais signos atribuídos à um governante bonapartista são: carisma, pulso firme, “líder nacional”, demonstra certa neutralidade nas disputas sociais e políticas visando uma nação harmoniosa.

O poder Executivo, a burocracia e as Forças Armadas ganham grande

espaço e autonomia em suas atividades. Sendo o maior foco a hipertrofia do Executivo sobre todos os outros poderes, podendo até a sobrepujar o Legislativo “extinguindo-o”, como foi o caso quando o Parlamento foi fechado por Napoleão Bonaparte e, mais tarde, por Luís Bonaparte. Dentro do bonapartismo o Estado se torna totalmente autônomo aos indivíduos e a classes sociais, todas as instituições e projetos construídos dentro desse cenário serão aplicados por meio de imposição aos governantes, que assumem caráter de súditos. Usando o termo de Gramsci, essa situação é caracterizada por “crise de hegemonia”. Fugindo do julgo do anacronismo, Gramsci ao estudar outras formas de governo que apresentassem as mesmas características do bonapartismo, batizou-as de cesarismo.

O bonapartismo é uma dominação política e não econômica, com essa distinção, Marx ao falar sobre esse modelo de governo deixa um “pouco à parte” suas discussões sobre as distinções e os conflitos de classe em relação à dominância estatal. O governo bonapartista não está relacionado diretamente a uma classe social.

A ascensão de um líder bonapartista também está vinculada ao contexto histórico, social e político como foi no caso da França e como pode ser percebido em outras sociedades que tenham possuído ou que possuam governos bonapartistas. No caso da França, que vinha de uma herança revolucionária constante para modificar a dominação de classes por determinadas camadas sociais foi um dos fatores propulsores para o avanço de Luís Bonaparte, primeiro pelo histórico sobre o seu nome de família e os feitos atribuídos ao seu tio Napoleão. Como escreveu Marx no capítulo um de sua obra:

Hegel observava em uma de suas obras que todos os fatos e personagens de grande importância na história do mundo ocorrem, por assim dizer, duas vezes. E esqueceu-se de acrescentar: a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa [...] (MARX, 1852, p.17)

Como apontado por Marx em seus escritos analíticos, as grandes peças teatrais de imensa fama também surgem de acordo com essa lógica. Quem poderia dizer o contrário sobre, por exemplo, “Romeu e Julieta” de Shakespeare? A primeira vez que ela foi concebida veio pelo “acaso” histórico, surgiu naturalmente pelo curso que desencadeou sua narrativa. Mas todas as vezes que ela é reencenada não traz consigo o mesmo significado da primeira vez que foi apresentada à luz nos palcos Elisabetanos.

4 | O BRASIL E AS CONSEQUÊNCIAS DA IDEALIZAÇÃO DOS GOVERNOS ANALISADOS POR STUART MILL E MARX

[...] O primeiro ator quase sempre acaba por organizar companhia, no Brasil, a

A grande característica do jogo político no Brasil contemporâneo tem sido o objetivo visado pelos candidatos que buscam ocupar o poder político – o culto à personalidade. Uma taxa expressiva entre os concorrentes a cargos públicos tem como principal plataforma de campanha para a futura aquisição de poder político o fazer da sua imagem a “representação do melhor governo”. Buscar uma ligação direta entre a sua imagem como símbolo da melhor forma de gerir um Estado ou como sinônimo de algo bom e promissor para a esfera pública. Seguindo uma perspectiva quase que próxima do objetivo de um profissional do teatro, que é o de ser reconhecido pelo seu trabalho e pelos seus feitos, para assim, conseguir mais espaço em seu campo de atuação. Logo, o político brasileiro em nossos dias assume uma imagem de “intérprete, encenador ou dramaturgo”, como afirma Magaldi.

O espetáculo político brasileiro é gerido por um sentimento de “paternalismo”, quando Magaldi escreve sobre as características e trajeto do teatro ao longo dos anos e de sua história, ele mediante análises indiretas, acaba que por apresentar a maneira como o jogo político no Brasil é administrado:

A organização teatral envereda, na prática, para a empresa ou companhia. Leis específicas regulam a atividade do empresário, que, por sinal, no Brasil, poucos requisitos precisa apresentar. Quem disponha de quantia mínima pode obter registro, estabelecendo-se com regularidade. Constituída a empresa, incumbe ao seu responsável tomar uma série de providências, que visam ao lançamento do espetáculo e à sua exploração comercial. [...] O empresário escolhe a peça, na expectativa de que ele tenha êxito de público [...] (MAGALDI, 1998, p.33)

O exemplo mais concreto a essa discussão é a escolha dos partidos para os candidatos as vagas presidenciais. Cada partido busca uma cabeça de chapa de acordo com as possíveis necessidades sociais ou dos seus principais financiadores, assim, todo presidencialista vai refletir nas ideologias partidárias e de seus simpatizantes em todo e qualquer discurso público. Ainda em análise a situação do jogo político brasileiro, ao proporcionar uma construção de imagem e de público para as suas apresentações, os “empresários” – caracterizados pelos partidos políticos – não levam em conta os problemas que afligem os atores na busca pela grande expansão do espetáculo. Os únicos pês e contras colocados na balança são aqueles que atingem diretamente o grande empresariado financiador da peça. Desde que sigam todas as orientações impostas no contrato de trabalho, a relação empresarial e profissional será a mais tranquila possível. Quando essa relação se apresenta de maneira instável, acaba que por acontecer o mesmo cenário onde os principais financiadores jogaram para fora do palco Luís Felipe, em 1848 e, de modo algo semelhante, Dilma Rousseff, em 2016.

Não há nada mais atrativo aos financiadores do teatro do que um roteiro de peça com um enredo bem chamativo e envolvente. O que seria de Shakespeare

sem boas produções como “Romeu e Julieta”, “A megera domada” ou “Hamlet”? Ou até mesmo de Luís Inácio Lula da Silva sem um ótimo roteiro (projeto de governo)? Acreditamos que ambos estariam ainda no anonimato.

Não só a escolha dos possíveis ocupantes dos cargos públicos é essencial ao jogo político, mas após a conquista deste, a escolha do elenco que irá compor a peça em si é de suma pertinência. Um candidato que acabou de ganhar a vaga e a autorização para exercer o papel de presidente, não será nada sem um perfeito elenco de Ministros para o seu governo. Como afirma Magaldi: “Vencida a batalha, o empresário precisa contratar o elenco [...]”. Imaginem se Luís Bonaparte não tivesse feito as escolhas certas para uma base de governo na França, como ficariam a sua peça e a imagem de seu tio? A peça de teatro está para muito além de seu roteiro escrito, antes mesmo dele, temos toda a estrutura destinada a produção da peça.

5 | PROBLEMAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NO ESTADO

Por que reservar um capítulo para o problema da participação do Estado no teatro? O trabalho artístico deveria permanecer inteiramente à margem do Governo, como expressão de um testemunho individual, que não admite nenhuma dependência. Para o homem ocidental, formado nos princípios do liberalismo, a presença do Estado sempre importou em constrangimento, e as recentes experiências totalitárias aconselham a supressão de todos os jugos [...] (MAGALDI, 1998, p.42)

A interferência participativa do Estado sobre o ESTADO seriam as interferências das esferas não ligadas diretamente ao jogo político – a exemplo da religião ou de agrupamentos políticos – a fim de confundir a lógica de jogo sobrepujando seus ideais sobre uma esfera, que em teoria, deveria ser exercida com certa autonomia, ainda que relativa.

Fugindo um pouco sobre a interferência no campo ideológico, partimos para a análise mediante a esfera jurídica do Estado. A maior confusão que pode existir dentro do jogo político são os cenários anteriores e posteriores à conquista de poder. A construção de leis reguladoras das relações sociais e políticas dentro da realidade de determinada sociedade causa certo estado fora do contexto de bem-estar. Quando as leis são feitas em prol de uma parcela ou de um grupo específico, o cenário de tensões pode ser fundado como resultado desse movimento unilateral. O coletivo fica a margem para que os individuais sejam os protagonistas, principal consequência de um governo despótico.

Outros fatores resultantes das interferências dos estados mínimos são a censura, as origens dos financiamentos para o jogo político – podendo chegar aos debates sobre lavagem de dinheiro e corrupção, temos os casos onde o ESTADO é centralizado dependendo do contexto e situação social. A ajuda governamental e sua atenção para determinados setores da sociedade não pode ser fruto de

preferências sejam de convicções ou plataformas de luta, mas de forma equitativa.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

De pouco valeriam os esforços do dramaturgo, dos intérpretes, do cenógrafo, do figurinista e do encenador, se alguém não se incumbisse de sua mediação junto ao público. Assim como os produtos agrícolas ou industriais chegam ao consumidor através do intermediário, a organização empresarial transforma o espetáculo num negócio financeiro, que lhe propicia desde o preparo até a permanência em cartaz. Sobretudo nos tempos de hoje, movidos pela economia capitalista, a função do empresário tem sido decisiva para o destino do teatro. **(MAGALDI, 1998, p.32)**

Em análise superficial, a falsa sensação de participação ativa nas encenações teatrais do teatro isabelino, pode ser pensada de maneira próxima a teoria de participação defendida por Stuart Mill no governo de forma a resultar em um governante com determinado aspecto e caráter político – a participação passiva poderia resultar na figura de um déspota, enquanto uma participação mais ativa tornaria possível a visualização de um governo representativo. Assim como a França ainda seria a mesma do período feudal se as revoluções e participações sociais não fossem de caráter ativo para sobrepujar a dominância e tradição estabelecidas.

O teatro seria a melhor representação exemplificada do Estado Inglês da época de Elizabeth I. “A presença de príncipes, nobres, artesãos e camponeses num mesmo espaço” voltado tanto para o entretenimento quanto para discussões políticas fez-se possível encenar realidades diversificadas enquanto recorte do próprio cenário e do contexto histórico-social.

Assim como o jogo político, o teatro deve ser pensado como forma de abolir os privilégios e que possam ser espaços neutros, reduzindo assim o espelhamento das diferenças sociais e divisões de classe tão marcantes, sendo proibido assim, excluir determinados grupos, setores e camadas da sociedade. Como escreve Magaldi: “A progressiva abolição dos privilégios recomenda que se proteja uma só plateia ou que os balcões não sirvam para espelhar as diferenças sociais, mas sim, proporcionar diálogos entre as classes. Da mesma forma deveria ser pensada a atuação do governo dentro do Estado.

Valendo ainda análise, a situação atual do Brasil no cenário social e político gritam firmemente pelas figuras do “bom déspota” ou do “líder bonapartista”, mas enquanto a estrutural completa não for levada em consideração nesses debates, podemos cair nos mesmos erros que foram apontados por Stuart Mill e Marx em suas reflexões teóricas.

REFERÊNCIAS

ESTUDOS Literários: **O teatro elisabetano**. Disponível em <<https://www.recantodasletras.com.br/teorialiteraria/1719601>>, 2009. Acesso em: 17 de set de 2018.

FUNDAÇÃO cidade das artes. **O teatro elisabetano**. Disponível em <<http://cidadedasartes.rio.rj.gov.br/noticias/interna/407>>, 2014. Acesso em: 17 de set de 2018.

HELIODORA, Barbara. “Os teatros no tempo de Shakespeare” in LEÃO, Liana de Camargo.; SANTOS, Marlene Soares dos. **Shakespeare, sua época e sua obra**. Curitiba: Editora Beatrice. 2008. p.65-80.

MAGALDI, Sábato. “A arquitetura”, “A empresa”, “O público” e “Participação do Estado” in **Iniciação ao teatro**. São Paulo: Editora Ática. 1998. p.22-27; 32-47.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. trad. Leandro Konder. São Paulo: Boitempo Editorial. 2011 [1852]. 176p.

MILL, Stuart J. “Que a forma de governo ideal é o governo representativo” in _____. **Considerações sobre o governo bonapartista**. trad. Manuel Innocência de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1980 [1861]. p.27-38.

PROFESSOR Márcio: **Curiosidades sobre o teatro elisabetano**. Disponível em <<http://artesejamedioefundamental.blogspot.com/2013/04/curiosidades-sobre-o-teatro-elisabetano.html>>, 2013. Acesso em: 17 de set de 2018.

WIKIPÉDIA. **O teatro isabelino**. Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Teatro_isabelino>. Acesso em: 17 de set de 2018.

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E DESEMPENHO ELEITORAL NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2008-2012: UM ESTUDO À LUZ DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 03/12/2019

Fábio Marcelus Silva de Almeida

Universidade Federal da Bahia - UFBA
Salvador - Bahia
<http://lattes.cnpq.br/6387614345824238>

Lindomar Pinto da Silva

Universidade Salvador - UNIFACS
Salvador - Bahia
<http://lattes.cnpq.br/3835932886317547>

Miguel Angel Rivera Castro

Universidade Salvador - UNIFACS
Salvador - Bahia
<http://lattes.cnpq.br/6058810463571073>

Denise Ribeiro de Almeida

Universidade Federal da Bahia - UFBA
Salvador - Bahia
<http://lattes.cnpq.br/1893210065186765>

RESUMO: Este estudo analisou a influência do financiamento de campanha no desempenho eleitoral dos candidatos para às prefeituras brasileiras nas eleições de 2008 e 2012 à luz da Teoria da Escolha Pública. Foi realizada uma pesquisa quantitativa, utilizando regressão logística. Os resultados indicaram uma influência positiva e significativa do financiamento de

campanha no desempenho eleitoral dos candidatos, sinalizando que os prefeitos que foram eleitos arrecadaram mais recursos para as suas campanhas. Além disso, os resultados revelaram que os candidatos que já tinham sido eleitos em algum cargo público anteriormente, também levaram vantagem em relação aos candidatos que ainda não tinha sido eleitos. Outro aspecto observado é que as mulheres são a grande minoria dos candidatos e recebem menos recursos para as suas campanhas do que os homens, refletindo esse fato no desempenho eleitoral delas de forma negativa. A principal contribuição desse trabalho é o fato de que nos municípios com PIB per capita maior, bem como os municípios com a população mais escolarizada, os recursos de financiamento são menos relevantes para o desempenho eleitoral, sugerindo que os eleitores dos municípios mais ricos e mais escolarizados são menos suscetíveis às propostas pouco exequíveis divulgadas pelos candidatos com recursos de campanhas.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento de campanha, Desempenho eleitoral, Teoria da Escolha Pública.

FINANCING OF ELECTORAL CAMPAIGNS
AND ELECTORAL PERFORMANCE IN

ABSTRACT: This study analysed the influence of the financing of campaign in the electoral performance of the candidates for to the Brazilian town halls in the elections of 2008 and 2012 by the light of the Theory of the Public Choice. A quantitative inquiry was carried out, using regression logistics. The results indicated a positive and significant influence of the financing of campaign in the electoral performance of the candidates, signaling that the mayors who were elected collected more resources for his campaigns. Besides, the results showed that the candidates who had been already elected in some public office previously, also took advantage regarding the candidates that still had not been elected. Another observed aspect is that the women are the great minority of the candidates and receive fewer resources for his campaigns of what the men, when this fact is thinking about their electoral performance of negative form. The main contribution of this work is the fact that in the local authorities with GNP per capita bigger, as well as the local authorities with the most educated population, the financing resources are less relevant for the electoral performance, suggesting that the voters of the richest and more educated local authorities are less sensitive to the not much feasible proposals spread by the candidates with campaigns resources.

KEYWORDS: Financing of campaign, electoral Performance, Public Choice Theory.

1 | INTRODUÇÃO

O financiamento de campanhas eleitorais tem se tornado tema frequente no Brasil, devido aos escândalos políticos ocorridos nos últimos anos. Entre as manchetes envolvendo a relação entre dinheiro e políticos no país, estão, por exemplo, o “mensalão”, que era um esquema de corrupção em troca de apoio legislativo, “anões do orçamento” em que empreiteiros doaram dinheiro para parlamentares, o “petrolão” no qual contratos superfaturados eram uma forma de obter recursos para financiar campanhas e dar propinas a políticos, e mais recentemente a “lava jato” envolvendo propinas e financiamento irregular de campanhas eleitorais por grandes corporações nacionais, como Odebrecht, Camargo Correa etc (ARAÚJO *et. al*, 2015; CAETANO, 2012; CAVALCANTE, 2011; FIGUEREDO FILHO *et al*, 2014; FISCH, 2016; MANCUSO E SPECK, 2013; OLIVEIRA, 2015; SILVA E XAVIER, 2014).

Em se tratando de conceitos sobre financiamento de campanhas, Silva e Xavier (2014) definem como recursos arrecadados pelos candidatos ou partidos, objetivando atos durante a campanha eleitoral, visando alcançar cargos públicos. Na mesma linha, Speck (2003) os define como recursos materiais empregados pelos candidatos ou partidos em eleições para angariar votos. Conforme Mohallem (2015, p. 103), campanhas eleitorais necessitam de grandes investimentos para alcançar maior número de eleitores, ainda mais levando-se em conta as dimensões do

Brasil. Dentre esses custos estão: comícios, contratação de pessoal de campanha, cartazes, carros de som, deslocamento entre outros (MANCUSO, 2015).

Estudos recentes sobre a dinâmica do processo de financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil foram realizados com objetivo de compreender as relações entre estas variáveis, destacando-se Manhanelli (1998), Silva e Xavier (2014), Figueiredo Filho et al (2014) e Fisch (2016), que têm como foco analisar o impacto do financiamento de campanhas sobre a competição política (MANCUSO, 2015). Além disso, partindo das alterações na forma de financiamento de campanhas no país, as quais buscam controlar e minimizar a influência do poder econômico no resultado das eleições, era de se esperar a diminuição nos valores de financiamento de campanhas ao longo dos anos, bem como a redução da influência dos recursos financeiros sobre o resultado das eleições, mas isso não ocorreu, já que nos últimos anos as campanhas encareceram, fato que pode ser interpretado de diferentes formas.

A dinâmica do financiamento de empresas a políticos foi abordada em Dias (2009, p. 205), apontando que “políticos atuam como empresários, intermediando a negociação em que se trocam votos por políticas, revelando que o que está em jogo no mercado político e econômico, são interesses privados”. Esse comportamento de auto-interesse é verificado na Teoria da Escolha Pública (TEP), quando grupos sociais, como empresas e organizações empresarias, têm por objetivo influenciar o governo devido as altas cifras que circulam nessa esfera (CRUZ, 2011; DIAS, 2009; PEREIRA, 1997), sendo que para Buchanan e Tullock (1965), esses grupos surgem porque há vantagens a adquirir através do processo político.

O financiamento de campanhas eleitorais ganhou relevância a partir do primeiro período democrático (1946-1964). O decreto de Lei 9.258 de 1946 determinava o cancelamento do registro do partido político quando denunciado e comprovado o recebimento de dinheiro ou qualquer outro auxílio de procedência estrangeira (FIGUEIREDO FILHO, 2012). Em 1950, através do Código Eleitoral, a Lei 1.164 estabeleceu a fiscalização das contas dos partidos, além da obrigatoriedade do registro das receitas e despesas partidárias, bem como proibiu o recebimento de contribuições de entidades estrangeiras, autoridades públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos (OLIVEIRA; APOLINÁRIO, 2015).

A Lei 4.740, de 1965, tratou sobre financiamento de campanha eleitoral, o qual, em 1971, passou a ser disciplinado pela Lei n. 5.682, que trazia a expressa proibição de entidade de classe ou sindicatos de contribuir para partido político (TRINDADE, 2004). Ainda, em 1965, a Lei 4.737 determinou que abusos de poder econômico e de autoridade seriam proibidos e punidos. Contudo não foram instituídas penalidades (BACKES, 2001).

Em 1993, a Lei 8.713 incorporou regras estabelecendo maior responsabilidade aos candidatos e partidos, estipulando formas de movimentação de recursos financeiros. Com a nova lei dos partidos políticos, Lei 9.096/95, permitiu-se o recebimento de doações de pessoas jurídicas, e doações ou gastos acima do permitido em lei deixaram de ser crimes sendo transformados em multas ou proibições de contrato com o poder público, bem como reforçou o Fundo Partidário que passou a receber doações da União de forma permanente (BACKES, 2001).

Em 1997, a Lei 9.504 entrou em vigor visando de regular definitivamente as eleições brasileiras, até então regidas por legislações temporárias e específicas para cada pleito (NICOLAU, 2012). Também estabeleceu limites de financiamento sendo que pessoas “físicas e jurídicas poderiam doar no máximo até determinado percentual de seus ganhos no ano anterior às eleições, enquanto os candidatos poderiam utilizar recursos próprios até o limite máximo de gastos definido pelo seu partido” (SANTOS, 2016, p. 34).

Em 1999, um projeto de lei de iniciativa popular iniciada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), originou a Lei 9.840, proibindo a oferta de emprego público para obtenção de votos, aumentando a multa e implantando a pena da perda do registro de candidatura para os candidatos que infligissem tais proibições (BACKES, 2001; SPECK, 2003; TOFOLLI, 2015).

Já em 2006, a Lei 11.300 estabeleceu que caberia à lei fixar o limite de gastos até o dia 10 do mês de junho do ano eleitoral, proibindo o uso de outdoors e distribuição de brindes, contudo, como nunca foi editada, coube a cada partido fixar o limite de gastos nas campanhas (REIS, 2010; BACKES, 2014). Também incluiu que campanhas que utilizassem recursos não movimentados pela conta bancária da campanha, deveriam sofrer punições como: “(i) desaprovação da prestação de contas do candidato ou do partido; e havendo abuso do poder econômico, cancelamento do registro de candidatura ou cassação do diploma, se este já tiver sido expedido” (REIS, 2010, p. 130). Já em 2009, foi aprovada a Lei 12.034 versando sobre doação a candidato pela internet, prestação de contas de campanhas, inclusive devendo ser emitido eletronicamente recibo deste tipo de doação (REIS, 2010). Em 2010, através do artigo 14 da Resolução 23.217 do TSE, a identificação da origem e do destino dos recursos arrecadados pelos candidatos e comitês tornaram-se obrigatórios (FIGUEIREDO, 2012).

Enfim, nota-se uma preocupação em modificar a legislação no tocante ao financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, principalmente, após o impeachment de Fernando Collor, primeiro presidente eleito por voto popular após a Constituição de 1988 (BACKES 2014; SPECK, 2003). No entanto, essas mudanças têm se mostrado pouco eficazes com relação à diminuição do poder econômico e sua influência no financiamento de campanhas no Brasil (CERVI, 2010; PEIXOTO,

2010).

Sob tal contexto, este trabalho tem por objetivo: analisar, à luz da teoria da escolha pública, a relação entre financiamento de campanhas eleitorais e desempenho eleitoral nas eleições. Para alcançá-lo, realizou-se estudo quantitativo, através de regressão logística envolvendo os resultados das eleições municipais brasileiras para prefeito nos anos de 2008 e 2012. Justifica-se esse período, já que o TSE disponibilizou dados digitalizados de eleições a partir de 2002, e a primeira eleição municipal em 2004, contudo, como outras variáveis usadas só estão disponíveis eletronicamente a partir de 2005, a primeira eleição a ser analisada foi a de 2008. A eleição municipal executiva de 2016 não foi aqui incluída por ainda não estar disponibilizada em sua totalidade pelo TSE.

Este estudo se justifica primeiro pelo fato de os trabalhos anteriores concentrarem-se em apenas uma eleição nacional ou estadual, existindo escassez de análises dos sistemas políticos locais (PEIXOTO, 2010). Este texto estrutura-se a partir desta introdução, seguida do referencial teórico e metodologia. Em seguida apresentam-se e discutem-se os resultados e têm-se suas considerações finais.

2 | TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E ELEIÇÕES

A teoria da escolha pública se desenvolveu desde a década de 1960, através de alguns autores como Gordon Tullock, Duncan Black, Mancur Olson, com destaque para James Buchanan, ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1986 (BUTLER, 2014; CRUZ 2011; DIAS, 2009). A TEP surgiu como oposição a teoria do bem-estar social em que o governo procurava suprir vários aspectos da sociedade como econômico, de assistência social, comercial entre outros e, dessa forma, se tornava muito grande e custoso, buscando identificar as falhas do governo para justificar seu modelo teórico. Conforme Lima (2012), a intervenção governamental muitas vezes provoca novos problemas que pioram a situação anterior, causada pelas falhas do mercado. Isso se deve, segundo ele, porque os políticos têm sua própria agenda, e essa nem sempre é de interesse público (LIMA, 2012, p. 17)

A TEP considera as pessoas, inclusive os políticos, motivadas pelo auto interesse, assim, os políticos não agiriam em prol da sociedade e sim, em benefício próprio ou em benefício de grupos de interesses poderosos e com alto poder econômico. Com isso, se as políticas implantadas beneficiavam esses grupos e não a sociedade em geral, não havia motivo para o governo ser tão grande e gastador.

De acordo com Leister (2005), se houvesse um governo atuando como Estado Mínimo, com orçamento restrito, a economia geral daria pouca margem para que alguns grupos de interesses consumissem o orçamento. Mas, esse não é o caso do Brasil, que segundo a autora, tem os orçamentos públicos como parte significativa

do Produto Interno Bruto (PIB), tornando a criação de grupos de pressão lucrativos.

Além disso, a TEP questiona o sistema eleitoral, ao sugerir que os grupos de pressão, dentre eles os políticos, com o intuito de alcançar seus interesses conseguem influenciar o eleitor na decisão de seu voto (BUTLER, 2014; CAMPOS, 2008; TULLOCK et al, 2005). Para Campos (2008), na escolha pública, as decisões feitas por pessoas, participantes de um grupo ou organização coletiva, se refletem sobre todos os integrantes da coletividade.

Para Pereira (2007), o ambiente político podia ser analisado como um mercado competitivo e cita como exemplo os políticos que pretendem maximizar seus votos para conseguir se eleger. Na mesma ótica, Toneto Jr. (1996) acredita que Buchanan, através da TEP, considera a concepção política do Estado como um sistema de troca e os políticos como indivíduos auto interessados. Assim, em um processo de troca, os políticos são vistos como vendedores de programas políticos e os eleitores como consumidores desses programas, maximizando seus interesses através do voto nos candidatos de sua preferência (COSTA et al, 2013; TONETO JR, 1996). Essa teoria também estuda as preferências e comportamento das pessoas no tocante ao processo político como um todo, sejam elas agentes públicos, eleitores ou indivíduos interessados nas políticas a serem implementadas. Além disso, apoia-se na macroeconomia e considera o indivíduo racional e egoísta (BUTLER, 2014; CRUZ, 2011; DIAS, 2009; PEREIRA, 1997; TONETO JR, 1996). Na mesma vertente Orenstein (1998) descreve esses indivíduos racionais e egoístas como pessoas que se interessam pelo resultado privado final da ação coletiva.

Sob a mesma concepção, Downs (1957) afirma que alguns líderes influenciam eleitores mal informados a votarem de acordo com seus interesses. Mesmo raciocínio de Alston et al (2016), ao considerarem que muitos líderes são motivados pela possibilidade de conseguir benefício próprio. No entanto, Downs (1957) considera em seu modelo, três tipos de líderes: os partidos, que englobam tanto os seguidores quanto os líderes que adéquam sua política de forma a conquistar maior número de votos'; grupos de interesses vistos como líderes que almejam chegar ao governo e implementar políticas específicas que os beneficiem, alegando representar a vontade popular, no caso, os eleitores e; os compradores de favor que influenciam os eleitores a apoiar certos candidatos ou partidos com o poder do dinheiro, financiando candidatos em suas campanhas eleitorais. O que não impede que qualquer líder pratique essas tipologias de lideranças simultaneamente (DOWNS, 1957).

Por sua vez, o político precisa de financiamento para arcar com os custos da campanha eleitoral e assim ter sucesso elegendo-se para algum cargo. Por outro lado, empresas precisam de pessoas que atuem dentro do governo, tendo acesso aos recursos públicos e às políticas que influenciem a tributação, subsídios,

regulações bancárias, entre outras medidas. Esse processo instiga a perpetuação da arrecadação monetária entre as empresas, os grupos de interesse e os políticos. Dessa forma, grupos de interesses financiam campanhas políticas visando se beneficiar através do candidato que ajudaram a eleger, demonstrando o auto interesse desses grupos (FIGUEIREDO FILHO, 2005, p.68).

Considerando a premissa de que políticos precisam de dinheiro para propaganda e programa eleitoral, Samples (2004) afirma que alguns grupos financiam candidatos porque querem mais benefícios, considerando essa contribuição como investimento. Além disso, diz que candidatos que têm maior probabilidade de vencer, bem como os que defendem visões mais compartilhadas tendem a atrair as contribuições necessárias. Buchanan (1965), também ao falar sobre os grupos de interesse, afirma que o indivíduo tende a participar de uma organização quando espera que essa irá potencializar seus interesses. Organizações essas que, para Olson (1999), têm como uma característica comum, principalmente aquelas com importância econômica, a promoção do interesse de seus membros.

Da mesma forma, Butler (2014) argumenta que, segundo a TEP, alguns grupos com poucos eleitores, mas com interesses particulares comuns, podem extrapolar seu poder de voto, formando alianças majoritárias através de coalisões de grupos de interesses. Assim, o modelo racional tende a beneficiar a formação de poucos grupos organizados e com recursos materiais e coercitivos em desfavor de grupos maiores, porém, com interesses dispersos e atuação desorganizada (BUTLER, 2014; CRUZ, 2011; FIGUEIREDO FILHO, 2005; OLSON, 1999).

Como têm grande poder econômico e são organizados, esses grupos conseguem financiar lobistas para pressionar os membros dos poderes legislativo, executivo e judiciário, de forma que seus interesses ideológicos se confundam com o interesse público, pois sabem que devem ter pouco atrito com os eleitores e com os políticos que os representam. (BUTLER, 2014; COSTA et al, 2013; DIAS, 2009). Ainda referente a grupos de interesses, Buchanan e Tullock (1965) retratam que se um grupo com interesse particular consegue êxito na adoção de legislação favorável, através de pagamentos a políticos, esse resultado positivo pode incentivar outros grupos de interesse, observando o sucesso do primeiro, em investir recursos na organização política. Enfim, grande parte da influência de grupos de interesse vincula-se ao financiamento de campanhas eleitorais (MONTEIRO, 2007). No entanto, um grupo de interesse pode não financiar apenas uma legenda esperando sua vitória, mas pode sim financiar várias organizações para que possa influenciar na aplicação de políticas públicas independentemente do ganhador (KRAUSE et al, 2015).

Assim, políticos fazem promessas que não cumprem, ocultam seus verdadeiros interesses, restringem a transparência, iludindo os eleitores e causando uma

distorção na democracia. Democracia que pode ser considerada como um conjunto de regras “que estabelecem *quem* está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (BOBBIO, 2009, P. 17). Nesse caso, os políticos são os tomadores dessas decisões coletivas e influenciados pelos grupos de interesses agem de forma a beneficiar esses grupos e a si próprios, tendo a população em geral, pouca influência no processo decisório.

De acordo com a TEP, os políticos agem para conseguir poder e dinheiro através dos cargos públicos obtidos por meio do processo eleitoral, usando a política apenas como forma de alcançar seus objetivos privados, ou seja, conforme Meneguini e Nery (2015), políticos buscam os próprios objetivos, os quais nem sempre são os mesmos da sociedade. Por essa visão, os políticos agem racionalmente, reagindo aos incentivos que lhes foram fornecidos, visando seus próprios interesses.

Buchanan e Tullock (1965) também consideraram os políticos como empresários que querem ser eleitos ou reeleitos e, partidos como corporações que, em linhas gerais, são simplesmente coalizões voluntárias de políticos organizadas visando ganhar eleições. Segundo Tullock et al (2005), os políticos poderiam agir de acordo com o que julgam certo, mas como poderão perder eleitores, optam por propostas que acreditam que possam maximizar seus votos. Entretanto, existem estudos que afirmam que a maioria das pessoas não tem muito conhecimento de política em geral e que políticos se aproveitam disso para realizar manipulações fiscais visando maximizar seus votos (EHRHART, 2013). Tais operações como diminuição de impostos, incentivos fiscais e aumento das despesas públicas objetivam demonstrar sua suposta competência a fim aumentar sua popularidade e favorecer sua possibilidade de sucesso à reeleição (EHRHART, 2013; ALSTON et al., 2016; CHERRIER e FLEURY, 2017). Isso, segundo Ehrhart (2013), é usual em países com democracias recentes em que muitos eleitores têm pouco conhecimento político

Verifica-se assim, a relação entre os pressupostos da TEP e a busca por mais financiamentos de campanha, pois, o político tenta ampliar suas chances de sucesso e imagina que maior quantidade de recursos é importante, por lhe permitir alcançar mais eleitores, fornecendo-lhes benefícios em troca de votos, por outro lado, as pessoas físicas e jurídicas que contribuem com esses políticos o fazem na expectativa de obter favores após a sua eleição. Neste sentido, evidencia-se a relação proposta pela teoria que discute o comportamento oportunista dos atores envolvidos na política. Assim, o financiamento de campanhas eleitorais seria um fenômeno passível de ser explicado pelo comportamento oportunista dos atores nele envolvidos: políticos, pessoas físicas, partidos políticos e grupos de interesses.

Após essa apresentação da TEP, traz-se a seguir a metodologia aqui utilizada para analisar as relações das variáveis com relação ao financiamento de campanhas e desempenho eleitoral considerando os municípios brasileiros.

3 | METODOLOGIA

Este estudo é de natureza quantitativa, com utilização de regressão logística, para explicar a relação entre o desempenho dos candidatos a prefeitos e o financiamento de campanha eleitoral, de todos os municípios do Brasil nas eleições de 2008 e 2012. Os dados dos valores arrecadados do financiamento de campanhas pelos candidatos as prefeituras foram utilizados como variável explicativa e envolve os recursos públicos e privados obtidos pelos candidatos e declarados no TSE. Também foram definidas variáveis de controle no modelo. Estas variáveis estão relacionadas ao município, o financiamento de candidatas mulheres e o financiamento de candidatos a reeleição.

| Eleições | Número de municípios que elegeram prefeitos | Número de Candidatos a prefeitura | Valor total do financiamento declarado |
|----------|---|-----------------------------------|--|
| 2008 | 5.568 | 15.227 | R\$ 1,629,631,199 |
| 2012 | 5.568 | 15.202 | R\$ 2,814,473,061 |

Tabela 1 Número de municípios, candidatos e valores do financiamento das eleições para as prefeituras brasileiras de 2008 e 2012.

Fonte: Elaboração própria

O quadro a seguir apresenta a descrição resumo das variáveis, sua sigla, descrição e definição.

| Descrição | Sinal esperado | Definição da variável |
|--|----------------|---|
| Desempenho eleitoral | | Se o candidato foi eleito ou não |
| Financiamento de Campanha per capita | (+) | Valores arrecadados por todos os candidatos dividido pela população do Município |
| Tamanho da População dos Municípios | (+) | <200.000=0 ; >200.001=1 |
| Financiamento de Campanha para Mulheres | (+) | Valores arrecadados pelas candidatas mulheres |
| Valores dos Bens declarados a Justiça pelo Candidato | (+) | |
| Estado Civil do candidato | (-) | Candidato não solteiro = 0; Candidato solteiro = 1 |
| Escolaridade do Candidato | (+) | 1 = Superior completo e superior incompleto 2 = Ensino médio completo e ensino médio incompleto 3= Fundamental completo, fundamental incompleto, lê e escreve ou analfabeto |
| Região | (+) | Norte = 1; Nordeste = 2; Sul = 3; Sudeste = 4; Centro Oeste = 5 |

| | | |
|--|-----|--|
| PIB <i>per capita</i> | (+) | |
| Ocupação Anterior do Candidato | (+) | 0= Membro das forças armadas; 1 = Membro superiores do poder público, gerentes, dirigentes); 2 = Serviços; 3 = Técnicos de nível médio; trabalhadores administrativos; 4 = Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca; 5 = trabalhadores da produção e serviços industriais; 6 = Outros. |
| Legenda do Governador | (+) | Se o prefeito é da coligação do governador=1; se não=0 |
| Legenda do Presidente | (+) | Se o prefeito é da coligação do presidente=1; se não=0 |
| Gênero do candidato | (+) | 0= mulher; 1= homem |
| Se o candidato já foi eleito anteriormente | (-) | Se foi eleito anteriormente =1; Se não=0 |
| Anos das eleições | | Ano de 2008 e ano de 2012 |

Quadro 1: Resumo das variáveis

Fonte: Elaboração própria

O financiamento de campanha foi utilizado como variável explicativa e espera-se uma relação positiva entre o maior financiamento e eleição do candidato, visto que trabalhos anteriores encontraram relação positiva nessa relação. De forma a diminuir as possíveis diferenças entre valores de financiamento de campanhas entre municípios muito grandes e municípios muito pequenos, foi feita uma divisão entre o valor do financiamento do candidato pelo número de habitantes do município, de modo a se utilizar a receita per capita como variável explicativa.

3.1 Modelo estatístico

Os dados foram analisados através do método quantitativo. O trabalho visa medir as relações condicionais entre desempenho eleitoral e as variáveis explicativas, de controle e *dummy* do modelo. Com isso se fez a análise de regressão para verificar em que medida o desempenho eleitoral pode ser explicado pelas variáveis explicativas descritas na metodologia. A análise de regressão é um método estatístico que possibilita analisar a relação entre variável independente (explicativa) e variável dependente (explicada): se a variável independente e a variável dependente se movem na mesma direção em suas médias, então há uma relação positiva entre as variáveis; se, por outro lado, as variáveis se movimentam em direções opostas, então há uma relação negativa. O modelo geral para a regressão é representado por:

$$Y = \alpha + \beta_1.X_1 + \beta_2.X_2 + \dots + \beta_n.X_n + uit$$

Onde, Y é a variável dependente, X_1, X_2, \dots, X_n são as variáveis independentes, α o parâmetro do intercepto, $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$ os coeficientes de cada variável independente “e u é o erro associado ao modelo (diferença entre o valor real de Y e o valor previsto de Y por meio do modelo de cada observação)” (FÁVERO et al, 2009, p. 346). Neste trabalho, Y representa a variável eleito e X_1, X_2, \dots, X_n são as variáveis relacionadas com as variáveis explicativas de controle. Todas as variáveis estão referenciadas por municípios e por um dos anos de estudo no banco de dados, e (u) é o termo de erro, que é assumido normalmente com média zero e variância σ^2 (FÁVERO et al, 2009). Especificamente, foi utilizado o modelo de regressão para verificar se o candidato foi eleito ou não e sua relação com financiamento de campanha. Com isso, será utilizado o modelo de regressão logística. Esse modelo de regressão logística “é uma técnica estatística utilizada para descrever o comportamento entre uma variável dependente binária e variáveis independentes métricas ou não métricas” (FÁVERO et al, 2009, p. 440).

Dessa forma, tendo em vista que a variável dependente é uma resposta binária, ela pode ser quantificada atribuindo valor 0 para o candidato não eleito e valor 1 para o candidato eleito. Dessa forma, $Y_i = 0$ e $Y_i = 1$ são denominados de “não eleito” e “eleito”, respectivamente. Haja vista que “eleito” é o evento de interesse, α representa a constante, β_j $j = (1, 2, \dots, k)$ representam os parâmetros de cada variável explicativa do nosso estudo, em que quanto maior o coeficiente, maior a influência, X_1, X_2, \dots , as variáveis independentes que estão descritas no quadro 3, e u o termo de erro. Assim, o modelo de regressão logística pode ser resumido por:

$$\text{Logit}(Y) = \alpha + \beta_1.X_1 + \beta_2.X_2 + \beta_n.X_n + u$$

A interpretação dos parâmetros encontrados no modelo de regressão logística é dada pela comparação da probabilidade de sucesso com a de fracasso utilizando a função *odds ratio* (OR) ou razão de chances (FÁVERO, 2009). Os *odds ratio* ajustados são obtidos através da comparação de indivíduos que diferem apenas na característica de interesse e que tenham os valores das outras variáveis constantes. O ajuste é apenas estatístico. A princípio, a frequência de a variável dependente pertencer a um grupo ou outro são transformadas em possibilidades. Após isso, é feita a razão de chance que irá ser utilizada na regressão. A probabilidade de a variável dependente estar em um grupo (P) é dividida pela probabilidade de estar no outro grupo ($1 - P$). A equação de regressão logística pode ser apresentada como:

$$\text{Odds ratio} = \frac{P(\text{event})}{1 - P(\text{event})}$$

Assim: P = Probabilidade de um evento ocorrer (eleito); e $1-P$ é Probabilidade de um evento não ocorrer (não eleito). Assim, espera-se encontrar a relação entre financiamento de campanhas eleitorais, juntamente com as outras variáveis de controle, e o desempenho eleitoral dos candidatos. Ou seja, verificar se essas variáveis são determinantes para a eleição do candidato. Dessa forma, ao verificar uma relação positiva entre valores arrecadados pelos políticos e sua eleição, é possível verificar que os pressupostos da teoria da escolha pública se aplicam à realidade brasileira. Dentre esses pressupostos estão os grupos de interesses e sua influência no processo eleitoral e a busca de financiamento de campanha por parte dos candidatos, com o intuito de poder utilizar mais recursos em sua divulgação como candidato, para os eleitores.

4 | RESULTADOS

4.1 Apresentação dos dados

Com relação ao estado civil dos candidatos, foi observado que a maioria (85%) é composta por não solteiros (85%), situação repetida no resultado dos candidatos eleitos, com 87% dos de não solteiros. Com relação a variável *dummy* do gênero dos candidatos, foi encontrada grande diferença entre candidatos homens e mulheres, já que nos pleitos de 2008 e 2012, de um total de 29.854 candidaturas a prefeito, 26.159 (88%) eram homens, e apenas 3.695 (12%) mulheres. Com relação ao desempenho eleitoral, do total de 11.330 candidatos eleitos, 10.131 (89%) eram homens e 1.199 (11%) mulheres. Essa diferença onde os homens são a imensa maioria dos candidatos que disputaram cargos eletivos também foi observada nos trabalhos de Sachett e Speck (2012) e Arvate, Firpo e Pieri (2017). Esses dados indicam que não houve muita variação na participação de mulheres que se lançaram a cargos eletivos, mesmo com a implantação de cota obrigatória de 30% de candidatas por coligação.

Outra variável *dummy* aqui utilizada foi se o candidato a prefeito pertencia ao mesmo partido do governador em atuação. Do total de 29.854 candidatos, 4.995 (17%) eram do mesmo partido, enquanto 24.859 (83%) eram de partido diferente do governador à época das eleições. Ou seja, a maioria dos candidatos a prefeito no Brasil, não pertence ao mesmo partido do governador. Entretanto, a quantidade de candidatos do partido do governador aumenta entre os candidatos eleitos em relação à quantidade de eleitos de partidos diferentes: Em 2008, 8.963 (79%) são de partidos diferentes, enquanto 2.367 (21%) são do mesmo partido do governador; em 2012, 3.427 (11%) eram do mesmo partido do presidente, e 26.427 (89%) eram

de partido diferente.

Em relação à escolaridade do candidato, verificou-se que 16.246 (54%) tinham pelo menos nível superior incompleto. Os candidatos com nível médio incompleto e completo somavam 8.780 (29%), e os candidatos com níveis de educação mais baixo (fundamental completo, fundamental incompleto, lê e escreve e analfabetos) juntos alcançavam 4.828 (16%) indivíduos. Os percentuais de eleitos praticamente repetem estes percentuais.

A variável eleição anterior, onde se verifica se o candidato já foi eleito para algum cargo público anteriormente às eleições municipais de 2008 e 2012, apresenta como resultado que os candidatos eleitos anteriormente, 4.526 (56%) de um total de 8.094 que se candidataram à reeleição, obtiveram êxito e foram eleitos. Por outro lado, entre aqueles que nunca tinham sido eleitos, apenas 6.804 (31%) de um total de 21.760 candidatos foram eleitos. Tais achados corroboram os estudos de Sacchet e Speck (2012) e Araujo *et al* (2015) quando afirmam que o modelo institucional brasileiro beneficia candidatos veteranos com alto capital político e experiência prévia, pois estes têm maior capacidade de influenciar as ações, e por consequência, maior facilidade de angariar recursos para sua campanha, por já conhecer o funcionamento do sistema eleitoral. No que tange a financiamento de campanha, que é a variável explicativa do trabalho, foram observados os seguintes dados, a começar pelo financiamento total entre os candidatos eleitos e não eleitos.

| Desempenho eleitoral | Quantidade | Percentual | Financiamento | Percentual |
|------------------------|------------|------------|------------------|------------|
| Candidatos eleitos | 11330 | 38% | 1.765.103.081,40 | 49% |
| Candidatos não eleitos | 18524 | 62% | 1.825.982.110,61 | 51% |
| Total | 29854 | 100% | 3.591.085.192,01 | 100% |

Tabela 2: Desempenho eleitoral e financiamento de campanha (anos 2008 e 2012 somados)

Fonte: Elaboração própria

Como observado, os 11330 candidatos eleitos (38% do total) arrecadaram em suas campanhas eleitorais quase metade dos recursos totais. Esses dados demonstram a importância do financiamento de campanha para o bom desempenho eleitoral dos candidatos e reforça a necessidade de o político buscar mais recursos para ser eleito, reforçando Pironi (2008), ao sinalizar que a competição por votos não seria viável sem recursos para convencer o eleitor. Essa tentativa de maximização dos votos, através do financiamento de suas campanhas representa o auto interesse dos candidatos em se elegerem e alcançar renda e status com seu cargo político, conforme descrito na TEP (BUCHANAN, 1965; TULLOCK *et. al.*, 2005; CRUZ, 2011; BUTLER, 2014).

4.2 Resultados da Regressão e Discussão dos dados

| Variáveis | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 2 | Modelo 4 | Modelo 5 | Modelo 6 | Modelo 7 |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|------------------|---------------|---------------|---------------|
| Constante | 8.783e-01 *** | 6.117e-01 ** | 6.635e-01 | 8.238e-01-01 *** | 2.585e-00 * | 8.425e-01 *** | 7.494e-01 *** |
| Receita per capita | 3.508e-02 *** | 3.486e-02 *** | 3.716e-02 *** | 3.341-02 *** | 2.602e-01 *** | 4.750e-02 *** | 1.905e-02 *** |
| Pib Per capita | | | | | | | 1.226e-05 *** |
| Enem | | | | | | 4.957e-04 * | |
| Estado Civil Solteiro | 1.245e-01 ** | 1.354e-01 ** | 5.266e-02 | 1.274e-01 ** | 2.447e-01 | 1.3122e-01 ** | 1.259e-01 ** |
| Idade | 2.066e-02 *** | 2.105e-02 *** | 1.511e-02 ** | 2.145e-02 *** | 4.318-03 | 2.074e-02 *** | 2.069e-02 *** |
| Gênero Masculino | 2.516e-01 *** | | | 2.474e-01 *** | 5.230e-01 | 3.553e-01 *** | 2.505e-01 *** |
| Legenda do presidente 1 | 1.071e-01 * | 9.713e-02 * | 2.013e-01 | 1.465e-02 *** | 4.091e-01 | 7.206e-02 | 1.110e-01 ** |
| Legenda do governador 1 | 3.378e-01 *** | 3.411e-01 *** | 3.088e-01 ** | 3.335e-01 *** | 4.329e-01 | 3.390e-01 *** | 3.354e-01 *** |
| Ocupação anterior 1 | 6.595e-01 *** | 6.771e-01 *** | 1.029e-01 | 6.559e-01 *** | 2.497e-01 | 5.686e-01 ** | 6.583e-01 *** |
| Ocupação anterior 2 | 5.048e-01 ** | 5.176e-01 ** | 1.333e-02 | 5.126e-01 ** | 2.658e-02 | 4.221e-01 * | 5.034e-01 ** |
| Ocupação anterior 3 | 5.554e-01 ** | 5.516e-01 ** | 1.603e-01 | 5.576e-01 ** | 1.694e-01 | 4.969e-01 * | 5.517e-01 ** |
| Ocupação anterior 4 | 6.060e-01 *** | 6.304e-01 *** | 2.012e-01 | 6.035e-01 *** | 1.252e+00 | 4.814e-01 * | 5.942e-01 *** |
| Ocupação anterior 5 | 3.284e-01 | 3.367e-01 | 2.386e-01 | 3.526e-01 | 1.339e+01 | 3.267e-01 | 3.236e-01 |
| Ocupação anterior 6 | 5.709e-01 *** | 5.435e-01 ** | 2.058e-01 | 5.727e-01 ** | 2.179e+01 | 4.512e-01 * | 5.775e-01 *** |
| Eleito anteriormente | 9.165e-01 *** | 9.187e-01 *** | 8.966e-01 *** | 8.995e-01 *** | 1.561e+01 *** | 9.486e-01 *** | 9.147e-01 *** |
| Bens do candidato | 4.293e-09 | 4.729e-09 | 7.988e-08 | 3.704e-09 | 1.165e-08 | 9.599e-09 * | 3.837e-09 |
| Grau de educação 2 | 3.719e-02 | 4.943e-02 | 1.013e-01 | 4.882e-02 | 3.088e-01 | 1.786e-02 | 2.936e-02 |
| Grau de educação 3 | 1.589e-02 | 6.664e-03 | 2.356e-01 | 2.811e-02 | 4.074e-01 | 1.244e-02 | 4.153e-03 |
| Município com mais de 200.000 hab. | 5.985e-01 *** | 5.886e-01 *** | 6.590e-01 ** | | | 4.786e-01 *** | 5.054e-01 *** |
| Nordeste | 3.113e-01 *** | 2.857e-01 *** | 4.490e-01 ** | 3.051e-01 *** | 3.677e-01 | 3.735e-01 *** | 2.888e-01 *** |
| Sul | 3.951e-01 *** | 4.009e-01 *** | 2.894e-01 | 3.962e-01 *** | 2.297e-01 | 4.675e-01 *** | 4.497e-01 *** |
| Sudeste | 2.140e-01 *** | 2.145e-01 *** | 1.659e-01 | 2.120e-01 *** | 1.491e-01 | 2.680e-01 *** | 2.542e-01 *** |
| Centro Oeste | 8.444e-02 | 8.895e-02 | 3.436e-02 | 8.211e-02 | 1.585e-01 | 5.720e-02 | 1.033e-01 |
| Ano 2012 | 1.445e-01 *** | 1.580e-01 | 8.853e-03 | 1.409e-01 *** | 5.058e-01 ** | 2.296e-01 *** | 1.117e-01 *** |
| Receita per capita Enem | | | | | | 4.386e-05 | |
| Receita per capita/ Pib per capita | | | | | | | 1.194e-06 *** |

Tabela 3: Resultados da Regressão

Os resultados das regressões em todos os modelos testados indicaram relação positiva e significativa entre financiamento da campanha e desempenho eleitoral, indicando que os recursos financeiros são determinantes ao sucesso do candidato (LIMA, 2012; MOHALLEN, 2015; SACCHET, 2013, p. 100). Logo, quanto mais recursos financeiros de campanha, mais chance de vitória nas eleições (CERVI, 2013). Com mais recursos, os políticos podem influenciar os eleitores a votarem de acordo com seus interesses (DOWNS, 1957; CRUZ, 2011), adicionalmente, aproveitam-se do pouco conhecimento de muitos eleitores, optando por propostas que maximizem seus votos, restringindo a transparência e iludindo o eleitorado (LIMA, 2012; EHRHART, 2013; TULLOCK *et. al.*, 2005).

Tendo em vista que um maior financiamento de campanha ajuda no desempenho eleitoral, a conquista desses recursos com os financiadores tende a uma reciprocidade de atividades ou decisões que os beneficiem, após a conquista do cargo público. Essas atividades de uso de recursos por grandes financiadores

com o propósito de obter ganhos, tal como monopólios, tarifas protecionistas, zoneamento especial, acabam trazendo valor social negativo para a população em geral, e também foi identificada na TEP (BUTLER, 2014; CRUZ, 2011).

A troca de favores entre financiadores e candidatos financiados, segundo Bernabel (2009) é uma das principais contribuições metodológicas da TEP, para explicar a política. Dias (2009) também enfatiza esse fenômeno, mostrando que o que está realmente se discutindo na política são interesses privados e não da coletividade. Butler (2014) também converge com tais argumentos, afirmando que grupos de interesses se empenham em financiar políticos com o intuito de que estes representem seus interesses, situação de troca de favores e influência financeira nos processos decisórios anteriormente identificados em Buchanan (1965). Um exemplo disso, foram as descobertas da Operação Lava Jato ao investigar o pagamento de propinas pelas empresas a diversos políticos em troca de favores:

Desses, cento e cinquenta milhões de reais, de fato, veio em cima de um pedido, de uma contrapartida específica, de um tema que é de dois mil e nove. Então, em 2009 para a aprovação de um projeto de lei que atendia a várias empresas - não sei se outras empresas foram solicitadas, mas, no nosso caso, [...] a negociação do projeto de lei. E esses cinquenta milhões vieram com um pedido para a campanha de dois mil e dez. Só que acabou não indo para a campanha de 2010, não sendo utilizado na campanha de 2010, e acabou sendo utilizado na campanha de dois mil e quatorze (ODEBRECHT, 2017, p.11).

O trecho anterior coaduna-se com o descrito por Buchanan e Tullock (1995) ao afirmarem que grupos de interesse atuam no processo eleitoral, financiando os políticos porque podem obter favores na adoção de legislações favoráveis a sua atividade. Por outro lado, este mesmo comportamento da organização descrito por esses autores tem como consequência o incentivo para que outras empresas sigam o mesmo trajeto.

Por exemplo, a JBS, empresa do ramo alimentício e de porte internacional, também financiou vários políticos e de partidos diferentes, doando quase R\$ 600 milhões para 28 partidos e 1.829 candidatos. Como consequência, conforme Mariz e Bresciani (2017 “conseguiu eleger 179 deputados federais de 19 siglas, bancou 28 senadores da República e fez 16 governadores”. Neste caso, outra característica dos grupos de interesse, descrito na TEP, em financiar as campanhas eleitorais, é a doação de dinheiro a partidos diferentes no mesmo processo eleitoral (KRAUSE et al. (2015). Isto porque qualquer que seja o resultado das eleições, o grupo de interesse financiador de vários partidos sairá vencedor, revelando-se assim a ausência de ideologia política ou bandeira social a defender, e a presença de interesses que sustentam as práticas dos financiadores.

Ainda se tratando TEP, evidencia-se que os candidatos do sexo masculino são os que mais se beneficiam dos financiamentos de campanha, assim como

são os que geralmente são eleitos. Isso mostra a preferência dos financiadores de campanha ao optar por investir em candidatos homens ao invés de candidatas do sexo feminino, até porque eles são a grande maioria dos candidatos. Speck (2012) conclui que o financiamento eleitoral explica o baixo rendimento eleitoral das mulheres em sistemas eleitorais de lista aberta de candidatos. Mancuso e Speck (2013) também apontam que em sistemas eleitorais majoritários, a seleção interna nos partidos é maior, e com mais homens na disputa, a tendência é que eles sejam a maioria dos escolhidos. Talvez, isso se deva ao histórico de que a grande maioria dos atores políticos no Brasil é do sexo masculino, sendo assim aqueles que têm o maior capital político. Neste aspecto, pensando na concepção da TEP, a partir do que discutem Buchanan (1965), Tullock et al.(2005) e Butler (2014), o auto interesse, ou a racionalidade instrumental se materializa já que partidos e financiadores buscam maximizar resultados.

Entretanto, o mais relevante neste resultado é apresentado nos modelos 4 e 5, no qual a variável Receita de financiamento mostrou-se com maior coeficiente nos municípios com mais de 200 mil habitantes (β 2.370e-01) do que em municípios com menos de 200 mil habitantes (β = 2.856e-02). Isto indica que o financiamento de campanha desempenha um papel mais relevante nos municípios maiores, onde os custos são mais elevados pelo próprio tamanho do município, já que os candidatos precisam de mais recursos para alcançar a totalidade da população, seja com publicidade, distribuição de materiais de campanha, entre outros fatores.

A regressão utilizada no modelo 2, considera as mesmas variáveis de controle do modelo 1, o modelo geral, porém utiliza apenas candidatos do gênero masculino. Da mesma forma, no modelo 3, considera apenas candidatas. Os resultados dessas regressões indicam que, no modelo 2, houve mais variáveis significativas do que no modelo 3. A menor quantidade de variáveis com significância no modelo 3 sugere a desvantagem da mulher, em relação ao homem, no que concerne ao objetivo de ser eleita, podendo indicar também a maior importância dos recursos financeiros para as mulheres do que para os homens. Isto quer dizer que para os homens, a eleição depende de outras variáveis, para o seu desempenho eleitoral, tais como estado civil, pertencer à legenda do presidente, ocupação, além das influências das regiões sul e sudeste que se mostraram significativas para os homens e não para as mulheres. Explicações para tal, podem residir no fato de as mulheres serem minoria neste processo, serem menos conhecidas do que os homens, estarem na política há menos tempo e precisarem de maior esforço para se tornarem conhecidas do público, o que demanda maior investimento delas.

Ainda em relação ao modelo 3, a variável financiamento de campanha, representada pela receita per capita, foi positiva e significativa, indicando também que entre as candidatas, as mulheres que tiveram mais financiamento tiveram um

desempenho melhor que as demais. Isso reforça a importância do financiamento das campanhas independentemente do gênero do candidato: homens e mulheres jogam o mesmo jogo no processo eleitoral, no sentido de ser o financiamento de campanha explicativo do desempenho eleitoral tanto de homens quanto de mulheres (MANHANELLI, 1998; SILVA; XAVIER, 2014; FIGUEIREDO FILHO et al., 2014; FISCH, 2016).

O fato de o candidato já ter sido eleito anteriormente também se mostrou uma variável positiva e significativa em todos os modelos, evidenciando a força do capital político do candidato como fator importante no seu desempenho eleitoral (MANCUSO; SPECK, 2013). Esse capital político favorece a arrecadação de mais recursos junto às empresas e por conseguinte mais votos (CHERRIER; FLEURY, 2017; SPECK, 2012; ARAUJO et al., 2015). Nos modelos 4 e 5, nos quais o maior coeficiente é para municípios com população acima de 200.000 habitantes, dados convergentes com os achados de Mancuso e Speck (2013) sugerindo que conforme aumenta o porte do município, esta variável ganha mais relevância.

A escolaridade dos prefeitos e os bens do candidato não foram significativos em nenhum modelo. O candidato pertencer à legenda do presidente foi significativa nos modelos 1, 3, 5 e 7, enquanto que pertencer à legenda do governador não foi significativo apenas no modelo 5. Inicialmente, pertencer à legenda do governador parece mais relevante para a eleição do que pertencer à legenda do presidente. A variável legenda do governador obteve resultado significativo e positivo nos municípios com população inferior a 200.000 habitantes, demonstrando maior interesse de alinhamento entre essas prefeituras e o governo estadual, talvez por necessitar de mais auxílio e ter menos recursos para se manterem, convergindo com a percepção e Sandes-Freitas (2013).

Entretanto, com relação à variável legenda do presidente nos municípios com população menor que 200.000 habitantes, o resultado foi que apesar de significativo, mas negativo, portanto, desfavorável ao candidato, o que pode sinalizar distanciamento das cidades menores em relação ao governo federal. Já para municípios com menos de 200.000 habitantes, essa variável não foi significativa, o que pode demonstrar uma sensação do eleitor em perceber certa capacidade de o próprio município de dar conta de suas demandas, sem necessidade do governo federal (MOHELLEM, 2015).

No modelo 4, considerou-se como parâmetro, municípios com população menor que 200.000 habitantes, e no 5 municípios com população superior a 200.000 habitantes. Esse resultado sugere que nos municípios com menos de 200.000 habitantes, as características dos candidatos, incluindo estado civil, idade e ocupação anterior influenciam mais no desempenho eleitoral do que em municípios maiores, traduzindo-se em maior probabilidade de eleição. Isso pode decorrer da

maior proximidade entre eleitores e candidato pelo fato porte do município, o que também pode afetar a necessidade de recursos financeiros para a campanha, já que municípios onde os candidatos são mais próximos dos eleitores, seja por conhecê-los, ou por ter acesso direto fácil às residências e caminhadas, tendem a reduzir a necessidade de recursos financeiros. Já nos municípios com população superior a 200.000 habitantes, as variáveis que se mostraram significativas foram a receita per capita arrecadada pelos candidatos e a condição do candidato ter sido eleito alguma vez em cargo público anterior.

Percebe-se que o estimador da variável Receita per capita nos municípios maiores de 200.000 habitantes é maior do que o valor do modelo 4, indicando que em municípios maiores os candidatos arrecadam mais recursos. Esse fato é atribuído à maior profissionalização da campanha, além de o candidato ter que alcançar o maior número de eleitores possível o que demanda maior necessidade de recursos financeiros (MANCUSO, SPECK, 2013; MOHALLEM, 2015).

De outro modo, as demandas dos políticos e cidadãos nas cidades maiores tendem a ser também maiores. Nestas, certamente os recursos servem para angariar os apoios de que os candidatos necessitam para ter sucesso nas eleições. Aqui, os pressupostos da TEP tendem a ser mais visíveis do que em municípios menores, dado que nos primeiros, os retornos para candidatos, eleitores e financiadores tendem a ser maiores, pois o mercado político oferece mais oportunidades para os atores no jogo (PEREIRA, 2007; TULLOCK et al., 2005; BUCHANAN, 1965).

O nível de educação medido pelo Enem do município influencia o resultado da eleição (eleito/não eleito), conforme descrito no modelo 6. Além disso, após fazer a interação entre duas variáveis regressoras, financiamento e Enem, respectivamente, os dados parecem mostrar que a educação afeta a relação entre financiamento e resultado eleitoral. O resultado sugere que em municípios nos quais o nível de educação medido pelo Enem é mais elevado, o impacto do valor do financiamento de campanha tende a diminuir, aumentando a necessidade de recursos para convencer os eleitores, ainda que a diferença seja muito pequena nos coeficientes da variável Receita per capita do modelo 1 e o modelo 6. Isto estaria de acordo com a discussão de Figueiredo Filho et al (2014) ao pontuarem que o efeito dos gastos sobre os votos depende de variáveis contextuais, entre elas o Índice de Desenvolvimento Humano.

Por fim, considerando a interação Receita per capita com Pib per capita, os municípios com maiores Pib per capita se mostraram menos impactados com o financiamento de campanha do que os municípios com Pib per capita menor. Esse resultado converge com a ideia que sociedades mais ricas são menos dependentes do governo e dos favores dos candidatos, ou seja, o financiamento de campanha seria menos influente do que nos municípios menos ricos. Estes resultados são

semelhantes aos de Figueiredo et al.(2014) quando consideram os efeitos do contexto local sobre a relação entre desempenho dos candidatos e financiamento das campanhas. Nestes achados, pode-se destacar a possibilidade de refletir sobre outra forma de minimizar o oportunismo destacado na TEP, já que sociedades mais ricas e mais desenvolvidas são menos propensas à manipulação e venda de votos.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi identificar a relação existente entre financiamento de campanhas eleitorais e desempenho dos candidatos nas eleições municipais dos anos de 2008 e 2012. Para alcançar este objetivo, sete modelos estatísticos foram utilizados tomando como método a regressão logística. Em todos os modelos foi demonstrado que o valor do financiamento obtido pelos candidatos é relevante para o seu sucesso, especialmente quando se verificou que quase metade dos recursos utilizados nas campanhas foram utilizados pelos candidatos que venceram as eleições. Com recursos disponíveis, os candidatos têm uma margem maior para manipular os eleitores, divulgando seu nome para um maior número de pessoas e assim obter um maior número de votos e conseqüentemente, serem eleitos, reforçando, dessa forma, um dos pressupostos da Teoria da Escolha Pública. Dessa forma o financiamento de campanha, assim como o fato de o candidato já ter sido eleito anteriormente foram às variáveis que se mostraram significativas em todos os modelos.

Uma contribuição deste trabalho é que os modelos de regressão utilizados neste trabalho também trouxeram informações interessantes, como o fato de que nos municípios com PIB per capita maior, bem como os municípios com a população mais escolarizada, a influência dos recursos de financiamento sobre o desempenho eleitoral é alterada, o que sugere que uma forma importante de modificar o impacto do poder econômico sobre os resultados das eleições é uma maior escolarização da sociedade, bem como o aumento de suas rendas.

Uma das limitações desse trabalho foi não obter os dados referentes aos recursos financeiros realizados em forma de doações ilegais, também popularmente conhecido de “caixa 2”. Essa informação seria importante, pois daria a real dimensão dos gastos com as campanhas realizadas no Brasil. Como forma de ampliar os estudos, seria interessante realizar pesquisas com a separação das fontes de recursos público e privado de financiamento em relação a essas eleições. Com isso e utilizando a eleição municipal de 2016, poderia obter informações mais detalhadas sobre a distribuição do financiamento eleitoral além de poder mensurar três eleições consecutivas.

REFERÊNCIAS

- ALSTON, L., M. MELO, B Mueller e PEREIRA, C. 2016. **Why Countries Transition: The Case of Brazil, 1964-2016**. *Atlantic Economic Journal*, Vol. 44, Issue 2, June: 197-224.
- ARAÚJO, Vitor, SILOTTO, Grazielle, CUNHA, Lucas Rodrigues. **Capital Político e Financiamento Eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha**. *Teoria e Sociedade*, nº 23, Jul-Dez 2015.p. 126-158.
- ARVATE, Paulo; FIRPO, Sergio; PIERI, Renan. **Future electoral impacts of having a female mayor**. *Bras. Political Sci. Rev.*, São Paulo, v. 11, n. 2, 2017.
- BACKES, Ana Luiza. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva história**. Consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, 2001.
- _____. **Financiamento de campanhas eleitorais**. Consultoria legislativa da 22Câmara dos Deputados, Brasília, 2014.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 11a. Edição brasileira. Editora Paz e Terra, 2009.
- BUCHANAN, James M. e TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent: the logical foundations of constitutional democracy**. Michigan, The University of Michigan Press.1965.
- BUTLER, Eamonn. **Escolha Pública: um guia**. Editora: Libertarianismo.org / Estudantes, 2014. 84 p.
- CAETANO, Luís Mário Leal Salvador. **Sobre o financiamento público das campanhas eleitorais**. *Revista de Direito da UERJ*, V.2, n 22, jul/dez 2012.
- CAMPOS, Humberto Alves de. **Falhas de Mercado e Falhas de Governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica**. *Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 281-303, jul./dez. 2008.
- CAVALCANTE, Carlos Vinícios de Oliveira, **O Custo da Democracia: O financiamento privado das campanhas para o Senado em 2010 e suas Implicações à Competição Política**. Dissertação de Mestrado. 2011.
- CERVI, Emerson Urizzi. **Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 4, pp. 135-167. 2010.
- _____. **Doações de campanha e desempenho eleitoral: Uma análise comparativa sobre as eleições para prefeitos de capitais brasileiras em 2008 e 2012**. *Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR I* Vol. 1 – n. 1 – 2013.
- CHERRIER, Béatrice; FLEURY, Jean-Baptiste. **Economists' Interest in Collective Decision after World War II : a history. Public choice**. Jul de 2017, Vol. 72, Problema 1-2 , pp 23-44.
- COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da et al. **As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente**. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1089-1116, out. 2013.
- CRUZ, Antônio Augusto Bello Ribeiro da. **Teoria da escolha pública - uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra "Government Failure"**. *Revista Virtual*, v. 9, Ano 2011.
- DIAS, Marco Antônio. **James Buchanan e a "política" na escolha pública**. p. 201-217, 2009.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999 [1957]. 330 p.

EHRHART, Helene. Elections and the structure of taxation in developing countries. *Public Choice*, Volume 156, Questões1-2, pp 195–211, 2013.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. **Análise de dados: modelagem multivariada para a tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. **Onde o dinheiro tem mais vez: Gastos e Votos nas Eleições Municipais 2012**. *Issues*, v. 15, n. 1, 2014.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto . **Gasto de campanha, níveis de pobreza e resultados eleitorais no Brasil**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco. 2012.

_____. **Regulação eleitoral e financiamento de campanha: uma breve revisão teórica**. *Revista Três Pontos*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 63-70, 2005.

KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; SILVA, Josimar Gonçalves da. **O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem?** *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº16. Brasília, janeiro - abril de 2015, p. 247-272.

LEISTER, Ana Carolina Corrêa da Costa. **Social Choice e Public Choice: o problema da agregação e o cálculo das regras de decisão coletiva como fórmulas de alocação/ distribuição de recursos**. Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. 2005.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes **A Democracia e seus problemas: breves notas à luz da teoria da escolha pública**. *Revista Controle*. p.13-30. 2012.

MANCUSO, Wagner Pralon, **Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa**. *Revista. Sociologia e Política*, v. 23, n. 54, p. 155-183, jun. 2015.

MANCUSO, W. P.; SPECK, B. W. “**O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012**”. *Cadernos Adenauer*, vol. XIV, nº 2, Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, jun. 2013.

MANHANELLI, C. A. **Estratégias Eleitorais: Marketing Político**. 8ªed. São Paulo: Summus, 1998.

MARIZ, Renata; BRESCIANI, Eduardo. JBS pagou propina para 1.829 candidatos de 28 partidos, afirma delator. 19/05/2017 Disponível em <https://extra.globo.com/noticias/brasil/jbs-pagou-propina-para-1829-candidatos-de-28-partidos-afirma-delator-21366165.html>. Acesso em 10 de jan de 2018.

MENEGUIN, F. B; NERY, P. F. **Tópicos da Reforma Política sob a Perspectiva da Análise Econômica do Direito**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Março/2015 (Texto para Discussão nº 170).

MOHALLEM, Michael Freitas. **Doação ou Investimento? Alternativas ao financiamento desigual de campanhas eleitorais. 2015**.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **O lado escuro da escolha pública**. *Adm. Pública* [online]. 2007, vol.41, n.3, pp.585-596

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012

OLIVEIRA, Tatiana Afonso; APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil**. VIII Mostra de trabalhos jurídicos científicos. 2015.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo, Edusp, 1999.

ORENSTEIN, L. A. **Estratégia da Ação Coletiva**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

PEIXOTO, V.M.. **Eleições e financiamento de campanhas no Brasil**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro. 2010.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública (public choice) uma abordagem neoliberal?** *Análise Social*, vol.xxxii(141),1997(2.º),419-442

REIS, Daniel Falcão Pimentel, **Financiamento da Política no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo; Faculdade de Direito. 2010.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno W. **Financiamento Eleitoral, Representação Política e Gênero: Uma Análise das Eleições de 2006**. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 1, junho, 2012 p. 177-197.

_____. **Democracia pela metade: candidaturas e desempenho eleitoral das mulheres**. *Cadernos Adenauer*, vol. XIV, nº 2. 2013. p 85-108.

SAMPLES, John. **Financiamento de campanhas pelo governo: escolha pública e valores públicos**. *Encarte especial da Revista Think Tank*, ano VIII, n. 27, jun./ago. 2004.

SANTOS, Bruno Carazza dos. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese de doutorado, Universidade Federal de Minas, 2016.

SILVA, Matheus Passos; XAVIER, Allan Ferreira. **O financiamento de campanha eleitoral e a sua influência na representação política**. Brasília: Vestnik, 2014.

SPECK, Bruno W. **O Financiamento Político e a corrupção no Brasil**. In: R.C Biason. ed. *Temas de corrupção política*. São Paulo. Balão Editorial. 2012.

TONETO JR. Rudinei. *Buchanan e a análise econômica da política*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 1996.

TRINDADE, Fernando, **Financiamento Eleitoral e Pluralismo Político**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. 2004. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-4-financiamento-eleitoral-e-pluralismo-politico>. Acesso:31 jan 2017.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falhas de governo: Uma introdução à teoria da escolha pública**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005. 187 p

A IMPARCIALIDADE DO JUIZ FRENTE ÀS REDES SOCIAIS E A ARGUIÇÃO DE SUSPEIÇÃO DO MAGISTRADO

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 10/12/2019

Tocantins (FCJP).

Paraíso do Tocantins/TO.

<http://lattes.cnpq.br/0539094288614681>

Rômulo de Morais e Oliveira

União Educacional do Médio Tocantins (UNEST).

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do Tocantins (FCJP).

Paraíso do Tocantins/TO.

<http://lattes.cnpq.br/0563198081285400>

Maíra Bogo Bruno

União Educacional do Médio Tocantins (UNEST).

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do Tocantins (FCJP).

Paraíso do Tocantins/TO.

<http://lattes.cnpq.br/8644419833685003>

Vanuza Pires da Costa

União Educacional do Médio Tocantins (UNEST).

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do Tocantins (FCJP).

Paraíso do Tocantins/TO.

<http://lattes.cnpq.br/8457902370224546>

Leila Rufino Barcelos

União Educacional do Médio Tocantins (UNEST).

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do Tocantins (FCJP).

Paraíso do Tocantins/TO.

<http://lattes.cnpq.br/2857309118897545>

Mateus Bezerra de Castro

União Educacional do Médio Tocantins (UNEST).

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do Tocantins (FCJP).

Paraíso do Tocantins/TO.

<http://lattes.cnpq.br/0564756700931047>

Candida Dettenborn

União Educacional do Médio Tocantins (UNEST).

Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do

RESUMO: O juiz é o gestor do processo judicial, possuindo poderes, deveres e responsabilidades impostos pela lei. Dentre os deveres está o de tratar as partes com igualdade, atuando com imparcialidade. Esse trabalho analisou o princípio da imparcialidade do magistrado frente às redes sociais e a arguição de suspeição. Abordou se há desrespeito ao princípio da imparcialidade do juiz, sendo o julgador usuário das redes sociais e estando a parte em seu rol de amigos, de contatos. Tracejando, ainda, a evolução da sociedade, das informações e sobre os avanços que inseriram as novas tecnologias. Nesse sentido, reflete sobre as definições de amigo, que através do avanço tecnológico estão sendo transformados, tornando-se mais superficiais. A referida pesquisa teve por base o método dedutivo, na abordagem

trata-se de uma pesquisa qualitativa e exploratória. Quanto ao procedimento foi feita pesquisa bibliográfica, com utilização de livros de doutrinadores nacionais, legislação, jurisprudência e material disponibilizado na internet. O magistrado, enquanto cidadão, também está presente nas redes sociais, mas, a relação de amizade decorrente das redes sociais entre juízes e partes no processo, desacompanhada de outros meios de prova, não pode ser usada como fundamento para a suspeição do magistrado, por não caracterizar amizade íntima.

PALAVRAS-CHAVE: Amizade íntima; imparcialidade; redes sociais; suspeição do juiz.

THE IMPARTIALITY OF THE JUDGE TO SOCIAL NETWORKS AND THE ARGUMENT OF SUSPICION OF THE MAGISTRATE

ABSTRACT: The judge is the manager of a lawsuit, having powers, duties and responsibilities imposed by law. Among the duties is to treat the parties equally, acting unbiased. This paper analyzed the principle of impartiality of the magistrate regarding social networks and the argument of suspicion. It addressed if there is disrespect to the principle of impartiality of the judge, being the judge a social networks user and the party being among it's friends and contacts. As well as tracing the evolution of society, information and also about developments that have inserted new technologies. In this sense, it reflects on the definitions of a "friend", which through technological progress are being transformed, becoming more superficial. This research was based on the deductive method, the approach is a qualitative and exploratory. As for the procedure, a bibliographic search was made, using books of national indoctrinators, legislation, case law and material available on the internet. The judge, as a citizen, is also present on social networks, but a friendship relationship resulting from social networks between judges and parties involved in the lawsuit, unaccompanied by other means of evidence, cannot be used as a basis for the magistrate's suspicion, for not characterizing a close friendship.

KEYWORDS: Close friendship; impartiality; social networks; judge suspicion.

1 | INTRODUÇÃO

Com o avanço da tecnologia, o surgimento da internet e a expansão das redes sociais, difícil imaginar alguém que não faça uso delas. Pois, é cada vez mais crescente o número de pessoas com perfis nas redes, utilizando-se do Facebook, Instagram, Twitter, postando e compartilhando fotos, vídeos e notícias. Por via de consequência, adicionando centenas, milhares de pessoas ao seu rol de "amigos".

O intuito desse trabalho é a análise da atuação do julgador que também se utiliza das redes sociais e que pode ter a sua imparcialidade discutida, ao conduzir o

processo judicial. Assim, o problema central analisado na pesquisa visa saber se a relação de pessoas em rede virtual caracteriza “amizade íntima”. Se a amizade entre o juiz e a parte ou seu advogado, em rede social, fere o princípio da imparcialidade do juiz, configurando a suspeição do magistrado. Então, será abordada a dificuldade enfrentada pelo judiciário quanto aos novos conceitos trazidos pelo avanço dessas tecnologias de rede, devido à transformação nas relações interpessoais.

Assim, na primeira parte propõe algumas reflexões sobre a revolução na comunicação; passando para análise do princípio da imparcialidade, quanto ao seu surgimento e previsão na ordem jurídica vigente e seguindo a análise da arguição de imparcialidade do magistrado frente ao uso das redes sociais.

Trata-se de tema atual e polêmico, de interesse não só de advogados e integrantes do Judiciário, mas, também, do meio acadêmico e sociedade em geral, que fazem uso da internet, em especial das redes e que, eventualmente, podem vir a figurar como parte em processo Judicial, enfrentando o problema em questão.

2 | MATERIAL E MÉTODOS

Para esse fim utilizou-se, a metodologia da pesquisa jurídica, dentre os métodos de pesquisa, o dedutivo e a pesquisa qualitativa, pois, não há preocupação com a representatividade numérica e sim, com o aprofundamento do problema discutido. Quanto aos objetivos, a pesquisa é exploratória, uma vez que buscou maior familiaridade com tema, visando explicitá-lo. Envolveu a pesquisa bibliográfica e documental, com base em doutrinadores nacionais de renome, jurisprudência pátria e legislação vigente.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 A revolução na comunicação

Em uma sociedade integrada, multinacionalizada como a que vivemos, o surgimento das redes de computadores conflagrou a forma de comunicação e transferência de dados de pessoas jurídicas privadas ou públicas e mesmo entre pessoas físicas; reconduziu a comunicação ao dinamismo e hoje, impossível imaginar outra realidade.

Devido ao grande avanço na tecnologia de comunicação de dados, além do melhor uso dos benefícios oferecidos pela rede, não há como estabelecer critérios que qualifiquem e/ou quantifiquem a importância da Internet nas relações sociais e profissionais.

A Internet é rede de computadores interligados possibilitando a troca de informações de qualquer parte do mundo, nas palavras de Rolim (2017, p.115),

Redes locais do mundo todo estão ligadas por fios, linhas telefônicas, cabos de fibra óptica, enlaces de micro-ondas e satélites em órbita. Mas os detalhes de como os dados vão de um computador para outro na Internet são invisíveis para o usuário. Assim, não há uma só pessoa ou empresa que possua a Internet. Afinal, os únicos bens a possuir são os fios e enlaces de comunicação que transportam bits e bytes de uma rede para outra.

E em decorrência desse avanço tecnológico, novas formas de interagir surgiram dentro dos setores sociais, que modificam e estabelecem inovações nas maneiras de manifestação do homem, provocando surgimento de novos costumes. Proporcionando uma nova organização de hábitos de socialização, modificando as relações sociais, conseqüentemente, gerando laços comunitários.

E o essencial das redes sociais é que todos os usuários têm as mesmas oportunidades, enquanto estiverem na rede, podendo trocar informações, compartilhar materiais, vídeos, músicas e até usar para trabalho, na venda e prestação de serviço.

A internet está presente em todos os setores da sociedade, abrangendo uma quantidade muito grande de pessoas, através de suas ferramentas, como o facebook, e qualquer cidadão está sujeito a fazer amigos e emitir opiniões.

3.2 O princípio da imparcialidade do juiz

O princípio da imparcialidade não decorre de forma expressa do ordenamento constitucional brasileiro, mas, a doutrina consagra sua derivação direta do princípio do juiz natural. Com o advento da nova ordem jurídica, Constituição Federal de 1988, passa a ser admitido a existência de direitos e garantias que não estejam previstos expressamente nas normas constitucionais estabelecidas.

Entendimento este, extraído do disposto no artigo 5º, § 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil, que os direitos e garantias expressos nesta não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

As regras da imparcialidade do juiz encontram-se em importantes documentos internacionais ratificados pelo Brasil, como na Declaração Universal dos Direitos do Homem que prevê, em seu artigo X, um tribunal independente e imparcial, para aplicação da justiça. A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem estabelece em seu artigo 26º, que o acusado deve ser ouvido de forma imparcial e por um tribunal já constituído. No mesmo sentido, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, no inciso I, do artigo 14, garante a imparcialidade, prevendo um tribunal competente, independente e imparcial. Seguindo o entendimento, o Pacto de San José da Costa Rica, artigo 8º, referente a Garantias Judiciais, dispendo

acerca de um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial.

Portanto, é inequívoco a presença da imparcialidade do juiz no ordenamento jurídico brasileiro, em virtude do disposto no art. 5º, §2º, da Constituição da República Federativa do Brasil. Nesse contexto, ressalta-se que a imparcialidade é inerente à atividade jurisdicional, sendo que o responsável pelo seu exercício, o magistrado, deve sobrepor-se às partes, não se vinculando a qualquer delas. Apenas um juiz imparcial tem capacidade de cooperar efetivamente para a legitimação do processo.

Na esteira da imparcialidade, o Novo Código de Processo Civil enumera as hipóteses de impedimento e suspeição dos juízes, nos artigos 144 e 145 do CPC, impedindo a atuação no processo daqueles que não se encontram em condições de cumprir com o princípio do juiz natural.

3.3 A imparcialidade do juiz frente às redes sociais e arguição de suspeição do magistrado

O juiz é um dos sujeitos do processo, dirigindo o mesmo com a colaboração de seus auxiliares. Para bem desempenhar sua função o magistrado deve sempre agir com imparcialidade, sendo esta uma exigência legal. Assim, na condução dos trabalhos, deve o juiz manter-se equidistante das partes, tratando-as com igualdade.

Devido à importância da imparcialidade do juiz, para não comprometê-la, a própria lei enumera situações em que o magistrado deve afastar-se do processo, situações estas que o tornam impedido ou suspeito.

Presente qualquer das situações de impedimento ou suspeição, o juiz, ainda que não tenha sido alegado por qualquer das partes, deve se afastar do processo, dando-se por impedido ou suspeito. Caso assim não proceda, cabe ao autor ou réu, a arguição de suspeição ou impedimento.

Do juiz exige-se imparcialidade. Não pode ele ter interesse na causa, nem ligações pessoais com os demais sujeitos do processo. Por conta disso, enumera o CPC uma série de situações em que se considera haver algum tipo de parcialidade que macula a participação do magistrado no processo. (CÂMARA, 2017, p.126)

As hipóteses de impedimento estão elencadas no artigo 144 do Código de Processo Civil e as de suspeição no artigo 145 do mesmo código. As de impedimento são consideradas mais graves, são objetivas e mais fáceis de serem comprovadas que as de impedimento; porém, em ambas o juiz fica impossibilitado de julgar a causa, pois, ferem o princípio da imparcialidade do julgador.

A ação julgada por juiz impedido é nula, tratando-se de nulidade absoluta, atacada por meio de ação rescisória. Já aquela decidida por juiz suspeito, não havendo alegação de suspeição durante o trâmite da ação, haverá preclusão da matéria, não configurando nenhuma nulidade, nada podendo ser alegado posteriormente. Neste sentido são as palavras do ilustre processualista Marcos

Vinícius Rios Gonçalves:

A suspeição põe em risco a imparcialidade do juiz, mas com menos gravidade do que o impedimento. Por isso, se o processo for conduzido por um juiz suspeito, sem que ele o reconheça nem as partes reclamem, não haverá vício ou nulidade. Ao contrário do impedimento que exige que o juiz se afaste da causa, sob pena de nulidade absoluta e até mesmo ação rescisória. (GONÇALVES, 2016, p. 383)

No que se refere à suspeição do magistrado, logo no inciso I, do artigo 145 do CPC, restou consignado, entre outras coisas, que há suspeição do juiz quando amigo íntimo do autor ou réu ou de seus advogados. Ou seja, a amizade íntima do magistrado com qualquer das partes ou respectivos procuradores coloca sua imparcialidade sob suspeita, sendo motivo suficiente, conforme determina expressamente a norma, para ele afastar-se do processo espontaneamente ou por meio de exceção de suspeição arguida pela parte, em tese, prejudicada.

Art. 145. Há suspeição do juiz:

I - amigo íntimo ou inimigo de qualquer das partes ou de seus advogados;

II - que receber presentes de pessoas que tiverem interesse na causa antes ou depois de iniciado o processo, que aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa ou que subministrar meios para atender às despesas do litígio;

III - quando qualquer das partes for sua credora ou devedora, de seu cônjuge ou companheiro ou de parentes destes, em linha reta até o terceiro grau, inclusive;

IV - interessado no julgamento do processo em favor de qualquer das partes.

Em tempos de redes sociais é fato que até mesmo magistrados fazem uso delas, o que é comum e não compromete a conduta do representante do Estado, no exercício da jurisdição. Porém, a polêmica que permeia o mundo jurídico é se a amizade em rede social entre o juiz e a parte, ou seu advogado, configura suspeição. Se a relação de pessoas em rede virtual caracteriza amizade íntima.

Amigo íntimo é aquela pessoa com quem se mantém uma relação estreita de confiança, é o laço de afeição que une duas pessoas que estão em contato permanente, que convivem, compartilham momentos de lazer, frequentam a residência uma da outra, trocam confidências. Então, verifica-se que para configurar a suspeição, capaz de afastar o magistrado do julgamento da lide, não é a simples amizade, mas, a amizade íntima, sendo certo que nas redes sociais muitas vezes são adicionados como “amigos” pessoas apenas conhecidas, com as quais se mantém pouco contato e até mesmo pessoas desconhecidas totalmente.

Os amigos mais próximos, os chamados amigos íntimos, certamente estão inseridos como amigos virtuais, porém, o que se verifica é que nesses casos o vínculo não se resume a rede social, ou seja, vai além da internet, para o convívio, para o dia-a-dia, sendo este relacionamento sim, capaz de influenciar na decisão do

juiz, comprometendo sua imparcialidade.

Nesse sentido, a Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul rejeitou alegação de suspeição do magistrado, decidindo que o contato em rede social por si só não demonstra a existência de relação interpessoal íntima, da parte com o julgador que preside a causa:

EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO. AMIZADE ÍNTIMA DO JUIZ E DA PARTE AUTORA NÃO COMPROVADA. CONTATO EM REDE SOCIAL. REJEIÇÃO. 1. No feito em exame nenhuma das hipóteses legais de suspeição se opera em razão de a parte autora ter contato em rede social com o julgador que preside a causa. 2. Amizade íntima não demonstrada. Rejeição da exceção, que resta afastada na medida em que contato em rede social por si só não demonstra a existência da relação interpessoal íntima alegada. 3. No caso em exame, trata-se de decisão recorrida publicada até 17 de março de 2016. Assim, segundo os enunciados do Superior Tribunal de Justiça sobre a aplicação do novel Código de Processo Civil, há a incidência da legislação anterior, de acordo o entendimento uniformizador daquela Egrégia Corte que tem a competência para regular a forma de aplicação da lei federal. 4. A interpretação precitada coaduna com os princípios conformadores da atual legislação processual civil, que dizem respeito a não ocasionar prejuízo à parte ou gerar surpresa a esta com a modificação do procedimento em relação aos atos já efetivados, consoante estabelece o art. 9º, caput, e art. 10, ambos do novel Código Processo Civil. Rejeitada a exceção de suspeição. (Exceção de Suspeição Nº 70065758989, Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em 30/03/2016)

O tribunal gaúcho, em decisão unânime, negou o pedido de suspeição ajuizado em desfavor de uma juíza, que tinha o autor da ação entre seus “amigos” do Facebook. A decisão foi no sentido de que a relação virtual não é prova de amizade íntima, que é uma das condições para o afastamento do magistrado, conforme previsto no CPC.

No mesmo sentido, o mesmo Tribunal decidiu, recentemente, que não existe a previsão de suspeição em caso de amizade somente em rede social entre as partes e o magistrado:

EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO. ARGUIÇÃO VEICULADA POR PARTE DEMANDANTE. ARTIGO 145 DO NCPC. AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO DO CASO ÀS HIPÓTESES LEGALMENTE PREVISTAS. IMPOSSIBILIDADE DE ARGUIÇÃO DE SUSPEIÇÃO BASEADA EM RELACIONAMENTO DE PROCURADOR COM O JULGADOR. AMIZADE ÍNTIMA DO JUIZ E DA PARTE AUTORA NÃO COMPROVADA. CONTATO EM REDE SOCIAL. No caso em tela, a arguição de suspeição do julgador singular se baseou em suposta “relação íntima” existente entre ele e o procurador da parte autora, não se verificando o enquadramento do caso em nenhuma das hipóteses elencadas no artigo 145 do NCPC, uma vez que inexistente a previsão de suspeição em caso de amizade “apenas em rede social” entre as partes e o julgador. EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO REJEITADA. (Exceção de Suspeição Nº 70071764153, Sexta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rinez da Trindade, Julgado em 09/03/2017)

Assim, o entendimento jurisprudencial é no sentido de que, se a parte ou advogado participa da rede social do magistrado, sendo amigo virtual, não se presume amizade íntima, devendo constar dos autos do processo outros elementos que comprovem a alegada intimidade. Afirmar ser amigo íntimo do magistrado

apenas por estar inserido em seus contatos da rede social é equivocado. Inclusive, muitos dos contatos podem até não ser conhecidos pessoalmente.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço da tecnologia, da internet, a revolução das redes sociais, faz com que se mantenham vínculos virtuais com centenas, até mesmo milhares de pessoas, que são adicionadas sem que se faça diferenciação se são amigos íntimos, simples amigos ou desconhecidos. Na verdade, muitas das pessoas que solicitam a inclusão nesse “rol” virtual de amigos, geralmente, têm interesse apenas em saber do dia-a-dia, da rotina, da vida, por admiração ou até mesmo simples curiosidade.

Amigo virtual e amigo íntimo não são sinônimos. A linha divisória dos dois não é definida, devendo ser analisada em cada caso, uma tarefa difícil para o Poder Judiciário, a ser desempenhada toda vez que é a suscitada a suspeição do julgador, embasada na amizade em rede social.

Sendo certo que, conforme entendimento jurisprudencial atual, o simples contato em rede social do juiz com a parte, às conversas via internet, desde que desacompanhas de outras provas, não comprometem a imparcialidade do magistrado, não são capazes de configurar a amizade íntima a que se refere o Código de Processo Civil, no inciso I, do art. 146, como requisito para afastamento do juiz da causa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 03ago. 2017.

_____. **Decreto 592/1992**. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 05 ago. 2017.

_____. **Decreto 678/1992**. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 05 ago. 2017.

_____. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil, ed. São Paulo: Ridel, 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **ES: 70065758989**. Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Data do Julgamento: 30/03/2016, Quinta Câmara Cível, Data da Publicação: Diário da Justiça do dia 07/04/2016). Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=suspei%C3%A7%C3%A3o+amizade+intima+rede+social&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3A%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=#main_res_juris>. Acesso em 12 de ago.2017.

_____. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **ES: 70071764153**. Relator: Rinez da Trindade, Data do Julgamento: 09/03/2017, Sexta Câmara Cível, Data da Publicação: Diário da Justiça do dia 16/03/2017). Disponível em: < http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=suspei%C3%A7%C3%A3o+amizade+intima+rede+social&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3A%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=#main_res_juris > acesso em 12 de ago.2017.

_____. **VadeMecum**. Colaboração de Livia Céspedes e Fabiana Dias da Rocha. 22. ed. atual. eamp. São Paulo: Saraiva, 2016.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. 6ª. ed. rev. Atual. eamp. São Paulo: Atlas, 2017

GONÇALVES, Marcos Vinicius Rius. **Direito Processual Civil Esquematizado**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: < <http://www.culturabrasil.org/direitoshumanos.htm> >. Acesso em: 03 ago. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organiza%C3%A7%C3%A3o-dos-Estados-Americanos/declaracao-americana-dos-direitos-e-deveres-do-homem.html> >. Acesso em: 03 abr. 2017.

ROLIM, Emannelle Gouveia. **Informática**. 3ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

A POLÍTICA AGROAMBIENTAL E O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL OSVALDO DE OLIVEIRA (RJ)

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 03/12/2019

Paulo Brasil Dill Soares

Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutor em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito /UFF. Macaé. Rio de Janeiro. lattes.cnpq.br/9539356175579880

Andreza Aparecida Franco Câmara

Professora Adjunta da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito / UFF. Macaé. Rio de Janeiro. lattes.cnpq.br/5231824758786824

RESUMO: O presente estudo analisará o modelo de assentamento instituído pelo INCRA, denominado “Projeto de Desenvolvimento Sustentável”, enquanto política agroambiental sustentável, baseado na valorização dos saberes e do modo de vida tradicionais. O problema central consiste na investigação os conflitos socioambientais no campo, decorrentes das etapas de implantação de um modelo específico de assentamento no Estado do Rio de Janeiro, sob a perspectiva de um

processo de construção fundado em luta social de populações atingidas, especificamente em relação ao modelo de PDS imposto nessas territorialidades, com a escuta parcimoniosa na construção coletiva do projeto. Empregou-se como metodologia a revisão bibliográfica e o estudo de caso dessa primeira experiência instituída no Estado do Rio de Janeiro e os conflitos socioambientais judicializados.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma agrária; Projeto de Desenvolvimento Sustentável; Assentamento Osvaldo de Oliveira. Conflitos socioambientais rurais.

1 | INTRODUÇÃO

A categoria “ambientalização” é a porta de entrada para um panorama histórico da questão ambiental enquanto processo dialético composto por diversos grupos sociais. Na literatura sociológica essa categoria assume relevante papel quando passa a caracterizar processos específicos em determinados territórios, contextos históricos e atingindo determinados atores, que visam participar de esferas públicas e de espaços de disputas e de legitimação social a partir do “mito da proteção ao meio ambiente” (DIEGUES, 2000) em conflito com a presença humana nesses

territórios eleitos. Assim, nessas disputas as “[...] ações coletivas são esboçadas na constituição de conflitos sociais incidentes sobre esses novos objetos, seja questionando os padrões técnicos de apropriação do território e seus recursos, seja contestando a distribuição de poder sobre eles” (ACSELRAD, 2010, p. 103).

A relação do homem com a natureza e sua apropriação pode ser analisada sob a ótica de Marx. Em “Os despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto de madeira, de 1842”, Marx analisa “interesses materiais”, apesar de sua crítica à economia política ainda não ter sido construída, já aparecem, de forma embrionária, expressões como “valor” e “mais-valor”, assim como o problema da mercadorização da natureza, da vida e do trabalho.

No Brasil, após a década de 1990, a questão ambiental ganha um novo corpo, sem perder as raízes da patrimonialização da natureza, passa a ser operada por um movimento de institucionalização.

Organizações sociais, grupos técnicos e administrativos profissionalizados reabrem o debate sobre a identidade do “movimento ambientalista”, através de instituições-redes que atuam, por vezes, induzindo as políticas públicas ambientais, outras servindo de executoras dessas políticas, através de consultorias e outros mecanismos de assessoramento, que priorizam o pragmatismo de ação em detrimento de meios democráticos e horizontais de participação dos atores envolvidos (ACSELRAD, 2004). É a partir desse cenário que uma nova categoria passa a constar em documentos oficiais, legislações e ações governamentais: decidir politicamente o que é ou não “sustentável”.

Este trabalho tem como objetivo discutir o processo de sistematização de um novo modelo de assentamento, na modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)¹, que visa harmonizar as políticas agrárias e ambientais, inspiradas na luta dos seringueiros e dos povos da floresta na Amazônia, em continuar exercendo o direito ao acesso à terra e à floresta, dando-lhe um uso sustentável, baseado na valorização dos saberes tradicionais.

O objetivo geral é analisar nos assentamentos a adoção da agroecologia como matriz tecnológica, a partir dos assentados, atores sociais e poder público e o seu entrelaçamento com o ideário neoliberal e com a redução de políticas públicas protetivas por parte do Estado nos conflitos socioambientais rurais, sob a perspectiva de um processo de construção fundado em luta social de populações atingidas pela intervenção estatal na adoção de uma matriz tecnológica baseada na agroecologia, revelando-se, por vezes, uma opção baseada no modelo de “domínio gestor-administrativo” (ACSELRAD, 2010) calcado em ações de cima para baixo, sem a escuta das organizações de luta pela terra e dos próprios assentados.

Para tanto, empregou-se como metodologia a revisão bibliográfica e o estudo

1. Portaria INCRA/P/nº. 477, de 04 de novembro de 1999.

de caso dessa primeira experiência instituída no Estado do Rio de Janeiro e os conflitos socioambientais judicializados.

2 | BREVE INTROITO SOBRE A CRIAÇÃO DA PRIMEIRA EXPERIÊNCIA DE PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A LUTA DOS POVOS DA FLORESTA

O Estado brasileiro não abandonou sua agenda desenvolvimentista para a Amazônia na década de 1980. Contudo, os atingidos por essa agenda tiveram um protagonismo antes não experimentado nesse *locus*. As populações indígenas tiveram assegurados direitos civis e a definição de seu território tradicional a partir de um processo de regularização fundiária, com destaque a promulgação da Lei nº. 6.001, de 19 de dezembro de 1973, abandonando o velho assistencialismo messiânico do início do século XX. Os camponeses da floresta perderam a invisibilidade e através de luta obtiveram o direito à posse coletiva de florestas.

Na atualidade, os desafios são outros. Além das constantes invasões às terras delimitadas para uso extrativista e reserva indígena por grileiros e fazendeiros, nessa região os assentados passam a lidar com os conflitos inaugurados por um Estado conservacionista.

No Brasil após o evento ECO-92 houve uma demanda crescente por políticas públicas de conservação de florestas adequadas ao que se discutia em nível internacional sobre desenvolvimento sustentável, acompanhado de um investimento internacional para essa conservação particularmente na região amazônica que ainda possuía espaços naturais preservados e uma imensa biodiversidade a se preservar também (FATHEUER, 1998). Nesse contexto, dentro do programa do PPG-7 existiam muitos outros projetos e subprojetos que tinham como propósito a conservação das florestas com diferentes atividades, um dos subprojetos era o “Apoio ao Manejo Florestal Comunitário” (PROMANEJO). O objetivo do PROMANEJO era promover iniciativas de manejo florestal sustentável em diferentes situações na região amazônica, envolvendo parcerias com empresas do setor privado, comunidades, associações e organizações não governamentais.

Uma alternativa para o uso sustentável do território amazônico foi à criação do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), que constitui um modelo de base com a gestão coletiva e cooperativista para evitar o parcelamento da terra com titulação individual. Criado a partir das ideias de conservação dos biomas brasileiros e da floresta amazônica, em particular, aliado à manutenção da atividade extrativista tradicional e do apoio às populações que articulem a produção e a comercialização e contribua para a preservação da biodiversidade, o INCRA edita, em 04 de novembro

de 1999, a Portaria nº. 477, que além de outras disposições, destina o PDS como modalidade de interesse social e ecológico, destinada às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental (art. 1º), tendo por base a sustentabilidade e a promoção de qualidade de vida para os assentados.

Ressalta-se que as áreas destinadas aos projetos serão objeto de concessão de uso², em regime comunal, segundo participação popular das comunidades, podendo assumir a forma de associação, condomínio ou cooperativa (art. 2º).

2.1 O contexto fundiário e a criação do Projeto de Desenvolvimento Sustentável Oswaldo de Oliveira

A região sudeste, onde se localiza o PDS Oswaldo de Oliveira, esta abrangida pela Lei da Mata Atlântica, (Lei nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006) que tramitou durante quatorze anos e delimitou a área dos remanescentes florestais e ecossistemas associados da Mata Atlântica. A Constituição Federal de 1988 considera a Mata Atlântica como patrimônio nacional, determinando que a utilização dos seus recursos seja feita dentro de condições que assegurem a sua proteção. A Mata Atlântica cobria originalmente 100% da área do Rio de Janeiro, ou seja, um pouco mais de 4,37 milhões de hectares. Hoje, restam apenas 820.237 mil hectares do bioma – 18,7% desse total. (CARVALHO, 2016, p. 418)

O INCRA possui diversas modalidades de assentamentos. O INCRA aprovou a Norma de Execução NE nº 93/2010 que institui o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), sem a individualização de parcelas e com a titulação coletiva da fração ideal de responsabilidade da União. O CCDRU é válido como escritura pública registrável em Cartório, como instrumento jurídico padrão para os assentamentos ambientalmente diferenciados³, como no caso de Projeto Agroextrativista (PAE), que terão prazo de validade por prazo indeterminado. O Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), com validade de 10 anos e Projeto Florestal (PAF), com validade de 30 anos, que podem ser revistas ou prorrogadas pelo INCRA. Esses assentados podem receber os créditos do Programa Nacional de Reforma Agrária e aqueles decorrentes do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

O PDS⁴ cuida de Projetos de Assentamento estabelecidos para o
2. A Constituição Federal disciplina a distribuição dos imóveis rurais na implantação da política pública de reforma agrária em seu artigo 189, prevendo que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

3. A norma é resultado de estudo técnico elaborado por um grupo de trabalho envolvendo cinco servidores das Diretorias de Obtenção de Terras (DT), Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (PDA) e da Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao INCRA.

4. Portaria INCRA/P/nº 477 04 de Novembro de 1999 estabelece que considerando as recomendações da Comissão Interinstitucional - Portaria Interministerial/P/nº 1/99, de 24 de setembro, D. O. U de 27 de setembro, entre o Ministério de Estado Extraordinário de Política Fundiária - MEPE e o Ministério de Estado do Meio Ambiente - MMA;

desenvolvimento de atividades ambientalmente diferenciadas e dirigido para populações tradicionais (ribeirinhos, comunidades extrativistas, etc.) Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do INCRA. O aporte de recursos de crédito e o apoio a Instalação e de crédito de produção (PRONAF A e C) de responsabilidade do Governo Federal, bem como, a infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade da União. Não há a individualização de parcelas (Titulação coletiva – fração ideal) e a titulação de responsabilidade da União.

3 | A BANDEIRA SOCIOAMBIENTAL E A RESSIGNIFICAÇÃO DA LUTA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS: O ASSENTAMENTOS OSVALDO DE OLIVEIRA (MACAÉ/RJ)

A abordagem encontrada na sociologia sobre as questões ambientais se vinculam com a sociologia rural nas investigações dos diversos temas agrários.

A reconstrução do rural, percebida pelas teorias sociológicas ambientais, contribuem nas interpretações das dimensões desse fenômeno. Brandenburg, (2005) destaca que a passagem de um quadro analítico para outro, nos estudos das questões rurais, foi muito bem resumido no contexto da sociedade francesa por Mathieu & Jollivet (1989, s. p.) na obra “*Du Rural à L’environnement*”, que reúne uma coletânea de textos que trata de temas ambientais diversos, na ótica de diferentes disciplinas, sugerindo um marco divisório na abordagem dos estudos rurais franceses. Para o caso brasileiro, assume-se a tese de que metodologicamente dois referenciais teóricos se complementam para uma melhor compreensão do rural que ressurgiu “ambientalizado”: a sociologia rural e a sociologia ambiental. (BRANDENBURG, 2005, p. 56)

e considerando que o Plano Nacional de Reforma Agrária deve ser um fator básico de conservação dos biomas brasileiros e da floresta amazônica, em particular; Considerando que a manutenção da atividade extrativista tradicional e o apoio às populações que a desenvolvem são fatores determinantes para a conservação da biodiversidade. considerando que a legalização das terras que as populações extrativistas tradicionalmente habitam deve vir acompanhada de uma política para a economia extrativista que viabilize suas atividades e que permita a estas populações produzir, comercializar sua produção e, em consequência, continuar habitando e defendendo a floresta; considerando que as florestas brasileiras demandam um programa de reforma agrária que respeite as formas tradicionais de ocupação e produção, resolve: Art. 1º - Criar a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS, de interesse social e ecológico, destinada às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental; Art. 2º - Destinar as áreas para tais projetos mediante concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias - associativista, condominal ou cooperativista; Art. 3º - Estabelecer que os Projetos de Desenvolvimento sustentável – PDS’s serão criados no atendimento de interesses sociais e ecológicos e contará com participação do Ministério de Estado do Meio Ambiente - MMA e do Conselho Nacional dos Seringueiros - CNS. Esta modalidade de projeto terá as bases de sustentabilidade e promoção de qualidade de vida como seus pontos determinantes. Art. 4º - Estabelecer que a criação de projetos dessa modalidade somente ocorrerão em terras de dominialidade de organismos federais, estaduais e municipais. Art. 5º - O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA baixará, no prazo de sessenta dias, os atos normativos complementares, objetivando a execução dessa Portaria.

O desenvolvimento sustentável embora tente conciliar crescimento econômico, diminuição da pobreza e conservação da base de recursos naturais para as gerações futuras, consiste em um conceito em disputa (ACSELRAD, 1993, p. 5). Aqui, adota-se como elemento de estudo a articulação ideológica do desenvolvimento sustentável com as noções de modernização e ocidentalização (CASADO, MOLINA E GUZMÁN, 2000), enquanto elementos centrais na discussão do processo de homogeneização das escolhas políticas realizadas pelo INCRA na criação, implantação e consolidação do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS).

Os seus fundamentos se baseiam no atendimento das especificidades regionais como no caso de extrativismo tradicional, no resgate do valor econômico e social da floresta, do mangue, da várzea, dentre outros espaços e não apenas avaliando o potencial agrícola da terra. Baseia-se no interesse ecológico e social. Busca valorizar a organização social, do trabalho e gestão comunitária. Nesse modelo ocorre a concessão de uso da terra por determinado período, para a exploração individualizada ou condominial, obedecendo à aptidão da área combinada à vocação das famílias de produtores rurais; e o interesse ecológico de recomposição do potencial original da área.

As áreas preferenciais para implantação de um PDS são aquelas com potencial produtivo que viabilize a conservação e a recuperação ou a ampliação dos recursos naturais, em suas bases primárias.

Assim, o encontro do ideal ambientalista (defendido pelos novos movimentos sociais, como por exemplo, os coletivos) com o MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra -, que aqui será entendido como sendo um representante dos movimentos sociais tradicionais, especialmente se consideradas suas práticas, ações e estrutura, pode ser representado na criação e na consolidação do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS).

O recorte abordado neste item será a atuação do MST, regional Rio de Janeiro, que acontece em assentamentos nas áreas rurais da cidade de Macaé e de Silva Jardim, no estado do Rio de Janeiro e ações interligadas com outros coletivos e movimentos como a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio de Janeiro, FETAG.-RJ.

No assentamento Osvaldo de Oliveira, primeiro PDS do estado, o processo de criação se deu com a ocupação pelo MST da fazenda Bom Jardim, no território de Macaé, localizada no distrito Córrego do Ouro, desapropriada pelo INCRA, para fins de reforma agrária, no modelo de PDS, no final dos anos 2000. Destaca-se tal conflito foi judicializado⁵, em 2007, pelo Ministério Público Federal (MPF),

⁵ Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em

tendo como principal fundamento a criação do PDS⁶ e sistematização de todas as previsões contidas nas portarias desapropriatórias e de criação do Conselho Gestor⁷ do PDS.

O PDS é um modelo de gestão ambiental da produção, que segundo DIEGUES (1992) aproveita a ideia de desenvolvimento sustentável, derivada do conceito de ecodesenvolvimento, proposto nos anos 1970, por Maurice Strong como alternativa a dicotomia “economia – ecologia”.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável é uma alternativa para o modelo excludente e seletivo de produção da terra, uma vez que prioriza a construção dos processos decisórios a partir de uma horizontalidade do Comitê Gestor e da interação com as famílias beneficiadas equalizando com o meio ambiente. É fato que os problemas ambientais decorrentes do modelo de exploração capitalista, denunciado pelo movimento ambientalista, atingiram uma escala global deixando de ser uma causa particular de teóricos, pesquisadores ou defensores da natureza para tornar-se um pleito associado a uma nova maneira de considerar a relação entre economia, sociedade e natureza.

Anteriormente ao paradigma ambientalista, o imperativo era produzir alimentos via modernização da lavoura. Foi possível aumentar a produção, entretanto, a fome no mundo continuou, provando que o problema não era apenas elevar a produção e a produtividade. Ao final, os efeitos colaterais negativos ficaram visíveis.

A estratégia modernizadora fundamentou-se na chamada Revolução Verde onde a pesquisa e o desenvolvimento dos modernos sistemas de produção foram orientados para a incorporação de “pacotes tecnológicos”, tidos como de aplicação universal e destinados a maximizar o rendimento dos cultivos em situações ecológicas profundamente distintas daquelas encontradas na agricultura tradicional. Objetivou-se com isso elevar ao máximo a capacidade potencial dos cultivos, alterando geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. O fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro. A seguir, uma tentativa de sistematização da matéria (BARROSO, 2008)

6 A Superintendência Regional no Rio de Janeiro publicou a Portaria no Diário Oficial da União, de 19 de janeiro de 2017, seção 01, p. 06, nº 48, de 19 de dezembro de 2016, aprovando no art. 1º desta o Plano de Utilização do PDS Osvaldo de Oliveira, que foi criado por intermédio da Portaria INCRA/SR07/Nº12, de 02/04/2014, publicada no DOU de 15/04/2014. Considerando os termos da Portaria INCRA/P/nº 1032, de 25 de outubro de 2000, referente aos procedimentos metodológicos para implantação de Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS e considerando que o setor técnico específico desta Superintendência Regional, que procedeu ao acompanhamento da elaboração do Plano de Utilização - PU, que foi aprovado em assembleia geral das famílias assentadas no PDS e posteriormente encaminhado para análise e aprovação do Conselho Gestor do PDS, conforme consta no Processo INCRA/SR (07) N.º 54180.000270/2014-82, e decidiram pela regularidade da proposta, de acordo com os atos normativos que regulamentam a matéria.

7 O Conselho Gestor do PDS é composto por membros do poder público, sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa. Além do MST são membros como parceiros: universidades; Prefeitura Municipal de Macaé; órgãos ambientais; Embrapa Agroecologia; INCRA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Dentre as atribuições encontra-se a elaboração dos Planos de Utilização dos PDS do no Núcleo Operacional, conforme definido na Portaria INCRA nº 477 de 04 de novembro de 1999, Portaria INCRA/P/Nº 1032 de 25 de outubro de 2000 e Portaria INCRA/P/Nº 1038 de 11 de dezembro 2002.

condições ecológicas naturais para outras ideais. Um dos recursos empregado foi o uso dos agrotóxicos buscando eliminar os competidores e predadores naturais.

Outro meio utilizado foi o fornecimento dos nutrientes necessários sob a forma de fertilizantes sintéticos. A lógica subjacente é o controle das condições naturais por meio da simplificação e da máxima artificialização do ambiente, de forma a adequá-lo ao genótipo⁰ para que esse possa efetivar todo seu potencial de rendimento (SARADÓN, 1996).

O surgimento do movimento social ambientalista resultou dos efeitos produzidos a partir dos conflitos sociais envolvendo questões públicas que decorreram da implantação de uma ordem mercadológica que permeia as relações públicas, o cenário internacional e as agendas políticas, ao longo das décadas de 70 e 80. O desafio passou a ser a conjugação dos valores ambientais com os econômicos, visando ao desenvolvimento sustentável.

Assim, diante desses conflitos⁸ entre a maximização dos lucros no sistema capitalista do agronegócio e a alternativa proposta pelo uso racional e agroecológico da terra, apresenta-se a experiência desse conflito socioambiental existente no Município de Macaé, a partir da judicialização desta centralidade de disputa envolvendo as categorias preservação ambiental e desenvolvimento sustentável, explicados neste artigo.

Embora o INCRA desenvolva uma política de fiscalização e monitoramento da evasão dos lotes da reforma agrária por parte dos contemplados nos assentamentos, esse fenômeno é observado e estudado por especialista na temática rural. É possível analisar a relação entre a evasão e as razões relacionadas aos processos sociais que deram origem aos assentamentos, segundo informa Aleixo (2007, p. 21) esta categoria analítica foi proposta por Bruno & Medeiros (1998), que sistematizaram os dados da pesquisa realizada em diversas regiões do Brasil e dividiram em quatro tipos diferentes de processos sociais que originaram os assentamentos estudados por diversos autores.

4 | A JUDICIALIZAÇÃO DO CONFLITO AMBIENTAL E AS CONSEQUÊNCIAS PARA OS ASSENTADOS DO PDS OSVALDO DE OLIVEIRA

O Assentamento Osvaldo de Oliveira, em Macaé, se assemelha ao quarto

8 Um conflito socioambiental possui múltiplas dimensões se constituindo em um fenômeno complexo, e identificar os pontos críticos representa considerável avanço na compreensão da dinâmica dessa modalidade de conflito. Paul Elliot Little (2004, p. 3) localizou três grandes tipos de conflitos socioambientais: a) conflitos em torno do controle sobre os recursos naturais, tais como disputas sobre a exploração ou não de um minério, sobre a caça, a pesca e o uso dos recursos florestais etc.; b) conflitos em torno dos impactos (sociais ou ambientais) gerados pela ação humana, tais como a contaminação dos rios e do ar, o desmatamento, a construção de grandes barragens hidrelétricas etc.; e, c) conflitos em torno de valores e modo de vida, isto é, conflitos envolvendo o uso da natureza cujo núcleo central reside num choque de valores ou ideologias.

e último processo social, que diz respeito aos casos onde coube ao INCRA a iniciativa de constituir assentamentos, ou seja, onde o órgão desapropriou a terra, independentemente da existência de demanda e escolheu o público beneficiário. Os índices de evasão nesses casos são bastante elevados, chegando a 89,3% no assentamento Sertão Bonito (BA), ou seja, de cada dez pessoas que entraram, cerca de nove saíram. As Regiões Norte (TO, PA e RO) e Nordeste (CE e BA) concentram tais situações (ALEIXO, 2007, p. 21).

É possível analisar a relação entre a evasão e as razões relacionadas aos processos sociais que deram origem aos assentamentos, segundo informa Aleixo (2007, p. 21) esta categoria analítica foi proposta por Bruno & Medeiros (1998) que sistematizaram os dados da pesquisas realizadas em diversas regiões do Brasil e dividiram em quatro tipos diferentes de processos sociais que originaram os assentamentos estudados por diversos autores.

Os trabalhadores rurais que ocupavam, sem autorização do INCRA, lotes em áreas de reforma agrária tiveram a oportunidade de regularizar a situação. A possibilidade foi criada com a publicação, no Diário Oficial da União, de 31 de maio de 2012, da Instrução Normativa (IN) nº. 71, que estabeleceu ações e medidas a serem adotadas nos casos de constatação de irregularidades em assentamentos. A nova IN revogou a IN nº. 47, que previa a retomada dos lotes diante da comprovação de qualquer tipo de ocupação irregular, mesmo nos casos em que ocorresse de boa-fé, vivesse com a família e produzisse no local.

Entretanto, para a Controladoria Geral da União (CGU), ainda haviam em janeiro de 2016, 76 (setenta e seis) mil lotes ocupados irregularmente⁹ nos processos de assentamentos da Reforma Agrária, cerca de 8% (oito por cento) do total¹⁰.

A Direção nacional do MST esclareceu, em 4 de janeiro de 2016, ao povo brasileiro sua posição sobre irregularidades na ocupação de lotes da reforma agrária

9 Do total, 38mil foram usurpados por funcionários públicos, em casos que envolvem até mesmo um delegado da Polícia Federal e um Procurador Geral do estado do Acre. Há lotes em nome de 8.519 menores de idade, uma prática que revela a manipulação para aumentar o tamanho da área de uma mesma família, acima do módulo rural permitido pela lei. Não faltam casos de empresários, precisamente 7.872, que burlaram a lei de Reforma Agrária para acumular terras. E há, ainda, 271 casos de políticos que se apropriaram indevidamente de terras que deveriam ser destinadas à Reforma Agrária para o assentamento de famílias de sem-terras.

10 Sobre essas denúncias, o MST se posiciona nos seguinte sentido: “a) Parabenizamos a iniciativa da CGU pela coragem de investigar e denunciar as irregularidades no programa de Reforma Agrária, muitas cometidas com a conivência de alguns funcionários públicos corruptos. Uma prática que se perpetua em todos os governos, inclusive os da ditadura militar e que devem ser permanentemente coibidas. b) Da mesma forma, é saudável e imprescindível a decisão da atual diretoria do INCRA em retomar todos os lotes e redistribuí-los às famílias acampadas de trabalhadores rurais sem terras. Esperamos que o faça imediatamente e não com a costumeira letargia causada por entraves políticos e jurídicos. c) O MST defende titulação dos lotes da Reforma Agrária como Concessão Real de Uso, com direito a hereditariedade, como está previsto na Constituição Federal. Essa modalidade de titulação impediria o comércio da compra e venda dos lotes destinados à Reforma Agrária. É necessário que o governo tenha a coragem de adotar esse instituto constitucional imediatamente. d) O MST, tendo conhecimento de casos de irregularidades nos assentamentos, como os denunciados pelo relatório da CGU, apresenta-os às autoridades e cobra providências imediatas para assegurar que a terra esteja em mãos de quem nela trabalha e produz alimentos” (BRASIL DE FATO, 2016).

e propõe, ainda, à CGU:

a) Que faça um levantamento minucioso sobre as terras públicas distribuídas, quando não *griladas*, por grandes fazendeiros e empresários, em projetos de colonização ou de regularização fundiária, especialmente na região amazônica. Estas propriedades deveriam respeitar a função social da terra (CF/1988). [...] Comprovadas as irregularidades, exigimos que esses lotes irrigados sejam imediatamente distribuídos para o assentamento das famílias de trabalhadores rurais sem terras acampadas na região. [...] e) Que as Procuradorias Gerais dos estados, e outros órgãos competentes, investiguem a distribuição de terras públicas estaduais, em especial nos estados da Amazônia Legal, onde têm ocorrido denúncias sistemáticas de distribuição dessas terras apenas à já latifundiários, políticos e empresários. (BRASIL DE FATO, 2016)

O MST se posicionou no sentido de apoiar e contribuir com as autoridades para que todas as injustiças e irregularidades cometidas sejam investigadas e, sendo comprovadas, sejam punidas. Na questão da Reforma Agrária, continuaremos lutando para que as terras brasileiras sejam destinadas ao assentamento das famílias de trabalhadores rurais para, prioritariamente, produzir alimentos saudáveis.

A judicialização do conflito envolvendo as famílias de assentados no PDS Osvaldo de Oliveira se originou com a propositura de uma Ação Civil Pública (ACP) proposta pelo MPF, na Seção Judiciária de Macaé, em face de aproximadamente 50 (cinquenta) famílias que ocuparam uma área degradada pela ação humana para a exploração agropecuária e que foi desapropriada pelo INCRA.

O PDS Osvaldo de Oliveira foi instituído em uma área que possui 1.539,76 hectares e compõem uma antiga Fazenda antes denominada de Bom Jardim, localizada no distrito de Córrego do Ouro, pertencente ao município de Macaé, na região norte do Rio de Janeiro. A área pertencia à empresa de rádio Campos Difusora LTDA, no Norte Fluminense, e foi arrendada ao empresário rural José Antônio Barbosa Lemos, sócio proprietário da mesma empresa, ex-deputado estadual e ex-prefeito de São Francisco de Itabapoana, município também localizado na região norte do estado. Contudo, a área foi considerada improdutiva pelo INCRA em 2006, por não cumprir a sua função social e ambiental conforme as diretrizes legais pré-estabelecidas¹¹.

No ano de 2010, a área foi declarada de interesse social para fins de Reforma Agrária pelo Decreto Presidencial e o INCRA foi imitado na sua posse em 28 de fevereiro do mesmo ano. No mês de setembro de 2010, o assentamento foi ocupado por cerca de 200 famílias vinculadas e organizadas pelo MST. No decorrer desse

¹¹ A mesorregião onde está localizado o PDS apresenta propriedades variadas em decorrência das características botânicas da Mata Atlântica brasileira, a maior floresta tropical do mundo, diversificando, assim, as possibilidades de aplicação, algumas espécies apresentavam uma densidade superior às madeiras importadas da América do Norte, o que facilitava, inclusive, o processo de escoamento pelos rios da região até portos marítimos ou pontos de apoio na logística da atividade de extração madeireira. Sucupira, louro, angelim vermelho e amarelo, vinhático, oiti, jequitibá, pindaíba, potumuju, jenipapo e tapinhoã, espécies abundantes nas matas locais, eram algumas das mais utilizadas nos estaleiros (MILLER, 2000, p. 325). Essas características levaram ao INCRA em instituir esse modelo de produção agroecológica no Estado do Rio de Janeiro. Muito embora, registra-se uma tentativa anterior no Município de Silva Jardim, através do PDS Sebastião Lan, que será tratado no item 3.1.2.

período, o território foi palco de diversos conflitos, entre os quais, quatro despejos das famílias assentadas, por determinação judicial. O conflito mais violento ocorreu no dia 17 de novembro de 2010, quando a polícia exigiu que os acampados retirassem seus pertences e objetos pessoais em poucos minutos antes do despejo. Depois que as famílias saíram do local os barracos foram incendiados. Posteriormente, no ano 2015 houve a tentativa de se retomar a área ocupada através de uma ACP proposta pelo Ministério Público Federal, da Seção de Macaé. Contudo, depois de algumas audiências públicas realizadas no Palácio Legislativo de Macaé e na Vara Federal de Macaé, com a apresentação de contra laudos fornecidos pelo Coletivo Mariana Crioula – Assessoria Jurídica Popular¹², o magistrado federal resolveu suspender os efeitos da referida decisão e determinou a reintegração de posse ao INCRA, devendo o órgão elaborar o Plano de Uso (PU) e cumprir outras obrigações no prazo de oito meses contados da data de publicação do PU.

Na verdade, entre os anos de 2012 a 2014, foi elaborado o Plano de Uso do Projeto de Desenvolvimento Sustentável Osvaldo de Oliveira pelo conselho incumbido de sua gestão. Todavia, por entraves técnicos alegados pelo INCRA, somente em janeiro de 2017 foi publicada a aprovação do Plano de Uso. Porém, essa delimitação territorial específica vem sendo trabalhada, visando incorporar como público alvo de suas ações toda a comunidade assentada no PDS para conscientizar sobre a importância da preservação do meio ambiente, e esclarecer quaisquer dúvidas quanto à legislação ambiental necessária à viabilização do Plano de Uso.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio consiste em entender a realidade contemporânea ultrapassando o modelo clássico de análise da realidade, que no mundo moderno tem as ciências empíricas como referência constitutiva. É necessário, sobretudo, buscar o desenvolvimento de um “pensamento complexo” (MORIN, 2000), que percebe o conhecimento como sistêmico e multidimensional, que não reduz a realidade à linearidade dos fatos e acontecimentos em sentido restrito ou midiático.

Porém são visíveis as contradições nas manifestações massivas, não apenas no Brasil, como em vários lugares do mundo: o tom apartidário e as bandeiras mais abstratas deram força aos movimentos num primeiro momento, mas resultaram em inúmeras dificuldades, como a violência de alguns manifestantes e também da polícia, à medida que os protestos se expandiram, deixando um vácuo e enfraquecendo os movimentos pela falta de lideranças e de referenciais mais

12 Convidamos o leitor a visitar a página da mídia social do Coletivo Mariana Crioula. Disponível em: <https://www.facebook.com/pg/assessoriapopularmarianacrioula/about/?ref=page_internal>. Acesso em: 12 jan. 2017.

sólidos de representação política e social.

No caso do PDS Osvaldo de Oliveira, verificou-se que havia uma terra liberada para a Reforma Agrária, mas “sem gente”, o que significa a criação de uma territorialidade somente “após colocação dessa gente sem terra” na área. Entretanto surgiram questões e embates com o INCRA e com o Estado, envolve questões da natureza socioambiental conflituosas. Enquanto no caso do PDS Sebastião Lan II, a terra estava ocupada pelos membros dos movimentos sociais há 20 (vinte) anos, no território entendido pelo INCRA enquanto área para o zoneamento especial e transformação em PDS, com fortes determinações contrárias aos interesses, percepções e escolhas dos atingidos. Essa área já territorializada e formada como uma comunidade, novamente brotaram as questões conflituosas geradoras de uma reação judicializada pelos moradores.

Conclui-se que a apropriação da bandeira ambientalistas como política pública federal na instituição do modelo de assentamento conhecido como PDS pode ser benéfica aos assentados. Mas resulta em um elemento determinante de insucesso quando o paradigma extrativista amazônico é imposto sem “ouvir” ou permitir a participação da comunidade em sua construção acarretam conflitos que desaguam no judiciário para a solução, representado, por vezes, por uma elite econômica que encontra-se afastada da relação natureza/coletivo/modelo de produção profere decisões que tencionam e polarizam os conflitos.

A viabilidade de qualquer projeto de assentamento da reforma agrária que pretenda atingir o desenvolvimento sustentável deve observar as suas características específicas (sociais, ambientais, econômicas e institucionais) e outras que são de natureza geral de qualquer modalidade que almeja o desenvolvimento sustentável deverá ser replicada e adaptada para outras localidades que certamente serão diferentes em diversos âmbitos. A adoção de uma metodologia própria e aberta para assentamentos sustentáveis, de acordo com a situação de cada localidade, poderá servir como um ponto de partida no sentido de minimizar os problemas previsíveis.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. *In: _____. et all.(Org.) Justiça ambiental e cidadania*, Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

_____. Desenvolvimento sustentável: A luta por um conceito. *In: Revista Proposta*, Rio de Janeiro: FASE, n.56, 1993.

ALEIXO, D. N. S. **Mudança de beneficiário e formas de reocupação de lotes no Assentamento Capelinha, Conceição de Macabu, RJ.** 2007, 211f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2007.

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Consultor Jurídico**, 22 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica> Acesso em: 12 ago. 2017.

BRANDENBURG, A. Ciências sociais e *ambientais* rural: principais temas e perspectivas analíticas. **Ambient. soc.** [online]. 2005, v.8, n.1, p. 51-64. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31780104>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

BRASIL DE FATO. MST exige combate a irregularidades em assentamentos da reforma agrária. 2016. São Paulo. Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gF9ZFN1g74oJ:https://www.brasildefato.com.br/node/33820/+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL. Portaria n. 48, de 19 de dezembro de 2016. INCRA/RJ. Aprova o Plano de Utilização do PDS Osvaldo de Oliveira. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 19 jan. 2017. Seção I, pág. 06. Disponível em: <<http://www.cursosmodulos.com.br/DiarioOficial/Leitura.aspx?id=539472&ido=1>> Acesso em: 17 jan. 2017.

BRUNO, R.; MEDEIROS, L. **Percentuais e causas de evasão nos assentamentos**. Projeto de Cooperação técnica MEPF-INCRA/FAO. Versão final. Brasília, dez., 1998.

BUENO, E. **Capitães do Brasil: A saga dos primeiros colonizadores**. Rio de Janeiro. Objetiva. 1999.

CARVALHO, Ely Bergo de. **O Código Florestal brasileiro de 1934: a legislação florestal nas disputas pelo território, um estudo de caso**. ANOS 90 (online), PORTO ALEGRE, v. 23, p. 417-442, 2016.

CASADO, G. I. G., MOLINA, M.I G., GUZMÁN, E. S. **Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible**. Madrid: Ed. Mundi-Prensa, 2000.

DIEGUES, A. C. S. **Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis – da crítica dos modelos aos novos paradigmas**. Disponível em: <http://www.bibliotecacidade.sp.gov.br/produtos/spp/v06n01-02/v06n01-02_05.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2017.

_____. **O mito moderno da natureza intocada**. 3. a ed. — São Paulo : Hucitec Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2000.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Agricultores que esperam por assentamento há 20 anos recebem visita da DPU**. *Assessoria de Comunicação Social. Defensoria Pública da União*. Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/noticias-rio-de-janeiro/38266-agricultores-que-esperam-por-assentamento-ha-20-anos-recebem-visita-da-dpu>>. Acesso em: 11. set. 2017

FATHEUER, T. W. Desenvolvimento sustentável na Amazônia? *In*: LEROY, Jean-Pierre; FATHEUER, Thomas W. (orgs.). **O futuro da Amazônia em questão**. Caderno de proposta, n. 77, Rio de Janeiro: FASE, 1998.

FELIX, P. J. **O pensamento marxista no projeto político dos dirigentes do MST**. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2012/trabalhos/6142_Feix_Plinio.pdf> Acesso em: 21 jan. 2017.

GOHN, M. G. **Movimentos e lutas sociais na história do Brasil**. São Paulo: Loyola, 1995.

LITTLE, P. E. A etnografia dos conflitos socioambientais: bases metodológicas e empíricas. **Anais do I Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (Anppas)**. Indaiatuba, Maio de 2004. Disponível em: <www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT17/gt17_little.pdf> Acesso em: 14 jun. 2017.

MARX, K. **El capital**. Tomo III, v. 8. México : Siglo XXI. [1894] 1981.

_____ ; BENSÁID, D. Os despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto de madeira. Tradução de Karl Marx Nélio Schneider, Tradução de Daniel Bensaïd Mariana Echalar, 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 75- 127.

MILLER, S. W. **Fruitless Trees** – Portuguese Conservation and Brazil's Colonial Timber. Stanford, California: Stanford University Press. 2000.

MORIN, E. Da necessidade de um pensamento complexo. *In*: MARTINS, Francisco Menezes; SILVA, Juremir Machado da (Orgs). **Para navegar no século 21**: tecnologias do imaginário e cibercultura. 2. ed. Porto Alegre: Sulina/Edipucrs, 2000.

PEREIRA, M. C. de B. P. Mediação de conflitos agrários e ambientais: um estudo sobre o Vale do Rio São João no Estado do Rio de Janeiro. 275 p. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas Sociais, CPDA, UFRRJ, Rio de Janeiro, 2006.

Reforma Agrária e Meio Ambiente: Interfaces da função social e ambiental da terra. *GEOgraphia* - Ano 7, nº. 14, 2006

RIBEIRO, A. M. M. *et all*. O mito da ecologização da reforma agrária e o mito do desenvolvimento sustentável: 18 anos de lenga lenga. **Anais do IV Coninter**, v. 7, Foz do Iguaçu/PR: UNIOESTE/ Aninter, dez., 2015, p. 142-159.

SARADÓN, S. Impacto ambiental de la agricultura; el enfoque agroecológico como necesidad para el logro de una agricultura sostenible. *In*: **Sistemas Agrícolas Sustentables**. Santiago, CLADES/ Facultad de Ciencias Agrícolas Universidad Central de Ecuador, 1996.

AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE TUCURUÍ - PA: UMA PERSPECTIVA PRELIMINAR CONSIDERANDO INFRAESTRUTURA, TECNOLOGIA E EMPREENDEDORISMO

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 05/02/2020

Dorivaldo Rosa França

Instituto Federal do Pará (IFPA – Campus Tucuruí)

dorivaldorf@gmail.com

Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0507276613932573>

Terlys de Araújo Silva

Instituto Federal do Pará (IFPA – Campus Tucuruí)

terlys.silva@ifpa.edu.br

Link Lattes:

<http://lattes.cnpq.br/3790389661177830>

Lilian Coelho de Freitas

Instituto Federal do Pará (IFPA – (Campus Tucuruí) lilian.freitas@ifpa.edu.br

Link Lattes:

<http://lattes.cnpq.br/4297606177498996>

1 | INTRODUÇÃO

O município de Tucuruí está situado na região Sudeste do Pará (área da Amazônia Legal), tem uma população estimada de 108.885 habitantes, com área de 2.086,189 km² (IBGE, 2017). O município representa uma das principais economias do Estado,

sendo seu produto interno bruto (PIB), segundo o censo de 2014 (IBGE, 2014), de R\$ 2.953.335.000,00 (dois bilhões, novecentos e cinquenta e três milhões e trezentos e trinta e cinco mil reais). Essa alta arrecadação deve-se, principalmente, aos royalties da Usina Hidrelétrica de Tucuruí (UHT), instalada em 1984.

A implantação da UHT alterou não apenas a configuração geográfica, mas a base econômica e a vida da população local. De acordo com o censo de 2010, o município possui uma população rural de apenas 4,82% (IBGE, 2014). A gradual diminuição da população rural no município, ocorreu devido a diversos fatores, entre eles a forma como foi realizada a realocação da população rural que vivia na área alagada pela construção da usina, bem como a falta de investimentos para os pequenos agricultores. Muitas dessas famílias não se adequaram à mudança e aos locais de assentamento, conforme relata Acselrad (2010):

As dificuldades em assimilar tal processo de mutação sociocultural compulsória explicaram muitos dos casos de venda de lotes. Diversos outros fatores associaram-se a esse na inviabilização da pequena produção rural nos loteamentos de

relocados: a infertilidade dos solos, a insuficiência de infra estrutura, a declividade excessiva das estradas vicinais, a ausência de cursos de água nas proximidades dos lotes, a distância excessiva de escolas e postos de saúde, a dificuldade de acesso a certos lotes, o desconhecimento das práticas agrícolas por parte de grupos de ex-coletores e ribeirinhos, o alagamento de vicinais no período de chuvas impedindo o escoamento da produção, o transporte de enfermos e o abastecimento em produtos básicos, a secagem de poços de água no período das secas, o atraso na entrega de material para a construção de casas e o temor de conflito com grupos indígenas em áreas da antiga reserva Parakanã. Todos esses fatores exprimiram, em última instância, problemas relativos à reinserção ambiental das populações em suas dimensões físico-materiais e socioculturais (ACSELRAD, 2010, p. 166-167).

O município de Tucuruí ficou conhecido pelo seu crescimento urbano desordenado e desigualdade econômica. A crítica a essa forma de desenvolvimento da Amazônia, baseada em grandes projetos que não levaram em consideração a natureza e as populações locais, ganhou dimensão internacional, na medida em que cresceu a preocupação mundial com o desmatamento e seus efeitos sobre os povos locais e as mudanças climáticas globais. Além disso, aliado à pressão internacional, houve a reorganização dos movimentos sociais agrícolas e rurais, os quais resultaram numa força reivindicatória, com capacidade de negociação com o poder público (BONNAL; MALUF, 2009). Como consequência, o governo federal criou inúmeras políticas públicas rurais e territoriais, objetivando o novo e grande desafio de preservar e desenvolver.

No livro de Bonnal & Maluf (2009) as políticas públicas são analisadas considerando diversas áreas importantes ao desenvolvimento de uma região, tais como (i) área social, (ii) territorial, (iii) segurança alimentar e nutricional e (iv) ambiental. Na área social, destacam-se as políticas de fortalecimento dos agricultores familiares, as quais tiveram como foco o crédito rural, reforma agrária e transferências sociais. Tais políticas visavam o reequilíbrio social e territorial; ampliação e integração das políticas sociais de combate à pobreza e diversificação das linhas de crédito destinadas às famílias rurais.

Na área territorial, as políticas públicas tiveram como enfoque a multifuncionalidade da agricultura. Dessa forma, destacam-se os seguintes programas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). Na área da segurança alimentar e nutricional, destaca-se o programa de Estratégia Fome Zero, o qual busca dar territorialidade ao sistema alimentar.

Na área ambiental, ganhou destaque o Programa de Desenvolvimento Socioambiental de Produção Familiar Rural na Amazônia (Proambiente) e o Programa Agenda 21. Apesar desses inúmeros programas e políticas públicas disponibilizados pelo Governo Federal ao longo dos últimos anos, o que se observa no município de Tucuruí é o baixo incentivo à agricultura familiar, seja por desconhecimento das

oportunidades existentes, seja por passividade política, ou mesmo por problemas, como falta de regulamentação fundiária, que impedem aos agricultores o acesso à crédito.

Nesse contexto, este trabalho apresenta um prévio estudo da agricultura familiar em Tucuruí, o qual poderá servir de apoio para trabalhos mais detalhados e que auxiliem nos planejamentos produtivos locais e políticas públicas direcionados à agricultura familiar, tendo como foco principal aspectos como a Infraestrutura, a Tecnologia e o Empreendedorismo Rural. Vale ressaltar que qualquer um dos assuntos abordados é um amplo campo de estudo e não irão se exaurir, pois todos são temas abrangentes. Dessa maneira, a proposta é ter um olhar generalizado que seja capaz de iniciar diversas discussões.

2 | METODOLOGIA

Inicialmente realizou-se *entrevistas* com os agricultores familiares que comercializam seus produtos na Feira do Agricultor que ocorre de quinze em quinze dias na cidade de Tucuruí. A partir das entrevistas foi possível traçar o perfil das condições da produção. A *pesquisa documental* foi utilizada para identificar quais os investimentos realizados em agricultura familiar no município e as políticas públicas de desenvolvimento rural atualmente em curso.

Foram analisados o Relatório de Avaliação de Programas do Plano Plurianual 2016-2019 do Governo do Estado do Pará. Ainda como parte da metodologia, também foi realizada *entrevista* com o Secretário Municipal de Agricultura de Tucuruí, com o objetivo de entender a forma que a recente administração visualiza a agricultura familiar e quais os planos para o município.

3 | RESULTADOS/DISSCUSSÕES

3.1 Relatório de Avaliação de Programas do Plano Plurianual 2016-2019

No Plano Plurianual (PPA), 2016-2019 do Governo do Estado do Pará, consta que em 2016 a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da pesca SEDAP, deveria atender 5% dos produtores da agricultura familiar na região de Lago de Tucuruí em programas de incentivo e apoio, porém 0% efetivamente foi atendido. Já a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER) teria que assistir a 1.600 famílias na mesma região, porém naquele ano, não houve nenhum atendimento (PARÁ, 2016).

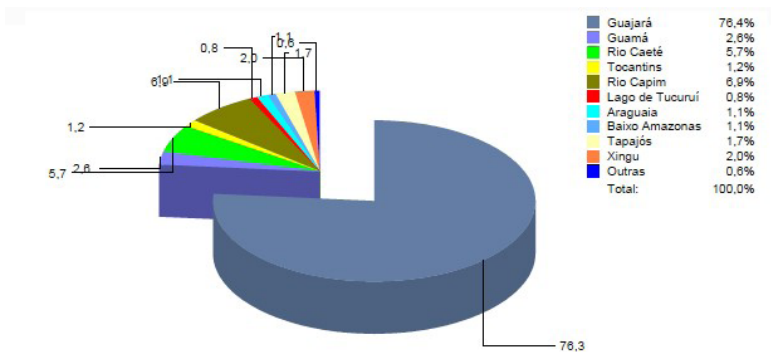


Figura 1. Participação das Regiões de Integração nos investimentos do Governo do Estado do Pará em Agricultura Familiar, ano de 2016.

Fonte: PARÁ, 2016.

A Figura 1, mostra como tem sido percentualmente baixos os investimentos em agricultura familiar realizados na região do Lago de Tucuruí, cerca de 0,8%, considerando os 07 municípios (Breu Branco, Goianésia do Pará, Jacundá, Itupiranga, Nova Ipixuna, Novo Repartimento e Tucuruí).

3.2 Entrevista com os agricultores

Foram entrevistados 10 (dez) agricultores, cada um tinha de uma a três bancas de comercialização de frutas, legumes, produtos lácteos; onde 08 (oito) eram de assentamentos, 01 (um) era de ilha produtiva e 01 (um) de uma tribo indígena. As perguntas foram sobre: transporte, tecnologia, apoio do setor público e empreendedorismo. Em relação as primeiras perguntas todos disseram que há um sistema precário de estradas e isso tem prejudicado o escoamento de seus produtos.

Quanto ao apoio do setor público, um informou que não há muito suporte, porém os outros, destacaram que nos últimos meses está ocorrendo um processo de aproximação, por parte da Secretaria Municipal de Agricultura, através de ações, como reuniões que buscam verificar suas demandas. A respeito da tecnologia, quando perguntados sobre, acesso à telefonia ou Internet, alguns produtores disseram que instalaram torres, as quais têm acesso à telefonia e conseqüentemente à Internet.

Por último, quanto às perguntas sobre empreendedorismo, eles disseram que existem pequenas vilas ou aglomerações, onde a maioria dos produtos é comercializada. No caso da Feira do Agricultor, há um número pequeno de pessoas (total 10 agricultores) que estão se organizando para fazer com que a feira cresça, e os mesmos têm esperança que conseguirão.

3.3 Entrevista com o Secretário Municipal de Agricultura

Realizada em junho de 2017, foram abordadas questões que confrontasse as direcionadas aos produtores, porém com um foco mais geral. De acordo com

o secretário, o desenvolvimento da agricultura familiar no município de Tucuruí apresenta dois principais desafios que precisam ser superados.

Primeiro: **precária infraestrutura de acesso aos lotes**, as estradas encontram-se em péssimas condições, principalmente durante o inverno, o que torna o transporte um problema para o escoamento dos produtos.

Segundo: **falta de regulamentação fundiária**, muitos lotes de assentamento estão na ilegalidade por falta de regulamentação da terra, isso impede o acesso a crédito por parte dos agricultores, dessa forma o investimento é reduzido.

Por outro lado, foi destacado, em termos de infraestrutura, que a maioria dos lotes tem acesso à energia elétrica, o que permitiria o desenvolvimento da produção. Sobre as ações para apoio à agricultura familiar, foi destacado inúmeros cursos de capacitação desenvolvidos em parceria com o INCRA, a EMATER e outros órgãos. Apesar disso, o secretário, enfatizou a importância da criação de um curso Técnico em Agropecuária, voltado aos agricultores rurais da região, com foco em empreendedorismo rural. Nesse sentido, a Prefeitura e o Instituto Federal do Pará (IFPA), tem firmado parceria para a viabilização deste curso. Além disso, segundo o secretário está sendo elaborado um plano estratégico voltado para a agricultura.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em consulta ao PPA do Estado do Pará, verificou-se que ainda não há uma mobilização efetiva para assistir aos agricultores familiares de Tucuruí. Por meio das entrevistas aos agricultores, nota-se que realmente eles têm impressão de descaso. Em se tratando de sustentabilidade mercadológica para a agricultura familiar em longo prazo, ações inibidas não são suficientes para o desenvolvimento desse modelo de produção. O gerenciamento e a captação de recursos é outro viés que deve ser trabalhado. Notou-se que ainda são poucas as famílias no município beneficiadas pelos programas e políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Mercado de terras e meio ambiente em áreas de grandes projetos de investimento - o caso da Usina Hidrelétrica de Tucuruí**. Revista Estudos Sociedade e Agricultura. Ano 18, volume 1, abril a setembro 2010.

BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Multifuncionalidade da Agricultura Familiar no Brasil**. In: Agricultura Familiar: Multifuncionalidade e Desenvolvimento Territorial no Brasil/Ademir A. Cazella, Phelippe Bonnal e Renato S. Maluf organizadores. Rio de Janeiro; Muad X, 2009, p. 25-43.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil/Pará/Tucuruí**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/pa/tucuruui/panorama>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios – 2014**. Série Revisada - Valor Adicionado Bruto da Indústria, a preços correntes. Comparação entre os Municípios: Pará. 2014. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/22B22>. Acesso em: 27 jun. 2017.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento. **Diretoria de Planejamento. Relatório de Avaliação de Programas -Plano Plurianual 2016-2019 – Ano Base: 2016** Secretaria de Estado de Planejamento. Diretoria de Planejamento. Belém: SEPLAN

O ARTESANATO COMO ELEMENTO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM ESTUDO EM MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 06/12/2019

Thiago de Sousa Santos

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais - IFSULDEMINAS

Poços de Caldas/MG

<http://lattes.cnpq.br/2507858791109202>

Raquel da Silva Pereira

Universidade Municipal de São Caetano do Sul - Programa de Pós-graduação em Administração

São Caetano do Sul /SP

<http://lattes.cnpq.br/8196522386086079>

RESUMO: A pesquisa apresentada neste artigo teve o objetivo de descrever e analisar o papel econômico, social e cultural exercido pelo artesanato no desenvolvimento local de dois municípios mineiros. Adotou-se uma abordagem qualitativa, utilizando-se o método de estudos multicase. Os resultados obtidos no município de Resende Costa demonstram que a atividade artesanal evidencia importante papel no desenvolvimento local, enquanto em Santa Cruz de Minas, apesar de o artesanato ser ainda recente, já sinaliza suas potencialidades econômica, social e cultural

para o desenvolvimento do município.

PALAVRAS-CHAVE: Artesanato; Desenvolvimento Local; Minas Gerais.

THE CRAFT AS AN ELEMENT OF LOCAL DEVELOPMENT: A STUDY IN MUNICIPALITIES OF MINAS GERAIS

ABSTRACT: The research presented in this article aimed to describe and analyze the economic, social and cultural role played by craft in the local development of two municipalities of Minas Gerais. A qualitative approach was adopted using the method of multicase studies. The results obtained in the municipality of Resende Costa show that the craft activity shows an important role in local development, while in Santa Cruz de Minas, although the craft is still recent, it already signals its economic, social and cultural potential for the development of the municipality.

KEYWORDS: Craft; Local development; Minas Gerais.

1 | INTRODUÇÃO

A construção do conceito de desenvolvimento local e suas relações com

políticas públicas é um processo amplo e de debate permanente, pois observa-se a importância deste para a promoção do desenvolvimento, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, com capacidade de suprir suas necessidades mais imediatas, e de incrementar o intercâmbio externo por meio de ações comunitárias conjuntas. Para tanto, se fez necessário conhecer o perfil da comunidade estudada, pois, sem conhecer a comunidade em questão, bem como sua realidade, se tornaria difícil visualizar os caminhos a serem seguidos, assim como os atores locais envolvidos no processo.

Nesse sentido, partindo do pressuposto de possuir elevado potencial de ocupação e geração de renda no Brasil, a atividade artesanal posiciona-se como um dos eixos estratégicos de valorização e desenvolvimento dos territórios, razão pela qual vem ganhando destaque crescente no conjunto das estratégias de atuação empreendidas, tanto pelo setor público quanto privado (MARTINS, 1973).

O estímulo ao artesanato, geralmente atrelado ao turismo, configura-se, ainda, como alternativa recorrente em projetos relacionados ao desenvolvimento local, na medida em que possibilitam não apenas a inserção como a reinserção de áreas “estagnadas”, podendo viabilizar o resgate da cidadania e da autoestima dos chamados “excluídos” (OLIVEIRA, 2007).

Dentre os municípios de Minas Gerais que desenvolvem o artesanato, podem-se destacar Resende Costa e Santa Cruz de Minas, os quais mantêm nessa atividade uma das principais fontes de renda e ocupação, sendo que, toda a região onde os municípios se encontram possuem forte atrativo turístico.

Buchy (2006) destaca que as relações entre o lugar e o mundo, mediadas pelos territórios político institucionais, tornam-se cada vez mais relevantes no mercado atual. A ordem local transforma-se em força interna de desenvolvimento e as ações intencionais de agentes externos, ao incluir ou excluir o lugar no circuito das redes, podem constituir oportunidades ou ameaças à manutenção da integridade social do lugar.

2 | MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa realizada possui uma abordagem de cunho qualitativo. O método utilizado é o de estudo de casos múltiplos (YIN, 2005). A pesquisa é caracterizada como exploratória e descritiva, pois o intuito do trabalho foi o de expor as características dos municípios e a relação entre desenvolvimento da localidade e as atividades artesanal e turística. Serviu também de base para identificar quais fatores são determinantes para o desenvolvimento local da região estudada no contexto de produção artesanal e como as instituições públicas e privadas locais, junto com a sociedade civil, se inserem neste processo.

Como instrumento de coleta de dados, inicialmente, foram utilizadas fontes secundárias a partir de pesquisa bibliográfica, tais como livros, periódicos, revistas, jornais e internet, além de dissertações e teses, com a intenção de aprofundar o conhecimento referente ao assunto pesquisado. Realizou-se também pesquisa documental, incluindo projetos de execução, relatórios de gestão e estatutos, disponibilizados pelas prefeituras e instituições que fizeram parte do estudo.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

Localizados na região conhecida como Campos das Vertentes, em uma área predominantemente montanhosa, Resende Costa e Santa Cruz de Minas fazem parte do Circuito Turístico Trilhas dos Inconfidentes, juntamente com mais dezoito municípios.

Santa Cruz de Minas é um município brasileiro do estado de Minas Gerais, considerado o menor de todos os municípios do país em extensão territorial, segundo IBGE, com apenas 3,11 km² e também um dos mais novos do Brasil. A atividade artesanal do município vem ganhando destaque, sobretudo devido à sua localização. A Estrada Real corta o município e é uma das principais vias de acesso, ligando São João Del Rei e Tiradentes, ambos com forte apelo turístico. Com essa localização estratégica, Santa Cruz de Minas passou a se beneficiar do fluxo de pessoas que por ali circulam.

Observa-se que, no município, houve um aumento expressivo no número de estabelecimentos que comercializam o artesanato. Não há registros precisos quanto ao número exato desses estabelecimentos devido ao fato de vários deles estarem na informalidade. Entre estes estabelecimentos, prevalece os que comercializam artesanato em madeira, com um grande número de lojas e pequenas fábricas de móveis.

Os estabelecimentos que produzem móveis artesanais no município são caracterizadas por produzirem móveis rústicos, utilizando, como matéria-prima, a madeira de demolição. A grande diferença entre móveis rústicos e convencionais é o tratamento dado na hora da confecção do móvel. As madeiras sem tinta são utilizadas para acabamento rústico natural ou liso.

As peças de artesanato em ferro, produzidos no município, são manufaturados por artesãos e se destacam pelo acabamento e a beleza de seus traços. São diversas peças produzidas, desde mesas, cadeiras e estantes, até uma grande diversidade de peças de decoração.

O município de Resende Costa está situado na Região das Vertentes e foi criado em 30/08/1911, com a denominação de Vila de Resende Costa. Conforme já destacado por Silva (2010), é importante considerar que, mesmo existindo um maior

número de empresas no município de Resende Costa, a maioria dos moradores envolvidos com a atividade artesanal produz em domicílios de forma autônoma, e a produção nesses locais é informal.

Assim, Resende Costa destaca-se como uma das cidades mineiras que têm, na produção artesanal têxtil, uma atividade produtiva informal que garante a sobrevivência de grande parte da sua população.

3.1 Panorama do desenvolvimento econômico e social

Algumas informações de cunho quantitativo poderão ser úteis para compreender a realidade e o desenvolvimento dos municípios em questão.

| Município | População | PIB <i>per capita</i> (R\$) |
|---------------------|-----------|-----------------------------|
| Resende Costa | 10918 | 6.637,73 |
| Santa Cruz de Minas | 8298 | 5.195,10 |

Tabela 1 - Municípios por população e PIB per capita, 2010.

Fonte: IBGE (2010).

De acordo com os dados apresentados, o município de Resende Costa é mais populoso e com maior PIB *per capita* do que de Santa Cruz de Minas. Este número está bem abaixo do PIB *per capita* do estado de Minas Gerais, que é de R\$ 14.233 (IBGE, 2010).

Para compreender um pouco mais a economia local, foram analisados os dados por setores econômicos da agropecuária, indústria e serviços a partir do valor adicionado bruto, que se constitui da receita deduzida dos custos dos recursos adquiridos de terceiros, portanto, analisou-se o quanto cada atividade econômica contribuiu para o PIB municipal. Os dados estão apresentados na Tabela 2.

| Municípios | Valor adicionado (mil reais) | | | |
|---------------------|------------------------------|-----------|----------|--------|
| | Agropecuária | Indústria | Serviços | Total |
| Resende Costa | 21.979 | 6.831 | 40.887 | 69.697 |
| Santa Cruz de Minas | 28 | 3.572 | 25.917 | 29.517 |

Tabela 2 - Valor adicionado bruto de Resende Costa e Santa Cruz de Minas, MG, 2010

Fonte: IBGE (2010).

No município de Resende Costa, o setor de serviços se destaca no quesito valor adicionado, seguido pelo setor agropecuário. Em Santa Cruz de Minas, acontece o mesmo com o setor de serviços, no entanto, o setor agropecuário tem pouca expressividade e perde para a indústria. Tal fato justifica-se pela dimensão

territorial do município e pela inexistência de área rural. Verifica-se que as atividades econômicas do setor agropecuário, industrial e de serviços contribuem pouco para os PIB municipais. Os dados sobre a população e a economia local são característicos de pequenos municípios que, geralmente, têm nas finanças públicas um fator de destaque na geração de recursos financeiros para a economia local.

Em Resende Costa, a tradição no tear e o histórico da atividade demonstram um artesanato mais consolidado, mas que carece de um planejamento estratégico para desenvolver áreas relacionadas ao setor e um empenho em estruturar o município para o turismo.

Em Santa Cruz de Minas, sua localização geográfica, tida como fator diferencial, pode proporcionar ganhos com a atividade turística na região. Entretanto, a articulação com São João Del Rei e Tiradentes faz-se fundamental, uma vez que sua limitação territorial pode impedir o município de desenvolver seu turismo próprio. Dessa forma, caso os dois municípios que fazem divisa com Santa Cruz de Minas não desenvolvam o setor turístico de maneira apropriada, o município seria altamente prejudicado, uma vez que depende diretamente do fluxo de pessoas que circulam na região.

Assim, o desenvolvimento se caracteriza pelos padrões de seus modelos físico, econômico e social que devem promover a mudança da situação em que a localidade se encontra para aquela que se deseja. Sua finalidade consiste, a partir da compreensão dos traços fundamentais e da história da localidade, em estabelecer os requisitos de competitividade e habilidade que possibilitem a essa comunidade enfrentar o futuro e progredir econômica e socialmente num espaço físico harmoniosamente ordenado.

Dada a importância do artesanato para o desenvolvimento, evidencia-se a necessidade da realização de projetos de fomento, partindo de entidades governamentais e não governamentais, sempre levando em consideração os três fatores fundamentais: o cultural, o econômico e o social, a fim de adequá-los às condicionais regionais e locais. Observa-se o início do desenvolvimento local sustentado pelo desenvolvimento econômico, no entanto, pouco participativo.

4 | CONCLUSÕES

A atividade artesanal existente nos municípios estudados necessita ser mais bem compreendida e analisada por diversos atores dessa regionalidade, pois sua disseminação e evolução ocorreram como uma espécie de verdade inquestionável e pode ser capaz de contornar alguns problemas dos municípios e potencializar o desenvolvimento local.

As ações conjuntas, importantes para o desenvolvimento local, ainda são

poucas e bem pontuais nos municípios. Resende Costa, devido à sua tradição na atividade artesanal, demonstra maior avanço na busca de estratégias que venham a possibilitar um desenvolvimento local sólido e sustentável, com o envolvimento da comunidade. Santa Cruz de Minas, pela sua favorável localização geográfica, preocupa-se em estabelecer meios para se beneficiar de uma forma direta do turismo praticado em São João Del Rei e Tiradentes, utilizando, assim, estratégias que dependem exclusivamente de seus municípios vizinhos. Tal fato pode ser considerado mais arriscado, pois o município fica mais vulnerável a situações das quais não possui controle direto.

A pesquisa revela que, em ambos os municípios, o artesanato influencia fortemente a dimensão econômica, social e cultural, tendo na atividade a principal fonte de renda e ocupação para a população, conforme dados levantados nas entrevistas, o que possibilitou, inclusive, o estabelecimento de uma identidade territorial a qual permeia por questões sócio-culturais condições que sustentam o desenvolvimento com base em riquezas locais seja efetivo, ou seja, existem as condições para que ocorra desenvolvimento local nos dois municípios.

REFERÊNCIAS

BUCHY, M. Development and local knowledge. **Development and Change**, Oxford, v. 37, n. 3, p. 651-652, May 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 18 out. 2014.

MARTINS, S. **Contribuição ao estudo científico do artesanato**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1973. 334 p.

OLIVEIRA, C. D. **As relações artesanais e o estímulo ao desenvolvimento local no Brasil, em Gouveia, MG e outras diferentes escalas**. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SILVA, G. M. **Mercados como construções sociais: divisão do trabalho, organização e estrutura social de um Mercado em um território municipal**. 2010. 305 p. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 187 p.

UM ESTUDO SOBRE COOPERATIVISMO, ADMINISTRAÇÃO, GOVERNANÇA COOPERATIVA E DESENVOLVIMENTO: DESAFIOS E PRIORIDADES PARA A SUSTENTABILIDADE FUTURA

Data de aceite: 20/02/2020

Pedro Luís Büttenbender

UNIJUÍ/DACEC

Santa Rosa/RS

Ariosto Sparemberger

UNIJUÍ/DACEC

Santa Rosa/RS

Matheus Nonnemacher Büttenbender

UNIJUÍ/ LIC. LETRAS-INGLÊS

Ijuí/RS

Bruno Nonnemacher Büttenbender

UNIVATES/PPGAD

Giovana Fernandes Writzl

UNIJUÍ/BIC/ADMINISTRAÇÃO

Santa Rosa/RS

Alceu Van Der Sand

UNIJUÍ/PPGDR

Ijuí/RS

Resultados do Projeto de Pesquisa sobre as organizações cooperativas do noroeste gaúcho, direcionado ao fortalecimento, sustentabilidade e inovação do cooperativismo e suas contribuições para o desenvolvimento regional, Unijuí, apoiado pelo SESCOOP e Cooperativas e integrando a Rede Internacional de Pesquisadores em Cooperativismo, Administração e Desenvolvimento.

RESUMO: Este artigo aborda o cooperativismo, a administração e o desenvolvimento a partir da perspectiva das ciências sociais aplicadas através do qual esta abordagem

tem ampliada a sua importância e relevância frente aos avanços das organizações com esta tipologia organizacional no âmbito dos seus aportes ao desenvolvimento. Portanto o objetivo deste artigo explora os fundamentos das dimensões do cooperativismo, processos de administração, governança cooperativa e seus aportes a dinâmica do desenvolvimento de territórios, orientados pelos desafios e prioridades assumidos pelo cooperativismo para a sua sustentabilidade futura. Os objetivos específicos delimitados em: a) fundamentar e delimitar conceitualmente o cooperativismo e a tipologia das organizações cooperativas; b) dimensionar quantitativa e qualitativamente as organizações cooperativismo nos âmbitos estadual e nacional e algumas dimensões internacionais; c) mapear e descrever prioridades assumidas pelo cooperativismo através de órgãos de representação e organismos de pesquisa, fomento e apoio; d) indicar proposições estratégicas que contribuam com o desenvolvimento do cooperativismo, sua sustentabilidade futura e ampliando seus aportes aos processos de desenvolvimento humano e territorial. A pesquisa metodologicamente é fundamentada quanto aos fins como estudo exploratório, descritivo e de campo, e quanto aos meios, de natureza

quali-quantitativa, bibliográfica, documental e participante. A análise e sistematização dos dados foi orientada pelos fundamentos conceituais, conteúdos coletados e os objetivos delimitados na pesquisa. O cooperativismo, pela sua própria natureza e funcionamento, fundamentos, princípios, valores, crenças, legislação e segmentos, se constitui em movimento, estratégia, instrumento e estrutura de promoção da inclusão social e econômica, tem investido na qualificação de seus quadros dirigentes e de gestão, aprimorado as tecnologias e métodos de gestão e governança com vistas a sustentabilidade, e, por fim, está ampliando seus aportes na promoção da inclusão, da justiça social, da democracia, da participação e da agregação de valor econômico e social aos seus membros e a promoção do desenvolvimento territorial.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperativismo. Administração. Governança Cooperativa. Desenvolvimento. Sustentabilidade.

A STUDY ON COOPERATIVISM, ADMINISTRATION, COOPERATIVE GOVERNANCE AND DEVELOPMENT: CHALLENGES AND PRIORITIES FOR FUTURE SUSTAINABILITY.

ABSTRACT: This article approaches the cooperativism, governance and development from the perspective of the applied social sciences through which this approach has expanded its importance and relevance in the face of the advances of the organizations with such organizational typology on the scope of their contributions to development. Therefore, the aim of this paper explores the fundamentals of the dimensions of cooperativism, its management processes, cooperative governance and its contributions to the dynamics of territory development, guided by the challenges and priorities assumed by cooperativism for its future sustainability. The specific objectives are defined as: a) Fundamentally and conceptually delimiting the cooperativism and the typology of cooperative organizations; b) Quantify quantitatively and qualitatively the cooperative organizations at the state and national levels and some international dimensions; c) map and describe priorities assumed by cooperativism through representative bodies and research, promotion and support agencies; d) indicate strategic propositions that contribute to the development of cooperativism, its future sustainability and expanding its contributions to the process of human and territorial development. The research methodologically is based on the ends as exploratory, descriptive and field study, and on the means, qualitative and quantitative, bibliographical, documentary and participant. The analysis and systematization of the data was guided by the conceptual foundations, collected contents and the objectives defined in the research. Cooperativism, by its very nature and functioning, foundations, principles, values, beliefs, legislation and segments, is constituted in movement, strategy, instrument and structure of promotion of social and economic inclusion, it has invested in the qualification of its leaders and of management, improved management and governance technologies and methods

for sustainability, and, finally, is expanding its contribution to promoting inclusion, social justice, democracy, participation and the addition of economic and social value to its members, and the promotion of territorial development.

KEYWORDS: Cooperativism. Management. Cooperative Governance. Development. Sustainability.

1 | INTRODUÇÃO

O cooperativismo está vivenciando novas dinâmicas no âmbito da governança, sustentabilidade, resultados e alavancando o desenvolvimento econômico e social dos seus membros e das regiões onde atua. Sem deixar de vivenciar, reconhecer e investir na superação dos seus desafios atuais e futuros, o cooperativismo cresce e se fortalece. Visto e reconhecido como sistema, estratégica, movimento, organização, sociedade de pessoas, organizações jurídicas com objetivos que são mais amplos que apenas gerar lucros e promover a reprodução e acumulação do capital.

O cooperativismo, a administração, a governança cooperativa e o desenvolvimento, com publicações que exploram os temas especificamente, como em Büttenbender (2010a, 2010b, 2011, 2017), Büttenbender e outros (2017a e 2017b), trabalhos realizados isoladamente, específicos são os projetos que buscam explorar de forma combinada, integrada e inter-relacionada estes temas. As abordagens são disciplinares abrangendo áreas do conhecimento como humanas, políticas, econômicas, sociais, tecnológicas, ambientais e da gestão. Porém, agrega-se a relevância de abordagens inter e transdisciplinares, permitindo um entendimento multidisciplinar, demonstrando que o cooperativismo é mecanismo promotor da inclusão social, da igualdade e equidade humana, da democracia, da justiça social, da solidariedade, da ajuda mútua, do empreendedorismo coletivo e da promoção do desenvolvimento dos seus membros e da sociedade.

O cooperativismo tem se apresentado, na sociedade pós-moderna, como uma forma inovadora de organização social e econômica, gerando oportunidades de trabalho e geração de renda, promovendo a distribuição mais igualitária e equitativa do poder e da renda. Tem assumido formas e papéis cada vez mais importantes e decisivos, inclusive nos ambientes e períodos de crise. Enquanto organização de pessoas, e não de capital, a cooperativa tem nas dimensões sociais e econômicas uma de suas referências de organização. Com suas raízes vinculadas aos primórdios da própria organização humana, sua sobrevivência, fortalecimento e o seu desenvolvimento do cooperativismo ao longo do tempo tem protagonizado enquanto sistema, a coordenação e implantação de políticas públicas e/ou privadas, assumindo profundas interfaces com o desenvolvimento

dos estados-nação e outros dimensionamentos geograficamente multiescalares e/ou subnacionais, constituindo-se uma dinâmica de governança cooperativa para o desenvolvimento territorial.

O objetivo deste artigo explora os fundamentos das dimensões do cooperativismo, seus processos de administração e seus aportes a dinâmica do desenvolvimento de territórios, orientados pelos desafios e prioridades assumidos pelo cooperativismo para a sua sustentabilidade futura. Os objetivos específicos delimitados em: a) fundamentar e delimitar conceitualmente o cooperativismo e a tipologia das organizações cooperativas; b) dimensionar quantitativa e qualitativamente as organizações cooperativismo nos âmbitos estadual e nacional e algumas dimensões internacionais; c) mapear e descrever prioridades assumidas pelo cooperativismo através de órgãos de representação e organismos de pesquisa, fomento e apoio; d) indicar proposições estratégicas que contribuam com o desenvolvimento do cooperativismo, sua sustentabilidade futura e ampliando seus aportes aos processos de desenvolvimento humano e territorial.

Em termos metodológicos esta pesquisa é fundamentada quanto aos fins como estudo exploratório, descritivo e de campo, e quanto aos meios, de natureza quali-quantitativa, bibliográfica, documental e participante. A análise e sistematização dos dados foi orientada pelos fundamentos conceituais, conteúdos coletados e os objetivos delimitados na pesquisa, integrando os dados coletados em fontes primárias e secundárias. Desta forma o presente artigo se estrutura no detalhamento dos procedimentos metodológicos, na apresentação dos resultados da pesquisa, das considerações finais e das referências bibliográficas.

2 | METODOLOGIA

Em termos metodológicos, o estudo é fundamentado quanto aos fins como estudo exploratório, descritivo e de campo. Quanto aos meios, de natureza quali-quantitativa, bibliográfica, documental e participante (LAKATOS, MARCONI, 2003 e YIN, 2005).

A coleta dos dados foi realizada com o levantamento das informados, dados e diagnósticos no âmbito das fontes primárias e secundárias. Nas fontes primárias foram considerados o levantamento de informações e dados junto às cooperativas e seus órgãos de representação, destacando SESCOOP/RS, OCB, UNICAFES Nacional e UNICAFES RS, Federações de representação cooperativa, cooperativas singulares e cooperativas de segundo grau. Foram consideradas entrevistas com agentes e lideranças cooperativas, utilizando-se instrumentos semiestruturados em conformidade com os objetivos da pesquisa. A observação direta, na condição

dos pesquisadores serem membros de cooperativa e com intensa participação no sistema. Quanto aos dados secundários foram mapeados junto a relatórios, bibliografias e documentos públicos e outros de posse do sistema cooperativo. A sistematização e análise dos dados foi orientada pelos fundamentos conceituais, conteúdos coletados e os objetivos delimitados na pesquisa.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

O cooperativismo, e singularmente uma cooperativa, requiere ser entendido e fundamentado de forma própria e diferenciada pela sua natureza, princípios e objetivos. O cooperativismo é fundamentado por Schneider (1999) como uma doutrina, um sistema, um movimento ou, simplesmente, uma atividade que considera as cooperativas como forma ideal de organização da humanidade, baseado na economia solidária, democracia, participação, direitos e deveres iguais para todos, sem discriminação de qualquer natureza, para todos os sócios.

Uma cooperativa é delimitada conceitualmente, de acordo com Schmidt e Perius (2003), como uma associação autônoma de pessoas, unidas voluntariamente para atender suas necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais, através de uma empresa coletiva e democraticamente constituída. Já Büttenbender (1994) cunhou que cooperativa é uma união voluntária de pessoas com a finalidade de satisfazer aspirações e necessidades econômicas, sociais, culturais e políticas comuns, por meio de um empreendimento de propriedade coletiva e democraticamente gerido.

Com constituição e funcionamento regidos através de legislação própria, a Lei 5764 de 1971 (BRASIL, 2019) e com a autonomia de constituição e funcionamento reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016). As cooperativas são orientadas através de princípios próprios como: adesão voluntária e livre; gestão democrática; participação econômica dos membros; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação; e interesse pela comunidade. Como valores constam: ajuda mútua; responsabilidade própria; democracia; igualdade; igualdade e equidade; e solidariedade.

As cooperativas diferenciam-se das demais organizações, pois são organizações de pessoas juridicamente constituídas por pessoas e não por capitais econômicos. Possuem a gestão democrática, pois cada membro tem direito a um voto independente da sua participação econômica. São abertas a novos sócios e suas cotas-partes são intransferíveis a terceiros. Os resultados retornam aos seus sócios de forma proporcional às operações na cooperativa. Sem finalidade de lucro, possuem compromisso educativo, econômico e com a sociedade. Esta diferença

fundamenta e resulta no Ato Cooperativo que conforme o art. 79 da Lei nº5.764/71 (BRASIL, 2019) é aquele praticado entre a cooperativa e seus associados, entre os associados e a cooperativa e por cooperativas associadas entre si, com vistas ao atendimento de suas finalidades sociais.

O cooperativismo apresenta uma trajetória histórico-evolutiva orientada por diversos ciclos históricos, e com características próprias nas esferas estadual, nacional e internacional. Com distintos registros e fundamentos a história, com as mais destacadas referências ao cooperativismo moderno, cunhado nos meados do século XIX. Porém, tem suas raízes mais fundantes, a gênese indica os primórdios da própria organização humana. Desde a antiguidade, hasta os dias atuais, várias referências históricas, desde o início da era cristã, passando pelas antigas civilizações gregas, egípcias e romanas, passando inclusive pelos fundamentos de organização das reduções jesuítico-guaranis nas Américas. As estas que fundamentam as origens do cooperativismo na América Latina, conforme o Padre Jesuíta Rafael Carbonell de Masy (MASY, 1992). O detalhamento destes registros históricos são sistematizados em Büttgenbender e Magri (2018) e Büttgenbender, Rotta e Höfler (2010). O cooperativismo moderno, referenciado pelas origens rochdaleanas de 1944 são precursoras do cooperativismo com as características atualmente preponderantes.

A sua progressiva presença e expansão no mundo e nos territórios nacional e do RS se deram ao longo do século XX. O maior crescimento, expansão e empoderamento, enquanto sistema econômico e social, com a devida autonomia e independência, foram a partir da década de 1990, avançando nos seus vários ramos, em especial, crescendo para as áreas urbanas, que até então a área agrícola foi a determinante. Foi também nesse período que foram se constituindo as cooperativas vinculadas diretamente a economia solidária e a agricultura familiar. Este sistema articulando-se progressivamente em entidades de organização e representação estadual e nacional, concomitantemente ao exclusivo sistema oficial anterior, representado pela OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras.

3.1 Expressões quantitativas do cooperativismo

O cooperativismo no Mundo é articulado pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI, 2019a). Criada em 1895 a ACI representa o cooperativismo presente em 156 países, com 2,9 milhões de cooperativas, 1,2 bilhão de associados e 27,2 milhões de empregos. As 300 maiores organizações cooperativas do mundo operam em diferentes setores como seguros (32%), agricultura (35%), atacado e varejo (19%), crédito (8%), indústria e serviços públicos (2%), saúde, educação e assistência social (2%) e outros serviços (2%), somando um faturamento anual superior a 2,1 trilhões de dólares. No âmbito mundial são: mais de 1,2 milhão de cooperativas do

ramo agropecuário; as cooperativas de consumo, atacado e varejo, possuem 421 mil escritórios e pontos de venda; as cooperativas de trabalho geram oportunidade para mais de 11,1 milhões de cooperados.

Já na América Latina, o cooperativismo também possui intensa e crescente participação e representação social e econômica. De acordo com o OIBESCOOP (ALVAREZ E OUTROS, 2018) que oferece uma visão geral do cooperativismo e da economia social na América Latina, abordando aspectos da legislação da economia social, políticas públicas de emprego e empreendedorismo, organizações de integração e representação, estudos e pesquisas e boas práticas cooperativas.

No âmbito brasileiro, ao mapear as estatísticas institucionais vinculadas ao sistema OCB, e agregar também dados do cooperativismo da economia e interação solidária, são confirmados a importante e qualificada participação do cooperativismo no desenvolvimento econômico, social e de inclusão social. Com suas origens e maior participação nas regiões sul e sudeste brasileiro, o cooperativismo segundo a OCB (2019a), em 2018 foram mais de 6,8 mil cooperativas, 14,2 milhões de associados e 398 mil empregos. Em termos de comércio exterior, são mais de 125 cooperativas que possuem ativa e contínua atuação na exportação e/ou importação e são de ramos variados. Não estão considerados os volumes de operações em comércio exterior e em termos de estados, o RS possui o maior número de cooperativas com operações internacionais, seguidas do PR com 20, SP com 16, MG com 16 e SC com 14. Em 2010, eram cerca de 6.652 cooperativas e em 2018 são 6.828 entidades no país que geraram, juntas, mais de R\$ 260 bilhões.

No RS, de acordo com o Sistema Ocergs-Sescoop/RS (2019), no ano de 2018 o cooperativismo possuía mais de 2,9 milhões de associados, mais de 450 cooperativas e mais de 64 mil empregados. Aumentaram em mais de 12% os ingressos (faturamento), 18% as sobras, 12% o patrimônio líquido e 7% os ativos.

Estes dados devem ser compreendidos no âmbito dos demais sistemas cooperativos, vinculados a economia solidária. As cooperativas dos ramos agrícola, crédito, habitação, trabalho, consumo e outros, somam mais de 1,5 milhão de brasileiros cooperados. São mais de 400 cooperativas, de pequeno porte em sua maioria (UNICAFES, 2018). O Cooperativismo de Crédito de Interação Solidária, composto pela Sistema Cresol e nacionalmente representado pela Confederação Cresol, se constitui no maior sistema de cooperativas de crédito rural solidário do Brasil. Iniciado no ano de 1995, o Sistema Cresol se desafiou a ser e fazer a diferença, sendo reconhecido como referência nacional e internacional em crédito solidário, sendo a maior cooperativa do segmento do Brasil, com mais de 200 mil famílias cooperadas em dez estados brasileiros (CRESOL, 2019).

As cooperativas da economia solidária, formadas a partir da liberdade constitucional de 1988, expressa pela autonomia de constituição e funcionamento,

passaram a constituir um sistema próprio. Este formado por cooperativas singulares, centrais, federações e confederações. Entre as principais organizações de representação nacional estão a UNICAFES – União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária e a Confederação das Cooperativas de Crédito de Interação Solidária, Confederação Cresol.

3.2 Prioridades do cooperativismo em suas diferentes expressões de organização:

O conjunto de prioridades que vem sendo definidas e assumidas pelo cooperativismo, tanto nas esferas nacional, quanto internacional, convergem com temas vinculados a garantia dos princípios cooperativos, a gestão e governança, a sustentabilidade do planeta e a convergência com as definições dos objetivos de desenvolvimento sustentável – ODS.

A Aliança Cooperativa Internacional – ACI Américas, em sua V Cumbre Cooperativa das Américas, em 2018, Buenos Aires, Argentina, definiu em sua declaração as prioridades orientadas pelos desafios globais do cooperativismo (ACI-Américas, 2018). Neste documento, minuciosamente detalhado, se destacam:

1. Compromisso Cooperativo para a Defesa do Planeta, que multiplica e adiciona inteligência global a todas as iniciativas que estão sendo desenvolvidas de uma economia social e solidária para a construção de novas formas de produzir e consumir, que garantam a sustentabilidade ambiental, social e econômico;
2. Compromisso cooperativo para inclusão e democratização financeira, para que a poupança local se traduza em desenvolvimento local sustentável, visando definir uma nova arquitetura financeira global que preserve as autonomias nacionais e democratize a governança sistema financeiro internacional;
3. Compromisso de integração e intercooperação cooperativa para contribuir com a Aliança Mundial pelo Desenvolvimento Sustentável. (ODS No. 17), onde o movimento cooperativo em conjunto com os demais atores da economia social e solidária seja capaz de traduzir a cooperação internacional em projetos produtivos de desenvolvimento sustentável que façam possível o cumprimento da Agenda 2030.

Na ótica da cooperação internacional do cooperativismo, contando inclusive com a cooperação técnica do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA (2019), também delimita suas prioridades. Destacam-se: desenvolver ações conjuntas em áreas como o desenvolvimento produtivo baseado em cadeias de bioeconomia; a formulação de políticas e programas de desenvolvimento territorial e agricultura familiar; a promoção do comércio agroalimentar, a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e ações ligadas ao gênero e à juventude. Estas definições convergem com as definições dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

de nº 10 - Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; nº 12 - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; e nº 17 - Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

O XIV Congresso Brasileiro de Cooperativismo, realizado em Brasília/DF, de 08 a 10.05.2019, definiu 6 agrupamentos de prioridades estratégicas para sistema cooperativo brasileiro, representado pela OCB (2019b). Neste documento são definidas seguintes prioridades e respectivas diretrizes estratégicas:

1. Comunicação: Ampliar o alcance de programas que trabalham conceitos de cooperativismo e cooperação nas escolas, como o Cooperjovem e cooperativas mirins; Criação de uma campanha nacional de comunicação para estimular o papel das cooperativas escolares (mirins ou de alunos) na promoção do cooperativismo; Divulgar o cooperativismo brasileiro e seus benefícios por meio de estratégias e ferramentas de comunicação, como mídia convencional, plataformas digitais, entre outras.
2. Governança e gestão: Adotar sistema de qualificação em gestão “à distância” ou semipresencial para todos os gestores de cooperativas, em parceria com instituições de ensino reconhecidas e qualificadas; Definir grade curricular mínima de capacitação para certificação de conselheiros, bem como, definir ferramentas para avaliação de sua performance; Estabelecer em estatuto social a capacitação obrigatória dos candidatos à conselheiros e dirigentes; Identificar e promover boas práticas de governança e gestão em cooperativas de todos os setores e portes; Implementar mecanismos de governança cooperativa para relacionamento com os cooperados, como a Organização do Quadro Social, a educação cooperativista e a fidelização; Incentivar a capacitação de jovens sucessores para propiciar que estejam aptos a ocuparem cargos eletivos nas suas cooperativas; e Promover a importância do processo de sucessão nas cooperativas.
3. Inovação: Criar um canal e-commerce para compras entre as cooperativas; Desenvolver programa de capacitação em inovação para conselheiros, dirigentes e colaboradores do Sistema OCB e das cooperativas; Incentivar startups e aceleradoras a desenvolver soluções para o cooperativismo; e Promover a intercooperação para o compartilhamento e acesso a novas tecnologias.
4. Intercooperação: Atuar sobre a legislação para facilitar a intercooperação viabilizando o ato cooperativo; Criar mecanismos de comunicação para facilitar a troca de informações entre cooperativas do mesmo ramo e ramos diferentes; Elaborar programa de intercâmbio de conhecimentos e boas práticas entre cooperativas; Instaurar fórum permanente de intercooperação no Sistema OCB; e Promover negócios entre as cooperativas por meio de feiras, eventos e plataformas digitais.
5. Mercado: Adequar, aprimorar ou criar linhas de crédito adequadas para todos os segmentos do cooperativismo, sem interromper as atuais políticas de fomento ao modelo de negócio cooperativista; Criar e regulamentar instrumentos de capitalização e captação de investimentos pelas cooperativas, analisados por ramo; Fomentar a inserção de cooperativas no e-commerce; Obter o reconhecimento dos órgãos que contratam, bem como daqueles que fiscalizam os processos licitatórios, da possibilidade de

participação de cooperativas em contratações públicas de bens e serviços, conforme previsto na legislação vigente (Lei 8.666/1993 e Lei 12.690/2012); Realizar parcerias entre cooperativas ou com terceiros para investimentos em logística, transporte, produção de insumos, terminais de distribuição de produtos e exportação.

6. Representação: Ampliar a participação do cooperativismo em conselhos nacionais, estaduais e municipais de interesse; Ampliar os canais de comunicação entre o Sistema OCB e as lideranças cooperativas; Criar selo de qualidade para as cooperativas brasileiras; Atuar junto ao Executivo para inserir na educação brasileira temas de cooperativismo e empreendedorismo coletivo; Regulamentar o art. 79, da Lei 5.764/1971, inserindo imunidade tributária às cooperativas com base nas instituições sem fins lucrativos; Tornar o Sescoop o centro de referência do cooperativismo, defender seus recursos e combater as iniciativas do governo e do Legislativo de estatização ou realocação dos recursos; e outros.

No âmbito do sistema cooperativo de economia solidária e agricultura familiar, agregam-se prioridades para o cooperativismo brasileiro, fundamentados pelos seus mecanismos de representação. Para a UNICAFES (2018), as prioridades para o sistema são assim relacionadas e discriminadas:

1. Novos cenários: Leitura dos novos cenários econômicos, político e institucionais brasileiros, marcados pela instabilidade e crise política, econômica, moral e ética. Estes combinados com cenários externos, e no conjunto, a análise de influências, oportunidades, ameaças e desafios, construindo perspectivas de futuro para as políticas e organizações da economia solidária e agricultura familiar. Garantir políticas públicas para economia solidária no Brasil voltadas para a autogestão na reprodução das relações sociais de produção.
2. Estratégias de representação: Delimitar e construir um modelo ideal para a representação do cooperativismo, considerando desafios da intercooperação, fusões, tamanho de cooperativas, garantindo ao associado ser sujeito ativo de participação e pertença, e viabilizando a sustentabilidade econômica e social de longo prazo.
3. Interação social e capacitação de quadros: Aprimorar os mecanismos de interação social com os sócios, as demais organizações sociais e a sociedade, combinado com a capacitação e qualificação de dirigentes, lideranças e associados, em especial sobre gestão de organizações, governança, transparência e sustentabilidade.
4. Intercooperação e verticalização: Intensificar as políticas e, programas e ações de intercooperação, gerando condições para a verticalização do sistema e investimentos em processos de agregação de valor. A verticalização, integração e uniformização de estruturas técnicas e de apoio, qualificando estas soluções e aproveitando-as de forma conjunta, destacando tecnologias, metodologias de gestão, contabilidade, controle, suporte jurídico, controle e de auditoria, gerando mais performance e segurança ao sistema cooperativo.
5. Marco legal e regulatório do cooperativismo: Buscar a revisão do marco

legal, fortalecendo a segurança do marco jurídico do cooperativismo, do Ato Cooperativo, valorizando e reconhecendo a importância das organizações da economia solidária para o desenvolvimento social e econômico do país.

6. Novos mercados: Construir maior intercooperação intra sistema, viabilizando maior agro industrialização, buscando alianças de cooperação com outras organizações da economia solidária nacionais e internacionais, visando o mercado justo, aproximando e integrando produtores, processadores e consumidores de alimentos, organizações de defesa a vida e geradoras de inclusão.
7. Inovações e comercialização: Promover processos contínuos de inovação no sistema cooperativo, desenvolvendo à luz das novas tecnologias de comunicação e relacionamento das pessoas e mercados, negócios que ampliem a participação da economia solidária na dinâmica de geração de oportunidades de trabalho e renda, produção, consumo e outras políticas sociais.
8. Desenvolvimento: Buscar a valorização e reconhecimento das economias solidárias, e suas organizações coletivas, gerando maiores impactos e aportes ao desenvolvimento social e econômico a sociedade através do cooperativismo.

As prioridades do Plano Nacional de Economia Solidária (CNES, 2015) são articuladas em 4 eixos que são: 1) produção, comercialização e consumo; 2) financiamento: crédito e finanças solidárias; 3) educação e autogestão; e 4) ambiente institucional. Este conjunto é articulado de forma convergente pela visão que define: A Economia solidária reconhecida social e politicamente como parte de um novo modelo de desenvolvimento sustentável, solidário e democrático, incluída num ambiente institucional adequado à legalização, financiamento, participação nos mercados e ao acesso às políticas públicas, possibilitando a efetiva promoção da organização coletiva autogestionária de trabalhadores e trabalhadoras, sua proteção social e a melhoria de sua qualidade de vida.

Na dimensão estadual, no RS, o 18º Seminário Gaúcho de Cooperativismo, realizado de 08 a 09.11.2018, em Bento Gonçalves/RS, foi orientado pelo tema inovação e sustentabilidade. A partir deste foram elencadas prioridades em torno de cinco eixos (OCERGS-SESCOOP/RS, 2018), conforme se detalha:

1. Sustentabilidade: a reflexão sobre o atual comportamento das cooperativas em relação às ações voltadas à sustentabilidade. Características do cooperativismo que favorecem a sustentabilidade; oportunidades de ação; pontos de atenção. A proposição de projetos de sustentabilidade a serem conduzidos de forma conjunta ou individual pelas cooperativas participantes;
2. Energias Renováveis: a reflexão sobre o atual comportamento das cooperativas em relação às ações voltadas a energias renováveis. Características do cooperativismo que favorecem a implementação de ações para apoio, desenvolvimento ou uso de energias renováveis; oportunidades de ação; pontos de atenção.

3. Logística e rastreabilidade: reflexão sobre o atual comportamento das cooperativas em relação às ações voltadas à logística e rastreabilidade. Oportunidades de ação e pontos de atenção.
4. Tecnologia na Produção Agropecuária: o atual comportamento das cooperativas em relação às tecnologias disponíveis para produção agropecuária. Oportunidades de uso e desenvolvimento de tecnologias; necessidades e pontos de atenção. A proposição de projetos que envolvam ações para inserção de tecnologias na produção agropecuária com possibilidade de realização de forma conjunta ou individual pelas cooperativas participantes.
5. Interação Cooperativas e Startups: o atual comportamento das cooperativas em relação às startups como potenciais parceiras no desenvolvimento de negócios. Oportunidades de parceiras para uso de soluções e desenvolvimento conjunto de soluções tecnológicas; levantamento de necessidades e pontos de atenção.

Estes temas articuladores foram convergentes com as definições para os próximos passos do cooperativismo gaúcho: Despertar mais cooperativas para a necessidade de se antecipar às transformações de mercado e de inovação; Promover um ambiente favorável para o intercâmbio de experiências e do conhecimento; Promover o debate aberto sobre o contexto, tendências e oportunidades para um cooperativismo mais competitivo e sustentável; e Obter insumos relevantes para subsidiar o planejamento estratégico 2021.

Uma incursão histórica, com resgate de aportes gerados anteriormente sobre prioridades do cooperativismo, com vistas a maior integração e desenvolvimento, revela no âmbito da pesquisa e do cooperativismo a publicação de Büttenbender (1994), que já na época cunhava elementos que continuam presentes no rol de prioridades do cooperativismo no âmbito do noroeste do RS. Nestas se destacavam há quase três décadas:

1. Promover ações que visem o trabalho integrado das cooperativas, acompanhado da descentralização política, através da organização dos associados dentro dos níveis municipais, e aproveitando a estrutura de organização das próprias associações de produtores.
2. Promover ações que visem a ação conjunta das cooperativas na organização econômica, buscando a escala e o poder de barganha, isto através da formação de central regional de cooperativas.
3. Buscar o trabalho mais integrado das cooperativas e associações com vistas à estruturação de um planejamento da produção regional, e com relações estáveis de produção, industrialização e comercialização.
4. Viabilizar a modernização empresarial das cooperativas e associações, com a adoção de modernos métodos de gestão, com vistas a gerir com eficiência e eficácia os escassos recursos dos produtores associados.
5. Estudar e viabilizar formas de ações integradas, através de cooperativas, dos associados e também dos funcionários, dentro da mesma organização.

Este acompanhado de um amplo programa de formação profissional para os produtores associados, dirigentes e funcionários.

6. Fomentar as práticas de defesa concreta dos interesses dos agricultores, com o objetivo de capitalizar e fortalecer economicamente os associados e as cooperativas.
7. Gestionar políticas que viabilizem o fortalecimento e a ação integrada da produção, do crédito, da agroindustrialização da produção, e com relações estáveis com o cooperativismo de consumo.
8. Intensificar o trabalho de conscientização sobre a importância e o potencial do cooperativismo e do associativismo, entre todos os níveis da sociedade.

Um olhar no conjunto de prioridades definidas pelo cooperativismo, em suas diferentes formas de organização e representação, e épocas, aduz para um entendimento mais amplo dos desafios do próprio cooperativismo. É crível e notável o papel crescente do cooperativismo como agente de desenvolvimento econômico e social. A convergência de prioridades, apesar de especificidades de diferentes sistemas, destacando ACI, OCB-SESCOOP, Ocergs-Sescoop/RS, Unicafe, Unisol, Confederação Cresol e outros organismos de representação, indicam perspectivas para consolidar, qualificar e gerar sustentabilidade ao cooperativismo e aportes positivos para o desenvolvimento de seus membros e da sociedade.

3.3 Proposições estratégicas para o fortalecimento prioridades do cooperativismo em suas diferentes expressões de organização

A partir do mapeamento das prioridades do cooperativismo, através de seus órgãos de apresentação e seus instrumentos de gestão e publicação, os fundamentos conceituais e teóricos referenciados e gerados no âmbito do projeto de pesquisa, que estuda as organizações cooperativas, direcionados ao fortalecimento, sustentabilidade e inovação do cooperativismo e suas contribuições para o desenvolvimento, são produzidos elementos de análise e que possibilitam formular e propor um conjunto de prioridades estratégicas para o cooperativismo. Estas proposições visando contribuir com o desenvolvimento do cooperativismo, sua sustentabilidade futura e ampliando seus aportes aos processos de desenvolvimento humano e territorial.

São produzidas e relacionadas as seguintes proposições:

- a. Promover a modernização e inovação contínua do sistema cooperativo, desenvolvendo e incorporando novas práticas de gestão, de governança cooperativa e corporativa, visando a autogestão e o autocontrole, fortalecendo a transparência e sustentabilidade futura.
- b. Planejamento e gestão estratégica no sistema cooperativo, contemplando cooperativas singulares, centrais, federações e demais mecanismos de re-

apresentação, delimitando novo posicionamento e articulação estratégica do cooperativismo frente aos desafios, mudanças e inovações na sociedade no Brasil e no Mundo.

- c. Ampliar o fortalecer estratégias e práticas de participação dos associados nas cooperativas, contemplando mulheres e jovens, promovendo sistemas sucessórios com segurança e transparência.
- d. Promover a educação cooperativa através de crescentes investimentos na capacitação e qualificação de seus quadros diretivos, associados, colaboradores e demais parceiros de negócios cooperativos.
- e. Promover a crescente intercooperação (horizontal, vertical e transversal), fortalecendo práticas já existentes, ampliando nos demais segmentos, como agropecuário e outros.
- f. Promover através da intercooperação a agregação de valor e verticalização na cadeia produtiva (agroindustrialização), aproximando mercados produtores, com consumidores, integrados com demais segmentos.
- g. Através da intercooperação, promover alianças estratégicas nacionais e internacionais, acompanhadas estrategicamente de fusões e incorporações cooperativas visando qualificar, racionalizar e otimizar estruturas tecnológicas de apoio.
- h. Estímulo ao empreendedorismo cooperativo com investimentos em inovação cooperativa, tanto em suas novas relações produtivas e de mercados, quanto na arquitetura organizacional.
- i. Empoderamento e maior integração nas estruturas de organização e representação dos sistemas cooperativas, visando potencializar a defesa dos interesse e peculiaridades do cooperativismo, destacando atualizações no marco legal e regulatório, proposições para as políticas públicas de desenvolvimento, a qualidade de vida, alimentos saudáveis e a sustentabilidade da vida alinhadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS/ONU.
- j. Ampliar as estratégias de inserção cooperativa na sociedade, de responsabilidade social e interesse pela comunidade, potencializando a penetração do cooperativismo em novos segmentos e ampliando a sua participação nacional e internacional.

Estas proposições formuladas e propostas resultam da análise e combinação atual e recente do cooperativismo. A combinação destas prioridades estratégicas, com a contínua revisão e atualização, lideradas por gestores qualificados e capacitados, sustentados por políticas organizações e de governança, e com a participação de quadros associativos, diretivos e contratados capacitados e convergentes, estarão

produzindo um ambiente favorável a transparência, a governança cooperativa e corporativa que estará agregando fatores decisivos para o fortalecimento do cooperativismo e sua sustentabilidade futura.

Para a efetividade e concretude da implementação destas prioridades, estaca-se a importância de entender as diversas relações envolvidas, como destaca Büttenbender (2014), através do constructo de governança cooperativa e territorial para o desenvolvimento. Requer entender e reconhecer o cooperativismo, com um sistema inserido na sociedade e assim também é impactado positiva e/ou negativamente pelas demais relações sociais, econômicas, políticas, tecnológicas e de governança da própria sociedade. O cooperativismo visto com um sistema sujeito, protagonista, na promoção dos processos de desenvolvimento e a geração da inclusão, mas também como ente impactado por todas as transformações e dinâmicas da sociedade. Com este visão estará atuando convergente a sua missão de contribuir e gerar o desenvolvimento econômico e social dos seus membros e da sociedade.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fundamentos do cooperativismo, da administração, da governança cooperativa e do desenvolvimento passam por entender as ciências, a sociedade e os seus fenômenos e processos de mudanças. Portanto, no âmbito da pesquisa explorar estes temas, combinados com a incursão participante no próprio sistema empírico do cooperativismo, oportuniza diagnosticar, entender, analisar e sistematizar contribuições e proposições consideradas fundamentais para o fortalecimento, ampliação e sustentabilidade futura do cooperativismo e os seus fins.

Os objetivos propostos em singular para este artigo, e os do projeto de pesquisa para esta etapa, foram atingidos. O diagnóstico, mapeamento, sistematização e análise dos dados, geraram o aprimoramento de conhecimentos e a capacidade da pesquisa de contribuir com o desenvolvimento das ciências, e pela popularização de resultados de ciência e tecnologia e integração com o ensino e a extensão, de promover o aprimoramento contínuo da sociedade. A sistematização e publicação destes resultados, em especial no âmbito do cooperativismo, poderão contribuir com o aprimoramento contínuo, a inovação e a qualificação das práticas do cooperativismo, do seu fortalecimento, e agregação de valor aos seus membros e a sociedade.

Os intensos investimentos que vem sendo realizados pelo cooperativismo na educação cooperativa e capacitação de quadros de gestão, destacando inclusive as parcerias com as Universidades, convergem com as perspectivas de positivas de fortalecimento do cooperativismo. Isto se confirma nos laços de cooperação

do sistema cooperativo com a Unijuí, no âmbito do ensino, graduação e pós-graduação, na pesquisa e na extensão. Os processos de educação cooperativo, de gestão e governança abrangendo os quadros diretivos, associativos e funcionais, abrangendo a crescente participação de mulheres e de jovens nas organizações cooperativas, inclusive em quadros de liderança, resultam no rejuvenescimento do sistema, expresso tanto pela agregação de novas lideranças quanto pela qualificação e capacitação de lideranças atuais.

Portanto, a partir destas problematizações, geram-se novas questões de estudo. Estas a serem explorados na continuação deste projeto, e articulado com outros projetos e estudos de graduação e pós-graduação. Como se darão os mecanismos de acompanhamento e os indicadores de desempenho resultantes da implementação deste conjunto de prioridades. A efetividade passa pela incorporação de indicadores e implementação e de resultados gerados para cada uma das prioridades elencadas, conforme segue: a ampliação e empoderamento das cooperativas na regiões, estados e país; investimentos na qualificação dos seus quadros diretivos, associativo e funcional; modernizando os seus mecanismos de gestão e governança, garantindo transparência e sustentabilidade ao sistema; a intercooperação (intra e inter sistemas), ampliando a sua atuação e capacidade de investimento em novas áreas e a promoção da inovação; integração na cadeia produtiva, aproximando produtores de alimentos com consumidores de alimentos mais saudáveis; promoção da inovação em processos, produtos e sistemas; a renovação do marco legal do cooperativismo e suas interfaces com o mercado; a ampliação de alianças internacionais, ampliando seus níveis de autonomia frente as instabilidades internas; e aprimoramento e ampliação dos mecanismos de integração e de comunicação intra-sistema e com os territórios, países e comunidades onde estão inseridos.

Com esta combinação de fatores e a sua própria natureza enquanto organizações constituídas por pessoas, as cooperativas assumem uma dinâmica de crescimento e de fortalecimento em processos de desenvolvimento harmônico e mais equilibrado da sociedade. E nos ambientes de crise, fazendo dela uma de suas oportunidades, o cooperativismo confirma a sua missão maior de promover o desenvolvimento econômico e social dos seus membros e da sociedade.

REFERÊNCIAS

ACI – Américas. **Declaración Final V Cumbre Cooperativa de las Américas El Cooperativismo en la hora de los desafíos globales**. Buenos Aires, AR. 1.12.2018. <http://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/declaracionvcumbre.pdf> Acessado: 12.03.2019.

ACI. **World Cooperative Monitor 2018**. Aliança Cooperativa Internacional. <https://monitor.coop/en>

Acessado em 01.05.2019.

ALVAREZ, Juan F. e Outros. **Anuario Iberoamericano de la Economía Social**. N°3-2018. www.oibescoop.org . CIRIEC-España, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa. Valencia, ES. 2018.

BRASIL. **Define a Política Nacional de Cooperativismo**, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm Acessado em 01.05.2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 1988. Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís. **Governança**. In: Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos. Porto Alegre RS: Ed. Conceito, 2017.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís. **Gestão de Cooperativas**. Fundamentos, Estudos e Práticas. Ijuí/RS. Ed. Unijuí, 2011.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís. **Cooperativismo na Região Nordeste do Rio Grande do Sul: experiências de gestão cooperativa e de promoção do desenvolvimento**. Porto Alegre/RS : Editora SESCOOP/RS, 2010a.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís. **Arranjos institucionais, Cooperação e Desenvolvimento**. Redes econômicas, tecnológicas e sociais, sementes do desenvolvimento e agregação de valor. Ijuí/RS : Unijuí, 2010b.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís. **Integração do Associativismo**. Cadernos Cedope Unisinos, Ano 06. nº 12, Editora UNISINOS, São Leopoldo. 1994.

BÜTTENBENDER, Pedro L.; NICKEL, Karin e outros. **Estruturas de governança corporativa em cooperativas e repercussões no âmbito territorial: o caso de uma cooperativa de crédito**. In: Anais VIII SIDR, 2017, Santa Cruz do Sul. UNISC, 2017a.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís e Outros. **As organizações cooperativas e diferentes aportes ao desenvolvimento regional e territorial**. Regiões com ativa atuação de cooperativas são territórios mais desenvolvidos In: Anais III Encuentro Internacional de Investigadores. 22 a 24.06.2017. UNAE-CONACIT. Encarnación Py: Universidad Autónoma de Encarnación, 2017.

BÜTTENBENDER, Pedro L; ROTTA, Edeimar; HOFER, Cláudio E. **O cooperativismo inserido na evolução e no desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste**. In: Cooperativismo na Região Nordeste do Rio Grande do Sul: experiências de gestão cooperativa e de promoção do desenvolvimento. Porto Alegre, RS: Editora SESCOOP, 2010.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís; MAGRI, C. A. **Fundamentos do Cooperativismo: Evolução, Histórico e Perspectivas**. Francisco Beltrão, PR : Grafisul, 2018.

CNES. **Conselho Nacional de Economia Solidária**. 1º Plano Nacional De Economia Solidária (2015-2019). Brasília/DF. 2015. http://www.unisolbrasil.org.br/2015/wp-content/uploads/2015/06/plano_nacional_de_ecosol_12062015_com_capa.pdf Acessado em 22.12.2018.

CRESOL. **O maior sistema de cooperativas de crédito rural solidário do Brasil** <https://www.cresol.com.br/site/conheca-a-cresol/> acessado em 01.05.2019

IICA. **Cooperação técnica é chave para o desenvolvimento sustentável do cooperativismo das Américas**. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. <http://www.iica.int/es> Acessado em 01.05.2019.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MASY, Rafael Carbonell de. **Estrategia de desarrollo rural en los pueblos guaraníes (1609-1767)**. Barcelona. Instituto de Cooperación Iberoamericana E.A. Bosch. 1992.

OCB. **Anuário do Cooperativismo Brasileiro**. Organização das Cooperativas Brasileiras. Brasília/DF. 2019a.

OCB. **Diretrizes do XIV Congresso Brasileiro de Cooperativismo**. Organização das Cooperativas Brasileiras. 8 a 10.05.2019. Brasília./DF. 2019b.

OCERGS-SESCOOP/RS. **Expressão do Cooperativismo Gaúcho**. Porto Alegre/RS. Ed. Sescop. 2019.

OCERGS-SESCOOP/RS. **Relatório do 18º Seminário Gaúcho de Cooperativismo**. Bento Gonçalves. 8 e 9.11.2019. Sescop/RS. 2018.

SCHMIDT, Derli e PERIUS, Vergílio. **Cooperativismo e Cooperativa**. In: CATTANI, Antonio David et al. *A Outra Economia*. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003 p. 63-71.

SCHNEIDER, José O. **Identidade Cooperativa**. Porto Alegre/RS. Editora Sescop. 2019.

SCHNEIDER, José O. **Democracia, participação e Autonomia Cooperativa**. 2. ed. São Leopoldo: UNISINOS, 1999.

UNICAFES Nacional. **Programa de Educação do Cooperativismo Solidário (PECSOL)**. Modelo de Gestão do cooperativismo solidário – Participação e controle social. Sescop/Unicafes, Brasília/DF, 2018.

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

DESAFIOS DA PESQUISA DE GÊNERO NA PESCA E SUA IMPORTÂNCIA PARA A GESTÃO DE AMPs: UM ESTUDO DE CASO EM UMA COMUNIDADE DO SUL DO BRASIL

Data de aceite: 20/02/2020

Data Submissão: 30/11/2019

Giovanna Carla Barreto

Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE-UFPR)

Curitiba – Paraná

<http://lattes.cnpq.br/5438160443425700>

Isabeli Cristina Gomes Mesquita

Núcleo de Estudos Pesqueiros e Áreas Marinhas Protegidas – NESPAMP, UFPR.

Pontal do Paraná – Paraná

<http://lattes.cnpq.br/4663005245207154>

Tainah Maria de Souza Lunge

Núcleo de Oceanografia Educacional – NOED, UFPR.

Pontal do Paraná – Paraná

<http://lattes.cnpq.br/0316682369749837>

Melina Chiba Galvão

Coordenadoria do Curso Técnico em Recursos Pesqueiros, Instituto Federal de Santa Catarina

Itajaí. Santa Catarina

<http://lattes.cnpq.br/2534867772292523>

RESUMO: O presente estudo teve como finalidade apontar os desafios da pesquisa de gênero na pesca e compreender como a inclusão dessa variável revela elementos importantes

para a gestão de Áreas Marinhas Protegidas (AMPs). A análise foi feita a partir da coleta de dados primários e secundários, obtidos através de questionários, observação participante e grupo focal em uma comunidade pesqueira localizada na porção norte do Complexo Estuarino de Paranaguá. Como obstáculo, a ausência de dados relativos ao papel da mulher na pesca constitui fator limitante para a pesquisa e para a elaboração de políticas de gênero. Como potencialidade, a perspectiva de gênero aplicada à pesquisa e à gestão demonstra-se indispensável para o (re)conhecimento integral dos modos de vida. O estudo das comunidades pesqueiras e sua importância para melhorar a gestão de AMPs requer um olhar abrangente, que leve em conta o trabalho das mulheres, direta ou indiretamente ligado à pesca. Por estar diretamente relacionada à aspectos de equidade e justiça, a perspectiva de gênero é um bom indicador para avaliar se os programas de conservação têm gerado benefícios justos e iguais. Entendemos que o desenvolvimento precisa ser justo para que também possa ser sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Gênero; Gestão pesqueira; Áreas marinhas protegidas; Desafios epistemológicos.

ABSTRACT: This study aimed to highlight the challenges of gender research in fisheries and to understand how the inclusion of this variable reveals essential elements for the Marine Protected Areas (MPAs) management. The analysis was made by collecting primary and secondary data obtained through questionnaires, participant observation, and focus group in a fishing community located in the northern portion of the Paranaguá Estuarine Complex. As an obstacle, the lack of data on the role of women in fishing is a limiting factor for gender research and policymaking. As a potentiality, the gender perspective applied to research and management is indispensable for the integral recognition and knowledge of livelihoods. The study of fishing communities and their importance for improving MPA management requires a comprehensive look, that takes into account women's work, directly or indirectly linked to fishing. Because it is directly related to aspects of equity and justice, the gender perspective is a good indicator for assessing whether conservation programs have generated fair and equal benefits. We understand that development needs to be fair so that it can also be sustainable.

KEYWORDS: Gender; Fisheries management; Marine Protected Areas; Epistemological challenges.

1 | INTRODUÇÃO

A produção sustentável e responsável de pescados a nível mundial tem sido associada à promoção da nutrição e segurança alimentar, à erradicação da pobreza, geração de emprego e renda através da utilização controlada dos recursos e à promoção de modelos de desenvolvimento equitativos (RATNER; ÅSGÅRD; ALLISON, 2014; BÉNÉ et al., 2016). Equidade de gênero atualmente é considerado um princípio fundamental para promover a pesca responsável e sustentável e a segurança alimentar e nutricional. É considerado um direito humano básico, baseado em abordagens centradas na promoção de direitos humanos.

A combinação das dimensões do ecossistema com as dimensões humanas na gestão de Áreas Marinhas Protegidas (AMPs), adotada pelo enfoque ecossistêmico aplicado à pesca (DE YOUNG; CHARLES; HJORT, 2008), colocou a perspectiva de gênero no centro das pesquisas científicas e da gestão dos recursos naturais (FAO, 2015). Promover a gestão da pesca de forma sustentável e responsável, através da sustentabilidade dos modos de vida das comunidades, significa fomentar formas de trabalho decentes e promover equidade de gênero (DE YOUNG; CHARLES; HJORT, 2008; KOFINAS; CHAPIN III, 2009; FAO, 2016).

Gênero enquanto construção social é uma variável-chave para o entendimento das comunidades pesqueiras e sua economia, porque pode afetar significativamente os processos de produção, consumo e distribuição (FAO, 2012). É considerado um dos fatores que modelam as formas de acesso, uso e controle dos recursos

pesqueiros, os processos de mudanças ecológicas e as estratégias para assegurar modos de vida e trajetórias de desenvolvimento sustentável.

As pesquisas de gênero na pesca e as políticas públicas centradas na inter-relação entre equidade de gênero e promoção de desenvolvimento sustentável, vêm tomando forma desde a década de 60 a nível mundial, influenciadas pelos movimentos feministas. Evoluíram de uma perspectiva de “mulheres na pesca” para “gênero na pesca”, com um importante debate centrado na correlação entre gênero e desenvolvimento (*Gender and Development*) (WILLIAMS; WILLIAMS; CHOO, 2002).

Relações de gênero, assim como as outras relações sociais, incorporam componentes materiais e ideológicos (AGARWAL, 1997). Enquanto construção social, estão inscritas em um sistema “sexo-gênero”. Diferentemente da definição de sexo, de raiz biológica, por gênero entendem-se as qualidades, os comportamentos e as características femininas e masculinas, que são culturalmente construídas e socialmente atribuídas a cada sexo (MMA, 2013; TORRE-CASTRO, 2017).

O conceito de gênero recoloca o debate no âmbito do social, pois é aí que se constroem as relações desiguais entre sujeitos. Não advém de estruturas biologicamente determinadas, mas socialmente construídas (BEAUVOIR, 1970). As relações de gênero são dinâmicas e influenciadas por fatores como classe e raça, são hierarquicamente androcêntricas e transversais à todas as relações sociais (MMA, 2013; BARD WIGDOR & ARTAZO, 2017). Portanto, gênero é um conceito enraizado socialmente e potencialmente determinante de poderes e opressões (FAO, 2012).

A década de 1970 no Brasil foi marcadamente a época de impulso dos movimentos populares feministas e de desenvolvimento de uma produção acadêmica na área voltada à análise dos papéis sexuais, com predominante referência à realidade urbana em detrimento dos estudos rurais (MOTTA-MAUÉS, 1999). No contexto rural, até a década de 80 a pesca era domínio eminentemente masculino. Foi apenas a partir desse período que surgiram os primeiros estudos sobre “mulher na pesca”. Na década de 90, as pesquisas apontam para as críticas à invisibilidade das mulheres na pesca e início da fase das pesquisas de “gênero na pesca” no Brasil (DIEGUES, 2004).

Apesar de termos um avanço histórico na visibilização da mulher na pesca e na incorporação da categoria gênero nas análises socioeconômicas da atividade, a gestão e ciência pesqueira ainda têm sido abordadas de uma perspectiva hegemônica masculina, sem a efetiva inclusão do ponto de vista da mulher até mesmo nas análises de gênero (WOORTMANN *et al.*, 1994; MOTTA-MAUÉS, 1999; GERBER, 2015).

Nas pesquisas científicas, normalmente a participação das mulheres na

atividade pesqueira é subestimada na coleta de dados ou analisada apenas sob a ótica masculina, já que os questionários são na maioria das vezes aplicados e/ou respondidos por homens. Mesmo os cargos de gestão no setor pesqueiro são predominantemente ocupados por homens (KLEIBER; HARRIS; VINCENT, 2014). Esses fatores constituem por si só potencialidades e obstáculos para a pesquisa e gestão pesqueira e de AMPs.

Uma análise mais cuidadosa permite perceber essa ausência do feminino como resultado de falhas metodológicas (KLEIBER; HARRIS; VINCENT, 2014; TORRE-CASTRO et al., 2017), mas também como um sintoma da desigualdade entre os gêneros e da representação marginal das mulheres nos diferentes processos históricos. A atuação das mulheres foi secularmente limitada ao âmbito privado do contexto doméstico do lar, e tal condição acabou por negar à elas o devido reconhecimento político, econômico e social. De modo que, historicamente, o gênero foi um organizador silencioso das teorias e práticas sociais e científicas (BARD WIGDOR & ARTAZO, 2017).

Como reflexo desta trajetória, a contribuição das mulheres, seja no trabalho produtivo ou reprodutivo, e suas distintas formas de atuação na cadeia produtiva da pesca, são ainda pouco conhecidas e reconhecidas. Além disso, a caracterização dessa contribuição enquanto algo natural ou biológico, justificada pela crença de que a mulher nasceu para cuidar da casa e dos filhos, torna invisível a importância do trabalho da mulher na pesca e nas tarefas que permitem aos homens pescar.

Por trabalho produtivo entende-se aquele realizado por mulheres e homens para ser pago em dinheiro ou em espécie (FAO, 2012). Na prática, o trabalho produtivo pode ou não ser remunerado. O trabalho reprodutivo é aquele demandado para manutenção e reprodução da força de trabalho produtivo - ou seja, está atrelado ao cuidado e sustento das pessoas da unidade familiar que trabalham fora de casa. Implica, portanto, na responsabilidade pela criação e educação de crianças, e no desempenho das tarefas domésticas (FAO, *op. cit.*). O trabalho reprodutivo é majoritariamente realizado por mulheres e usualmente não-remunerado.

Por estar diretamente relacionada à aspectos de equidade e justiça, a perspectiva de gênero pode ser um bom termômetro para avaliar se os programas de conservação, de modo geral, e as AMPs, especificamente, têm gerado benefícios justos e iguais (MALIAO; POLOHAN, 2008). É importante ressaltar que as AMPs vêm ganhando destaque também como instrumento de gestão pesqueira associado às demandas socioeconômicas da sociedade (PRATES; BLANC, 2007). Assim, identifica-se a urgente necessidade da realização de estudos com base na perspectiva de gênero dentro de comunidades pesqueiras.

Como mulheres e homens assumem diferentes papéis na atividade pesqueira, papéis que variam também entre diferentes pescarias, torna-se inapropriado usar o

homem como única variável para representar toda comunidade (KLEIBER; HARRIS; VINCENT, 2014). A compreensão da atividade pesqueira e sua economia carece de um olhar mais abrangente que leve em conta o trabalho das famílias, direta ou indiretamente ligado ao sistema produtivo, observando como homens e mulheres interagem com o recurso (BENNETT, 2005; MANESCHY, 2000).

Para contribuir com esse debate, este ensaio teórico tem por finalidade verificar de que forma estudos com base na perspectiva de gênero revela elementos importantes para a gestão pesqueira e de Áreas Marinhas Protegidas, e aponta pistas sobre os desafios epistemológicos desse tipo de pesquisa.

A pesquisa está sendo conduzida a partir da coleta de dados primários e secundários, obtidos através de questionários, observação participante e grupo focal em uma comunidade pesqueira situada em uma AMP no sul do país. O ensaio começa com um recorte de parte dos resultados, seguido pela discussão dos mesmos, e termina oferecendo uma síntese geral das principais reflexões que puderam ser extraídas da pesquisa.

2 | CONTEXTO LOCAL E PERFIL DA COMUNIDADE

A comunidade do Tromomô analisada neste artigo pertence ao município de Guaraqueçaba, localizado na porção norte do Complexo Estuarino de Paranaguá (CEP). A região abriga o maior remanescente de Floresta Atlântica no Paraná, totalizando 80,9% (SOS Mata Atlântica, 2016); trata-se de uma área importante para ações de conservação no litoral paranaense, acomodando três unidades de conservação (UC's) federais: Estação Ecológica de Guaraqueçaba (ESEC) e Parque Nacional de Superagui (PARNA), unidades de proteção integral; e a Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba (APA), de uso sustentável. Juntas cobrem 354.856,2 hectares do município de Guaraqueçaba, conforme base geográfica do ICMBio.

Dentro dos diversos ambientes existentes no CEP, o ecossistema manguezal representa 182km² da área total, possuindo também grande importância econômica para as comunidades pesqueiras (FARACO *et al.*, 2016). A atividade pesqueira no município de Guaraqueçaba é prioritária para grande parcela da população, caracterizada por ser majoritariamente de pequena escala e de atuação somente no interior da baía (MAFRA, 2012). Há o registro formal de 2.150 pescadores de acordo com o extinto Ministério da Pesca e Aquicultura (SANTOS; MAYERLE; COELHO, 2014).

Atualmente a comunidade do Tromomô conta com 31 domicílios no total (FARACO *et al.*, 2016). A unidade familiar foi a categoria de análise utilizada neste trabalho e abrange o grupo de pessoas que residem no mesmo lugar, compartilhando

decisões, refeições e renda.

Com relação ao modo de vida da comunidade, setenta por cento das unidades familiares entrevistadas declararam a pesca como a principal atividade (n total=30). A pesca contribui significativamente para a renda das famílias, sendo fonte exclusiva de renda para 37% delas (Fig. 1). A forte dependência dos recursos pesqueiros como meio de vida está associada à diversidade de recursos explorados, entre os quais destacam-se: camarão, caranguejo, pescadinha, tainha, bagre, siri, ostra.

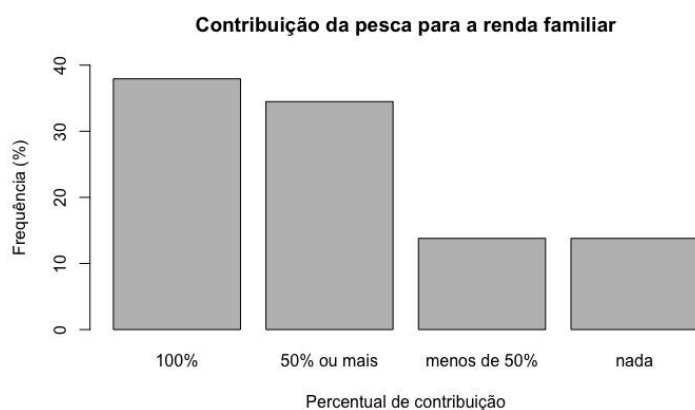


Figura 1. Percentual da renda familiar proveniente da pesca por unidade familiar.

No entanto, outras formas de obtenção de renda também foram listadas, como aposentadoria da pesca, bolsa-família, cargos públicos e comércio. Ainda sobre o perfil da comunidade, a assimetria na renda entre os domicílios é significativa. Conforme ressaltado em pesquisas anteriores, essa é uma característica comum entre as vilas da região com semelhante diversificação de atividades (FARACO *et al.*, 2016).

3 | A PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA COMUNIDADE

No Tromomô, as mulheres participam em diferentes etapas da cadeia produtiva da pesca, como por exemplo na manutenção e confecção de petrechos, captura do caranguejo Uçá (*Ucides Cordatus*) e beneficiamento do siri. Aproximadamente 57% das unidades familiares declararam a presença das mulheres na atividade pesqueira (Fig. 2). Elas trabalham na pre-captura, ou seja, são responsáveis pela preparação do material necessário para a pescaria e preparação da alimentação ou “rancho”; algumas mulheres também participam da captura e da pós-captura, que consiste na limpeza e às vezes processamento do recurso pescado. Além dessas atividades diretamente ligadas ao sistema produtivo, as mulheres são responsáveis pelo trabalho reprodutivo, ainda considerado de sua inteira e exclusiva responsabilidade.



Figura 2. Porcentagem de unidades familiares que declararam a presença ou ausência da mulher na atividade pesqueira.

Além da pesca, a realização do grupo focal permitiu identificar significativa participação de mulheres na criação de animais e no cultivo e manutenção da horta, atividades normalmente orientadas para o consumo interno. A criação de animais e o cultivo de alimentos realizado pelas mulheres contribuem para garantir a segurança alimentar das famílias. Portanto, paradoxalmente, as mulheres são simultaneamente vulneráveis à insegurança alimentar e promotoras de segurança alimentar. Cumprem papel importante na preparação dos alimentos, eventualmente “pulando” refeições em contextos de escassez em benefício dos filhos e maridos, e na responsabilidade que possuem no cuidado com os cultivos (QUISUMBING et al., 2008; CLABOTS, 2013).

No contexto urbano, a divisão sexual do trabalho, responsável por (re)construir a desigualdade de gênero, atribui às mulheres a responsabilidade por diferentes tipos de atividade: cuidar da casa, dos filhos, e muitas vezes do trabalho “fora de casa”. Essa realidade não é diferente nas comunidades pesqueiras. O dia-a-dia das mulheres na pesca não termina com a chegada do mar, e muitas vezes não começa com a saída para o mar. Normalmente as mulheres “levantam-se bem antes dos homens para preparar a refeição que será levada no barco e o café da manhã para os que ficarão em casa. Só depois de tudo feito é que chamam seu marido” (GERBER, 2015, p. 98).

“Eu falando por mim, quando era nova, acordava cedo, fazia café, ia pro mangue, voltava, e os homens tudo tava pronto. E a gente ainda voltava, fazia o ‘petrecho’, limpava a casa [...] Agora os homens, não, chega e já tá tudo pronto. Depois que meu guri cresceu e foi trabalhar com o pai, eu não trabalhei mais.” (comunidade do Tromomô, 28 de agosto de 2017)

Consequentemente, o “trabalho realizado no mar” - denominado desta forma pelas próprias pescadoras - exige muito esforço, segundo elas. Isso ocorre devido ao acúmulo de atividades dentro e fora da comunidade (em terra e mar). Como já apontado por Kleiber, Harris e Vincent (2014), a sobrecarga de trabalho

assumida pelas mulheres, limita temporal e espacialmente a sua participação na cadeia produtiva da pesca: em geral, elas pescam em locais mais próximos de suas casas, com menor frequência do que os homens, e à medida que envelhecem não conseguem mais participar diretamente das pescarias, limitando sua participação às atividades realizadas em terra.

Como resultado, a dedicação não exclusiva das mulheres à pesca dificulta a (auto)identificação da mulher como pescadora. A falta de reconhecimento da mulher como pescadora têm sérias implicações em termos de políticas públicas, incluindo aquelas por trás da política do seguro-desemprego e previdência social (GERBER, 2015). No caso do Tromomô, das 17 unidades familiares nas quais as mulheres participam da atividade pesqueira, 20% não possuem documentação (Fig.3).



Figura 3. Documentação de pesca das unidades familiares com a participação da mulher na pesca. 0 = nenhuma documentação de pesca; 1 = um documento (carteira de pesca); 2 = dois documentos (carteira de pesca e talão do produtor); 3 = três documentos (Carteira de pesca, licença de pesca e matrícula da capitania ou carteira de pesca, licença de pesca e talão do produtor).

Estudos apontam que a participação da mulher também influencia na diversificação de atividades na comunidade pesqueira (MANESCHY, 2012). O comprometimento da mulher na realização das atividades reprodutivas e produtivas permite que os demais integrantes da unidade familiar possam dedicar integralmente seu tempo a outras atividades voltadas exclusivamente para o mercado. Ou seja, as mulheres atuam tanto na produção para o lar quanto para o mercado.

A diversificação dos modos de vida das comunidades pesqueiras também pode ser interpretada como uma estratégia adaptativa (FARACO *et al.*, 2016). Nos contextos de vulnerabilidade nos quais as comunidades pesqueiras estão inseridas, a presença da mulher na unidade familiar melhora significativamente o desenvolvimento de estratégias adaptativas. Segundo Maneschy (2000), a capacidade de resistência dessas comunidades, está diretamente associada às estratégias de sobrevivência implementadas por mulheres.

4 | DESAFIOS DA PESQUISA DE GÊNERO

Pesquisas científicas realizadas em comunidades pesqueiras costumam incluir apenas a perspectiva masculina durante a etapa de coleta de dados. Os questionários são usualmente aplicados/respondidos por homens (WOORTMANN *et al.*, 1994; MOTTA-MAUÉS, 1999; GERBER, 2015). Uma das bases de dados utilizada neste trabalho, por exemplo, mostrou que 70% das pessoas entrevistadas são homens (Fig. 4). Este banco de dados foi importante para o estudo, pois continha informações socioeconômicas recentes da área. No entanto, a análise dos resultados revelou que várias questões deveriam estar desagregadas por gênero. Ou seja, é fundamental descrever os papéis e perspectivas tanto de homens quanto de mulheres nas pescarias.

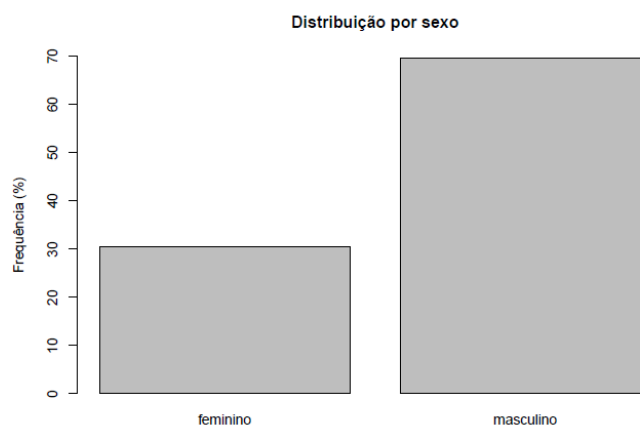


Figura 4. Porcentagem de entrevistas respondidas com relação ao sexo.

Apesar do crescimento do número de pesquisas abordando a pesca sob a perspectiva de gênero, dados relativos às práticas realizadas por mulheres e seu papel na comunidade ainda são escassos (MANESCHY *et al.*, 2012; KLEIBER; HARRIS; VINCENT, 2014; TORRE-CASTRO *et al.*, 2017). Isso dificulta uma análise comparativa potencial, uma vez que é somente a partir de uma comparação entre os dados sobre mulheres e homens que suas diferenças são evidenciadas (MMA, 2013).

Gerber (2015) reforça que essa invisibilização acontece até mesmo no domínio de estudos antropológicos: apesar de muitos trabalhos de campo serem realizados em localidades de pesca, a ausência de qualquer menção às mulheres se dá porque “existem mulheres, mas elas não foram *vistas* pelo pesquisador” (p. 101). Pesquisadora e pesquisador devem incluir diferentes pontos de vista durante a coleta de dados, cuidando para não reproduzir somente o discurso dos espaços públicos, geralmente dominados por homens (WOORTMANN, 1991; MOTTA-MAUÉS, 1999).

Ainda, é preciso aprimorar o entendimento sobre o que vem a ser a atividade produtiva na comunidade. Geralmente o conceito de pesca é entendido como a dedicação total e exclusiva à atividade pesqueira, enfatizando o processo de captura do recurso (KLEIBER; HARRIS; VICENT, 2014). No entanto, essa abordagem desconsidera que à toda atividade produtiva precede um conjunto de atividades reprodutivas, de funções e de relações que envolvem homens e mulheres e uma série de tarefas e saberes diversificados (MANESCHY, 2000). Compreender o que faz parte do processo produtivo e/ou redesenhar e ampliar o conceito de pesca juntamente com a comunidade, constitui fator chave para melhorar a qualidade da pesquisa.

Portanto, a desconsideração da variável gênero na pesquisa, gestão dos recursos naturais e conservação marinha, termina por subestimar o envolvimento e importância do papel da mulher na atividade pesqueira. A igualdade de gênero é percebida como um princípio fundamental para promover a pesca responsável e sustentável e a segurança alimentar e nutricional (FAO, 2015). A ausência de dados relativos às atividades realizadas por mulheres agora é vista como uma omissão que muitas vezes pode prejudicar a eficácia de qualquer gerenciamento de recursos ou ação de conservação.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na gestão da pesca e de áreas marinhas protegidas, as evidências disponíveis apontam a necessidade de vincular o que se passa em terra ao que se passa no mar. Nesse sentido, como potencialidade, a perspectiva de gênero aplicada à pesquisa e à gestão demonstra-se indispensável para o (re)conhecimento integral dos modos de vida, estratégias de pesca, interações humanas com o ambiente marinho, e para preencher lacunas de dados sobre a participação da mulher na atividade pesqueira. Desconsiderar o que se passa em terra é deixar de lado uma parte do ambiente sobre o qual atuam esses grupos.

Como obstáculo, a ênfase na situação do *homem pescador* restringe o alcance das pesquisas e políticas públicas para esse setor. A ausência de dados relativos ao papel da mulher na pesca ou a própria ausência do olhar feminino sobre essa atividade, é fator limitante para a análise e elaboração de políticas de gênero. Por outro lado, tal análise vem se demonstrando urgente e socioambientalmente relevante como pôde ser evidenciado a partir da análise do estudo de caso apresentado neste trabalho. Os resultados dessa pesquisa podem servir como referência para orientar e avaliar estratégias futuras de governança e garantir os modos de vida pesqueiros e o uso sustentável de recursos.

Se gerenciar os recursos pesqueiros de maneira sustentável em benefício das

peças, mantendo simultaneamente a biodiversidade, tornou-se um objetivo comum da gestão de AMPs, incluir a perspectiva de gênero é fundamental. Entendendo que homens e mulheres possuem conhecimentos, perspectivas e necessidades distintas, deve-se assegurar a participação de ambos para uma gestão efetiva.

Compreender os papéis desenvolvidos por mulheres e formular políticas de gestão e desenvolvimento são centrais para implementar o “Código de Conduta da Pesca Responsável” e as “Diretrizes voluntárias para assegurar a pesca sustentável de pequena escala no contexto de segurança alimentar e erradicação da pobreza”, ambos da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (WEERATUNGE; SNYDER; SZE, 2010). São princípios básicos eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres, garantir equidade de gênero, igualdade de direitos humanos e oportunidades enquanto grupo marginalizado e vulnerável, e garantir sua efetiva participação nos espaços de consulta e tomada de decisão.

Portanto, o estudo das comunidades pesqueiras e sua importância para melhorar a gestão de AMPs requer um olhar abrangente, que leve em conta o trabalho das mulheres, direta ou indiretamente ligado à pesca. Concordando com Bosold (2012), esse tipo de pesquisa “ressignifica as relações de poder e incentiva a equidade social e a equidade de gênero em todos os níveis da gestão da conservação” (p. 5, tradução das autoras). Entendemos que o desenvolvimento precisa ser justo para que também possa ser sustentável.

REFERÊNCIAS

AGARWAL, B. “Bargaining” and gender relations: within and beyond the household. **Feminist Economics**, v. 3, n. 1, p. 1–51, 1997.

BARD WIGDOR, G.; ARTAZO, G. Pensamiento feminista latinoamericano: Reflexiones sobre la colonialidad del saber/poder y la sexualidad. **Cultura y representaciones sociales**, v. 22, n. 11, p. 193–219, 2017.

BEAUVOIR, S. de. **O segundo sexo: 1. fatos e mitos**. 4 edição ed. São Paulo: Difusão Epopéia do Livro, 1970.

BÉNÉ, C.; et al. Contribution of Fisheries and Aquaculture to Food Security and Poverty Reduction: Assessing the Current Evidence. **World Development**, v. 79, p. 177–196, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.11.007>>.

BENNETT, E. Gender, fisheries and development. **Marine Policy**, v. 29, n. 5, p. 451–459, 2005.

BOSOLD, A. L. Challenging the “man” in mangroves: the missing role of women in mangrove conservation. **Student publications**, Department of environmental studies - North Washington Street, p. 1-31, 2012.

CLABOTS, B. M. **Gender Dimensions of Community-Based Management of Marine Protected Areas in Siquijor, Philippines**. Thesis (Master Marine Affairs) - University of Washington, Seattle, 2013.

DE LA TORRE-CASTRO, M. et al. Gender analysis for better coastal management – Increasing our understanding of social-ecological seascapes. **Marine Policy**, v. 83, n. May, p. 62–74, 2017.

DE YOUNG, C.; CHARLES, A.; HJORT, A. **Human dimensions of the ecosystem approach to fisheries: an overview of context, concepts, tools and methods**. FAO Fisheries Technical Paper. Rome: Food and Agriculture Organization of The United Nations, 2008.

DIEGUES, A. C. A Socioantropologia das comunidades de pescadores marítimos no Brasil. In: DIEGUES, A. C. S. (Ed.). **A pesca construindo sociedades: leituras em antropologia marítima e pesqueira**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras/USP, 2004. p. 65–82.

FAO. **Training guide: gender and climate change research in agriculture and food security for rural development**. Training guide. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012.

FAO. **Achieving blue growth**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2016.

FAO. **Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza**. Roma: Organización de Las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2015.

FARACO, L. F. D. et al. Vulnerability Among Fishers in Southern Brazil and its Relation to Marine Protected Areas in a Scenario of Declining Fisheries. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 38, p. 51–76, August 2016.

GERBER, R. M. *Mulheres e o mar: uma etnografia sobre pescadoras embarcadas na pesca artesanal no litoral de Santa Catarina, Brasil*. 2013. 418 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

KLEIBER, D.; HARRIS L.M.; VINCENT, A.C.J. Gender and small scale fisheries: a case for counting women and beyond. **Fish and fisheries**, 2014, 16 p.

KOFINAS, G. P.; CHAPIN III, F. S. Sustaining Livelihoods and Human Well-Being during Social–Ecological Change. In: CHAPIN III, F. S.; KOFINAS, G. P.; FOLKE, C. (Ed.). **Principles of Ecosystem Stewardship: Resilience-Based Natural Resource Management in a Changing World**. New York: Springer, 2009. p. 55–75.

MAFRA, T. V. **Estratégias Técnicas e Econômicas dos Sistemas de Produção Pesqueiros da Região de Guaraqueçaba, Litoral do Paraná**. Dissertação (Mestrado Meio Ambiente e Desenvolvimento - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Agrárias, Curitiba, 2012.

MALIAO, R. J.; POLOHAN, B. B. Evaluating the impacts of mangrove rehabilitation in Cogtong Bay, Philippines. **Environmental Management**, v. 41, n. 3, p. 414–424, 2008.

MANESCHY, M. C. Da casa ao mar: papéis das mulheres na construção da Pesca responsável. **Proposta**, v. 84/85, p. 82–91, 2000.

MANESCHY, M. C; SIQUEIRA, D.; ÁLVARES, M. L. M. Challenging the “man” in mangroves: the missing role of women in mangrove conservation. **Estudos feministas**, Florianópolis, v. 20, n. 3, p. 713-737, set./dez. 2012.

MMA. **Curso Igualdade de Gênero e Desenvolvimento Sustentável**. Governo Federal: Ministério do Meio Ambiente, 2013. Não publicado.

MOTTA-MAUÉS, M. A. Pesca de Homem/Peixe de Mulher (?): Repensando o Campo do Gênero na

Literatura Acadêmica sobre Comunidades Pesqueiras no Brasil. **Etnográfica**, v. III, n. 2, p. 377–399, 1999. Disponível em: <http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_03/N2/Vol_iii_N2_377-400_.pdf>.

PRATES, A. P.; BLANC, D. Áreas aquáticas protegidas como Instrumento de gestão pesqueira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007.

QUISUMBING, A. et al. **Helping Women Respond to the Global Food Price Crisis**. International Food Policy Research Institute, Washington, 2008.

RATNER, B. D.; ÅSGÅRD, B.; ALLISON, E. H. Fishing for justice: Human rights, development, and fisheries sector reform. **Global Environmental Change**, v. 27, p. 120–130, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378014001010>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

SANTOS, L. D.; MAYERLE S. F.; COELHO A. S. **Localização de cooperativa de pesca marinha no litoral do Paraná : um exemplo da utilização de mediana**. v. 3, n. 7, p. 04–15, 2014.

SOS MATA ATLÂNTICA/INPE. **Atlas dos Municípios da Mata Atlântica, Período 2000-2015**. São Paulo/SP: Fundação SOS Mata Atlântica/Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2016. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/projeto/atlas-da-mata-atlantica/dados-mais-recentes/atlas-dos-municipios/>>

WILLIAMS, M. J.; WILLIAMS, S. B.; CHOO, P. S. From women in fisheries to gender and fisheries. **Global Symposium on Women in Fisheries**, 6th Asian Fisheries Forum 25-30 Nov 2001, Koahsiung, Taiwan, n. Ostergaard 1992, p. 13–18, 2002. Disponível em: <http://www.worldfishcenter.org/Pubs/Wif/wifglobal/wifg_cont_gender.pdf>.

WEERATUNGE, N.; SNYDER, K. a.; SZE, C. P. Gleaner, fisher, trader, processor: Understanding gendered employment in fisheries and aquaculture. **Fish and Fisheries**, v. 11, n. 4, p. 405–420, 2010.

WOORTMANN, E. F. **Da complementaridade a dependência : a mulher e o ambiente em comunidades “pesqueiras” do Nordeste**.: Antropologia. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, 1991. Disponível em: <<http://wp2.oktiva.com.br/portaldomar-bd/files/2010/10/Serie111empdf4.pdf>>.

O MAPIKO DE MOÇAMBIQUE: DIÁLOGO ENTRE TRADIÇÃO E CONTEMPORANEIDADE

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 03/12/2019

Mariana Conde Rhormens Lopes

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Artes, Campinas – São Paulo
<http://lattes.cnpq.br/6328741658362694>

RESUMO: O presente artigo visa discorrer sobre a relação dialética entre a tradição cultural moçambicana Mapiko e o estado das artes da cena atual na cidade de Maputo. Com isso busca refletir sobre a relação entre tradição e contemporaneidade na cena maputense. O Mapiko tem um espaço muito significativo na cultura dos Macondes na província de Cabo Delgado em Moçambique. Rodeada de mistérios e segredos a manifestação mistura música, dança e cena representando o imaginário do povo Maconde. A manifestação apresenta a existência do mundo sobrenatural e a convicção na ligação lógica entre o dançarino principal mascarado e as suas crenças, dando a capacidade de recriar na arte os diferentes modos de estar na vida espiritual, usando a força da sua história e do seu cotidiano transmitindo em cada dança as suas convicções. O

Mapiko constrói e fortalece a identidade do povo Maconde. O artigo pretende dialogar o Mapiko realizado na comunidade Maconde e na cena atual de teatro e dança da cidade de Maputo. Com o intuito de melhor compreender tal cenário, fez-se necessário um breve levantamento histórico da manifestação cultural Mapiko e do teatro em Moçambique, além do trabalho de campo realizado pela autora em Maputo que traz como resultado entrevistas com artistas moçambicanos. À luz de tais reflexões, pode-se notar que as atualizações das tradições realizadas para adentar na cena contemporânea não necessariamente as negam, mas as fazem dialogar com novos saberes que são absorvidos, conquistados, desenvolvidos, descobertos e reinventados pela comunidade.

PALAVRAS-CHAVE: Teatro moçambicano; Moçambique; Tradição; Contemporaneidade; Teatro africano.

THE MAPIKO OF MOZAMBIQUE: CONVERSE BETWEEN TRADITION AND CONTEMPORANEITY

ABSTRACT: This article aims to discuss the dialectical relationship between the Mozambican cultural traditions and the state of the art of the

current scene in the city of Maputo. With this, it seeks to reflect on the relationship between tradition and contemporaneity in the Maputo scene. To better understand this scenario, a brief historical survey of the theater in Mozambique was necessary, as well as the fieldwork carried out by the author in Maputo, which resulted in interviews with Mozambican artists. In the light of such reflections, it may be noted that the updates of the traditions carried out to advance in the contemporary scene do not necessarily deny them, but they make them converse with new knowledge that is absorbed, conquered, developed, discovered and reinvented by the community.

KEYWORDS: Theater in Mozambique; Mozambique; Tradition; Contemporaneity; African theater.

1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a tradição Mapiko do povo maconde de Moçambique e a cena no teatro/dança moçambicano atual. Moçambique possui tradições como danças, rituais, músicas e manifestações culturais muito presentes na vida cotidiana de seu povo. Discorreremos especificamente sobre o Mapiko. O Mapiko é uma manifestação cultural originária do rito de iniciação masculina do povo Maconde. O povo Maconde, habitantes da província de Cabo Delgado no norte do país, colocam sua visão de mundo na dança do mascarado que, ao som de cantos e tambores tradicionais, realiza passos de Mapiko, contam histórias e retomam o contato com os espíritos Lihoka (espíritos ancestrais macondes). O artigo tem como objetivo discorrer sobre o impacto das tradições culturais, especificamente do Mapiko, nas artes da cena e vice e versa, ou seja, a relação dialética entre a tradição e contemporaneidade na cena maputense atual. Para melhor compreender tal relação, fez-se um breve levantamento histórico da tradição Mapiko e do teatro em Moçambique.

2 | DESENVOLVIMENTO

Moçambique passou por muitas transformações políticas que reestruturaram o país social e culturalmente. Tornou-se colônia de Portugal e depois de uma guerra de libertação, com a configuração de um Moçambique livre em 1975, passou por um regime socialista e chegou ao pluripartidarismo (situação atual).

No que podemos chamar de período Pré-Colonial, os Macondes viviam e se organizavam na sociedade através do clã matrilinear, ou seja, os jovens que deixavam as casas de seus pais para viver na casa dos irmãos de suas mães (tios maternos) recebiam terra, dinheiro e bens para embarcar em suas vidas adultas. Grupos de Mapiko desta época eram compostos por homens da mesma

linhagem e chefiados pelos mais velhos. Tendo assim, o que pode-se chamar de uma verticalização do poder, onde o mais velho está acima do mais novo. Tais grupos davam preferência à base espiritual do Mapiko. As máscaras representavam tipos de Macondes. As coreografias eram frenéticas, agressivas e desestruturadas. Os cantos e gritos durante a manifestação eram agressivos e tinham a intensão de depreciar e rebaixar os adversários (outros grupos de Mapiko).

As manifestações tradicionais são essencialmente populares. São criadas por um coletivo, pode haver autorias individuais em alguns passos, músicas ou máscaras confeccionadas, mas o todo pertence ao coletivo. Os temas abordados são temas coletivos que fazem referência à vida de tal comunidade. O sujeito que participa, assiste ao mesmo tempo em que executa ações tais como canto, dança, música e etc. Tais manifestações são feitas pelo coletivo para o coletivo com a função de consolidar a ordem da comunidade, transmitir valores, histórias e ensinamentos, dando a cada um o sentimento de pertencimento à determinado grupo.

Tais manifestações culturais apresentam caracteres religiosos, plásticos, poéticos, dramáticos, rítmicos e a oralidade. Carlos Vaz, em seu livro 'O Teatro Moçambicano' afirma que 'o teatro' realizado desde épocas longínquas tem características mimético-mágico-religiosas, referindo-se à tais manifestações culturais que aconteciam antes do período colonial. Ele afirma que tais manifestações têm origem no animismo e na magia e a partir delas surgem os ritos e cerimônias. "(...) de início constituído pela ritmatização de gestos de animais, e de movimentos imitados de determinado indivíduo, real ou imaginário, cujo espírito se pretendia captar." (VAZ, 1978, p 15).

Entretanto, devemos questionar a visão colonialista de Vaz ao se referir à tais manifestações como teatro, pois associá-las ao termo teatro pode diminuir o olhar para com tais práticas. É importante não diminuir as práticas de outras culturas aos olhares que não compreendem tal tradição. É necessário que se entenda tais práticas culturais como manifestações completas e não necessariamente como teatro ou dança especificamente. No decorrer desse artigo são utilizadas as categorias de Teatro e Dança uma vez que as adaptações atuais da tradição são realizadas em tais artes por artistas moçambicanos. Porém é de suma importância enfatizar que tais práticas vão além dos limites conceituais e categóricos.

3 | MOÇAMBIQUE – COLÔNIA PORTUGUESA

Na época da Colônia, novas oportunidades sociais e econômicas surgiram, como por exemplo, o trabalho migratório, a conversão religiosa e escultura comercial. Elas permitiram maior liberdade aos jovens, dando mais autonomia a eles, pois

podiam depender menos do patrocínio dos mais velhos e seguir suas próprias ambições na sociedade. Isto fez com que a estrutura vertical de poder no Mapiko se fragilizasse. Com isso a formação dos grupos de Mapiko sofreram alterações. Muitos grupos começaram a se formar não mais por parentesco ou linhagem, mas através de redes de amizade entre os companheiros que tinham se submetido a iniciação juntos. Esses novos grupos de Mapiko já não davam preferência à base espiritual do Mapiko, mas representavam suas próprias experiências contemporâneas. As máscaras de Mapiko que começaram a surgir expandiam os limites até então explorados, incluindo caricaturas de outras etnias africanas e de europeus. A coreografia tornou-se mais complexa e era elaborada de uma forma mais narrativa.

Paralela a tais práticas culturais moçambicanas, que resistiam, adaptavam-se e sobreviviam durante o período colonial, os portugueses que habitam as cidades construíram diversos espaços teatrais, sobretudo na segunda capital, a então Lourenço Marques (atual Maputo), e realizavam encenações teatrais elitizadas em tais salas e espaços de teatro, segregando os negros e os que não pertenciam à elite colonial. “E nada mais se passa com o teatro colonial, que era feito por colonos e para colonos, pois nunca nenhum preto tomou parte em qualquer representação, devido a uma segregação racial.” (VAZ, 1978, p.59)

Segundo Vaz a encenação do primeiro dramaturgo negro moçambicano “Os Noivos” de Lindo Lhongo (1972), foi a experiência mais notável do teatro colonial e antecedeu outras peças teatrais com temáticas de debates entre África e Europa, como é o caso de “As trinta mulheres de Muzeeni” escrita também por Lindo Lhongo onde é debatido a influência da civilização ocidental no mundo africano, e a peça de 1973, “Feitiço e a Religião”, de João Fumane, onde o tema é a resistência do homem africano ao cristianismo.

A colonização não atingiu somente a instância política, mas também a social e a cultural. Fazer teatro era um ato revolucionário em busca da identidade nacional. Com resistência e adaptabilidade as manifestações culturais também cultivavam sua sobrevivência no período colonial. Um povo buscando vencer os limites impostos através da arte.

4 | GUERRA DE LIBERTAÇÃO (1964 – 1974)

Num contexto de dominação sócio-política-cultural surge, em 1964, a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) com uma campanha de guerrilha contra o governo português. Nesse período o teatro assumiu um caráter político e de mobilização, com a finalidade de esclarecer a necessidade da luta e fazendo campanhas de conscientização, e de alfabetização. O teatro corrobora para a expansão da guerrilha, ultrapassa o campo da arte, é um instrumento de comunicação

de um povo, sua linguagem é direta, imediata e acessível. Teatro denuncia a vida em todos os seus âmbitos.

“O teatro é arte, é cultura e é política, podendo ser utilizado como arma, devido à sua linguagem extremamente directa” (VAZ, 1978, p.11) A arte se torna uma arma pela independência. Uma arma potente que fora combatida e diminuída pelos dominadores. Mas resistiu. Resistiu e resiste. Após dez anos de guerra a FRELIMO assumiu o controle do território moçambicano. Moçambique tornou-se independente de Portugal em 25 de junho de 1975, assumindo um governo socialista.

5 | INDEPENDÊNCIA

Após a independência, Moçambique passou por um processo de valorização da cultura nacional visando construir a identidade do novo país independente. A liberdade recém-conquistada floresceu por meio das manifestações artísticas. A cultura africana, que no período colonial havia sido desincentivada e até mesmo proibida, é, então, redescoberta. A arte produzida em Moçambique voltou-se então para sua própria história, a fim de pensar a identidade cultural do país como nação independente, com autonomia política, econômica, cultural e religiosa. Nesse período que surge a Companhia Nacional de Canto e Dança de Moçambique (1979). Em sua criação, a Cia. representava um modo de construção de identidade nacional, buscando uma unidade dentre as diversas culturas e povos moçambicanos. O grupo tinha como palavras de ordem “recolher, preservar e valorizar diversas formas de arte de Moçambique”.

Durante este período, no norte do país, o Estado socialista se utilizou do Mapiko como meio de comunicação ideológica. Patrocinava grupos de dança que desenvolviam, dentro do Mapiko, princípios socialistas. Surgiram então máscaras de heróis militares, cidadãos idealizados e personagens alegóricas representando virtudes cívicas. As coreografias eram menos agressivas e continham agora componentes de dramaticidade. Os cantos passaram a se vangloriar, ao invés de insultar os adversários. O Mapiko passou então a se distanciar do ritual e aproximar-se da representação performática, teatral.

Estas formas reais do teatro vão-se evoluindo progressivamente, vindo muito mais tarde fazer parte do teatro tradicional africano, cuja existência suscitou numerosas controvérsias, a ponto de antropólogos culturais da administração colonial, afirmarem que não existia teatro em África. (...) Porém, se pensarmos nos espetáculos da Grécia antiga (ditirambo popular, corística, cosmo) ou nas celebrações litúrgicas da Idade Média, cujo carácter é essencialmente religioso, vê-se claramente que a África conheceu o teatro desde as suas origens. (VAZ, 1978, p. 16)

O trecho acima foi escrito por Carlos Vaz em 1978. O contexto de construção do

país independente e valorização de um teatro moçambicano fazia parte da discussão e reconhecimento de práticas/manifestações culturais tradicionais africanas. As artes e visões descoloniais dão início nessa conquista pela independência, na saída da situação colonial. Com base no contexto geopolítico, o Teatro e Dança moçambicano se desenvolveu enaltecendo suas raízes, com a tentativa de uma ‘mistura’ e encontro de uma identidade moçambicana.

Passos de Mapiko assim como de diversas outras manifestações tradicionais começam a ser ensinados para diversos moçambicanos. Atores, atrizes e dançarinx incorporam suas próprias tradições em suas criações. Dessa forma, a produção artística da cena alcança outro patamar: promove diálogo de diferentes tradições. A partir disso, o Teatro Moçambicano ganha contornos, construindo sua própria identidade. Uma identidade composta pelo híbrido de várias línguas, danças e músicas. Surge então sua própria estética, ritmo, dinâmica e atmosfera.

A unidade do povo deveria eclipsar e neutralizar toda e qualquer tentativa particularista, localista, tribalista, tal como afirma Samora em um discurso pronunciado na cidade de Beira, em janeiro de 1980: ‘nós matamos a tribo para fazer nascer a nação’ (apud Musnslow, 1985:77) De certa forma, Samora fala em nome do ‘povo’ e ao mesmo tempo o cria. (...) o heterogêneo se transforma em homogêneo. Um só povo, uma só nação, uma só cultura ‘de Rovuma a Maputo’. (MACAGNO, 2003, p. 252-253)

6 | GUERRA CIVIL (1977 – 1992)

O período de 16 anos de guerra civil (1977 – 1992) teve grande repercussão na cultura. Cinemas e linhas de rádio foram destruídos pelos conflitos internos no país. Como resposta ao abismo que se abriu com o abalo da arte e da cultura, o teatro reforça seu papel como meio de comunicação. Nessa época, o teatro assumiu papel de comunicação. Vale enaltecer a função, sobretudo, política da arte. Nesse período ressalta a importância da Cia. Mutumbela Gogo, criada em 1986, na troca de informações sobre a guerra, inclusive sendo veículo de aviso aos refugiados de que a guerra havia acabado.

Neste contexto, as companhias teatrais utilizam como forte referência o teatro do oprimido, o teatro de campanha e o teatro fórum. As peças passam a ser encomendadas e desenvolvidas a partir de temáticas específicas, as quais abordavam assuntos de modo não agressivo ou ofensivo, considerando a abertura para assuntos como sexualidade e doenças em diferentes comunidades.

7 | 1992 – ATUALIDADE

Pôde-se perceber que durante o período colonial houve acentuado crescimento

nas construções de instituições teatrais, porém, como vimos anteriormente, tais salas recebiam grupos e espetáculos dos e para os colonizadores. A atividade teatral moçambicana em si, foi intensificada a partir do período de libertação nacional. A independência trouxe a conquista destes prédios e salas de teatro, que passaram a ser do Estado. A partir disso, as construções dos colonizadores foram usadas em benefício dos moçambicanos, dando espaço a grupos de teatro e dança. Nos últimos anos muitos destes prédios foram privatizados, o que acarretou na perda de espaços para tais manifestações artísticas. Como resultado, a menor parte de tais construções é direcionada a grupos e companhias teatrais.

No período da independência, busca-se a raiz do teatro moçambicano, retornando às suas tradições e cultura. Enfatizando as tradições pré-coloniais. Porém, hoje, entende-se que a identidade cultural moçambicana é um reflexo da sua história como um todo, incluindo a colonização e a guerra civil. Com o surgimento do neo-tradicionismo, dialogam-se estéticas ocidentais e não ocidentais, tradicionais e contemporâneas. A identidade cultural moçambicana é gerada a partir da relação dialética entre suas tradições e as influências impostas pelos europeus.

A cidade de Maputo depois da guerra de libertação recebeu e continua a receber moçambicanos de todas as regiões do país, de diferentes povos e etnias. A cidade concentra a mistura de culturas. Tais misturas, refletem no teatro e dança realizado atualmente. Em Maputo está o que Bhabha chama de “sociedades complexas moderno-contemporâneas.” (BHABHA, 1990, in REIS, 2011, p. 27) Tais sociedades tem como características a interação intensa de diferentes grupos étnicos.

A manifestação cultural Mapiko também se transformou ao longos dos tempos e atualmente ainda é realizado para marcar o final de iniciações femininas e masculinas, mas acontece com frequência em competições que são organizadas por grupos de diferentes aldeias semanal ou mensalmente. Também se pode assistir o Mapiko em celebrações funerárias, festas de feriados nacionais, festivais de dança tradicionais. Encontra-se elementos e adaptações do Mapiko nos palcos de Maputo também. Discorreremos a seguir sobre três peças teatrais que se utilizaram de elementos de Mapiko em suas criações.

O diretor moçambicano Evaristo Abreu encenou duas peças teatrais com o Mbeu Grupo de Teatro onde elementos de Mapiko eram utilizados: “O dançarino” e “Nós matamos o cão tihoso”.

Evaristo reconhece o Mapiko como elemento representativo da cultura moçambicana. Acredita que a teatralidade do Mapiko e seus elementos são importantes para o desenvolvimento do teatro moçambicano e por isso passa a estudá-lo, principalmente a nível teatral, desde o final dos anos 80.

Na peça “O dançarino” de 1992 Evaristo resolveu pela primeira vez experimentar uma adaptação da máscara de Mapiko em cena, colocando nos palcos o personagem

que já havia morrido como mascarado e os outros, os vivos, sem máscaras. “A ideia era tentar fazer um teatro que fosse inteiramente com características moçambicanas e que ao mesmo tempo usasse as técnicas universais.” (ABREU, 2014)

Em “Nós matamos o cão tihoso”, o grupo utiliza máscaras inspiradas em máscaras de Mapiko, segmentos de passos tradicionais e estímulos sonoros pontuais que dialogam diretamente com as ações. O texto original de Luís Bernardo Homuana é adaptado e encenado por Evaristo Abreu que problematiza a questão do soropositivo (AIDS/SIDA) e o preconceito da sociedade para com ele. As máscaras utilizadas no espetáculo têm o formato capacete, assim como as de Mapiko. “Eu queria como fazer educação, teatro educativo, para chamar a atenção sobre a discriminação na área do SIDA. Então usei o Mapiko como elemento. Usei o playback teatro como técnica e usei “O Cão tihoso” como fio de ligação.” (ABREU, 2014)

Evaristo ao utilizar elementos do Mapiko lida com questões sobre permissão, respeito e os limites ao lidar com tradições culturais e trazê-las para cena.

Atanásio foi falar com os velhos. E eles disseram “Não! Você já quer denunciar os segredos”. E o Atanásio defendeu dizendo: “Mas ele não quer dançar Mapiko. Ele só quer fazer algumas coisas com ele”. E eles disseram: “Ya! Se é para divulgar nossa cultura...” E então eles aceitaram porque eles perceberam que não havia nenhuma intenção de se desvirtuar a própria dança, nem havia de haver algum segredo a desvendar. Então eles viram que não é uma coisa profunda, uma coisa mais de buscar elementos da dança para o espetáculo. Então eles facilmente aceitaram e o próprio Atanásio também. Porque o Mapiko está muito dentro da tradição, dos misticismos... Mas de qualquer modo, não é uma coisa que seja impossível de fazer. (ABREU, 2014)

Nota-se um movimento para além de uma busca do teatro moçambicano com a utilização de manifestações culturais tradicionais em suas criações, mas também o questionamento de costumes e práticas de suas comunidades como temáticas dos espetáculos.

A peça “(Des)Mascarados” (2018), texto e direção de Venâncio Calisto, levava em consideração a origem do Mapiko que surge em um contexto onde a mulher tinha muita força e os homens criaram o segredo do Mapiko para se fortalecer. Pensando sobre uma manifestação estritamente masculina e que durante muitos tempos assombrou as mulheres, a peça coloca a máscara de Mapiko como símbolo do masculino e a contextualiza nos dias atuais, questionando o machismo.

A peça traz uma mensagem de resistência e de novos tempos com relação tanto as tradições, como ao machismo que é carregado junto com muitas delas. Traz a mensagem de uma luta por igualdade.

Nesse contexto, florescem manifestações artísticas moçambicanas a partir da reinterpretação de suas tradições considerando sua herança colonial. Tais manifestações carregam em si a face multicultural, multiétnica do moçambicano; se

expressando através de uma estética que expõe a tensão de ser múltiplo.

Mesmo nas mudanças aparentemente mais incisivas de identidade individual, permanecem as experiências e vivências anteriores, embora reinterpretadas com outros significados. (REIS, 2011, p. 27)

8 | CONCLUSÃO

Maputo está a transformar-se. Uma nova geração sedenta por transformações e cheia de questionamentos vem transformando as tradições, modos e costumes vividos até então. Jovens que ‘não esperam sentados’ e que fazem acontecer as mudanças com suas próprias mãos. A questão muito levantada a partir dessa situação é: como não abandonar a tradição ao mesmo tempo atualizando-a e contextualizando-a no mundo atual?

Quando, por exemplo, Atanásio (2014) conta que antigamente como parte do rito os meninos deveriam ser circuncidados, todos com a mesma lâmina, e depois da descoberta do SIDA (AIDS) essa tradição se adaptou, podendo cada pai trazer a lâmina para seu filho ou havendo a possibilidade de ser circuncidado no hospital e depois seguir para as outras etapas do rito. Isso também traz a imagem de uma tradição fluida.

Muitas vezes temos a impressão da tradição ser algo duro, inquestionável e imutável. Enquanto, na realidade, ela é viva, se transforma, se alimenta, se adapta, e luta por sua sobrevivência. Notamos gerações que inovam contextos sociais, políticos e econômicos. A contemporaneidade não está do lado oposto à tradição. A tradição é algo do passado, que caminha no presente, almejando sobreviver no futuro. As suas atualizações não necessariamente as negam, mas as fazem dialogar com contextos que se transformam ou com novos saberes que são absorvidos, conquistados, desenvolvidos, descobertos e reinventados pela comunidade. Estas transformações podem ser vistas não como algo que destrói as tradições, mas as fazem sobreviver.

A sobrevivência da arte dramática deveu-se mais à capacidade de absorver os novos elementos culturais, retirar deles o que fosse interessante e misturá-los criativamente à tradição. (REIS, 2011, p. 151)

REFERÊNCIAS

ABREU, Evaristo. **Entrevista de Mariana Conde Rhormens Lopes (autora)** em 20 de maio de 2014. Maputo. Vídeo. Universidade Eduardo Mondlane.

COSME, Atanásio. **Entrevista de Mariana Conde Rhormens Lopes (autora)** em 10 de maio de 2014. Maputo. Vídeo. Zona Militar.

MACAGNO, Lorenzo. **Política e cultura no Moçambique pós-socialista**. Novos Estudos, Cebrap, 2003.

REIS, Eliana Lourenço de Lima. **Pós-colonialismo, identidade e mestiçagem cultural: a literatura de Wole Soyinka**. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2011.

VAZ, Carlos. **Para um conhecimento de teatro africano**. Ulmeiro, Lisboa, 1978.

SOBRE A ORGANIZADORA

Luciana Pavowski Franco Silvestre: Possui graduação em serviço social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2003), mestrado em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2013) e doutorado em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2018). Atualmente é professora do curso de serviço do Centro Universitário Santa Amélia e assistente social do Centro de Socioeducação de Ponta Grossa, atuando principalmente nos seguintes temas: criança e adolescente, assistência social, políticas públicas, cidadania e família.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Abandono afetivo 160, 161, 162, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170

Administração 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 25, 27, 29, 37, 38, 41, 46, 47, 48, 49, 52, 56, 57, 113, 117, 122, 134, 143, 145, 154, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 204, 209, 210, 212, 227, 265, 307, 318, 322, 328, 329, 330, 331, 342, 363

Amizade íntima 294, 298, 299, 300

Áreas marinhas protegidas 346, 347, 350, 355

Argumentação 140, 194, 195, 208, 209, 308

Arranjos institucionais 26, 28, 29, 30, 37, 124, 133, 136, 344

Artesanato 322, 323, 324, 326, 327

Assentamento Osvaldo de Oliveira 302, 309

Austeridade fiscal 147, 148, 155

B

Bibliometria 48

Burocracia 1, 2, 3, 8, 10, 13, 14, 18, 21, 22, 24, 25, 70, 131, 265

Burocratas 1, 3, 9, 10, 11, 21, 22

C

Carga tributária 113, 239, 240, 242, 243, 244, 246, 249, 250, 257, 258, 259

Comunicação 28, 32, 33, 36, 39, 44, 59, 60, 62, 65, 108, 112, 123, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 152, 217, 241, 264, 295, 296, 314, 336, 337, 338, 343, 362, 363, 364

Conflitos socioambientais rurais 302, 303

Conservação ambiental 172

Constituição 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 19, 23, 71, 77, 94, 114, 118, 121, 128, 142, 143, 144, 147, 148, 151, 165, 166, 170, 174, 180, 194, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 203, 204, 206, 207, 210, 211, 212, 213, 214, 232, 237, 241, 259, 274, 296, 297, 300, 303, 305, 310, 332, 334, 344

Contabilidade Pública 46, 47, 48, 49, 50, 57, 58

Contaminación del aire 181, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 191, 192

Contemporaneidade 97, 98, 359, 360, 367

Controle 10, 20, 23, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 57, 65, 81, 100, 103, 105, 106, 107, 108, 110, 126, 127, 129, 130, 134, 140, 156, 194, 196, 197, 198, 199, 203, 204, 206, 207, 208, 209, 211, 213, 225, 264, 279, 280, 281, 282, 286, 291, 309, 327, 337, 345, 347, 363

Cooperativismo 122, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345

Cultura Política 203, 260

Custo no setor público 46, 48, 52, 53, 54, 55, 56

D

Dano moral 160, 161, 165, 166, 167, 168, 169, 170

Degradação 11, 172, 179

Deliberação 124, 151

Derechos colectivos 181, 188

Desafios epistemológicos 346, 350

Desempenho eleitoral 271, 273, 275, 278, 279, 280, 282, 283, 284, 286, 287, 289, 290, 292

Desenvolvimento Humano 41, 44, 88, 93, 239, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 255, 256, 257, 258, 288, 328, 331, 340

Desenvolvimento Local 154, 322, 323, 326, 327, 335

Documentos 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 105, 121, 122, 127, 131, 147, 158, 178, 225, 296, 303, 332, 353

E

Educação 41, 42, 54, 55, 70, 86, 87, 88, 91, 95, 97, 98, 99, 122, 136, 137, 146, 154, 155, 163, 164, 222, 239, 240, 244, 247, 257, 258, 283, 288, 322, 332, 333, 336, 337, 338, 341, 342, 343, 345, 349, 366

Envelhecimento 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 124, 136, 369

Estabilidade 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 28, 31, 115, 195

Estado 2, 3, 7, 9, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 33, 36, 37, 40, 41, 47, 49, 52, 61, 68, 73, 79, 81, 84, 88, 89, 101, 103, 107, 115, 116, 118, 121, 131, 132, 139, 140, 141, 142, 145, 151, 165, 166, 167, 172, 173, 175, 176, 177, 179, 183, 184, 192, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 203, 205, 206, 208, 209, 211, 213, 216, 219, 222, 224, 228, 229, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 239, 242, 246, 250, 252, 255, 256, 257, 258, 260, 261, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 275, 276, 279, 282, 286, 287, 290, 292, 298, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 310, 311, 313, 315, 316, 318, 319, 320, 321, 324, 325, 327, 359, 363, 365

Estado-consumidor 172, 173, 175, 179

Estado de Cosas Inconstitucional 228, 229, 234, 235, 236

Estados Constitucionales 228, 229, 230, 231, 236

F

Feminicídio 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72

Financiamento de campanha 271, 273, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 286, 287, 288, 289, 291, 292

Flexibilização 1, 3, 13, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 24

G

Gênero 63, 64, 65, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 79, 80, 82, 83, 151, 265, 280, 282, 286, 287, 292, 335, 346, 347, 348, 349, 350, 352, 354, 355, 356, 357

Geração de renda 113, 114, 116, 117, 120, 222, 240, 257, 323, 330

Gestão de documentos 26, 28, 35
Gestão pesqueira 346, 349, 350, 358
Gestão Social 123, 124, 125, 127, 128, 133, 136, 137
Gobernanza 228, 229, 231, 232, 233, 234, 235, 236
Gobierno 228, 231, 233, 235, 236
Governo 1, 3, 5, 8, 9, 11, 12, 32, 33, 39, 40, 65, 115, 116, 117, 121, 133, 134, 139, 140, 147, 151, 156, 157, 173, 175, 179, 180, 198, 199, 225, 231, 242, 243, 244, 247, 248, 257, 258, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 273, 275, 276, 287, 288, 290, 292, 306, 310, 317, 318, 319, 337, 357, 362, 363
Grupos vulneráveis 148, 149, 151
Guerra Fiscal 113, 114, 115, 117, 118, 121, 122

I

IDH 41, 239, 244, 245, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259
Imigração na União Europeia 100
impacto socioambiental 215, 225
Imparcialidade 210, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300
Incentivos fiscais 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 278
Indenização 15, 160, 161, 165, 166, 167, 168, 169
Iniquidade étnico-racial 63, 64, 70
Interseccionalidade 72, 79, 82

J

Jurisdição 194, 208, 211, 298

L

Legislación 181, 183
Legitimidade 29, 75, 198, 201, 215, 218, 219, 314
Licença Social para Operar 215, 216, 217, 218, 219, 220, 223, 224, 226, 227
Licitações públicas sustentáveis 172, 176
Limites 7, 15, 43, 98, 108, 194, 196, 211, 217, 225, 231, 274, 361, 362, 366

M

Magaldi 260, 265, 267, 268, 269, 270
Masculinidade 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85
Medio ambiente 181, 182, 183, 184, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 233
Minas Gerais 1, 26, 27, 30, 32, 33, 37, 38, 167, 170, 219, 220, 251, 256, 322, 323, 324, 325, 327
Mobilidade transnacional 100, 101, 102, 103, 107, 108, 110
Moçambique 359, 360, 361, 362, 363, 368

N

Nutrição 147, 148, 347

P

Políticas Públicas 10, 11, 21, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 60, 62, 63, 65, 68, 70, 80, 86, 98, 99, 121, 122, 123, 124, 126, 136, 137, 139, 140, 145, 147, 148, 149, 152, 155, 156, 159, 175, 191, 235, 236, 241, 246, 247, 248, 249, 251, 256, 257, 258, 259, 277, 303, 304, 317, 318, 320, 323, 330, 334, 337, 338, 341, 348, 355, 369

Políticas Sociais Efetivas 239

Princípio de prevenção 181, 182, 183, 188, 189

Processos de Participação 124

Projeto de Desenvolvimento Sustentável 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 312

R

Racismo 68, 72, 73, 77, 79, 80, 81, 82, 83

Rede de atendimento 39, 40, 41, 42, 44

Redes Sociais 129, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 300

Reforma agrária 150, 153, 302, 305, 306, 307, 309, 310, 311, 313, 314, 315, 317

Representação 74, 75, 76, 77, 82, 198, 260, 261, 262, 267, 269, 292, 313, 328, 331, 333, 334, 335, 337, 340, 341, 349, 362, 363

Resíduos sólidos 138, 139, 142, 143, 144, 145, 146, 178

Risco 26, 28, 39, 44, 78, 82, 116, 210, 215, 219, 223, 224, 226, 298

S

Securitização da imigração 100, 111

SEI-MG 26, 27

Sistemas de Gestão Eletrônica 26

Software 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38

Suspeição do Juiz 294, 298

Sustentabilidade 138, 146, 148, 175, 176, 178, 179, 191, 193, 215, 216, 217, 220, 223, 224, 225, 226, 231, 237, 305, 306, 320, 328, 329, 330, 331, 335, 337, 338, 340, 341, 342, 343, 347

T

Teatro africano 359, 368

Teatro moçambicano 359, 361, 364, 365, 366

Teoria da Escolha Pública 271, 273, 275, 282, 289, 290, 291, 292

Tradição 195, 202, 210, 269, 326, 327, 359, 360, 361, 366, 367

Tribunal Constitucional 228, 229, 230, 232, 233, 234, 237

V

Velhice 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99

Violência 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 106, 109, 224, 256, 257, 265, 312, 369

Violência contra a mulher 63, 64, 65, 68, 70, 80, 84

Vulnerabilidade 68, 78, 81, 131, 147, 148, 149, 151, 153, 155, 157, 215, 219, 225, 353

 **Atena**
Editora

2 0 2 0