

# AS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE 3

Elói Martins Senhoras  
(Organizador)



# AS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE 3

Elói Martins Senhoras  
(Organizador)



### **Editora Chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

### **Assistentes Editoriais**

Natalia Oliveira

Bruno Oliveira

Flávia Roberta Barão

### **Bibliotecário**

Maurício Amormino Júnior

### **Projeto Gráfico e Diagramação**

Natália Sandrini de Azevedo

Camila Alves de Cremona

Karine de Lima Wisniewski

Luiza Alves Batista

Maria Alice Pinheiro

### **Imagens da Capa**

Shutterstock

### **Edição de Arte**

Luiza Alves Batista

### **Revisão**

Os Autores

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena

Editora pelos autores.



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. 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.

A Atena Editora não se responsabiliza por eventuais mudanças ocorridas nos endereços convencionais ou eletrônicos citados nesta obra.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação.

### **Conselho Editorial**

#### **Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

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

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

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  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
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  
Profª Drª Carla Cristina Bauermann Brasil – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás  
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados  
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. Jael Soares Batista – Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
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  
Profª Drª Débora Luana Ribeiro Pessoa – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Douglas Siqueira de Almeida Chaves -Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
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  
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Helio Franklin Rodrigues de Almeida – Universidade Federal de Rondônia  
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco  
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Jefferson Thiago Souza – Universidade Estadual do Ceará  
Prof. Dr. Jesus Rodrigues Lemos – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Jônatas de França Barros – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas  
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Maria Tatiane Gonçalves Sá – Universidade do Estado do Pará  
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  
Prof. Dr. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados  
Profª Drª Regiane Luz Carvalho – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino  
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora  
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. Douglas Gonçalves da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Profª Drª Érica de Melo Azevedo – Instituto Federal do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará  
Profª Dra. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande

Profª Drª Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte  
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  
Profª Drª Priscila Tessmer Scaglioni – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

### **Linguística, Letras e Artes**

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Profª Drª Carolina Fernandes da Silva Mandaji – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará  
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 Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná  
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará  
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste  
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

### **Conselho Técnico Científico**

Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo  
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza  
Prof. Me. Adalto Moreira Braz – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba  
Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí  
Prof. Me. Alexsandro Teixeira Ribeiro – Centro Universitário Internacional  
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão  
Profª Ma. Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa  
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico  
Profª Drª Andrezza Miguel da Silva – Faculdade da Amazônia  
Profª Ma. Anelisa Mota Gregoleti – Universidade Estadual de Maringá  
Profª Ma. Anne Karynne da Silva Barbosa – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais  
Prof. Me. Armando Dias Duarte – Universidade Federal de Pernambuco  
Profª Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar  
Profª Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos  
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Ma. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo  
Profª Drª Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas  
Prof. Me. Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará  
Profª Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília

Profª Ma. Daniela Remião de Macedo – Universidade de Lisboa  
Profª Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco  
Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás  
Prof. Me. Edevaldo de Castro Monteiro – Embrapa Agrobiologia  
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases  
Prof. Me. Eduardo Henrique Ferreira – Faculdade Pitágoras de Londrina  
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil  
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita  
Prof. Me. Ernane Rosa Martins – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás  
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí  
Profª Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora  
Prof. Dr. Fabiano Lemos Pereira – Prefeitura Municipal de Macaé  
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas  
Profª Drª Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo  
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária  
Prof. Me. Givanildo de Oliveira Santos – Secretaria da Educação de Goiás  
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina  
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro  
Profª Ma. Isabelle Cerqueira Sousa – Universidade de Fortaleza  
Profª Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia  
Prof. Me. Javier Antonio Albornoz – University of Miami and Miami Dade College  
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará  
Prof. Dr. José Carlos da Silva Mendes – Instituto de Psicologia Cognitiva, Desenvolvimento Humano e Social  
Prof. Me. Jose Elyton Batista dos Santos – Universidade Federal de Sergipe  
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay  
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco  
Profª Drª Juliana Santana de Curcio – Universidade Federal de Goiás  
Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA  
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis  
Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR  
Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará  
Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ  
Profª Drª Livia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe  
Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados  
Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná  
Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos  
Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior

Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo

Profª Ma. Maria Elanny Damasceno Silva – Universidade Federal do Ceará

Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco

Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal

Prof. Me. Robson Lucas Soares da Silva – Universidade Federal da Paraíba

Prof. Me. Sebastião André Barbosa Junior – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Profª Ma. Silene Ribeiro Miranda Barbosa – Consultoria Brasileira de Ensino, Pesquisa e Extensão

Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo

Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Faculdade Regional Jaguaribana

Profª Ma. Thatianny Jasmine Castro Martins de Carvalho – Universidade Federal do Piauí

Prof. Me. Tiago Silvio Dedoné – Colégio ECEL Positivo

Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista



**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira  
**Bibliotecário** Maurício Amormino Júnior  
**Diagramação:** Luiza Alves Batista  
**Correção:** Emely Guarez  
**Edição de Arte:** Luiza Alves Batista  
**Revisão:** Os Autores  
**Organizador:** Elói Martins Senhoras

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

P769 As políticas públicas frente a transformação da sociedade 3  
[recurso eletrônico] / Organizador Elói Martins  
Senhoras. – Ponta Grossa, PR: Atena, 2020.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader.

Modo de acesso: World Wide Web.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5706-448-1

DOI 10.22533/at.ed.481202909

1. Brasil – Política e governo. 2. Políticas públicas –  
Brasil. 3. Sociedade. I. Senhoras, Elói Martins.

CDD 320.981

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

**Atena Editora**

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

A realidade das políticas públicas tem se tornando claramente complexas em função do número crescente de temáticas que, não apenas o Estado, mas a própria Sociedade Civil, passa a lidar no dia-a-dia no interesse da *res pública*, o que torna este campo de estudos particularmente rico na conformação de agendas de pesquisas e na projeção de análise descritivas e prescritivas com base em diferenciados paradigmas ideológicos.

Tomando como objeto central de pesquisa a realidade empírica das políticas públicas no Brasil, a presente obra se apresenta como um trabalho coletivo desenvolvido com várias mãos e em colaboração intelectual em distintas partes do país, resultando assim em uma peça investigativa que suscita um olhar plural por meio da combinação de distintos recortes teórico-metodológicos.

Fruto de um trabalho coletivo de 36 pesquisadoras e 18 pesquisadores oriundos de Instituições de Ensino Superior público e privadas, bem como de Instituições da Administração Pública, a presente obra apresenta o resultado de pesquisas desenvolvidas de modo colaborativo em 13 estados, refletindo assim sobre as políticas públicas em todas as cinco macrorregiões brasileiras.

Escrito por meio de uma linguagem simples e acessível a um amplo público, o presente livro fundamenta sua narrativa discursiva a partir da combinação de um conjunto de análises sobre a realidade das políticas públicas no Brasil em diferentes áreas temáticas, a qual se manifesta empiricamente em distintas escalas de espacialização ou mesmo de periodização no tempo.

O livro “As Políticas Públicas frente à Transformação da Sociedade 3” apresenta uma visão maximalista sobre as políticas públicas no Brasil a partir de uma leitura plural que se fundamenta em três eixos temáticos, sendo eles, respectivamente relacionadas a Administração Pública, Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*), e Políticas Urbanas, Rurais, Fronteiriças e de Planejamento Territorial.

No primeiro eixo temático, 4 agendas de estudos sobre a Administração Pública são apresentadas por meio de discussões relacionadas às políticas públicas que valorizam a teoria do capital humano na gestão da inovação no setor público, mecanismos de controle social na Administração Pública, monitoramento e avaliação na gestão pública, bem como os processos motivacionais de agenda *setting*.

No segundo eixo temático, 6 capítulos exploram o sistema de proteção social e o mutagênico Estado de Bem Estar Social no Brasil, por meio de uma série de discussões que versam sobre desigualdade de renda no país, Sistema Único de Assistência Social, previdência, bem como temas de crescente abertura não estatal a atores de Economia Solidária e a Organizações da Sociedade Civil.

No terceiro eixo temático, os 9 capítulos finais do livro são apresentados por meio de discussões que versam sobre as políticas públicas de turismo, habitação e cultura na periferia, bem como políticas específicas que incidem nas fronteiras ou no contexto rural relacionadas à agricultura familiar, extensão rural e à participação de instituições como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Com base nos 19 capítulos apresentados nesta obra, por meio de uma lógica discursiva de gradação crescente nas temáticas abordadas, a pluralidade de pensamento se manifestou como uma peça chave para abordar distintas realidades temáticas das políticas públicas no tempo e no espaço, com base em *expertises* específicas dos pesquisadores envolvidos e em recortes teórico-metodológicos variados que valorizam a riqueza deste campo de estudos. Sejam todos bem vindos ao campo das políticas públicas. Excelente leitura!

. Elói Martins Senhoras

## SUMÁRIO

### **CAPÍTULO 1..... 1**

#### **O FATOR HUMANO COMO ELEMENTO IMPRESCINDÍVEL PARA A GESTÃO DA INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Geralda Genuina da Fonseca

Ruy Alves Rodrigues Pinheiro

Júnior Cleber Alves Paiva

Mariana Silveira de Oliveira

Rafael Luis da Silva

**DOI 10.22533/at.ed.4812029091**

### **CAPÍTULO 2..... 13**

#### **MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: EXPERIÊNCIA DO PROJETO PRÓ-SEMIÁRIDO NA BAHIA**

Carla Silva Ferreira

**DOI 10.22533/at.ed.4812029092**

### **CAPÍTULO 3..... 23**

#### **CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA: ESTUDO COM SUPORTE EM UM CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA**

Gislan Santos Sampaio

Jacqueline Cunha da Serra Freire

Fabiana Pinto de Almeida Bizarria

**DOI 10.22533/at.ed.4812029093**

### **CAPÍTULO 4..... 34**

#### **MOTIVAÇÕES PELAS QUAIS UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DEVA SE INTERESSAR PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS PROTETIVAS DA INTEGRIDADE FÍSICA E PSÍQUICA DOS ANIMAIS**

Nilsen Aparecida Vieira Marcondes

**DOI 10.22533/at.ed.4812029094**

### **CAPÍTULO 5..... 52**

#### **O DEBATE SOBRE A DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL: A CONTROVÉRSIA DOS ANOS 70 E A CONVERGÊNCIA NOS ANOS 90**

Rodrigo Mendes Gandra

**DOI 10.22533/at.ed.4812029095**

### **CAPÍTULO 6..... 73**

#### **QUESTÃO SOCIAL, POLÍTICAS SOCIAIS E A CENTRALIDADE NA FAMÍLIA COMO PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

Lúcia Helena Dantas Martins

Ariele França de Melo

Andressa Sonja Pereira de Castro

Jéssica Katariny Oliveira da Silva

Emanuelle Monaliza de Sousa Gomes

Maria Tereza Martins de Souza

Leane Taise da Mota  
Letícia Karoline Brito Medeiros Dantas  
Felippe Silva dos Santos  
Thássila Tamires Batista Alves  
Shirlany Sayonara França Bezerra  
Luana Maria Miranda de Moura Silva

**DOI 10.22533/at.ed.4812029096**

**CAPÍTULO 7..... 85**

**O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E A PERSPECTIVA DO TRABALHO INTERDISCIPLINAR**

Gissele Carraro  
Jane Cruz Prates  
Solange Emilene Berwig

**DOI 10.22533/at.ed.4812029097**

**CAPÍTULO 8..... 98**

**PERSPECTIVAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL: ENTRE A PREVIDÊNCIA OBRIGATORIA E A PREVIDÊNCIA VOLUNTÁRIA**

Cleci Maria Dartora  
Wilson Itamar Godoy

**DOI 10.22533/at.ed.4812029098**

**CAPÍTULO 9..... 111**

**PROJETO OSC LEGAL: ADEQUAÇÃO LEGAL E CAPACITAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Edna Alves Muniz  
Ana Laura Lavor de Castro

**DOI 10.22533/at.ed.4812029099**

**CAPÍTULO 10..... 120**

**POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: SOB O PÊNDELO DA SUPERACÃO OU MANUTENÇÃO DO SISTEMA?**

Caroline Goerk  
Fábio Jardel Gaviraghi  
Gleny Terezinha Duro Guimarães

**DOI 10.22533/at.ed.48120290910**

**CAPÍTULO 11..... 132**

**A ROTA DAS EMOÇÕES NO CONTEXTO TURÍSTICO DO ESTADO DO PIAUÍ/ BRASIL**

Simone Cristina Putick  
Marcos Aurélio Tarlombani da Silveira  
Luzia Neide Coriolano  
Milton Augusto Pascotto Maniane  
Maria Majaci da Silva

**DOI 10.22533/at.ed.48120290911**

<b>CAPÍTULO 12.....</b>	<b>145</b>
IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO PARA AS CIDADES	
Maria Laís Alves de Araujo	
Francisco Lucas de Lima Fontes	
Amanda Virgínia Lima do Nascimento	
<b>DOI 10.22533/at.ed.48120290912</b>	
<b>CAPÍTULO 13.....</b>	<b>156</b>
POLÍTICAS CULTURAIS PARA AS PERIFERIAS – ESTUDO DE CASO “A BATALHA DOS BARBEIROS”	
Veronica Diaz Rocha	
Newton Augusto Cardoso de Oliveira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.48120290913</b>	
<b>CAPÍTULO 14.....</b>	<b>171</b>
A CONTRIBUIÇÃO DA EMBRAPA AMAZÔNIA OCIDENTAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS	
Joanne Régis Costa	
<b>DOI 10.22533/at.ed.48120290914</b>	
<b>CAPÍTULO 15.....</b>	<b>182</b>
INCLUSÃO PRODUTIVA: UM OLHAR SOBRE A EXTENSÃO RURAL NO PROGRAMA DO BIODIESEL NO PIAUÍ	
Maria Elza Soares da Silva	
Cristiane Lopes Carneiro d’Albuquerque	
Luzineide Fernandes de Carvalho	
Boanerges Siqueira d’Albuquerque Junior	
<b>DOI 10.22533/at.ed.48120290915</b>	
<b>CAPÍTULO 16.....</b>	<b>194</b>
O ZONEAMENTO AGROECOLÓGICO DA CANA-DE-AÇÚCAR EM GOIÁS NO CONTEXTO DOS SEUS OBJETIVOS DE SUSTENTABILIDADE: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE	
André Luiz Miranda Silva Zopelari	
<b>DOI 10.22533/at.ed.48120290916</b>	
<b>CAPÍTULO 17.....</b>	<b>209</b>
POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO EM MUNICÍPIOS DE FRONTEIRA INTERNACIONAL: UM OLHAR PARA A REGIÃO FUNCIONAL 7/RS	
Edemar Rotta	
Neusa Rossini	
<b>DOI 10.22533/at.ed.48120290917</b>	
<b>CAPÍTULO 18.....</b>	<b>223</b>
MEDIAÇÃO FAMILIAR NA FRONTEIRA BRASIL – BOLÍVIA: UM INSTRUMENTO POSSÍVEL DE COOPERAÇÃO MÚTUA	
Noemi Correa de Oliveira Feitosa	
Elisa Pinheiro de Freitas	
<b>DOI 10.22533/at.ed.48120290918</b>	

<b>CAPÍTULO 19.....</b>	<b>235</b>
A JUDICIALIZAÇÃO DE REGISTROS TARDIOS DE NASCIMENTO NA COMARCA DE CORUMBÁ/MS	
Adauto Ajala Dourado	
Luiza Vieira Sá de Figueiredo	
DOI 10.22533/at.ed.48120290919	
<b>SOBRE O ORGANIZADOR.....</b>	<b>251</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO.....</b>	<b>252</b>

# CAPÍTULO 1

## O FATOR HUMANO COMO ELEMENTO IMPRESCINDÍVEL PARA A GESTÃO DA INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Data de aceite: 01/10/2020*

*Data de submissão: 03/07/2020*

### **Geralda Genuina da Fonseca**

Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril  
do Estado de Rondônia – IDARON  
<https://bit.ly/2BQ6WfM>

### **Ruy Alves Rodrigues Pinheiro**

Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril  
do Estado de Rondônia - IDARON  
Porto Velho – Rondônia  
<https://bit.ly/3dO4sMe>

### **Júnior Cleber Alves Paiva**

Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril  
do Estado de Rondônia – IDARON  
Porto Velho – Rondônia  
<https://bit.ly/31sdoV4>

### **Mariana Silveira de Oliveira**

Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril  
do Estado de Rondônia – IDARON  
<https://bit.ly/2YSUchk>

### **Rafael Luis da Silva**

Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril  
do Estado de Rondônia - IDARON  
Porto Velho – Rondônia  
<https://bit.ly/2UTQRMK>

**RESUMO:** Este artigo aborda o tema da gestão da inovação na administração pública, centrado no fator humano como item imprescindível para a gestão da inovação na administração pública. O problema da pesquisa é como resolver o descontentamento de grande parcela da

sociedade quanto ao serviço que é oferecido pelo estado brasileiro e como encontrar mecanismos que resultem em propostas que venham melhorar o serviço oferecido ao público em geral. A Hipótese da pesquisa é que toda e qualquer tentativa de inovação na administração pública passa necessariamente na capacidade humana de renovar-se constantemente, e, para isso, é necessário a presença de um gestor comprometido com a inovação e capaz de influenciar seus colaboradores, desejosos de inovação. A justificativa dessa pesquisa se dá pelo fato de que, conforme o art.37 da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública tem como objetivo oferecer serviços públicos, com eficiência. A eficiência é um dos seus princípios basilares e deve ser seguida em todas as situações em que se fizer presente. O objetivo geral é identificar as práticas de gestão relacionadas ao fator humano como forma de inovar a administração pública, e, os específicos, analisar as práticas de gestão centradas no gestor; identificar capacidades técnicas e humanas a serem aprimoradas; estimular e renovar novas lideranças. A metodologia usada foi a pesquisa bibliográfica que se reveste de caráter bibliográfico por ser feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos. Os indicativos dos principais autores estudados apontam para uma maior atenção no gestor e na sua capacidade de aglutinar pessoas interessadas em resultados positivos eficientes e eficazes no serviço público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração pública, Gestão pública, Inovação Gestor.



# THE HUMAN FACTOR AS AN IMPRESSIVE ELEMENT FOR THE MANAGEMENT OF INNOVATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

**ABSTRACT:** This article addresses the theme of innovation management in public administration, centered on the human factor as an essential item for innovation management in public administration. The research problem is how to resolve the discontent of a large part of society regarding the service that is offered by the Brazilian state and how to find mechanisms that result in proposals that will improve the service offered to the general public. The Hypothesis of the research is that any and every attempt at innovation in public administration necessarily involves the human capacity to constantly renew itself, and, for this, it is necessary the presence of a manager committed to innovation and capable of influencing his collaborators, willing of innovation. The justification for this research is given by the fact that, according to article 37 of the 1988 Federal Constitution, the Public Administration aims to offer public services efficiently. Efficiency is one of its basic principles and must be followed in all situations where it is present. The general objective is to identify the management practices related to the human factor as a way to innovate public administration, and, the specific ones, to analyze the management practices centered on the manager; identify technical and human capabilities to be improved; stimulate and renew new leaderships. The methodology used was bibliographic research, which is of bibliographic character because it is based on the survey of theoretical references already analyzed and published by written and electronic means. The indications of the main authors studied point to greater attention on the manager and on his ability to bring together people interested in efficient and effective positive results in the service public.

**KEYWORDS:** Public administration, Public Management, Innovation, Manager.

## 1 | INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira tem sido objeto de discussão desde a proclamação da República por todos os que fazem parte da administração e por aqueles que se beneficiam dela, enquanto público.

Após algumas leituras e reflexões sobre esse problema, direcionamos nossos esforços para o tema da gestão da inovação na administração pública.

Notamos que, embora a gestão da inovação tenha direcionado seus esforços no que diz respeito aos aspectos tecnológicos na produção e oferecimento dos serviços públicos, não ocorreu alteração substancial na relação entre o funcionário público e o público em geral.

Diante desse impasse, sentimos a necessidade de delimitar essa pesquisa no fator humano como elemento imprescindível para a gestão da inovação na administração pública brasileira, na atualidade.

O gestor público foi o foco principal dessa pesquisa, pois, é o elemento primordial para que a parcela da população brasileira possa sentir-se respeitada no seu direito de ser atendida com eficiência e eficácia, sempre que requisitar.

O objetivo geral foi identificar as práticas de gestão relacionadas ao fator humano

como forma de inovar a administração pública e os objetivos específicos foram analisar as práticas de gestão centradas no gestor, identificar capacidades técnicas e humanas a serem aprimoradas, estimular e renovar novas lideranças.

Essa pesquisa se justificou pelo fato de o serviço público dever, de acordo com o art.37 da Constituição Federal de 1988, ser oferecido com eficiência, em todas as situações em que se fizer presente.

As questões que nos impulsionaram para a realização dessa pesquisa foram: Por que o serviço público não é tido de boa qualidade por parte do público? Como mudar essa situação? Que propostas podem contribuir para uma mudança qualitativa no serviço público? A figura de um gestor com liderança entre os seus pares é fator de mudança que tanto se almeja? Que características deve ter esse gestor?

## **2 | METODOLOGIA**

Para a presente pesquisa, fizemos uso da pesquisa bibliográfica que, segundo Fonseca (2002), se reveste de caráter bibliográfico por ser feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites.

Isso tudo auxiliou no entendimento mais aprofundado a respeito do significado dos conceitos: gestão, inovação, gestão da inovação, gestor, líder, que se tornaram essenciais para o desenvolvimento da pesquisa e da construção do artigo científico.

Feita a consulta e a escolha dos textos base, em um momento inicial, partiu-se para a leitura e fichamento dos textos selecionados. Depois, organizamos a pesquisa por uma sequência que nos facilitasse o produto final que é o artigo: gestão, inovação, gestão da inovação, gestor, líder, capital humano, propostas para um atendimento rápido e eficaz, na administração pública.

Os dados obtidos foram trabalhados sob uma perspectiva qualitativa, numa postura crítica e interpretativa. Para tanto, utilizamos o método dedutivo que nos conduziu de uma premissa geral para uma particular, considerando que o foco condutor da nossa pesquisa está no fato de se um gestor líder pode implementar inovações no ambiente de trabalho de forma a produzir resultados positivos.

## **3 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **3.1 A importância da inteligência emocional como capital humano na formação do gestor líder, na gestão da inovação**

Bento (2006), em artigo intitulado “A importância do capital humano dentro das organizações”, tratando desse tema, na evolução das organizações, relata que “ (...) os cargos são previamente definidos e as funções específicas, delimitando a esfera de competência e responsabilidade de cada funcionário”, dessa forma, o indivíduo “passa

a ter seu trabalho definido de maneira clara e precisa”. Assim, a distribuição de cada funcionário visava “apenas os cargos e funções, nunca as pessoas.”

Com o tempo, houve uma maior conscientização por parte das organizações, observando a necessidade de mudança, na relação organização/funcionário.

Nesse contexto, de acordo com Chiavenato (2003), “Falar de gestão de pessoas é falar de gente, do componente humano das organizações, de cultura e mentalidade, de inteligência, de energia e vitalidade, ação e proação.”

Isso nos faz pensar que a ideia de constituição de um gestor líder ocorre diante da necessidade de se valorizar o chamado capital humano, que é entendido como sendo o conjunto de conhecimento, habilidades e atitudes, que, bem trabalhado, produz valor econômico e social, para as empresas e as pessoas.

Mas, como é sabido, não se nasce gestor nato e, menos ainda, um gestor líder. Tudo isso é aprendido socialmente por meio de um grande esforço individual e coletivo. Para que um gestor líder seja bem sucedido é necessário, também, que tenha habilidades que caracterizam o que se denomina inteligência emocional e inteligência social.

Goleman, em seu livro *Trabalhando com a Inteligência Emocional* (2001), afirma que a aludida inteligência é a “capacidade de identificar os nossos próprios sentimentos e os dos outros, de nos motivarmos e de gerir bem as emoções dentro de nós e nos nossos relacionamentos.” De acordo com o psicólogo estadunidense, são cinco as habilidades que caracterizam a inteligência emocional: Autoconhecimento emocional, Controle emocional, Automotivação, Reconhecimento das emoções em outras pessoas, Relacionamentos interpessoais.

Contudo, Goleman desenvolveu também o conceito de inteligência social, no livro de mesmo nome. Para ele, se a inteligência emocional está centrada na pessoa em si, a inteligência social está centrada no outro. Logo, duas características se sobressaem: a empatia e a interação.

Um gestor líder sabe que essas habilidades são necessárias para se conseguir atingir objetivos importantes, na vida, como o sucesso pessoal e profissional.

### **3.2 Conceitos básicos: administração, gestão, inovação, liderança**

Como apoio teórico para nosso propósito, buscamos fontes que pudessem esclarecer conceitos básicos na administração pública como gestão e inovação. Vimos que gestão implica na capacidade humana de gerenciar uma instituição, uma empresa. Por outro lado, nos certificamos que inovação compreende um processo que acontece continuamente, dentro de uma empresa ou administração pública, com o objetivo de criar caminhos ou estratégias diferentes, aos habituais meios. Assim sendo, gestão é gerenciamento, administração, enquanto que inovação é inventar ideias, processos, ferramentas ou serviços.

Conhecer bem esses dois conceitos nos direcionou para um terceiro que nos pareceu ser uma espécie de resultado da união desses dois primeiros, que é o conceito de gestor, principal ator desse processo, denominado gestão da inovação.

### **3.3 A gestão como ação para uma administração pública eficiente e eficaz**

Os conceitos de eficiência e eficácia são muito usados como indicadores de desempenho tanto em administração como em economia. A eficiência diz respeito à melhor utilização dos recursos para atingir um objetivo, já a eficácia é resposta ou conclusão satisfatória ocasionada pela tempestividade no cumprimento dos requisitos estabelecidos para o pleno atendimento a uma ou mais necessidades. Vale lembrar que, após a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a eficiência tornou-se princípio constitucional da administração pública.

A administração de uma empresa pública ou privada deve estar sempre em renovação, atualização, em conformidade com as novidades no campo do conhecimento bem como no campo tecnológico.

Para Idalberto Chiavenato (2003), administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos.

Lima (2009) afirma que “Uma gestão com qualidade tem capacidade para fazer bem feito e em tempo oportuno, o que deve ser feito.” Ela tem um sentido maior que administrar, pois, se refere à utilização de técnicas contemporâneas como empreendedorismo e eficiência, oriundas da iniciativa privada para a pública. Ou seja, a Gestão Pública corresponde a modelos de gestão privados aplicados ao setor público com concepção gerencial, político-administrativo, participação, autonomia e de responsabilidade. Visão que posta o gestor como superior ao administrador.

Concordando com a ideia de que gestão é a “utilização de práticas novas na administração do setor público”, acreditamos que sendo bem sucedida, possa ser implementada como uma ação que auxilie a administração pública a alcançar suas metas em eficiência e eficácia.

### **3.4 Inovação como mudança de atitude planejada e continuada na administração pública**

Se a ideia de gestão indica práticas novas na administração pública, espera-se que essa seja inovadora. Para Baracchini (2002), segundo concepção das gestões públicas, inovação pode ser entendida como um processo que acontece continuamente.

Brandão (2012) indica que importantes oportunidades para a inovação em gestão pública têm origem nas crises ou ocorrem em resposta a ameaças prestes a ocorrer.

Utilizando-se da pesquisa bibliográfica como recurso metodológico, a partir da análise pormenorizada de materiais já publicados na literatura e artigos científicos online, encontramos subsídios que detectam inovações que servem de modelo para uma mudança

de atitude planejada e continuada na administração pública, na figura do gestor.

### **3.5 Gestor como ator principal de uma gestão de inovação na administração pública**

O gestor é o principal agente capaz de implementar a gestão da inovação dentro de uma empresa ou de uma administração pública. Quando um agente se compromete com essa ideia, ele se torna um líder para os seus comandados e colaboradores.

Segundo Borges, do IGC Educação, são 7 as qualidades de um gestor que seja, de fato, um líder. Antes de tudo, deve saber ouvir, saber delegar, investir em aprendizagem contínua, conhecer a sua equipe, ser flexível, promover a inovação e ter paixão pelo que faz.

O Grupo Meta, por sua vez, relaciona 8 qualidades principais de um bom gestor: Conseguir se automotivar, ser proativo com o trabalho e com o aprendizado, liderar, ser capaz de dar e receber feedbacks, ter maturidade profissional, gerenciar conflitos, controlar processos e pessoas e ser um bom planejador, objetivo e estrategista.

Todavia, não basta o gestor possuir qualidades de um grande líder, necessário se faz que essas qualidades sejam percebidas pelos seus comandados e apoiadores, colaboradores. É preciso que essas pessoas percebam isso no seu líder.

Ricardo M. Barbosa, da Catho, enfatiza outras duas interessantes: paixão por aquilo que se faz e capacidade de resiliência.

Um texto bastante importante para nosso projeto foi encontrado no blog soufgv.com.br, com o artigo: “Liderança nas organizações: 10 habilidades de gestores bem-sucedidos”, nele encontramos as mesmas qualidades, características, apontadas nas fontes já citadas. No entanto, esse texto chama essas qualidades, características, de habilidades. O que nos leva a refletir que um bom gestor deve ser hábil naquilo que se propõe fazer.

O gestor deve propor realizar, para fazer a diferença, no seu ambiente de trabalho, algo inovador, diferente do que já tenha sido feito antes.

Portanto, inovação não é apenas invenção, pois, não basta fazer diferente, é preciso que a invenção gere resultados novos, competitivos, rompe com as práticas já existentes.

Inovação é o uso renovado de uma ideia, que possa não ser nova, mas, que traga um resultado novo, expressivo, tanto para a empresa quanto para os funcionários, os clientes e a sociedade em geral.

Por fim a gestão da inovação é um processo que se caracteriza por um ato contínuo, permanente, só se realiza se houver conscientização e participação de todos os envolvidos, numa ideia posta em prática, num trabalho em equipe, objetivando resultados positivos, úteis para a empresa, os funcionários, os clientes, a sociedade, em geral.

### **3.6 Uma hipotética gestão da inovação centrada no gestor líder**

Considerando que esse artigo foi originado a partir de uma pesquisa bibliográfica sobre o que já foi escrito a respeito da administração pública centrada na gestão da

inovação, buscamos nos ater na figura de um possível gestor líder.

Sabendo que a inovações ainda se dar no âmbito da formação profissional do servidor por meio de cursos de atualização referentes às novidades tecnológicas, que se propõem facilitar a produção e qualidade do que é feito no serviço público.

Todas essas inovações, no entanto, não produziram o efeito tão esperado e desejado que é o da satisfação por parte da sociedade no recebimento dos serviços que são oferecidos e, por isso mesmo, as reclamações continuam tão intensas, agora, quanto em tempos passados.

Sendo esse artigo fruto de uma reflexão sobre esse fato, propomos mencionar, aqui, uma possível análise e interpretação de uma gestão da inovação centrada no gestor líder.

Convém mencionar que essa análise será feita a partir dos dados encontrados na pesquisa e citados nesse artigo, numa situação hipotética.

Tomemos como situação possível um servidor público que foi designado para administrar um posto de saúde numa área carente da cidade em que ele mora e trabalha.

São muitos os problemas que o novo administrador encontrou e terá de dar soluções imediatas para que as queixas da população sejam, pelo menos, minimizadas. Será possível oferecer soluções diante de um quadro tão precário como esse que o novo administrador encontrou?

**Fato:** Um posto de saúde, em um bairro pobre de uma cidade também pobre, que atende os moradores de bairros carentes em seu entorno.

**Situação:** O Posto de Saúde tem os seguintes funcionários: um para serviços gerais, dois para atendimento ao público, uma enfermeira, um médico clínico, um guarda. Sua farmácia quase não possui os medicamentos que são indicados pelo médico.

**Clientela:** pobres e classe média baixa. 100 pessoas vão ao postinho, todos os dias e muitas não são atendidas.

O novo diretor do Posto de Saúde, aqui, chamado de Pedro Paulo, tem um grande objetivo: colocar ordem na casa e melhorar o atendimento à comunidade. Tomando por base que ele seja um gestor líder e possui as características citadas nesse artigo, qual deve ser seu comportamento, diante dessa realidade?

### **3.7 Procedimentos iniciais de uma gestão da inovação do gestor líder**

**Planejamento:** Elaborar ações específicas para discutir com cada responsável dos diversos setores do Posto de Saúde – o atendimento médico, a enfermaria, a segurança, a limpeza do posto, a clientela;

**Ações práticas:** Depois de discutidas com cada um dos responsáveis, acompanhar a aplicação das ações propostas e verificar o que deu certo e o que deu errado, na implementação das medidas.

**Atitudes:** Manter uma postura sempre positiva diante das dificuldades encontradas no ambiente de trabalho, propondo aos demais que apresentem argumentos proativos para

os problemas cotidianos. Para isso, abrir um canal de comunicação com os responsáveis de cada setor, inclusive com a clientela, que deve ser a maior interessada no bom funcionamento do Posto de Saúde.

**Canal de Comunicação:** Aproveitar todos os meios possíveis para uma comunicação ativa entre todos os envolvidos nesse contexto. Do Quadro de Avisos afixado na parede até os grupos das redes sociais, de acesso fácil e rápido, via celular.

**Reuniões com a comunidade:** Promover uma reunião, ao fim de cada semestre com a comunidade, para troca de experiências e falar sobre o que vem sendo feito, buscando soluções conjuntas para problemas já conhecidos por todos.

### 3.8 Análise e interpretação

O nosso gestor líder, hipotético, Pedro Paulo, tomou atitudes que, possivelmente, poderão resultar em soluções para os problemas que se apresentavam no momento em que ele chegou para administrar o Posto de Saúde.

Qual foi o diferencial apresentado pelo Pedro Paulo? As características próprias de um gestor líder que o diferencia de qualquer outro gestor comum.

Pedro Paulo não se apresentou apenas como um administrador competente, mas, como um gestor de elevado senso de liderança que, sabedor de que estava diante de problemas alarmantes, não se deixou envolver pelo sentimento de quem estava ali só para abrir e fechar um posto de saúde, diariamente.

Suas atitudes denotam que ele possui algumas características de um gestor líder. Essas características, também consideradas habilidades, foram citadas acima. A partir delas, faremos uma breve análise do comportamento do Pedro Paulo e interpretaremos como suas ações vão ao encontro da ideia de que um gestor líder é fundamental para o bom funcionamento dos serviços públicos prestados à comunidade na qual se encontra e para qual deve se esforçar e dar o melhor de si.

Em relação ao seu Planejamento – Para ter se preocupado em elaborar um plano de ação para suas atividades iniciais, com cada setor, especificamente, no Posto de saúde, Pedro Paulo demonstrou ser possuidor das seguintes características: querer conhecer melhor a sua equipe, ser flexível, ser capaz de dar e receber feedbacks, ter maturidade profissional e ser um bom planejador, objetivo e estrategista.

Quanto às suas ações práticas – Esse procedimento é fruto de um gestor líder nato, pois, demonstra que o mesmo detém características como, antes de tudo, dever saber ouvir, saber delegar, investir em aprendizagem contínua, promover a inovação e ter paixão pelo que faz.

Sobre suas atitudes – Ter atitude não é simplesmente ser capaz de atropelar as tarefas cotidianas e alheias. Pelo contrário, é saber agir com bastante sobriedade, calma. Para isso se sobressaem características como conseguir se automotivar, ser proativo com o trabalho e com o aprendizado, saber liderar, gerenciar conflitos, gerir processos e pessoas.

Sobre o Canal de Comunicação – Pedro Paulo, como um gestor líder, deve ter percebido que um dos maiores entraves para o bom desenvolvimento dos serviços públicos está na falta de comunicação entre as pessoas envolvidas nas tarefas ou numa comunicação truncada, desleixada, descompromissada. Para resolver essa questão, nada melhor do que abrir canais de comunicação que possam manter todos em constante e permanente atenção ao que se diz e ao que se faz. Nesse sentido, um gestor líder possui características tais como ter autoconhecimento, ser um exemplo para os seus colaboradores, ser defensor e atuar a favor da proatividade, ser um incansável usuário da comunicação, ter respeito pela equipe, saber gerir o seu tempo e dos demais.

Reuniões com a comunidade – Um gestor líder sabe que se a aprovação do seu trabalho e da sua equipe passa, necessariamente, pelo crivo da comunidade, nada melhor do que acompanhar de perto, o sentimento da comunidade em relação aos serviços que estão sendo repassados para ela. Pedro Paulo, diante dessa constatação, não se fez de rogado, tratou logo de pôr em prática suas características de gestor líder no relacionamento com a clientela externa. Para isso, pôs em prática suas habilidades em anunciar um calendário de reuniões semestrais com a comunidade, apresentar relatórios das coisas que estavam sendo desenvolvidas, propor, sugerir e solicitar e ouvir as reivindicações da comunidade quanto às suas necessidades mais urgentes.

O serviço público que é oferecido à comunidade pode ser de maior e melhor qualidade, desde que todos se conscientizem de que são responsáveis por um bem público. E, como tal, devem se responsabilizar por cada ação feita e pelos resultados positivos ou negativos advindos dessas mesmas ações.

O gestor líder não é o único e nem o maior responsável por tudo que acontece numa repartição pública, mas, sem dúvida, pode se tornar um item imprescindível na solução de problemas possíveis de serem resolvidos quando se há interesse entre aqueles que estão diretamente envolvidos nesse contexto.

Claro está que o gestor líder não é uma pessoa incomum, pelo contrário, é uma pessoa que desenvolveu habilidades que podem ser encontradas em qualquer outro ser humano. Todavia, requer por parte desse ser humano muita perspicácia, determinação, humildade, serenidade, desejo, vontade de colaborar com o próximo, firmeza de caráter e um sentimento nobre pela eficiência e eficácia em tudo que faz.

A história de Pedro Paulo é fictícia, mas, bem que poderia ser verdadeira, real. Há inúmeros servidores públicos, como Pedro Paulo, dispostos a oferecer o seu melhor. E, dessa forma, contribuir para a diminuição dos reclamos da população quanto aos serviços que recebe.



## 4 | CONCLUSÕES

Essas reflexões sobre a constituição de um gestor com formação de liderança nos anima dizer que é fundamental, para a solução dos problemas que vêm se acumulando através dos tempos quanto ao que é produzido como serviço público e o que é ofertado ao público em geral, a urgente inovação na administração pública que tenha foco numa gestão pública alinhada a esse pensamento.

Os responsáveis diretos pela administração pública, antenados ao seu tempo, sempre empreendem esforços na melhoria dos serviços públicos quanto aos aspectos instrumentais, materiais, tecnológicos. E não só isso. Também há grandes investimentos no oferecimento de cursos de atualização para os servidores melhorarem seu desempenho e sua relação com o público em geral que é quem irá se servir desses serviços.

Todavia, a experiência tem mostrado a todos nós, que fazemos parte tanto da administração pública quanto da parcela da população que necessita e procura por esses serviços, que há um vácuo na relação entre o servidor público e a sociedade.

Tomando a história fictícia de Pedro Paulo, teceremos alguns itens elencados no nosso projeto de pesquisa.

Com relação à hipótese de que “toda e qualquer tentativa de inovação na administração pública passa necessariamente na capacidade humana de renovar-se constantemente, e, para isso, é necessário a presença de um gestor comprometido com a inovação e capaz de influenciar seus colaboradores, desejosos de inovação”, Pedro Paulo demonstrou que essa hipótese é verdadeira, pois, como gestor líder conseguiu repassar para seus colaboradores que a união faz a força e que todos os envolvidos no processo são corresponsáveis pelo resultado final do trabalho que está sendo realizado, seja ele positivo ou negativo.

Quanto ao objetivo geral que foi “identificar as práticas de gestão relacionadas ao fator humano como forma de inovar a administração pública”, o mesmo foi alcançado porque Pedro Paulo denotou ser um gestor líder com todas as características apropriadas, e consciente do seu papel de gestor comprometido com a inovação dentro da administração pública, e em relação aos objetivos específicos que foram “ analisar as práticas de gestão centradas no gestor; identificar capacidades técnicas e humanas a serem aprimoradas; estimular e renovar novas lideranças”, traçados no projeto de pesquisa, podemos constatar que foram atingidos por meio da ação conjunta empreendida pelo Pedro Paulo, sua equipe de trabalho e a comunidade.

O problema da pesquisa apresentado foi “como resolver o descontentamento de grande parcela da sociedade quanto ao serviço que é oferecido pelo estado brasileiro e como encontrar mecanismos que resultem em propostas que venham melhorar o serviço oferecido ao público em geral?” Esse problema foi resolvido com a participação efetiva de todos os membros do Posto de Saúde e com a comunidade, sob a liderança de Pedro

Paulo que, como um gestor líder, possibilitou que todos fossem corresponsáveis pelo atendimento de qualidade dos serviços prestados à comunidade.

Registra-se, no entanto, que ainda não foi dada a devida atenção na formação de gestores líderes capazes de perceberem que todos os atores da cena pública são responsáveis pelo resultado do que se produz e do que se oferece ao público em geral.

Não basta saber que continua a insatisfação quanto ao serviço público. É necessário um empenho maior na solução desse problema. Essa pesquisa aponta para uma solução mais efetiva direcionada à formação, quantitativa e qualitativamente, de gestores líderes sensíveis e capazes de forjarem o elo entre o servidor público e o público em geral, de forma que as reclamações em relação ao serviço público, se não acabarem, que, pelo menos, diminuam.

Nossa proposta é provocar o debate e promover, a *posteriori*, uma contribuição a mais no que diz respeito ao que se entende por gestão da inovação. Pois, acreditamos que o oferecimento de serviços públicos eficientes e eficazes, que atendam aos anseios da sociedade de forma que a mesma se sinta satisfeita, deve ser a meta número um de ambas as partes.

## REFERÊNCIAS

BARACCHINI, S. A. **A inovação presente na administração pública Brasileira**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, vol. 42; n. 2, p. 104-109, abr/jun; 2002.

BARBOSA, Ricardo M. Disponível em: <https://www.catho.com.br/carreira-sucesso/carreira/lideranca/oito-caracteristicas-de-um-gestor-de-sucesso/>, Acesso em: 03 de junho de 2018.

BENTO, Sidnei Dalberto. **A importância do capital humano dentro das organizações**. XIII SIMPEP - Bauru, SP, Brasil, 6 a 8 de Novembro de 2006. Acesso em 17/12/2018.

BORGES, A. IGC Educação. Disponível em: < <http://igceducacao.com.br/postagem-blog/as-7-principais-qualidades-de-um-bom-gestor-de-empresas/>> Acesso em: 03 de junho de 2018.

BRANDÃO, S. M. **Indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal Brasileiro: análise da percepção de dirigentes**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós Graduação em Administração/UNB, Brasília, 2012.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 6 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

\_\_\_\_\_. **Gestão de Pessoas – O novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 4ª ed., Barueri/SP: Manole, 2014.

FNQ – Fundação Nacional da Qualidade. # **28 Gestão da Inovação**. Série de e-books. 2017. [www.fnq.org.br](http://www.fnq.org.br). Acesso em: 03 de setembro de 2018.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GOLEMAN, Daniel. **Trabalhando com a inteligência emocional**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Inteligência Social**. Rio de Janeiro/RJ: Campus-Elsevier: 2006.

GRUPO META. Disponível em: <https://www.grupometa.com/recursos-humanos-terceirizacao/carateristicas-de-um-bom-gestor.html>. Acesso em: 03 de setembro de 2018.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Perfil contemporâneo da capacidade de gestão dos órgãos e entidades da administração pública brasileira**. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/lima.pdf>> Acesso em: 03 de setembro de 2018.

MARQUES, José Roberto. Portal IBC. **Saiba qual o perfil de um bom gestor de pessoas**. <<http://www.ibccoaching.com.br/portal/saiba-qual-e-o-perfil-de-um-bom-gestor-de-pessoas/>> Acesso em: 03 de setembro de 2018.

SANTOS, Júlio Cesar. **As qualidades mais admiradas de um gestor**. Publicado em 25/11/2013, Disponível em: <<https://webinsider.com.br/as-qualidades-mais-admiradas-em-um-gestor/>,> Acesso em: 03 de setembro de 2018.

# CAPÍTULO 2

## MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: EXPERIÊNCIA DO PROJETO PRÓ-SEMIÁRIDO NA BAHIA

*Data de aceite: 01/10/2020*

*Data de submissão: 07/07/2020*

**Carla Silva Ferreira**

Universidade Federal da Bahia – UFBA/ POS-  
AFRO

Salvador- Bahia

<http://lattes.cnpq.br/5541225449240832>

**RESUMO:** As mudanças preconizadas principalmente pelos movimentos sociais e a crescente inserção da Cooperação Internacional no fomento de ações Governamentais voltadas para a superação das desigualdades sociais, combate à pobreza e garantia dos direitos humanos, passa a exigir do Estado brasileiro mais eficiência na execução das políticas públicas, em especial na região Nordeste do Brasil. Essa conjuntura torna o papel do monitoramento e da avaliação (M&A), essencial na gestão e no aperfeiçoamento da ação pública. A evidência de resultados e impactos passa a ser um elemento primordial, inclusive na mobilização de recursos, exigindo da ação governamental, um esforço sistemático no aprimoramento das práticas de gestão. Aqui apresento a experiência do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável para a Região Semiárida da Bahia - Pró-Semiárido, executado na região Norte do Estado da Bahia, a partir de uma narrativa sobre a concepção de M&A adotada pelo Projeto, abordo alguns conceitos a respeito do tema. A seguir me debruço sobre a experiência no âmbito do Pró-Semiárido, refletindo os aspectos práticos do

sistema de M&A existente. Finalmente, ressalto os avanços e desafios para uma factual prática de M&A no que se refere à gestão baseadas em resultados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão Pública, Monitoramento e Avaliação, Resultados, Políticas Públicas.

### MONITORING AND EVALUATION IN PUBLIC MANAGEMENT: EXPERIENCE OF THE PRO-SEMIARID PROJECT IN BAHIA

**ABSTRACT:** The changes advocated mainly by social movements and the growing insertion of International Cooperation in the promotion of Governmental actions aimed at overcoming social inequalities, fighting poverty and guaranteeing human rights, starts to demand from the Brazilian State more efficiency in the execution of policies public, especially in the Northeast region of Brazil. This situation makes the role of monitoring and evaluation (M&E) essential in the management and improvement of public action. Evidence of results and impacts becomes an essential element, including in the mobilization of resources, requiring from government action, a systematic effort to improve management practices. Here I present the experience of the Sustainable Rural Development Project for the Semi-arid Region of Bahia - Pró-Semiárido, carried out in the Northern region of the State of Bahia, based on a narrative about the concept of M&E adopted by the Project, I discuss some concepts regarding the theme. Next I look at the experience in the Pro-Semi-Arid region, reflecting the practical aspects of the existing M&E system.

Finally, I highlight the advances and challenges for a factual practice of M&A in terms of results-based management.

**KEYWORDS:** Public Management, Monitoring and Evaluation, Results, Public policy.

## 1 | INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, o Brasil e o Mundo passaram por significativas mudanças culturais, sociais, políticas e econômicas que influenciaram a vida da sociedade. O crescimento da cobrança em torno do uso dos recursos e resultados obtidos pela ação governamental levam a uma redefinição da relação Sociedade e Estado para a superação de problemas sociais e econômicos no Brasil.

Neste cenário de crescente demanda por recursos que priorizem investimentos em setores considerados socialmente vulneráveis, insere-se aí a Cooperação Internacional, que por meio da ação governamental, aporta recursos para as políticas públicas.

Diante da complexa e relevante atuação de combate a pobreza, por meio da superação das desigualdades sociais, cresce a demanda por eficiência, transparência e resultados da ação pública. Esse cenário exige um sistemático esforço de aprimoramento das práticas de gestão do Estado, tornando o monitoramento e avaliação (M&A) fundamental na gestão pública, sobretudo, nos projetos de desenvolvimento.

Aqui apresento a experiência de M&A, no Estado da Bahia, por meio do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Região Semiárida da Bahia (Pró-semiárido), executado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado da Bahia (SDR). O Pró-semiárido começou a ser implementado em agosto de 2014 pela CAR, com prazo de execução de 06 anos e encerramento previsto para setembro de 2020. Este Projeto possui parceria com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), órgão das Nações Unidas (ONU), fundo multilateral que cofinancia Projetos de Desenvolvimento no âmbito Rural no Brasil e em outros países.

O Pró-semiárido atua em 32<sup>1</sup> municípios da região Norte do Estado da Bahia, 561<sup>2</sup> comunidades de agricultores familiares, 13.400 famílias aproximadamente, a execução ocorre em parceria com associações comunitárias e entidades de Assistência Técnica (ATER) que já possuem relação com ações sociais e comunitárias.

A CAR possui um escopo de projetos voltados para a zona rural, na perspectiva do desenvolvimento da agricultura familiar. É uma empresa pública, criada em 1983, que atende os 417 municípios do Estado, e executa programas e projetos voltados para a superação da pobreza rural, por meio de investimentos sociais e produtivos.

1. Juazeiro, Casa Nova, Remanso, Pilão Arcado, Sobradinho, Uauá, Curaçá, Campo Alegre de Lourdes, Sento Se, Senhor do Bonfim, Filadélfia, Itiúba, Andorinha, Campo Formoso, Ponto Novo, Queimadas, Pindobaçu, Jaguarari, Caldeirão Grande, Antônio Gonçalves, Miguel Calmon, Várzea Nova, Umburanas, Serrolândia, Saúde, Orolândia, Mirangaba, Jacobina, Caém, Capim Grosso, Várzea do Poço e Quixabeira.

2. Dados fornecidos pelo setor de monitoria e avaliação do Projeto Pró-Semiárido.

Pretendo apresentar a experiência de monitoramento e avaliação, discutindo a complexidade de monitorar e avaliar atividades e ações em Projetos de Desenvolvimento no âmbito rural.

## **O Monitoramento e a Avaliação de Projetos de Desenvolvimento**

A experiência mostra que Projetos de Desenvolvimento são aqueles que buscam equacionar um conjunto de questões sociais, culturais, políticas, ambientais, etc., que possuem financiamento de Agências Internacionais, a exemplo, do Banco Mundial e o do FIDA que comumente tem sido parceiros do Estado na gestão pública tendo como objetivo melhorar às condições de vida da população.

Como podemos ver no conceito de SOSA e ZEBALLOS (2007, p.17) que coaduna com nossa experiência na Bahia:

“Entendemos a los proyectos de desarrollo como propuestas de transformación que, partiendo de una determinada concepción del cambio social, intervienen em ámbitos o dimensiones específicas de la realidad para mejorarla y, com ello, beneficiar directa o indirectamente a poblaciones que por lo general pueden ser ubicadas territorialmente”.

Nesta perspectiva, há muitos investimentos por parte dos Projetos em gestão e difusão do conhecimento construído e apreendido com as experiências vivenciadas na execução junto ao público e comunidades beneficiadas, para que inclusive as experiências sejam replicadas posteriormente.

Na Bahia, o FIDA agência especializada no desenvolvimento rural, mantém uma parceria com o Estado há 20 anos aproximadamente, no cofinanciamento de Projetos no âmbito das comunidades rurais, dada a importância deste tipo de intervenção para a população, e o seu compromisso de apoiar ações sustentáveis para o crescimento da zona rural.

Neste aspecto, a medição da efetividade de um Projeto, requer um sistema estruturado e adequado de monitoramento e avaliação, tendo em vista o público beneficiário, os objetivos do Projeto, a área de execução, entre outras questões relevantes que subsidiem o M&A com lições importantes para sua aferição.

Importante enfatizar a necessidade de um sistema mínimo, porém efetivo na produção e gestão de dados que permitam ao Estado e a seus Parceiros, o entendimento seguro sobre os resultados, efeitos e impactos gerados a partir da intervenção que vem sendo executada e apoiada.

Não existe uma definição única para os termos monitoramento e avaliação, o que existem são conceitos diversos que se complementam, aqui escolhi um conceito que coaduna com a experiência preconizada pelo Pró-semiárido. Trata-se do conceito difundido pela Organização WWF do Brasil, criada em 1996 e uma das pioneiras na disseminação de práticas de M&A, principalmente na área de degradação socioambiental, entende-se por monitoramento:

“O acompanhamento físico, financeiro e analítico das atividades ou ações executadas; dos produtos, resultados e impactos gerados, do processo de sua execução; do contexto em que ele se realizou ou de qualquer outra dimensão que se queira acompanhar” (WWF do Brasil, c2000. P.16).

A partir desse entendimento de monitoramento, são visíveis duas principais dimensões de um sistema de monitoramento, a primeira está associada ao processo de gestão de forma integralizada e a segunda, é um exercício contínuo com a prática de coletar, analisar, armazenar e utilizar as informações obtidas para o gerenciamento do Projeto.

A característica principal do monitoramento é que se refere a um processo em andamento e não algo finalizado. Por isso, o monitoramento exige uma dinâmica intensa de acompanhamento, elaboração de materiais e ferramentas que facilitem o registro do andamento das ações e este possa subsidiar as avaliações sejam processuais e/ou final.

No caso da avaliação, ela não é parte integral do Projeto ou da administração dele, ela é periódica e relacionada com o desempenho, eficiência, eficácia e impacto no contexto em que a intervenção de um projeto ou programa ocorre.

A avaliação vai justamente se preocupar com o que aconteceu e o porquê, é nesse trâmite que muitas profissionais confundem avaliação com o monitoramento. Por isso é importante ressaltar que a avaliação estará preocupada em fornecer explicações para os resultados constatados no final ou durante a execução do Projeto e /ou Programa em questão.

De forma conceitual:

“a avaliação é a análise dos produtos gerados pelas atividades executadas, do alcance dos objetivos específicos e metas estabelecidas, e dos impactos de um projeto. Esta análise pode ser a partir de parâmetros pré-definidos ou não quando avaliação é focada para situações pouco conhecidas”. (WWF do Brasil, c2000.P.17).

A questão é que monitorar e avaliar exige uma prática que vai além dos dados numéricos e de instrumentos de coleta de dados, planilhas, etc. E é preciso interpretar esses dados, sabendo-se que é de suma importância, fazer uma observação e ter uma escuta comprometida, criteriosa e imparcial do que está acontecendo em relação ao que se pretende alcançar a luz dos objetivos do Projeto.

O que nos leva a concluir que um sistema efetivo de monitoramento e avaliação, deve municiar a avaliação com um registro contínuo do progresso do Projeto, ou seja, a avaliação depende do sistema de monitoramento que fornecerá as bases para avaliação.

## **2 | A PRÁTICA DE M&A NA EXPERIÊNCIA DO PRÓ-SEMIÁRIDO**

O Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Região Semiárida da Bahia (Pró-semiárido) iniciou sua execução em agosto de 2014, no Estado da Bahia, por meio

da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), empresa pública vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado da Bahia (SDR), a partir da assinatura do Acordo de Financiamento com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA).

O Pró-semiárido tem como objetivo contribuir para a redução da pobreza rural por meio da geração de renda, aumento da produção, a criação de oportunidades de trabalho agrícola e não-agrícola e o desenvolvimento do capital humano e social, com especial atenção às mulheres e aos jovens, sua operacionalização ocorre por meios dos seus 03(três) grandes componentes: desenvolvimento do capital humano e social; desenvolvimento produtivo e acesso a mercados e o componente de administração, monitoramento, avaliação e gestão do conhecimento.

O Projeto beneficia diretamente a população pobre do meio rural, incluindo agricultores (as) familiares, quilombolas, indígenas e assentados da reforma agrária, sendo 59.640 famílias, em 782 comunidades, nos 32 municípios da região norte do Estado em 05 territórios de identidade<sup>3</sup>.

O Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) é um fundo multilateral, ligado a Organização das Nações Unidas (ONU), especializado no tema da agricultura familiar e desenvolvimento rural, com operações financeiras em mais de 90 países na América Latina, Ásia, África e Oriente Médio.

Atualmente no Brasil, o FIDA apoia a execução de 06 (seis) Projetos no Nordeste<sup>4</sup> do Brasil, com objetivos comuns de reduzir a pobreza e extrema pobreza, por meio de investimentos que promovam a melhoria e aumento da produção agrícola, aumento da renda dos agricultores familiares e acesso a políticas públicas.

Para o FIDA o monitoramento e avaliação, é condição *sine qua non* na execução dos Projetos, já que os investimentos possuem propósitos bem definidos que visam alcançar mudanças significativas e sustentáveis para a população do meio rural.

A eficiência na aplicabilidade desses recursos é essencial para o alcance de seus resultados, e no impacto positivo na melhoria das condições de vida da população beneficiária. Neste sentido, os investimentos em M&A tem sido uma prática constante do FIDA junto as equipes responsáveis pelo monitoramento e avaliação dentro dos Projetos.

Estes investimentos vão desde a criação de parâmetros e ferramentas que permitem ao FIDA e aos coordenadores medir e acompanhar os resultados dos Projetos, como capacitações diversas para que as equipes de M&A possam trocar experiências e qualificar sua prática cotidiana no fazer pedagógico de monitoramento e avaliação.

Para o Pró-Semiárido o FIDA tem sido um parceiro importante na disseminação e no aprimoramento da prática de monitoramento e avaliação dentro do Projeto e de forma extensiva na CAR e nas instituições parceiras que utilizam as informações do sistema de

3. Territórios atendidos pelo Pró-semiárido: Bacia do Jacuípe, Sisal, Sertão do São Francisco, Piemonte da Diamantina e Piemonte Norte do Itapicuru.

4. Piauí, Bahia, Paraíba, Sergipe, Ceará e Dom Helder Câmara, projetos apoiados pelo FIDA na região Nordeste do Brasil.



M&A de forma contributiva ao seu acompanhamento, a exemplo do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP), Casa Civil, entre outros.

O Sistema de M&A do Pró-Semiárido está baseado na gestão por resultados, e tem como referência as ferramentas aportadas pelo FIDA para o M&A, a saber:

- Manual RIMS – Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto. Trata-se de documento adotado pelo FIDA para medir os resultados e impactos dos projetos que financia;
- O Guía pra el SYE de Proyectos é a ferramenta que orienta o desenho do sistema de M&A do Pró-Semiárido, com vistas a gestão orientada a resultados.
- O sistema de monitoramento e avaliação que abarcam os indicadores de avaliação e gestão dos Projetos que o FIDA financia e que são alimentados bimensalmente pelas equipes dos Projetos, gerando um painel que compara o desempenho de todos os Projetos a luz dos objetivos e indicadores de cada um;
- Missões de Supervisões, um acompanhamento especializado feito pela equipe de consultores do FIDA, geralmente duas vezes por ano, sendo uma mais simplificada para orientar as equipes no direcionamento das diretrizes do Projeto, outra em profundidade para reorientar e/ou sugerir mudanças, se necessário for aos Projetos, a partir de seu desempenho físico e financeiro.

O RIMS é um manual que aborda os indicadores, propostas de medição e classificação e meios de verificação dos indicadores do Projeto, porém não se destina a organizar o gerenciamento do M&A, muito menos da gestão do Projeto, neste caso, o Guía pra el SYE de Proyectos é a ferramenta que orienta todo o sistema de M&A do Pró-Semiárido.

Vale ressaltar, que é prática das agências cofinanciadoras exigir a formulação dos indicadores, ainda na fase de desenho dos Projetos, com o Pró-semiárido não foi diferente, nesta fase ainda conhece-se pouco da dinâmica e da realidade em que o projeto será operacionalizado, mesmo com os estudos e diagnósticos realizados antes do início do Projeto, como por exemplo, a avaliação *ex-ante*<sup>5</sup> o conhecimento efetivo acontece durante a execução e na relação cotidiana com as comunidades e as pessoas.

Neste caso, os indicadores do Pró-semiárido passaram por revisões processuais e reformulações para atender as especificidades do mesmo e das comunidades atendidas, tais mudanças nos indicadores e marco lógico do Projeto, foram confirmadas na avaliação de Meio Termo<sup>6</sup>.

O sistema de M&A do Pró-semiárido tem como escopo principal gerar informações relevantes para o andamento do projeto incluindo procedimentos de coleta, processamento, análise e uso de informações sobre as mudanças evidenciadas tanto junto ao público quanto as estruturas e investimentos comunitários.

5. É uma avaliação que se faz antes da execução do Projeto, com o objetivo de identificar a relevância e coerência da implementação de um Projeto.

6. Avaliação que se faz na metade da execução do Projeto, com o objetivo de avaliar suas ações e direcionamento até o momento, é nesta fase que se faz alterações e propõe mudanças inclusive no desenho se for preciso.

A partir dos referenciais de M&A apresentados pelo FIDA, a equipe de M&A do Pró-Semiárido, construiu um processo sistemático que atendesse tanto as expectativas do FIDA, quanto aos interesses do Governo dialogando com as ferramentas já existentes na CAR. O Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios da CAR (SACC) que de forma operacional permite acompanhar o fluxo de execução, e operações, além emitir relatórios de avanços físicos e financeiro junto às associações comunitárias e instituições parceiras. O Sistema de Elaboração de Projetos de Desenvolvimento e Investimentos (SISPLANDI) que além de conter todas as informações sobre os planos de desenvolvimento comunitário, é a ferramenta que permite o monitoramento da assistência técnica as famílias beneficiadas, já o sistema de registro de beneficiários que foi concebido para atender as especificidades de registro do público do Pró-Semiárido, e se tornou uma ferramenta fundamental no monitoramento do perfil dos beneficiários.

Assim, temos o conjunto de mecanismos que integram o sistema de M&A do Pró-semiárido que através de seu registro contínuo subsidia a elaboração dos relatórios, informes gerenciais para apoio a gestão, como a realização das avaliações qualitativas de acordo com as necessidades do Projeto e seu estágio.

A base diagnóstica para as avaliações processuais, intermediária e final são os estudos de linhas de base, que foi realizado de forma amostral na região do projeto e que permite a comparação da situação inicial do Projeto com a situação final.

O processo de avaliação no Pró-Semiárido contempla desde metodologias simplificadas como as avaliações rápidas e grupos focais, que contam com a participação direta dos beneficiários, bem como as de maior complexidade como avaliação de meio-termo (03 anos após o início oficial da execução Projeto), relatório de encerramento do projeto e avaliação de desempenho e impacto (ao final do Projeto) <sup>7</sup>.

Avaliações de meio termo, e avaliações de desempenho e impacto envolvem um contingente grande de profissionais que aturam na execução e são mais demoradas, uma vez que os profissionais precisam debater com profundidade, responsabilidades o desenho estratégico da avaliação e seus resultados. É importante avaliar a eficiência, eficácia e efetividade de ações realizadas com foco e segurança de que esses resultados estão balizados com parâmetros sólidos de avaliação.

Além dos sistemas de registro periódico de informações, o Pró-semiárido conta com os relatórios analíticos elaborados pelo corpo técnico do Projeto, com temporalidade trimestral, semestral e anual que possibilita um olhar qualitativo sob os dados registrados explicando determinado resultado que por ventura não tenha ocorrido como planejado, e também colhendo as lições apreendidas para gestão do conhecimento e disseminação do apreendido para o âmbito institucional.

---

7. Conforme consta no Manual de Implementação do Projeto – MIP, 2017. Item *Unidade de Monitoria e Avaliação*.

## Avanços e desafios na prática de monitoramento e avaliação a partir da experiência

Nas últimas décadas, o Governo tem investido muito em monitoramento e avaliação para a gestão pública, por meios de capacitações de seus servidores, na aquisição de sistemas de M&A e no exercício prático no cotidiano. Posso afirmar que parte dessa compreensão da necessidade de investir nesta área, vem da contribuição das agências de financiamento, que tem auxiliado os Governos no aprimoramento da prática de M&A na gestão pública com vistas aos resultados.

Neste sentido, destaco a parceria que o FIDA estabeleceu com o Programa de *Capacitación y Certificación em Monitoreo y Evaluación del Desarrollo Rural (PRIME)*, ligado ao *Centro para el Aprendizaje em Evaluación y Reultados (CLEAR)*, uma agência que promove a troca de informações, conhecimentos para a tomada de decisões baseadas em evidências para que Governos e Organizações melhorem seu desempenho na América Latina e Caribe. Essa parceria propiciou para as equipes de M&A dos Projetos do FIDA no Brasil, a capacitação e certificação em monitoramento e avaliação, com objetivo de contribuir com a qualificação de profissionais de M&A no Brasil, sobretudo na região Nordeste para fortalecer a gestão pública e disseminar práticas de M&A.

Na sensibilização da equipe técnica, há avanços no reconhecimento da importância do M&A e abertura para o exercício cotidiano, esse reconhecimento cresce a cada fase do Projeto, na medida em que o M&A vai mostrando sua reponsabilidade com a gestão dos resultados, e de fato propiciando informações relevantes na execução para dentro e fora do Projeto. Ainda que o foco maior tenha priorizado a execução, é evidente o crescimento do interesse de profissionais das áreas técnicas em monitoramento e avaliação.

Apesar desse avanço, ainda é um desafio, envolver um número maior de pessoas da área técnica, numa prática cotidiana de M&A, ou seja, uma ação mais conscientizada de cada um/a sobre a factual relevância do M&A para seu próprio trabalho.

Outra questão, de forma geral ainda no âmbito das ações governamentais, constata-se pouca apropriação dos dados e informações produzidas, impedindo o efetivo uso desta ferramenta como suporte nas tomadas de decisão na esfera pública.

Na Bahia, Projetos cofinanciados, a exemplo, do Pró-Semiárido, possuem em seus quadros equipe específica para tratar de monitoramento e avaliação, dada a seriedade e relevância que o M&A possui para ambos o Governo e a Agência. Esse avanço surge da necessidade de ter pessoas especializadas em M&A nos Projetos, com conhecimentos da teoria e prática, para que estes possam integrar-se na esfera pública, e a partir daí, trocar experiências, contribuindo para o aprimoramento dos mecanismos de M&A, favorecendo ao processo de aprendizagem, bem como o fortalecimento da gestão pública.

Comumente a construção do sistema de M&A, parte do desenho do projeto, esse desenho é pré-definido por uma equipe mínima que participa da elaboração do mesmo, na

maioria dos casos a equipe é escolhida de forma meritocrática, sem, contudo, considerar o enredamento dos temas que serão tratados. É um desafio definir uma equipe multidisciplinar que seja escolhida considerando a heterogeneidade das questões que se pretende equalizar ou suprimir, para obter um desenho não só mais factível, mas sim contextualizado com o público, e a situação que se deseja enfrentar, numa perspectiva interseccional.

Ainda há de forma geral, uma grande preocupação com técnicas e ferramentas, modelos que possam ser seguidos para ter uma efetiva prática de M&A, mas para além das ferramentas e técnicas, é preciso investir justamente nas pessoas e na compreensão da multiplicidade dos temas propostos nos Projetos de Desenvolvimento.

### 3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto rural traz desafios significativos para a execução do Projeto, considerando a diversidade histórica, social, cultural e ambiental que se interligam no processo de desenvolvimento rural, ainda mais quando se pretende desenvolver ações que visam equalizar as desigualdades sociais, mediante a redução da pobreza, com a participação das pessoas, como é o caso do Projeto Pró-Semiárido.

Paulo Freire (1996), fala sobre uma pedagogia que se fundamenta na ética e no respeito à dignidade e à própria autonomia das pessoas. Neste sentido a importância de se registrar os saberes, conhecimentos e aprendizagens a luz do alcance das vicissitudes estruturais que de fato contribua com a igualdade. Freire (1996) ensina que: *“é preciso aprender a ser coerente. De nada adianta o discurso competente se a ação pedagógica é impermeável às mudanças”* (FREIRE, 1996. P.11).

A prática metodológica do Pró-semiárido, permite a interação, participação e construção do conhecimento a partir dos saberes e envolvimento das pessoas, desde aos técnico/as da equipe, aos que recebem os serviços do Projeto, os beneficiários, essa prática permite o alcance de resultados de efeito e impacto de forma efetiva e duradoura na vida das famílias atendidas.

O M&A exige uma responsabilidade contínua desde o planejamento, até a execução e avaliação, não só de parte da equipe, ou de uma equipe específica, mas sim de todo o corpo institucional envolvido, só assim o monitoramento conseguirá parte de seus objetivos, apoiar a gestão dos projetos e gerar aprendizagens importantes acerca da prática desenvolvida e resultados obtidos e auxiliar as transformações necessárias ao desenvolvimento social. Assim se terá a sonhada multidisciplinaridade de olhares que gera as aprendizagens, com vistas a resultados mais sólidos.

No imaginário de muitos profissionais a avaliação é utilizada para punir, ou julgar as medidas adotadas, ou até mesmo para evidenciar os erros, poucos veem a avaliação como um privilégio de estudo do realizado, de aprendizagem e de redirecionamento de algo que preciso ser revisto. A ideia colegial, do medo da avaliação faz com que equipes

percam a chance de crescimento profissional, pessoal e social. Já que as avaliações nos proporcionam olhar para os resultados e interpretá-los.

É preciso romper com esse olhar sobre a avaliação para que tenhamos a oportunidade de aprender com a nossa própria prática e auxiliar aqueles e aquelas que dependem dessas ações para melhorar sua condição de vida.

## REFERÊNCIAS

DAWSON, E. **Mulheres, Gênero e Avaliação de Impacto**: Um Documento de Discussão. Oxford: OXFAM, 1995.

GERTLER, Paul J., Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings e Christel M. J. Vermeersch. 2018. **Avaliação de Impacto na Prática**, segunda edição. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

**Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça**. GPP- GeR: Módulos I, II, III, IV, V, VI. Org. Maria Luiza Heilborn, Leila Araújo, Andreia Barreto. Rio de Janeiro: CEPSC: Brasília, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010.

**Monitoramento e Avaliação de Projetos de Conservação e Desenvolvimento Sustentável: Sistematização de uma Experiência**. Programa Piloto de Monitoramento de Avaliação – PPMA. Coordenação: Djanira Fialho. São Paulo: WWF do Brasil, c2000.

OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. **Monitoramento e avaliação do empoderamento (“empowerment”)**. Tradução de Zuleika Arashiro e Ricardo Dias Sameshima. São Paulo, Instituto Pólis, 2003. 96 p.

FREIRE, Paulo. **Ação cultural para a liberdade e outros escritos**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

RODRIGUEZ SOSA, Jorge; ZEBALLOS, Molvina. **Evaluación de Proyectos de Desarrollo local**. Enfoques, métodos y procedimientos. Lima: desco, 2007. 160p.

Sites Consultados:

<https://www.fida.org.br/>

<https://nacoesunidas.org/agencia/fida/>

<https://www.worldbank.org/>

# CAPÍTULO 3

## CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA: ESTUDO COM SUPORTE EM UM CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA

*Data de aceite: 01/10/2020*

*Data de submissão: 30/06/2020*

### **Gislan Santos Sampaio**

Mestrando em Administração — UFBA —  
Salvador-BA,  
<http://lattes.cnpq.br/0522235430107747>

### **Jacqueline Cunha da Serra Freire**

Universidade Federal do Pará — Belém-PA,  
<http://lattes.cnpq.br/0596318196840570>

### **Fabiana Pinto de Almeida Bizarria**

Faculdade Luciano Feijão — Sobral-CE,  
<http://lattes.cnpq.br/0008637422329772>

**RESUMO:** A pesquisa tem como objetivo analisar a atuação do Conselho Municipal de Cultura em Camaçari-BA na formulação de uma política pública específica, O Festival de Cultura e Arte de Camaçari-BA. Para tanto, realizou-se um estudo exploratório, descritivo utilizando a abordagem qualitativa, com análise de todos os editais e artistas que participaram das edições dos anos de 2012 a 2016. Dentre os principais resultados observados, são apontados a relevância das ações do Conselho Municipal de Cultura para a Economia Criativa do município, o cumprimento de seu papel como forma de Controle Social, contribuindo na proposição e implementação do Festival de Cultura e Arte de Camaçari, oportunizando um espaço de ampla divulgação cultural dos artistas locais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle Social, Conselho Municipal de Cultura, Políticas Públicas, Economia Criativa, Festival de Cultura e Arte.

### **SOCIAL CONTROL IN PUBLIC MANAGEMENT: A STUDY WITH THE SUPPORT OF A CULTURE CITY COUNCIL**

**ABSTRACT:** The research has the goal to analyze Culture City Council's action in Camaçari-BA in the elaboration of a specific public policy, Camaçari's Culture and Art Festival. Therefore, an exploratory, descriptive study has been done, using a quality approach, taking into consideration all the public tenders and artists that have participated the editions that occurred from 2012 to 2016. Among the main results observed, Culture City Council's actions are pointed as relevant to Camaçari's Creative Economy, the fulfilment of its role as a Social Control way, contributing in the proposition and introduction of Camaçari's Culture and Art Festival, giving the opportunity to create a vast cultural space to promote the local artists.

**KEYWORDS:** Social Control, Culture City Council, Public Policies, Creative Economy, Culture and Art Festival.

## **1 | INTRODUÇÃO**

Entender a importância da cidadania e da participação é fundamental para que se possa traçar novos rumos sociais, sendo a participação um instrumento de controle do Estado pela sociedade, possibilitando aos cidadãos a definição de critérios e parâmetros

para orientar a ação pública (TEIXEIRA, 2002). Além disso, participar também implica em interferir, colaborar e administrar (NOGUEIRA, 2005).

Tornar possível a sociedade participar ativamente do processo decisório foi uma das intenções da Constituição de 1988, quando previu o processo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, por meio da participação social nos processos de elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas (BRAVO, 2002).

Neste sentido, foram criadas ferramentas que possibilitam um maior nível de controle e acompanhamento das políticas públicas, dentre as quais se destacam, conforme Haas & Linhares (2012), Portais de Transparência, Conselhos Municipais, Audiências Públicas, e Conferências. Essas ferramentas são necessárias para que o Controle Social possa exercer suas principais funções: política, jurídica e social conforme Braga (2011), fazendo com que os cidadãos possam exercer de forma ativa sua participação na vida política e na gestão pública.

De acordo com a Controladoria Geral da União - CGU (2011), uma das ferramentas mais importantes no Controle Social são os Conselhos, pois, são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública.

O presente estudo trouxe ao centro da discussão os principais pontos relacionados à atuação de um Conselho Municipal de Cultura em um município baiano, baseado em assembleias e conferências desenvolvidas junto à comunidade artística, no caso, o Festival de Cultura e Arte. Este representa um evento que buscou dar espaço a profissionais que não apenas buscavam um espaço para apresentar suas produções, mas também, repassar seu conhecimento visando o crescimento dos movimentos culturais no município. Nesse sentido, destaca-se que pelo MinC (2011), os conselhos têm o papel de:

propor e aprovar, a partir das decisões tomadas nas conferências as diretrizes gerais do plano de cultura e acompanhar sua execução; apreciar e aprovar as diretrizes gerais do Sistema de Financiamento à Cultura e acompanhar o funcionamento dos seus instrumentos, em especial o Fundo de Cultura; e fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos decorrentes das transferências federativas. (MINC. 2011. p.27)

O segmento artístico de Patrimônio Cultural tem destaque, trazendo para sociedade, a importância de valorização de quem representa a história local, possibilitando que gerações diversas possam ter lembrar ou conhecer culturas presentes em seu municípios, que ainda são desconhecidas, fortalecendo a identidade cultural de seu povo. Desta forma, a pesquisa objetiva analisar a atuação do Conselho Municipal de Cultura em Camaçari-BA na formulação de uma política pública específica, O Festival de Cultura e Arte de Camaçari-BA no período de 2012-2016. A discussão sobre essa temática se faz relevante, pois, no município, existe um volume expressivo de artistas que buscam oportunidade de apresentar seus trabalhos e buscar valorização de sua arte.

Relevante também é o papel que este Festival traz para a Economia Criativa, utilizando a cultura como fator primordial de desenvolvimento do município, permitindo que tanto as questões educacionais quanto políticas sejam influenciadas positivamente por esta nova

forma de percepção das questões econômicas e sociais, mostrando ao município que a cultura pode ser vista como um fator de transformação de uma realidade, oportunizando à todos um espaço para demonstração de suas obras e de sua arte, podendo, inclusive, comercializá-las.

## **2 | DO CONTROLE SOCIAL AOS CONSELHOS MUNICIPAIS - UM PERCURSO NECESSÁRIO?**

Controle social, conforme Coutinho (2006) e Bravo e Correia (2012) representa uma conjuntura de lutas sociais, contrário ao poder ditatorial do período vigente no Brasil no período de 1964-1985, em busca da redemocratização fortalecendo a sociedade no controle do Estado. Desta forma, a sociedade tem função de controlar as ações do poder público, adequando assim, à realidade da população, compreendendo suas necessidades e efetuando políticas que satisfaçam as demandas sociais.

Os espaços participativos de ação social estão atrelados com o poder da coletividade denotados por conselhos e conferências. Estes não se posicionam acima dos cidadãos e tão menos estão livres de disputas políticas ligadas a projetos societários; de cooptação e conflitos de interesses mesmo que não expressos (BRAVO; CORREIA, 2012).

Bravo (2009) e Bravo e Correia (2012) relatam que nos anos 1990, a prática do controle social passou a ter uma participação maior por meio dos vários mecanismos a ele oferecido. A importância do avanço da prática de controle social se fez necessário neste período para superar um período de retrocesso dos direitos sociais e da globalização do capital pelo modelo neoliberal. O ideário neoliberal no Brasil critica os direitos sociais forjados na Constituição de 1988 e seus ganhos para os cidadãos.

Ante esse contexto, têm-se o controle social na gestão pública. A partir daí os atores sociais podem adequar as ações estatais às demandas mais pertinentes a sua realidade e controlar os gastos desnecessários.

Campos (2000) propõe a defesa de espaços coletivos de gestão com a intenção de construir uma nova dialética entre autonomia e controle social nos coletivos organizados. A proposta segue a chamada reinvenção do sistema de gestão participativa:

um sistema de co-gestão em que coubessem vários tipos de arranjos institucionais, ou varias modalidades de espaços coletivos, ou seja, varias rodas de analise e co-gestão. Isso tanto em instituições como em organizações quanto em movimentos sociais" (CAMPOS, 2000.p.142).



No entanto, para que isso ocorra, a comunidade deve participar ativamente da gestão, para avaliar se suas propostas estão sendo efetivadas e readequadas à realidade social. Portanto, as instituições participativas concretizam a atuação dos cidadãos dentro da gestão local.

A relevância do controle e participação popular se faz mediante a não possibilidade de substituição do fluxo democratizador de ideias, de debates, de negociações e de compromissos nos órgãos colegiados de gestão, correndo o risco, desta forma, da participação dos representantes ficar limitada a demandas restritas e autoritárias, manipuladas muitas vezes pelos técnicos ou gestores do sistema (ARRETCHE, 2003).

A importância da participação popular nas ações da administração pública se faz pela necessidade de expor as reais demandas sociais e buscar formar políticas públicas com o intuito de sanar situações que põe em risco a própria população. As proposições de mudanças devem buscar a efetividade, que "afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população" (CASTRO, 2006, p. 5). Esta, confere se os atos do governo se fazem oportunos, viáveis e necessários, e principalmente se a sua implementação é democrática e satisfazendo as necessidades dos beneficiados (TORRES, 2004).

Nos conselhos municipais, por exemplo, são as possibilidades de mudança que avaliam a efetividade destas instituições, avaliando se os atores estão cumprindo com as finalidades do conselho (DEMANTOVA, 2003).

Carneiro (2002) afirma que a efetividade irá depender do perfil e trajetória pessoal e profissional dos envolvidos. Allebrandt (2003), por sua vez, sustenta algumas características inerentes à busca pela efetividade dos conselhos como forma de indicação, representatividade, autonomia e conhecimento dos conselheiros sobre os temas.

Faz-se necessário, portanto, a interação entre os membros dos conselhos juntamente com os movimentos sociais, no intuito de se atingir uma efetividade nas ações, e a sugestão de políticas que estejam de acordo com as condições enfrentadas pela sociedade (FLEURY, 2003). Segundo Kleba et al. (2010, p. 794) [...] "a efetividade destes conselhos tem sido condicionada por inúmeros fatores desde a capacidade de formulação e negociação de propostas, até o grau de autonomia dos atores que o constituem."

Vários fatores contribuem para que os conselhos municipais possam atingir o insucesso. A baixa presença, a falta de conselheiros, sobreposição do governo, falta de autonomia, perfil dos conselheiros, frequências de reunião, entre outros, estão entre os maiores problemas na busca da eficácia nos conselhos. (COTTA; MENDES; MUNIZ, 1998; GUIZZARD et al., 2004; LABRA, 2002).

Fleury (2003) explicita a necessidade de qualificação técnica dos componentes dos conselhos municipais, para que seus conselheiros possam ter o direito de receber as informações, e que de forma clara e objetiva, possa desenvolver políticas com sustentabilidade e coerência.

Castro (2006), ainda, sustenta que a representatividade numérica não necessariamente significa um conselho presente e atuante, a premissa para se atingir os objetivos desejados se configura um planejamento bem estruturado e capaz de retratar as mazelas sociais, que partindo deste ponto terá relevância nas sugestões de mudanças e de criação de políticas públicas.

Os conselheiros representam os interesses de vários segmentos da sociedade, o que demonstra que, quanto maior o vínculo do conselheiro com a sociedade, maior o espaço de diálogo e se terá mais condições de avaliar e perceber os verdadeiros interesses sociais.

## 2.1 Cultura e Economia Criativa: Um caminho promissor?

O conceito de economia criativa teve como sua origem a partir do termo indústrias criativas, que contou como inspiração o projeto Creative Nation, desenvolvido na Austrália, e sustentava a relevância do trabalho criativo e suas contribuições econômicas e tecnológicas para o país, trazendo em si, um sustentáculo das políticas culturais, reconhecendo o valor da originalidade, dos processos colaborativos e a prevalência de aspectos intangíveis na geração de valor, fortemente ancorada na cultura e em sua diversidade (REIS, 2008).

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) compreende a Economia Criativa como um conceito que engloba a criatividade como fator gerador de recursos, promovendo emprego, renda e interagindo com setores como o turismo, tecnologia e propriedade intelectual, sendo assim uma importante oportunidade de desenvolvimento.

Quando se trata de cultura, a economia criativa abre portas para pretensões dos países em desenvolvimento, apresentando a estes, um recurso farto que possui sob seu domínio, valorizando a autenticidade e o intangível cultural único e inimitável, destacando a possibilidade de ressaltar ao menos quatro abordagens do conceito de economia criativa conforme REIS (2008):

Concepção	Significado
<b>Indústrias criativas</b>	Um conjunto de setores econômicos específicos, cuja seleção é variável segundo a região ou país, conforme seu impacto econômico potencial na geração de riqueza, trabalho, arrecadação tributária e divisas de exportações
<b>Economia criativa</b>	Abrange, além das indústrias criativas, o impacto de seus bens e serviços em outros setores e processos da economia e as conexões que se estabelecem entre eles, provocando e incorporando-se a profundas mudanças sociais, organizacionais, políticas, educacionais e econômicas
<b>Cidades e espaços criativos</b>	Vistos sob distintas óticas: combate às desigualdades e violência, atração de talentos e investimentos para revitalizar áreas degradadas, promoção de clusters criativos, transformação das cidades em pólos criativos mundiais.

<b>Economia criativa como estratégia de desenvolvimento</b>	Desmembra-se em duas abordagens complementares: a) O reconhecimento da criatividade, portanto do capital humano, para o fomento de uma integração de objetivos sociais, culturais e econômicos; b) Demonstração de como as mudanças econômicas e em especial as novas tecnologias alteram os elos de conexão entre a cultura (das artes ao entretenimento) e a economia, abrindo um leque de oportunidades econômicas baseadas em empreendimentos criativos.
---	--

Quadro 1 - Concepções presentes na ideia de Economia Criativa

Fonte: Adaptado de Reis (2008).

A utilização do termo Economia Criativa vem ganhando espaço quando se trata da discussão de políticas públicas para o setor cultural no Brasil, pois, numa era pós- industrial não é tanto o capital que se tem para investir em máquinas e insumos o que irá produzir riqueza, mas sim as ideias, a tal criatividade. Hartley (2005) defende que a ação das indústrias criativas, ultrapassam as linhas de análise apenas dos aspectos econômicos, influenciando, também, as questões educacionais e políticas, promovendo diretrizes que sejam voltadas a uma nova forma de enxergar as questões econômicas e sociais.

A Economia Criativa é mais uma política pública do que um conceito, sua prática pode variar conforme o entendimento que os agentes públicos têm, sem deixar de levar em consideração que a utilização do termo Economia Criativa já traz uma carga simbólica que não pode ser ignorada.

### 3 | METODOLOGIA

Trata-se de um estudo exploratório, descritivo utilizando a abordagem qualitativa por trabalhar com o universo de significados, motivos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis quantitativas. Exploratório, visto que tem como objetivo proporcionar uma visão geral, aproximativa, acerca das características de determinada população, fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 1999).

O estudo foi realizado no Conselho Municipal de Cultura de Camaçari-BA. Foram coletados os dados por meio da técnica de análise documental, buscados através dos editais de lançamento e publicação dos resultados, no período de 2012 a 2016. Ao término da coleta os dados foram analisados e as informações registradas e agrupadas para proporcionar melhor clareza para o leitor e favorecer a discussão.

### 4 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Conselho Municipal da Cultura de Camaçari (CMCC) foi instituído pela Lei municipal 1.017 de outubro de 2009. Desde sua criação, o CMCC, já conta com grandes

contribuições ao município, dentre elas, a realização da primeira Audiência Pública em outubro de 2010, em parceria com a Secretaria da Cultura do Município de Camaçari-BA, a fim de levantar as prioridades em investimentos para os segmentos culturais, divididos por Câmaras Setoriais, bem como a aprovação da lei municipal 1126/2010, que reorganiza o Fundo Municipal de Apoio à Cultura.

É de responsabilidade do Conselho o assessoramento da administração pública, vinculado ao órgão executor da política cultural do Município, com funções propositivas, opinativas, fiscalizadoras e consultivas.

Composto por vinte e três conselheiros, sendo, doze representantes dos diversos segmentos culturais da sociedade civil e onze representantes das secretarias municipais. A democratização das discussões sobre cultura no município e a contribuição com o processo de planejamento e normatização das políticas públicas de cultura em Camaçari são funções desenvolvidas pelo CMCC, garantindo assim o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, além de apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Foi a partir de encontros, a exemplo de fóruns, conferências e audiências públicas de cultura, que já se iniciou o debate sobre um festival multicultural, representando desta forma, uma demanda constante da comunidade artística do município de Camaçari, sempre tendo o Conselho Municipal de Cultura como um instrumento de proposição e implementação de políticas públicas, refletindo o anseio social no que tange a temática da cultura.

No intuito de corresponder ao que sempre foi sugerido pela comunidade artística, o CMCC buscou propor à Secretaria Municipal de Cultura e à Prefeitura Municipal de Camaçari a realização de um evento que pudesse configurar-se num instrumento valioso para o aprofundamento das discussões sobre os aspectos culturais.

A partir da união de esforços entre o Conselho Municipal de Cultura, a Secretaria Municipal e a Prefeitura Municipal de Camaçari, foi efetivada a realização do Festival de Cultura e Arte. Desde 2012, o Festival vem integrando o calendário anual das celebrações culturais, para a troca de experiências entre artistas oriundos dos diversos locais, além de toda sociedade civil. Um lugar de encontros e encantos, onde as mais diversas manifestações se intercalam em prol da cultura camaçariense, na busca por maior fruição dos saberes culturais e na democratização ao acesso às artes em suas distintas linguagens.

Nas 5 edições anuais estudadas (2012-2016), o Festival reuniu mais de 5.000 artistas, representando as diversas formas de arte, tais como, dança, teatro, poesia, bandas, Dj's, Cultura Popular, escritores, literários, filarmônica, artistas visuais em exposições artísticas e feira de artesanato, contemplando além da sede, outras localidades. Foram realizadas também diversas outras atividades culturais como Mostras de Curtas Estudantis, Sarau Literário e Oficinas Culturais, Shows, Workshops, Debates e Virada Cultural.

Este evento se consolidou com uma política de Estado e não uma política de gestão, este fato se confirma por ter atravessado gestões municipais, demonstrando a relevância social e a consolidação desta política pública, que nasceu do anseio da comunidade artística e beneficia toda a sociedade civil. Foram disponibilizados 10 segmentos das atrações, visando a diversificação das atuações e a disponibilidade ao público de vivenciar diferentes apresentações.

Nos anos de 2012 a 2016 foram contemplados 10 (dez) segmentos diferentes entre si (Artes visuais, Artesanato, Audiovisual, Radiodifusão e novas mídias, Dança, Design e moda, Gastronomia, Literatura, Música, Patrimônio Cultural e Teatro), gerando uma diversidade cultural à disposição da sociedade, refletindo uma demanda social relatada nos encontros promovidos pelo Conselho.

A diversidade de segmentos também surgiu da oportunidade de divulgar a cultura como forma de desenvolvimento econômico e social, demonstrando para a sociedade que a economia criativa estimula a geração de renda, cria empregos, etc, abrangendo os ciclos de criação, produção e distribuição de bens e serviços que usam criatividade, cultura e capital intelectual como insumos primários, conforme preconiza Hartley (2005) e Reis (2008).

O Conselho, desta forma, desempenhou o seu papel de deliberativo, pois, após inúmeras discussões, buscou se articular com a Secretaria Municipal de Cultura e a Prefeitura Municipal para que as mesmas aceitassem a proposta de ampliar a estrutura do Festival, baseada numa tomada de decisão fundamentada em inúmeras análises e diversos debates com a sociedade.

A diversidade de temas tratados em cada segmento surgiu da proposta do Conselho em representar, desde as Artes Visuais até o Artesanato, a diversidade cultural que cada segmento pode apresentar, sendo possível perceber que fora tratado de temáticas como política, economia, saúde, educação, etc, dando oportunidade aos artistas demonstrarem suas insatisfações, seus anseios e suas sugestões a um futuro promissor, baseado em sua realidade.

Uma parceria entre a Secretaria Municipal de Cultura, a Prefeitura Municipal, e o Conselho Municipal de Cultura de Camaçari, decidiu, pela sua importância histórica e riqueza cultural, que todas as atrações vinculadas ao Patrimônio Cultural do município seriam contempladas automaticamente no evento, tendo agenda em todos os dias de apresentações, para que a sociedade civil pudesse apreciar os artistas que representavam a história, a cultura, a arte, a identidade da população camaçariense, demonstrando a importância de resgate de suas raízes, construindo um futuro sem esquecer do seu passado.

Todo o processo de seleção foi apresentado em forma de Edital, sendo este, uma das exigências do Conselho, para que se pudesse cumprir a competência normativa em todo o processo. Todas as atrações foram criteriosamente avaliadas e comprometidas a cumprir as exigências dos ditames do evento.

Percebendo o potencial dos artistas que buscavam participar do evento, principalmente após a realização do primeiro ano, foi decisivo o acordo entre a Secretaria Municipal de Cultura, a Prefeitura Municipal, e o Conselho Municipal de Cultura de Camaçari em ampliar a quantidade de atrações e artistas nos eventos posteriores, visto que, o aumento ficou evidente nos anos seguintes, tendo uma variação negativa apenas no ano de 2015, por conta de limitação orçamentária para investimento no evento, porém, no ano de 2016, superou as expectativas transformando o Festival de Cultura e Arte daquele ano, no de maior destaque dentre todos, oportunizando à cidade de Camaçari, a acessibilidade a este bem relevante para a economia, cultura e a história do município.

## 5 | CONCLUSÃO/CONSIDERAÇÕES

O Conselho Municipal de Cultura de Camaçari-BA teve como destaque o seu papel consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo, por meio de uma proposta de política pública que nasceu de uma das principais características do Controle Social, que é a participação popular no processo de construção e a representação das demandas sociais. A ativa atuação da sociedade nas reuniões e assembleias apresentou para os representantes do Conselho, uma necessidade de proposição, formulação e implementação de uma ação que pudesse satisfazer uma demanda que ansiava por espaço.

Foi a partir desta discussão ampla, sobre a pouca representatividade da cultura que foi proposto à Secretaria Municipal de Cultura e Prefeitura Municipal um Festival, com característica plural e diversificada, surgindo a partir da aceitação de todos os órgãos envolvidos, o Festival de Cultura e Arte de Camaçari-BA.

Neste trabalho, foram estudados os anos de 2012 a 2016, demonstrando de forma analítica a importância do Conselho Municipal de Cultura no período estudado, apresentando a relevância de sua representação social e suas intervenções na busca de propostas que fortaleçam o movimento cultural e a acessibilidade cada vez maior de seus artistas locais. O Festival representou uma política pública capaz de promover a universalização do acesso da população aos bens e às produções culturais, garantindo a existência de espaços de fortalecimento da cultura no município.

O período estudado também foi caracterizado pela atuação mais efetiva da comunidade artística do município, que a cada ano percebia a importância de valorizar, impulsionar e cobrar a continuidade do Festival, fato este, que atravessou gestões municipais, podendo ser vista como uma política de Estado, e não uma política de gestão.

Concluindo, o Conselho Municipal de Cultura de Camaçari significou, para esta política pública, um elo político entre a sociedade e a administração pública, participando do processo decisório, contribuindo tecnicamente em debates com a gestão pública, permitindo o esclarecimento da relevância deste tipo de evento, reproduzindo esta ação num festival que trouxe não só o acesso, mas também o espaço para divulgação da cultura

que o município oferece, descobrindo novos talentos e potencializando a economia local através da economia criativa gerada pela cultura. O Conselho, desta forma, para esta ação governamental cumpriu o seu papel consultivo, deliberativo e normativo, propondo, formulando e implementando ações em parceria com a Secretaria Municipal de Cultura e a Prefeitura Municipal.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. Conselhos municipais: potencialidade e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, Anais...Atibaia: ANPAD, 2003. 2003,

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v.18, n.51, pp.7-10, 2003.

CASTRO, R. B. DE. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In 30 Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Anais...2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília.

BRAVO, M. I. Gestão democrática na saúde: a experiência dos conselhos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, v. 3. Brasília: ABEPSS, 2002.

BRAVO, M. I. S. e CORREIA, M.V. C. Desafios do Controle social na atualidade. Revista Serviço Social e Sociedade, n.109, p. 126- 150, jan./mar. 2012.

CAMPOS, G., W. S. Um método pra análise e co-gestão de coletivos: a constituição do sujeito a produção de valores de uso e a democracia em Instituições o método da Roda. São Paulo: Hucitec, 2000.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. Revista de Administração Pública, v. 36, n. 2, 2002.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

COTTA, R. M. M.; MENDES, F. F.; MUNIZ, J. N. Descentralização das Políticas Públicas de Saúde: do imaginário ao real. Viçosa, MG: UFV, 1998. 148 p.

DEMANTOVA, C. G. A eficácia dos conselhos gestores: estudo de caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Campinas, SP. Campinas: UNICAMP, 2003. 155 p.

FLEURY, S. Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE REFORM DEL ESTADO Y DE LA ADMINSTRACION PÚBLICA, 7., 2003,

Panamá. Anais... Panamá: UNPAN, 2003. p. 21-31.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUIZARDI, F. L. et al. Participação da comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das conferências nacionais de saúde. *Physis: Revista e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 15-39, 2004.

HAAS, C. M.; LINHARES, M. Políticas públicas de ações afirmativas para ingresso na educação superior se justificam no Brasil? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v.93, n.235, p. 836-863, dez. 2012.

HARTLEY, J. "Creative industries". In: HARTLEY, J. (Org.), *Creative industries*. Malden, MA: Blackwell, 2005.

KLEBA, M. E. et al. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em conselhos municipais de Chapecó, SC. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 3, p. 793-802, 2010.

LABRA, M. E. Capital social y consejos de salud en Brasil: ¿un círculo virtuoso? *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, p. S47-S55, 2002.

MINC. Guia de orientações para os municípios - Sistema Nacional de Cultura: perguntas e respostas. Brasília, MINC/ CNPC/SAI, 2011.

NOGUEIRA, M. A. Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

REIS, A. C. F. (Org). *Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento*. São Paulo, Itáu Cultural, 2008.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia, 2002.

TORRES, M. D. de F. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.



# CAPÍTULO 4

## MOTIVAÇÕES PELAS QUAIS UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DEVA SE INTERESSAR PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS PROTETIVAS DA INTEGRIDADE FÍSICA E PSÍQUICA DOS ANIMAIS

*Data de aceite: 01/10/2020*

**Nilsen Aparecida Vieira Marcondes**

Centro Universitário Internacional (UNITER)  
Escola Superior de Gestão Pública, Política,  
Jurídica e Segurança

**RESUMO:** Objetiva-se discutir neste estudo as motivações pelas quais uma Administração Pública Municipal deva se interessar pela implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de políticas públicas protetivas da integridade física e psíquica dos animais. Trata-se de um estudo qualitativo, básico, descritivo, documental e bibliográfico em que se realizou a seleção e leitura dos documentos e das literaturas disponíveis, bem como organização das informações coletadas e análise e discussão das mesmas. E no que diz respeito a perspectiva teórica priorizada assentase na investigação crítica. Conclui-se que, uma abordagem sobre a importância da implantação de uma Política Pública Municipal voltada à proteção da integridade física e psíquica dos animais, deve abarcar obrigatoriamente, como interdependentes pelo menos três variáveis: (1) segurança pública; (2) saúde coletiva e (3) defesa dos direitos humanos fundamentais, direitos estes previstos na Carta Magna brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ações Motivacionais, Administração Pública Municipal, Política Protetiva, Animais.

### MOTIVATIONS FOR WHICH A MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION MUST BE INTERESTED BY PROTECTIVE PUBLIC POLICIES FOR ANIMAL PHYSICAL AND PSYCHIC INTEGRITY

**ABSTRACT:** The objective of this study is to discuss the motivations by which a Municipal Public Administration should be interested in the implementation, implementation, development and consolidation of public policies that protect the physical and mental integrity of animals. This is a qualitative, basic, descriptive, documentary and bibliographic study in which the selection and reading of the available documents and literature were performed, as well as the organization of the collected information and their analysis and discussion. And as far as the prioritized theoretical perspective is based on critical inquiry. It is concluded that an approach on the importance of the implementation of a Municipal Public Policy aimed at the protection of the physical and psychic integrity of animals must include, as interdependent, at least three variables: (1) public safety; (2) collective health and (3) defense of fundamental human rights, rights provided for in the Brazilian Magna Carta.

**KEYWORDS:** Motivational actions, Municipal Public Administration, Protective Policy, Animals.

## 1 | INTRODUÇÃO

O Objetivo deste estudo é refletir sobre as motivações pelas quais uma Administração Pública Municipal deva se interessar pela implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de políticas públicas protetivas da integridade física e psíquica dos animais.

Justifica-se a realização da análise desta problemática porque as reflexões continuadas a respeito da importância da convivência harmônica entre os animais e os homens são de extrema relevância. E estas reflexões devem gradativamente ganhar destaque nos ambientes educacionais – em suas diversas instâncias formadoras – bem como nos meios de comunicação em geral – impresso, televisivo e midiático – e ainda nos diversos espaços de protagonismo da sociedade civil. E isso porque se defende que a relação entre homem e natureza é muito mais profunda do que a mera discussão sobre: (1) quais recursos provenientes do meio natural podem ou não ser explorados; (2) até que ponto podem ser explorados; e (3) quais condutas humanas devem ser proibidas em face dos resultados negativos que poderiam ocasionar para a sobrevivência da espécie humana, animal e vegetal.

E, apesar de, nas origens da vida humana, não existir uma verdadeira preocupação de cunho moral ou ético (valorativo) no que diz respeito à tão essencial relação entre o ser humano e o meio ambiente – realidade essa até então presente na atualidade em certas culturas ou ainda nos comportamentos individuais e/ou coletivos de alguns homens – percebe-se pelas pesquisas e análises atinentes à evolução humana o quanto ela foi construída e sustentada pela natureza indicando a completa dependência da espécie humana ao meio ambiente.

Isso sem mencionar ainda as inúmeras outras situações do desenvolvimento humano nos quais o meio ambiente se faz presente de maneira tão vital – como por exemplo, no crescimento e desenvolvimento econômico de uma sociedade. A completa dependência que as ações econômicas têm dos recursos naturais já seria suficiente para comprovar a relevância do respeito ao contexto natural – e dentro deste contexto – a importância do respeito também à fauna, particularmente da fauna doméstica.

De posse desta nova consciência, urge na contemporaneidade a necessidade de fomentar e impor uma profunda modificação dos valores culturais, sociais e jurídicos, instigando, sobretudo, o discurso científico a se debruçar concretamente sobre um estatuto ético e moral de cooperação em defesa do meio ambiente [...] e, mais especificamente, dos interesses dos animais não humanos. (FERREIRA, 2014, p. 25).

A profundidade da relação homem e natureza evidencia primeiramente uma unidade de objetivos, quais sejam, a manutenção da vida saudável de distintas espécies que dividem o mesmo espaço físico, e, em segundo plano, porém não menos relevante, destaca também os ganhos recíprocos em termos de convivência harmoniosa e desenvolvimento interativo.

As repercussões positivas desse relacionamento se refletem diretamente tanto no ser humano quanto na natureza como um todo. E tais ganhos, se não permanentes pelo menos em questões pontuais e estratégicas certamente contribuem para o bom desenvolvimento da sociedade em geral.

Além do crescimento e desenvolvimento econômico, além da manutenção da vida saudável de distintas espécies que dividem o mesmo espaço físico, além dos ganhos recíprocos em termos de convivência harmoniosa e desenvolvimento existem outras motivações – e não são poucas – que devem ser ponderadas quando se reflete sobre a profundidade da relação homem e natureza. E nesta direção encaminha-se para a questão da proteção do animal, proteção da integridade física e psíquica destas criaturas, particularmente daquelas que estão sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal (FERREIRA, 2014).

[...] não obstante ainda imperar na mentalidade da sociedade a errônea visão de submissão dos animais não humanos ao homem, justificada na equivocada defesa de que estes seres existiriam para satisfazer as necessidades da espécie humana, vivenciar-se-á uma nova etapa no mundo jurídico no qual, gradualmente, esta suposta verdade sociojurídica será repensada, para dar lugar a uma valorização moral dos animais não humanos. (FERREIRA, 2014, p. 26).

E é na direção deste vital respeito que se deve ter ao meio ambiente e por tudo o que nele contém – incluindo, portanto, os animais – que a Constituição Federal Brasileira de 1988 declara em seu artigo 225 que:

Todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações. § 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: [...] VII – proteger o Meio Ambiente adotando iniciativas como: **proteger a fauna** e a flora, **vedadas, na forma da lei, as práticas que** coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou **submetam os animais à crueldade**. (BRASIL, 1988, s/p., grifos nosso).

Conforme se pode verificar na citação supracitada, a defesa e proteção da integridade física e psíquica dos animais estão previstas no âmbito constitucional. E, partindo do fato do que representa uma Constituição Federal para um determinado país, justifica-se, portanto, a necessidade de realização de ações interventivas no sentido da proteção dos animais (CERRI NETO, 2018).

Os animais são sujeitos de direitos subjetivos por força das leis que os protegem, são inerentes à sua natureza de seres vivos e de indivíduos de uma determinada espécie. Como são, juridicamente, incapazes, seus direitos são garantidos por representatividade, tornando-os deveres de todos os homens. O Ministério Público Estadual/Municipal recebeu a competência

legal expressa para representá-los em juízo quando as leis que os protegem forem violadas, conforme o Art. 127 da CF/1988. (SERCONI, 2016, p. 16).

No que se refere à concepção de políticas públicas têm-se que elas se diferenciam de acordo com a tendência da política. E esta tendência pode contemplar um enfoque liberal ou socialdemocrata a depender do país. O enfoque liberal opõe-se à universalidade dos benefícios de uma dada política social. Por outro lado, o enfoque socialdemocrata, preconiza que os benefícios sociais se caracterizam como proteção aos mais vulneráveis e como compensação às clivagens sociais presentes nas sociedades; e nesta direção, as políticas públicas assumem um desenho de mediação dos vínculos pactuados entre as esferas econômicas e sociais (TEIXEIRA, 2002).

Existem interpretações diferenciadas a respeito do decurso das políticas públicas, todavia a mais adotada contempla cinco estágios os quais se mesclam e se modificam em seus encadeamentos a depender da ambiência concreta que é dinâmica. Esses desencadeamentos são os seguintes: (1) formação de agenda; (2) formulação de alternativas/políticas; (3) tomadas de decisão; (4) implementação da política; e (5) avaliação. Embora inexista um ponto inicial ou de encerramento de uma determinada política pública, de sorte que as divisas entre os desencadeamentos nem sempre sejam nítidos, tais circunstâncias não inviabilizam a relevância do decurso das políticas públicas os quais se conservam como pertinentes e fundamentais (RUA, 2014).

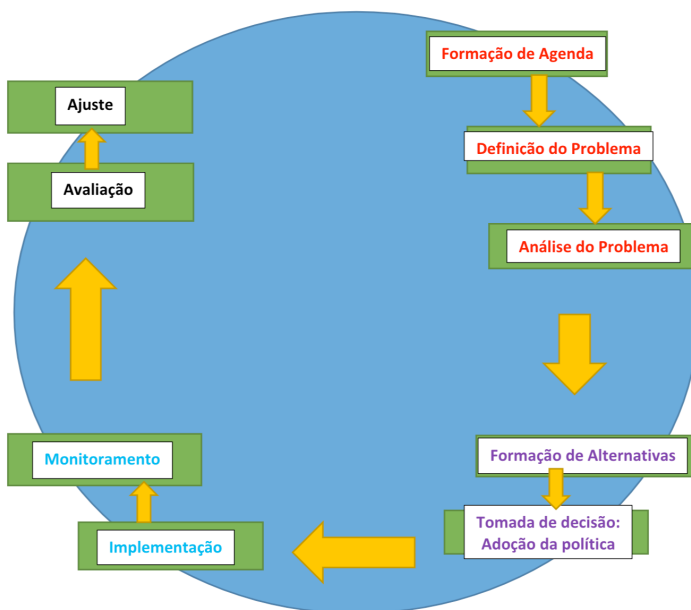


Figura 1: Ciclo das Políticas Públicas.

Fonte: Adaptada de Ruas (2014).

A “formação de agenda de políticas públicas é o processo pelo qual determinados problemas tornam-se alvo de atenção e ação do Estado” (CALMON; COSTA, 2007, p.1). Neste sentido, considera-se desafiador “[...] construir análises sobre a formação da agenda governamental que retratem as particularidades da realidade nacional” (CALMON; COSTA, 2007, p.1) como é o caso da proposta apresentada no estudo em questão referente às motivações pelas quais uma Administração Pública Municipal deva se interessar pela formulação, implementação e avaliação de políticas públicas protetivas dos animais.

A mudança de paradigma atual se baseia em ideias protetivas dos animais e em estudos de especialistas, cientistas ou não, que defendem uma nova ética do ser humano diante dos animais e contam com o apoio de Organizações Não Governamentais (ONGs) e de entidades protetoras de animais em vários países. Atualmente, os animais recebem a proteção do Estado por meio da posituação de seus direitos, em função de leis protetivas e do empenho de grupos que lutam por esses direitos. Assim, eles passaram a ter um espaço significativo na agenda política das Nações da Europa e dos Estados Unidos, chegando em alguns casos a conquistarem o status de sujeitos de direitos. (SERCONI, 2016, p. 15).

Este estudo se apresenta quanto à forma de abordagem do assunto, como qualitativo; no que tange a modalidade investigativa como básico; do ponto de vista de seus objetivos, como descritivo; com relação aos procedimentos técnicos, qualifica-se como documental e bibliográfico; no que diz respeito aos instrumentos de coleta de dados caracteriza-se pela (1) seleção e leitura das normatizações constitucional e infraconstitucionais, bem como da literatura pertinente sobre o assunto (2) organização das informações coletadas, e (3) análise e discussão das informações de cunho documental e bibliográfico; em se tratando da perspectiva teórica priorizada tem-se a investigação crítica (PEROVANO, 2016); e por fim no que concerne ao referencial analítico para análise e interpretação das normatizações utiliza-se da análise de conteúdo (BARDIN, 2011).

## **2 I POLÍTICAS PÚBLICAS PROTETIVAS DOS ANIMAIS**

Diversos são os motivos para o florescimento da preocupação com a Causa Animal e interesse na implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de políticas públicas protetivas da integridade física e psíquica dos animais, particularmente dos animais que residem no contexto urbano sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal e que são vítimas de maus-tratos, negligência e/ou abandono (CERRI NETO, 2018).

### **2.1 Administração Pública Municipal e Política Protetiva dos Animais: Uma Análise Motivacional**

Além das análises justificatórias sobre a relevância da profundidade relacional homem e natureza no que se refere ao (1) crescimento e desenvolvimento econômico de uma sociedade; (2) a manutenção da vida saudável de distintas espécies que dividem o

mesmo espaço físico; e (3) os ganhos recíprocos em termos de convivência harmoniosa e desenvolvimento interativo advindos desta relação, consideram-se também outras realidades agregadoras de valor nesta relação, realidades estas consideradas como importantes motivações pelas quais um empreendimento em termos de implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de políticas públicas protetivas da integridade física e psíquica dos animais deva ser realizado pelo Poder Público, particularmente pela Administração Pública Municipal (MARCONDES, 2019b).

A seguir parte-se para reflexão propriamente dita sobre algumas das motivações pelas quais uma Administração Pública Municipal deva se interessar pela implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de políticas públicas protetivas da integridade física e psíquica dos animais.

Então, quais seriam as motivações pelas quais uma Administração Pública Municipal deva se interessar pela implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de políticas públicas protetivas da integridade física e psíquica dos animais? Neste estudo são apresentadas seis variáveis sugestivas de respostas e na sequência apontam-se para as análises de cada uma delas.

### *2.1.1 Primeira Motivação: Busca por maior interação entre as Políticas Públicas*

A urgência em recuperar a importância do vínculo entre desrespeito à integridade física e psíquica dos animais e as outras formas de manifestação de violência cometidas pelos homens consiste numa primeira motivação. Situações envolvendo transtornos de conduta e/ou comportamentos psicopatas com a questão da violência para como o animal – conforme estudos apontados pelo *Federal Bureau of Investigation* (FBI, 2016, 2019) e por alguns autores brasileiros (ANAZCO, 2015; FRANCO, 2016; SILVA, 2018; MARCONDES, 2019a) – evidenciam que o investimento na proteção da integridade física e psíquica dos animais torna-se um valor na vida societária tendo em vista as consequências positivas que essa proteção do animal acarretará também para os próprios seres humanos no que se refere à Segurança Pública, à Saúde Coletiva e à Defesa dos Direitos Humanos Fundamentais, direitos estes previstos na Carta Magna brasileira (BRASIL, 1988).

O investimento em uma Política Pública Municipal Protetiva dos Animais, assim como na interação dela com as demais Políticas Públicas Municipais como, por exemplo, com a Segurança Pública, com a Saúde Coletiva, com a Defesa dos Direitos Fundamentais dentre outras afins possibilitará: (1) maior eficácia no desenvolvimento e desempenho de todas as ações que integram as Políticas envolvidas; e (2) maximização dos resultados concretos de cada Política em particular; além de: (3) evitar a fragmentação das ações; e (4) o desperdício dos recursos públicos municipais.

Soluções encontradas em conjunto, ou seja, mediante interações entre várias Políticas Públicas certamente beneficiarão toda a sociedade que se encontra sob a jurisdição

de uma determinada Administração Pública Municipal na medida em que permitirá que uma ação governamental no plano municipal seja mais eficaz e eficiente em prol do bem comum.

Além disso, a integração das atividades interventivas de todas as Políticas Públicas supracitadas contribuirá também para manter uma boa convivência entre as diferentes espécies de animais – os humanos e não humanos – caracterizando-se ainda como potencial auxiliadora no desenvolvimento dos trabalhos desenvolvidos na esfera da Política de Segurança Pública, particularmente no que se refere à: (1) colaboração na elucidação dos casos de violência urbana cometida entre os seres humanos e (2) contribuição na aplicação das leis por parte dos órgãos competentes e designados para este fim.

#### *2.1.1.1 Relevância da Política Protetiva dos Animais à Política de Segurança Pública*

Defende-se que o investimento em uma Política Pública Protetiva dos Animais caracteriza-se como potencial auxiliador no desenvolvimento dos trabalhos desenvolvidos na esfera da Política de Segurança Pública. E por que se defende isso? Essa defesa é justificada em decorrência das seguintes realidades elencadas a seguir. Primeiro, uma das muitas ações que deve necessariamente compor a totalidade interventiva de uma Política Pública Protetiva dos Animais é a instauração de eficazes canais de comunicação. Nesta direção, cita-se como exemplo: (1) a formalização e a regulamentação dos serviços de ouvidoria dos municípios destinados a prestação de serviços de recebimento e apuração de denúncias e/ou (2) a criação dos Conselhos Municipais de Direitos – no caso a instituição dos Conselhos Municipais dos Direitos dos Animais já presentes em alguns municípios brasileiros. A título de ilustração tem-se o caso do município de Campinas localizado no interior do estado São Paulo onde existe o Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Animais (CMPDA) que dentre muitas outras relevantes funções também assume a que se refere ao recebimento e apuração de denúncias envolvendo a proteção dos direitos dos animais.

Segundo, estes canais de comunicação (ouvidoria e conselho municipal) possibilitarão que os gestores municipais das áreas envolvidas (Proteção dos Animais e Segurança Pública), os membros do conselho e a população em geral: (1) tenham acesso à informação; (2) apresentem (i) solicitações, (ii) informações, (iii) manifestações, (iv) reclamações, (v) denúncias e (vi) sugestões; (3) apontem disfunções; (4) argumentem e proponham alterações no que se refere aos serviços públicos prestados nas áreas da proteção animal e da segurança pública.

Terceiro, os atendimentos realizados por meio destes canais de comunicação (ouvidoria e conselho municipal) devem contemplar – naquilo que couber como atribuição específica de cada órgão – o serviço de recebimento e apuração de denúncias mediante: (1) telefonemas, e-mails, cartas e ofícios recebidos; (2) presença pessoal; e (3) abertura

de processos administrativos através dos Setores de Protocolos presenciais no caso do serviço estar direcionado à Administração Pública Municipal.

Quarto, por meio de um serviço de recebimento e apuração de denúncias será possível: (1) gerar mensalmente relatórios de indicadores dos atendimentos destes canais de comunicação (ouvidoria e conselho municipal); e (2) instaurar bem como (3) manter alimentado um banco de dados informatizado referente as informações recebidas e apuradas.

Quinto, mediante existência – no âmbito da Política Pública Protetiva dos Animais – de relatórios mensais de indicadores referentes aos maus tratos cometidos contra os animais em um determinado município, bem como a existência de um banco de dados informatizado e atualizado também sobre o assunto será possível confrontar tais informações com aquelas existentes no âmbito da Política de Segurança Pública.

Sexto, as informações advindas da Política Protetiva dos Animais poderão compor a base de dados de âmbito criminal contribuindo, portanto, para adensar o trabalho desenvolvido pela Política de Segurança Pública no que se refere à investigação e aplicação da lei.

Sétimo, como a identificação e a análise dos atos de crueldade contra os animais se configura enquanto uma importante ferramenta de elucidação dos casos de violência urbana e aplicação da lei, os gestores e a equipe técnica que atuam na área da Segurança Pública poderão direcionar melhor seus esforços interventivos. E isso, tanto para a crueldade cometida contra os animais quanto para os crimes cuja crueldade contra os animais atua como indicativo de outras formas de expressão da violência humana.

**“Alguns estudos dizem que a crueldade com os animais é um precursor de crimes maiores”**, disse Nelson Ferry, que trabalha na Unidade de Gerenciamento de Estatísticas Criminais da agência, que administra o NIBRS. “Esse é um dos itens que estamos vendo.” A Associação Nacional de Xerifes era um dos principais defensores da adição de crueldade contra os animais como um conjunto de dados na coleção de estatísticas criminais da Repartição. **A associação há anos cita estudos ligando o abuso de animais e outros tipos de crimes – mais notavelmente, assassinatos cometidos por serial killers** como Ted Bundy, Jeffrey Dahmer e o assassino de “Son of Sam”, David Berkowitz. A organização também aponta a sobreposição de abuso de animais com violência doméstica e abuso infantil. “Se alguém está ferindo um animal, há uma boa chance de que ele também esteja ferindo um humano”, disse John Thompson, vice-diretor executivo da Associação Nacional de Xerifes. “Se vemos padrões de abuso de animais, as chances são de que algo está acontecendo.” [...] John Thompson, do National Sheriffs Association, pediu às pessoas que abandonassem a mentalidade de que a crueldade contra animais é um crime apenas contra animais. “É um crime contra a sociedade”, disse ele, instando todos os órgãos de segurança pública a participarem do NIBRS. “Ao prestar atenção a esses crimes, estamos beneficiando toda a sociedade”. (FBI, 2016, s/p., tradução livre nossa, grifos nosso).



### *2.1.2 Segunda Motivação: Busca pelo bem-estar geral da vida em sociedade*

A segunda motivação para o florescimento da preocupação com a Causa Animal e interesse na implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de políticas públicas protetivas da integridade física e psíquica dos animais situa-se no fato de que uma Administração Pública Municipal que por meio de suas políticas públicas municipais, busca somente resultados imediatos é suicida tendo em vista que a responsabilidade, o investimento contínuo e a longo prazo além da necessidade de sobrevivência, traz como consequência também o bem-estar geral da vida em sociedade.

### *2.1.3 Terceira Motivação: Responsabilidade ética na preservação do meio ambiente*

Uma terceira motivação para reforçar o envolvimento público com Políticas Protetivas dos Animais consiste no fato de que na atualidade verifica-se gradativamente uma mudança na concepção de administração pública municipal. Mudança esta no sentido de um ambiente alheio a causa animal – principalmente dos domésticos residentes no meio urbano – em direção a uma administração pública municipal cada vez mais consciente de seu compromisso para com esta realidade. Realidade esta que abarca uma responsabilidade ética a ser assumida para com a preservação do meio ambiente saudável, bem como o reconhecimento de que o direito a um meio ambiente saudável se caracteriza como um dos direitos fundamentais tutelados pela Constituição Federal aliado ao direito à vida, à liberdade, à propriedade, ao trabalho, à moradia, ao lazer, enfim (BRASIL, 1988).

Cada dia é mais vigente uma conceituação ambiental de administração pública municipal, que parte do entendimento da valoração do meio ambiente saudável (BRASIL, 1981, 1988, 1998; MARCONDES, 2019c). Ambiente este também compreendido como artificial como por exemplo as construções executadas no meio urbano. Tal valoração considera o ambiente como centro e fim da sobrevivência de toda a vida seja ela humana, animal ou vegetal.

Esta conceituação ambiental concebe a administração pública municipal como um agente social capaz cooperar e intervir – respaldado pelas normatizações constitucionais e infraconstitucionais (BRASIL, 1981, 1988, 1989, 1997, 1998, 2008, 2011b, 2012, 2017) – de diversas formas como guardião do meio ambiente saudável. Dito de outra forma, pode-se dizer que a administração pública municipal, enquanto um agente social, deve dar conta de funções que a sociedade civil e comunidade acadêmica dela espera e exige assumindo suas responsabilidades no âmbito de suas intervenções específicas.

Assim, na sociedade atual, fica cada vez mais claro que não somente a sociedade civil organizada e a comunidade acadêmica são responsáveis pela preservação do meio ambiente (natural e artificial) saudável, mas também o deve ser o poder público municipal (BRASIL, 1981).

### *2.1.4 Quarta Motivação: Combate à degradação antrópica imposta ao meio ambiente*

A quarta motivação para o florescimento da preocupação com a Causa Animal decorre da constatação de que se mostra indispensável para uma administração pública municipal se capacitar – tanto o gestor quanto sua equipe de governo – no sentido de promover ações capazes de minimizar os efeitos causados pela degradação que o homem impõe ao meio ambiente.

E no sentido de promoção de ações capazes de minimizar os efeitos causados pela degradação que o homem impõe ao meio ambiente têm-se dois aspectos igualmente incomensuráveis em termos de importância. Em primeiro lugar enfatiza-se a relevância das ações preventivas voltadas à proteção, vigilância e defesa dos direitos dos animais. E, por este ângulo situam-se como exemplos as sugestões apontadas pela autora Marcondes (2019b, p. 280-282):

(1) elaboração de Legislação atinente aos preceitos de preservação da fauna visando a proteção da integridade física e psíquica dos animais não humanos; (2) fiscalização e (3) aplicação de sanções definidas em Legislação específica de forma integrada com a Fiscalização Ambiental. Para tanto, cabe [...] pressionar tanto o Poder Executivo local quanto Poder Legislativo local para elaborar leis nesta direção, bem como contribuir na fiscalização de sua aplicação. [...] outra] realidade relacionada à questão da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos diz respeito: (1) às ações de (a) campanhas de doações e (b) posses responsáveis; (2) a fiscalização dos animais de grande porte; (3) a promoção de práticas de conscientização e defesa da integridade física e psíquica dos animais, considerando a (a) prevenção, (b) a redução e (c) a eliminação das causas de sofrimentos físicos e mentais dos animais; (4) a promoção de programas e campanhas educativas visando orientar a população com relação à Legislação Ambiental e Legislações específicas para a proteção da integridade física e psíquica dos animais residentes no contexto urbano sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal; (5) ao auxílio à Secretaria de Educação na tarefa de incluir nos currículos escolares o conteúdo técnico/científico atinente à preservação do meio ambiente e a proteção da integridade física e psíquica dos animais, de acordo com as definições da Política Nacional do Meio Ambiente, da Organização Mundial de Saúde e da Declaração Universal dos Direitos dos Animais; (6) à prestação de orientação e de supervisão para outros órgãos e/ou Organizações Não Governamentais (ONG's) a respeito da proteção da integridade física e psíquica dos animais; (7) a divulgação para a comunidade, por meio de relatórios periódicos, as ações de proteção da integridade física e psíquica dos animais realizadas no contexto urbano sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal; (8) à promoção de parcerias, convênio ou outras formas de cooperação técnica entre as unidades da Administração Pública Municipal direta ou indireta com órgãos de outras esferas e Instituições de Pesquisa e Ensino, visando o correto manejo e trato para com os animais; (9) à promoção de ações e procedimentos compartilhados com outros órgãos da Administração Pública Municipal direta ou indireta que possuem interface com a Política Pública Protetiva da Integridade Física e

Psíquica dos Animais não Humanos; e por fim (10) ao estabelecimento de parcerias, convênios e acordos de cooperação técnica com universidades, faculdades, institutos de pesquisa, terceiro setor e iniciativa privada com o objetivo de proteger, preservar e promover a integridade física e psíquica dos animais que residem no contexto urbano sob a jurisdição de uma determinada Administração Pública Municipal. [...] outra] questão fundamental para uma eficaz implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação da Política Pública Protetiva da Integridade Física e Psíquica dos Animais não Humanos no âmbito municipal, e que se configura também como um dos elementos nucleares desta Política Pública Protetiva é a instituição de um Conselho Municipal dos Direitos dos Animais. (MARCONDES, 2019b, p. 280-282).

E, em segundo lugar – porém não menos relevante – têm-se as ações corretivas focadas no atendimento das necessidades concretas, básicas e vitais dos animais domésticos principalmente daqueles que são vítimas de maus tratos, negligência e abandono por parte da sociedade civil e/ou poder público. E, neste aspecto cita-se como ilustração a construção de um equipamento público (Centro de Atendimento Especializado e/ou Hospitais Veterinários Públicos) voltado ao atendimento de tais necessidades concretas, básicas e vitais.

A autora Marcondes (2019b, p. 280-281) especifica algumas destas ações corretivas focadas no atendimento das necessidades concretas, básicas e vitais:

Os serviços a serem ofertados nestes Hospitais Municipais ou Hospitais Veterinários Públicos devem abranger, dentre outras necessidades: (1) a prestação de um atendimento médico-veterinário (a) curativo e (b) profilático que contemple acompanhamento (i) clínico, (ii) cirúrgico, (iii) biológico e (iv) nutricional de acordo com as necessidades próprias de cada espécie animal com suporte laboratorial; (2) o atendimento (a) de urgência em situações de risco de morte do animal, (b) de emergência em situações consideradas críticas e de grande perigo para o animal; (3) a vacinação; (4) a vermifugação; (5) o procedimento de (a) castração e (b) chipagem; (6) o controle populacional em geral; e por fim (7) o tratamento para as mais diversas situações. Com relação à estrutura física do local para atendimento da demanda, considera-se oportuno enfatizar também a necessidade de existir nestes Hospitais Municipais ou Hospitais Veterinários Públicos e/ou Centros de Referência Especializados voltados à prestação de serviços gratuitos, protetivos e defensivos da integridade física e psíquica dos animais: (1) um canil; (2) um gatil; (3) uma baia; (4) uma sala para realização de raio-x; (5) um centro cirúrgico; (6) um espaço destinado à recepção; (7) consultórios; (8) salas de pré e pós-operatório; e (9) um sala de ouvidoria destinada ao atendimento de dúvidas e solicitações da população com relação às ocorrências que envolvam animais. Por fim, porém não menos importante, cabe reforçar ainda a necessidade de existir: (1) recursos humanos para atendimento; (2) equipamentos; (3) materiais (a) permanentes e de (b) consumo; (4) manutenção geral do espaço físico; e (5) fiscalização das ações realizadas. (MARCONDES, 2019b, p. 280-281).

Por fim, as situações que justificariam a necessidade de implantação de ações corretivas se configuram, de acordo com a autora Marcondes (2019b, p. 270), como:

[...] (1) abandono; (2) negligência; (3) tortura; (4) espancamento; (5) golpeamento; (6) alvejamento; (7) mutilação; (8) envenenamento; (9) manutenção do animal preso constantemente em correntes; (10) manutenção do animal em locais pequenos e anti-higiênicos; (11) impedimento do animal ao acesso à ventilação ou luz solar; (12) exposição do animal ao sol, à chuva e ao frio; (13) privação do animal à ingestão de água e alimentação diária; (14) imposição de trabalho excessivo ou superior a força do animal; (15) incentivo às brigas clandestinas entre animais e promoção de violência como rinhãs de galo, ferra-do-boi dentre outras; (16) caça ilegal ou predatória; (17) aprisionamento de animais; (18) utilizar animal em shows que possam lhe causar pânico ou estresse; (19) abusos em rituais religiosos e/ou manifestações culturais; (20) prática de realização de vídeos de animais sendo maltratados, mutilados ou mortos e veiculação das imagens no ambiente da Internet; (21) negação de assistência veterinária ao animal doente ou ferido; (22) captura de animais silvestres; (23) dentre outras correlatas. (MARCONDES, 2019b, p. 270).

Um comportamento proativo, criativo e com capacidade inovadora não se prende a soluções comumente conhecidas – como as ações corriqueiramente já realizadas no âmbito dos Centros de Zoonoses existentes nos diversos municípios brasileiros – mas sim as amplia. Com isso não se quer desvalorizar o excelente serviço público prestado pelos Centros de Zoonoses de alguns municípios, mas apontar indicativos de que no momento tais serviços estão se caracterizando como insuficientes (MARCONDES, 2019b).

O comportamento proativo, criativo e com capacidade inovadora a ser assumido por uma determinada administração pública é capaz de favorecer a ampliação de sua intervenção para além daquilo que é realizado habitualmente dentro dos Centros de Zoonoses Municipais (MARCONDES, 2019b).

Uma administração pública contemplada por estas características – proatividade, criatividade e capacidade de inovação – consegue além de ampliar sua intervenção imaginar possibilidades e estratégias arrojadas, inovadoras, pois são dotadas do instinto de adaptação aos tempos atuais.

E nesta direção um caminhar na busca da implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de políticas públicas protetivas da integridade física e psíquica dos animais surge como fator importante com ganhos visíveis também para o aspecto da saúde pública seja ela humana ou animal.

### *2.1.5 Quinta Motivação: Fortalecimento da boa imagem da Administração Pública*

A quinta motivação para consolidar a iniciativa por parte do Poder Público na execução intervenções protetivas dos animais assenta-se na contribuição que tais intervenções proporcionam para o fortalecimento de uma boa imagem da administração pública. Sim

porque nenhuma das grandes e excelentes administrações públicas municipais no âmbito nacional distingue-se pela ausência de investimento na área ambiental, particularmente no que se refere à falta de atenção para com a fauna doméstica e/ou silvestre existente em seu território de abrangência, mas sim pela qualidade, eficiência e eficácia das ações públicas municipais direcionadas à proteção e defesa da sobrevivência e bem-estar dos animais, principalmente dos que são vítimas de maus tratos, negligência e abandono por parte dos seres humanos.

As administrações públicas municipais têm uma imagem a resguardar, patrimônio essencial para a continuidade do status de República Federativa e Democrática de Direito que o Brasil possui. A imagem da administração pública municipal não pode ser desprezada ou reduzida ao estigma de “negligente” para com a causa animal, uma vez que ela representa a nação brasileira a qual possui uma Constituição que norteia suas ações tendo o direito ao ambiente saudável como um dos direitos fundamentais a ser preservado e defendido (BRASIL, 1988).

A dimensão do respeito e proteção da fauna constitui como área valorativa intrínseca do agir das administrações públicas municipais e isso além de possuir guarida constitucional e infraconstitucional, é almejado pela sociedade em geral.

### *2.1.6 Sexta Motivação: Adequação Municipal ao desenho Organizacional Federal*

E por fim, a sexta motivação para reforçar a iniciativa por parte do Poder Público na execução intervenções voltadas à Causa Animal e aumento do seu interesse na implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de políticas públicas protetivas da integridade física e psíquica dos animais vem de encontro às críticas que podem apontar esta realidade como questão de modismo.

Pensar numa Política Pública Municipal voltada à Proteção e Defesa dos Direitos dos Animais não consiste numa moda passageira, mas em uma nova forma de orientar as intervenções público-municipais de forma a adequá-las cada vez mais ao desenho organizacional deste Estado Federativo de Direitos no qual o Brasil enquanto nação democrática está inserido (MARCONDES, 2019b).

Considerar uma intervenção público-municipal voltada à proteção da fauna doméstica e/ou silvestre residente em seu território de abrangência como modismo dos tempos atuais ou mesmo um verdadeiro medievalismo, que flerta com as filosofias derrotadas na Segunda Guerra Mundial é no mínimo um contrassenso e desrespeito para com todas as normatizações constitucional e infraconstitucional de âmbito nacional sobre o assunto (BRASIL, 1981, 1988, 1989, 1997, 1998, 2008, 2011b, 2012, 2017), bem como um atentado contra o Estado Democrático de Direito o qual prevê punibilidades para esta omissão (BRASIL, 1998), além do que um completo desrespeito também ao Direito Ambiental Internacional consolidado por documentos apresentados e ratificados em Eventos do qual

o Brasil é signatário como por exemplo: a (1) Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Eco-92 ocorrida no Rio de Janeiro/Brasil em 1992 – (SILVA; PRZYBYSZ, 2014) e o (2) Acordo Quadro sobre o Meio Ambiente do Mercosul – ocorrido em Assunção/Paraguai em 2001 e ratificado pelo Brasil em 2003 (BRASIL, 2011a, 2013).

Na Constituição Federal Brasileira está ratificada em seu artigo 4º inciso IX a necessidade da cooperação entre os povos para o desenvolvimento da humanidade o que implica evidentemente na cooperação para fins de proteção do meio ambiente também (BRASIL, 1988).

Especificamente na Lei Federal 9.605/1998 – comumente denominada Leis dos Crimes Ambientais – existem duas obrigações nitidamente advindas do Direito Internacional do Meio Ambiente, respectivamente, a obrigação de *cooperar* expressa no artigo 77 e o dever de *informar* apresentado no artigo 78. Portanto, tal Lei Federal brasileira disciplina em seu Capítulo VII a cooperação internacional para a preservação do meio ambiente (BRASIL, 1998).

Não obstante o exposto na Constituição Federal Brasileira e na Lei Federal supracitadas, a cooperação internacional no que diz respeito ao meio ambiente advém de data ainda mais retroativa: desde o final da segunda guerra mundial este precedente foi aberto. A título de exemplos têm-se: (i) o enunciado no princípio 24 da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente datada de 1972 a qual já reforçava a cooperação internacional, assim como o (ii) Fórum de Siena de 1990 reconhecido como preparatório para a Conferência do Rio de Janeiro de 1992 (SILVA; PRZYBYSZ, 2014).

Assim sendo, ações que contemplem cooperação podem ser expressas por obrigações atinentes à: (1) informação, (2) notificação, (3) assistência recíproca e (4) negociação. Tais ações contribuem para o adensamento dos Sistemas de Proteção do Meio Ambiente implementados pelo Direito Internacional (SILVA; PRZYBYSZ, 2014). Desta forma, a cooperação internacional – ainda que formalmente legalizada no Brasil por meio da Constituição Federal e de uma Lei Federal atinente à matéria criminal – ultrapassa o âmbito legislativo pátrio (BRASIL, 1988, 1998; SILVA; PRZYBYSZ, 2014).

Portanto, as intervenções público-municipais voltadas à proteção e defesa dos direitos dos animais – principalmente dos animais domésticos residentes nas áreas urbanas e que são vítimas de maus tratos, negligência e abandono –, mais que um modismo, trata-se de obrigação prevista no âmbito do direito ambiental nacional e internacional (BRASIL, 1981, 1988, 1989, 1997, 1998, 2008, 2011a, 2011b, 2012, 2013, 2017; SILVA; PRZYBYSZ, 2014), bem como uma necessidade imprescindível à medida em que se evidencia a degradação deste meio ambiente, da mesma forma como se aprofunda a complexidade do tecido social (MARCONDES, 2019a, 2019b).

Estas quatro últimas realidades (direito ambiental nacional, direito ambiental internacional, degradação ambiental e complexidade social) expressam os reais objetivos

– no âmbito do poder público municipal – da necessidade de se implantar uma Política Pública voltada à Proteção e Defesa da Fauna Doméstica e Silvestre localizada na área territorial de responsabilidade dos municípios (MARCONDES, 2019a, 2019b).

Desta forma, a implantação, implementação, desenvolvimento e consolidação de políticas públicas protetivas da integridade física e psíquica dos animais – mais do que simples atividades e prestações de serviços pontuais e intermitentes eventualmente realizadas por um ou outro município – afasta o risco de que as intervenções público-municipais se revista de um caráter de modismo e perca de vista suas reais finalidades.

### 3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo, uma abordagem sobre a importância da implantação de uma Política Pública Municipal voltada à proteção da integridade física e psíquica dos animais, deve abarcar obrigatoriamente, como interdependentes pelo menos três variáveis: (1) segurança pública; (2) saúde coletiva e (3) defesa dos direitos humanos fundamentais, direitos estes previstos na Carta Magna brasileira.

Portanto, a abstração ainda presente no conceito de Direitos dos Animais deve dar lugar à construção de indicadores associados às variáveis relacionadas às respectivas dimensões – segurança, saúde e direitos fundamentais – bem como relações da Política Pública Municipal voltada à Proteção e Defesa dos Direitos dos Animais com as demais políticas públicas municipais existentes no município.

### REFERÊNCIAS

ANAZCO, J. I. K. Direito e bem-estar dos Animais: uma abordagem ética, moral e legal. **Revista Jusbrasil**, Salvador/BA, v. -, n. -, p. 1-12, ago. 2015. Disponível em: <<https://jkkoffler.jusbrasil.com.br/artigos/215036382/direito-e-bem-estar-dos-animais-uma-abordagem-etica-moral-e-legal>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal 6.938**, 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. Brasília, DF, 1981.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 7.802**, 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília, DF, 1989.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Federal 9.433**, de 08 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, e altera o artigo 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 9.605**, 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto Lei 6.514**, 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto Lei 150**, 14 de junho de 2011. Dispõe sobre a aprovação do texto do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, adotado pela Decisão nº 14/2004 do Conselho do Mercado Comum, em 07 de julho de 2004. Brasília, DF, 2011a.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei complementar 140**, de 08 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a fixação de normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do Caput e do Parágrafo Único do Artigo 23 da Constituição Federal, para a Cooperação Entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas Ações Administrativas Decorrentes do Exercício da Competência Comum Relativas a Proteção das Paisagens Naturais Notáveis, a Proteção do Meio Ambiente, ao Combate à Poluição em Qualquer de Suas Formas e a Preservação das Florestas, da Fauna e da Flora; e Altera a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 2011b.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 12.651**, 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto Lei 7.940**, 20 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre a promulgação do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, adotado pela Decisão 14/04 do Conselho do Mercado Comum, em 7 de julho de 2004. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 13.426**, 30 de março de 2017. Dispõe sobre a Política de Controle da Natalidade de Cães e Gatos e dá outras providências. Brasília, DF, 2017.

CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. da. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. 2007. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007. Rio de Janeiro, RJ. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. p. 1-16. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

CERRI NETO, M. **Combate ao crime de maus-tratos contra animais**. São Paulo: Sentido Animal, 2018.



FBI. Federal Bureau of Investigation. Departamento Federal de Investigação. Unidade de Polícia do Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Polícia de Investigação. Serviço de Inteligência Interno. Washington, D.C. Tracking Animal Cruelty. Published: Feb 1 st 2016. **Acts of cruelty against animal are now counted in the FBI's criminal database**. 2016. Disponível em: <<https://www.fbi.gov/news/stories/tracking-animal-cruelty>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

FBI. Federal Bureau of Investigation. Departamento Federal de Investigação. Unidade de Polícia do Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Polícia de Investigação. Serviço de Inteligência Interno. Washington, D.C. **About: Leadership & Structure**. 2019. Disponível em: <<https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

FERREIRA, A.C.B.S.G. **A proteção aos animais e o direito**: o status jurídico dos animais como sujeitos de direito. Curitiba: Juruá, 2014.

FRANCO, E. C. A violência e a tortura de animais revela desvio de personalidade. **Revista Jusbrasil**, Salvador/BA, v. -, n. -, p. 1-9, ago. 2016. Disponível em: <[https://elainefrancoadv.jusbrasil.com.br/artigos/394009666/a-violencia-e-a-tortura-de-animais-revela-desvio-de-personalidade?ref=topic\\_feed](https://elainefrancoadv.jusbrasil.com.br/artigos/394009666/a-violencia-e-a-tortura-de-animais-revela-desvio-de-personalidade?ref=topic_feed)>. Acesso em: 21 jul. 2020.

MARCONDES, N. A. V. O desrespeito à integridade física e psíquica dos animais e suas possíveis relações com outras formas de manifestação de violência humana: um olhar sob o foco da Política Pública Protetiva dos Animais. In: LACERDA, G. B. (Org.). **As Políticas Públicas frente a transformação da sociedade**. E-book. Ponta Grossa: Editora Atena. 2019a. p. 232-262.

MARCONDES, N. A. V. Políticas Públicas Protetivas da Integridade Física e Psíquica dos Animais Não Humanos: Uma Reflexão no Âmbito Municipal. In: LACERDA, G. B. (Org.). **As Políticas Públicas frente a transformação da sociedade**. E-book. Ponta Grossa: Editora Atena. 2019b. p. 263-286.

MARCONDES, N.A.V. A Proteção Jurídica enquanto realidade fortalecedora das Políticas Públicas Protetivas dos Animais. 2019c. In: **ENCONTRO LATINO AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO**, 19., 2019. São José dos Campos, SP. Anais... São José dos Campos: UNIVAP, 2019. p.1-6. Disponível em: <[http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2019/anais/arquivos/RE\\_0022\\_0004\\_01.pdf](http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2019/anais/arquivos/RE_0022_0004_01.pdf)>. Acesso em: 06 jul. 2020.

PEROVANO, D. G. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

RUA, M. das G. **Políticas Públicas**: Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal/Módulo Básico. 3ª ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Brasília/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES): Universidade Aberta do Brasil (UAB), 2014. Disponível em: <<https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/145407/1/PNAP - Modulo Básico - GPM - Politicas Publicas.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SERCONI, V. **A construção de uma política pública de controle ético da população de cães e gatos no estado do Paraná**: análise da política em relação a algumas políticas implantadas em outros Estados. 2016. 84f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes/Departamento de Ciências Sociais/Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Estadual de Maringá, Paraná. 2016.

SILVA, C.; PRZYBYSZ, L. C. B. **Sistema de Gestão Ambiental**. Curitiba: Intersaberes, 2014.

SILVA, A.B.B. **Mentes Perigosas**: O psicopata mora ao lado. 11ª ed. Revista e ampliada. São Paulo: Globo, 2018.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia (AATR-BA), 2002. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2020.

# CAPÍTULO 5

## O DEBATE SOBRE A DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL: A CONTROVÉRSIA DOS ANOS 70 E A CONVERGÊNCIA NOS ANOS 90

*Data de aceite: 01/10/2020*

*Data de submissão: 29/06/2020*

### **Rodrigo Mendes Gandra**

Doutor pelo Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Rio de Janeiro (RJ)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0304981009912385>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4269-2805>

**RESUMO:** Este trabalho tem por objetivo principal delinear a História do Pensamento Econômico Brasileiro sobre a desigualdade de renda no Brasil a partir da década de 60. Em primeiro lugar, faz-se uma análise do debate ocorrido na década de 70 sobre as causas do aumento da desigualdade de renda brasileira na década de 60 (“Controvérsia de 70”). Após isto, faz-se uma análise dos argumentos dos economistas da década de 90 (“Convergência de 90”) sobre as causas da elevada e estável desigualdade de renda no Brasil. Finalmente, compara-se os dois períodos de pensamento para se saber como o debate evoluiu.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desigualdade de Renda, História do Pensamento Econômico, Economia Brasileira, Teoria do Capital Humano.

### THE DEBATE ON INCOME INEQUALITY IN BRAZIL: THE CONTROVERSY OF THE 70S AND THE CONVERGENCE IN THE 90S

**ABSTRACT:** The main objective of this work is to delineate the History of the Brazilian Economic Thought about the inequality of income from the decade of 60 in Brazil. In first place, It starts with an analysis of the debate in the 70s about the causes of income inequality increase in 60s (“Controversy of the 70s”). In sequence, becomes an analysis of the arguments of economists in the 90s on the causes of the high and steady inequality of income in Brazil (“Convergence of the 90s”). Finally, one compares the two periods of thought to know itself as the debate has progressed.

**KEYWORDS:** Inequality of Income, History of Economic Thought, Brazilian Economy, Human Capital Theory.

### 1 | INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo principal delinear a História do Pensamento Econômico Brasileiro sobre a desigualdade de renda no Brasil a partir da década de 60. Em primeiro lugar, faz-se uma análise do debate ocorrido na década de 70 sobre as causas do aumento da desigualdade de renda brasileira na década de 60 (“Controvérsia de 70”). Após isto, faz-se uma análise dos argumentos dos economistas da década de 90 sobre as causas da elevada e estável desigualdade de renda no Brasil

(“Convergência de 90”). Finalmente, compara-se os dois períodos de pensamento para se saber como o debate evoluiu.

Pode-se dizer que trabalho é um resumo da dissertação de mestrado (“O debate sobre a distribuição de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico anos 90”) defendido na Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF) em 2002, que foi premiada em 1º lugar na categoria dissertação de Mestrado do XI Prêmio Brasil de Economia de 2004 pelo Conselho Federal de Economia (COFECON). Em 2015, uma versão da dissertação foi publicada em forma de livro com o título: “O Debate sobre a Desigualdade de Renda no Brasil - da controvérsia dos anos 70 à convergência nos anos 90”. Apesar da relativa “antiguidade”, o artigo e o livro (bem mais detalhado) continuam úteis ao oferecer aos estudiosos sobre o tema um resumo completo da literatura produzida nas décadas de 70 e 90. Nesta versão, o autor fez adaptações, que não alteram o sentido os originais.

Quanto à importância do debate sobre as desigualdades, além de ser uma questão da atualidade, este foi um tema central na Economia Política de David Ricardo e de Karl Marx. Segundo Gandra (2005), o tema apresentou relevância crescente até mesmo ao longo da obra de Adam Smith.

## 2 I “CONTROVÉRSIA DE 70”: UM DEBATE ACALORADO

No Brasil, a distribuição da renda foi objeto de um amplo debate durante a década de 70 (“Controvérsia de 70”), que teve seu ponto de partida na constatação da elevação dos índices de concentração pessoal de renda durante a década de 60. Havia duas vertentes básicas de pensamento. De um lado, estudiosos como Langoni (1972 e 1973), Branco (1979) e Senna (1976) baseavam-se em um modelo que conectava a curva de U-invertido de Kuznets à Teoria do Capital Humano (TCH), de modo que o acelerado crescimento econômico em um país de renda *per capita* relativamente baixa e a mudança da estrutura econômica de agrária para industrial teriam desencadeado efeitos concentradores da renda. Eles focavam a distribuição pessoal da renda com um olhar mais específico sobre o mercado de trabalho. Por outro lado, havia pesquisadores que concentravam suas análises nos efeitos nefastos das políticas econômicas do governo militar sobre a renda. Seguindo este paradigma, os trabalhos de Fishlow (1972 e 1973), Hoffmann (1973), Hoffmann e Duarte (1972), Bacha e Taylor (1980) enfatizavam elementos da distribuição funcional da renda e os modelos de segmentação do mercado de trabalho para explicar o aumento da concentração pessoal da renda no Brasil.

Pode-se dividir a tal controvérsia em três principais teses que explicariam a natureza do aumento da concentração de renda na década de 60: a de Fishlow, que culpava a compressão salarial ocorrida no governo Castello Branco, entre 1964 e 1967; a de Langoni, que mostrou como o crescimento acelerado (e a mudança da estrutura econômica para

industrial) acabou por concentrar a renda via “efeito Kuznets” e via defasagem da oferta de mão-de-obra qualificada diante da sua demanda crescente; e a de Bacha, que acusava a abertura do leque salarial dos gerentes das firmas diante de lucros crescentes. Estes modelos serão resumidos.

#### **a. A tese da compressão salarial de Fishlow**

Através do cálculo do Índice de Theil, com base nos dados dos censos de 1960 e 1970, Fishlow (1972) constata que houve de fato um aumento da desigualdade pessoal da renda brasileira, durante o período do governo de Castello Branco (1964-1967) e arrisca uma interpretação polêmica para a causa do fenômeno. Apesar do acelerado crescimento econômico na década de 1960, Fishlow (1978:159) foi um dos primeiros economistas a atentar para o fato de que o crescimento não era uma medida de desempenho econômico e social satisfatória, pois se deveria levar em conta a maneira pela qual o aumento do PIB foi distribuído para a população. Desde o governo Castello Branco, a política de compressão salarial era bem definida. Assim, a principal causa do aumento da desigualdade de renda brasileira para Fishlow (1978) concentrava-se nos efeitos nefastos que o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) exerceu sobre o salário mínimo real e sobre o salário médio, entre 1964 e 1967. Fishlow (1978: 185) defende que as políticas governamentais, que restringiram severamente os salários nominais e simultaneamente aplicaram a “inflação corretiva”, fizeram o salário mínimo real declinar 20%. Tendo em vista que a renda *per capita* cresceu mais rápido, no mesmo intervalo [de 1964 a 1970], com avanço de 22%, alguém havia ganhado, não apenas absoluta, mas também relativamente. Para ele, é provável que este ganho se tenha concentrado nos setores urbanos com renda acima da média, nos subsetores de finanças, nos cargos administrativos etc.

Para o autor, o principal responsável pela perda de poder de compra dos salários e pela perda de participação relativa dos trabalhadores na renda total era a subestimação da inflação prevista, definida pela regra de reajustes salariais. Como o governo previa uma inflação menor que a efetiva e como estava vetada a negociação entre patrões e empregados, os salários acabaram corroídos. Ciente também de que é a diferença entre a variação no salário real e o aumento da produtividade que determina a distribuição funcional da renda, Fishlow defendia a tese de que o não-repasse da produtividade integral ao salário, em certa medida proposital depois de 1964, favorecia a elevação da participação da parcela mais rica da população (a classe empresarial) na renda total.

Embora parecesse saber que a renda dos trabalhadores mais qualificados tivesse aumentado mais que a renda dos menos qualificados, não atribui um peso significativo à educação; naquela ocasião, a distribuição pessoal da renda parecia depender das mudanças na sua distribuição funcional.

**b. A tese do crescimento acelerado como propulsor dos efeitos distributivos através do “Efeito Kuznets”, combinado com os desequilíbrios causados pela ineficiência do sistema educacional de Langoni**

Em 1973, Langoni concluiu um estudo, utilizando uma amostra das rendas individuais que abrangia 1,27% do universo dos censos de 1960 e 1970, para averiguar a magnitude e as causas do aumento da concentração de renda brasileira. Segundo Bacha e Taylor (1980: 299), esta tese logo foi adotada pelo governo militar como parte da versão oficial das causas do aumento da concentração de renda.

Langoni tentou mostrar que o aumento da desigualdade de renda entre 1960 e 1970 esteve associado à rápida expansão da economia, de tal forma que o desenvolvimento econômico do Brasil teria levado à maior concentração de renda através da complementaridade dos seguintes mecanismos: “Efeito Kuznets” e corrida tecnológica versus defasagem na qualificação da força de trabalho. Embora estes mecanismos fossem distintos, tinham o mesmo gatilho: o processo de crescimento econômico acelerado, disparado pelo processo estrutural de industrialização.

**I. “Efeito Kuznets”**

O primeiro mecanismo pode ser chamado de “Efeito Kuznets”. Influenciado pelo trabalho de Kuznets (1955) e de olho no fato de que, nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil (um país de renda *per capita* baixa em relação aos países desenvolvidos) estava passando por um processo de mudança estrutural e de elevado crescimento econômico, Langoni (1973) assume a hipótese de que a relação entre crescimento econômico e distribuição de renda, sob uma conjuntura específica e sob uma estrutura socioeconômica singular, assumiria um formato de U-invertido. Isto é, a concentração aumentaria nas fases iniciais do desenvolvimento econômico (caracterizado pela elevada aceleração do crescimento), quando a maior parte da população que ainda vivia em setores de baixa produtividade e, por isto, era caracterizada pelo baixo nível de renda *per capita* passaria a migrar para as regiões de maior produtividade. Por outro lado, a desigualdade se reduziria a partir de um determinado ponto, em que a economia passasse a ter setores predominantemente de alta produtividade, um nível de renda *per capita* razoavelmente mais elevado e quando a taxa de crescimento se tornasse mais branda.

Quanto ao aumento da desigualdade, Langoni (1973) considerava que o desenvolvimento econômico era um processo de desequilíbrios, caracterizado por uma contínua transformação dos setores tradicionais (de baixa produtividade) em setores modernos (de alta produtividade). Estes desequilíbrios, que se exacerbavam em fases de crescimento acelerado (decorrente dos altos investimentos do processo de desenvolvimento econômico), faziam com que a demanda de novos fatores se deslocasse sobre uma oferta relativamente inelástica a curto e médio prazo, cuja consequência era o aparecimento de quase-rendas (*quase-rents*), tanto para o capital humano como para

o capital físico, ou seja, o fato de a força de trabalho dos setores primários (geralmente rural), de baixa produtividade e com uma renda pouco concentrada, migrar para os setores modernos (geralmente urbano) de alta produtividade e com uma renda mais concentrada — aumentaria a concentração de renda como um todo. Mas este efeito seria temporário, pois, uma vez que a renda média aumentasse e que a taxa de crescimento se estabilizasse, a desigualdade cairia.

## **II. A inelasticidade da oferta da mão-de-obra qualificada causada pela corrida tecnológica e pela defasagem no sistema educacional brasileiro**

O segundo mecanismo, complementar ao primeiro, foi um modelo baseado nos desequilíbrios no mercado de trabalho, onde a curva de demanda de mão-de-obra qualificada se deslocava sobre uma curva de oferta relativamente inelástica no curto prazo, ou seja, Langoni montou um modelo em que o aumento da concentração pessoal da renda estava baseado numa corrida entre a expansão tecnológica dos novos setores modernos, que acelerava a demanda de mão-de-obra qualificada, e o atraso do sistema educacional do país, que tornava inelástica a sua oferta no curto prazo.

Utilizando um esquema teórico marshalliano estático, pode-se mostrar que, quando a demanda de trabalhadores qualificados se desloca para cima, sob uma curva de oferta relativamente inelástica ou quase vertical, o salário tende a subir muito e o nível de emprego tende a aumentar pouco. Já sob uma ótica dinâmica, se se supuser que a velocidade de crescimento da demanda de trabalhadores qualificados (que depende do crescimento tecnológico) é mais acelerada que o crescimento da sua oferta inelástica (que depende da velocidade da expansão educacional), teremos um aumento elevado dos salários destes trabalhadores, em específico. Antes de construir este modelo, Langoni (1973) teve que assumir a validade da Teoria Neoclássica de determinação do salário, onde a variação do salário real depende da produtividade marginal do fator trabalho. Além disto, ele teve que assumir (e depois tentou comprovar empiricamente) a TCH, para mostrar que a variação da produtividade marginal do trabalho dependia do nível de educação/treinamento/idade do trabalhador. Na verdade, ele queria supor que a variação do salário real dependeria da variação do nível de educação.

Mostra ainda o autor que a mudança educacional no período de 1960 a 1970 foi significativa. Se se estivesse vivendo num modelo competitivo do mercado de trabalho, então os retornos de um fator de produção decresceriam na medida em que a oferta relativa aumentasse, diminuindo, portanto, as desigualdades. Porém, não foi o que ocorreu no período, mas sim o contrário. Para explicar este fato, ele supôs a existência, conforme já dito, de um viés tecnológico em que, uma vez detectada a ocorrência do aumento da demanda em descompasso com o aumento da oferta de pessoal mais qualificado, haveria um aumento na remuneração (devido ao aparecimento de *quasi-rent*) deste tipo de mão-de-obra, bem como um aumento da sua participação relativa na distribuição pessoal de renda. Segundo Langoni (1973: 188-189), o impacto do crescimento sobre a distribuição deve ser

necessariamente importante nos setores modernos da economia, capazes de absorver com maior intensidade as inovações tecnológicas. Estes desequilíbrios acabariam por gerar um impacto nos diferenciais de salário entre mão-de-obra qualificada e não-qualificada.

Para mostrar a importância da educação sobre a renda, Langoni (1973) estimou uma função log-linear, considerando como variável dependente o logaritmo da renda que deveria ser explicado por um conjunto de variáveis *dummies*, representando educação, sexo, setor de atividade e região. Um dos principais resultados obtidos, conforme mostra a Tabela 1, foi que a educação (variável que assume o maior valor explicativo) e a idade aumentaram suas participações na explicação total da variância do log da renda do trabalho, enquanto região e sexo perderam importância relativa, e a contribuição de atividade permaneceu praticamente constante durante o período.

Variável	1960		1970	
	Marginal	Total	Marginal	Total
<b>Educação</b>	9,98	30,79	15,43	41,01
<b>Região</b>	7,57	23,36	4,86	12,92
<b>Idade</b>	6,05	18,67	7,74	20,57
<b>Sexo</b>	4,85	14,96	4,99	13,26
<b>Atividade</b>	3,96	12,22	4,61	12,25
<b>Total</b>	<b>32,41</b>	<b>100</b>	<b>37,62</b>	<b>100</b>

Tabela 1 - Brasil: contribuição marginal e da renda - 1960 e 1970 total de cada variável (em %) sobre a distribuição pessoal

Fonte: Langoni (1973: 112)

Provado que, sobretudo a educação, mas também a idade (como proxy da experiência) foram as principais variáveis que influenciaram a variância do logaritmo da renda do trabalho, Langoni (1973: 191) tentou provar que estas variáveis deveriam também assumir um maior poder explicativo nos setores mais dinâmicos da economia. De fato, como resultado de sua pesquisa, ele mostra que a educação oferece uma contribuição explicativa bem superior no setor terciário, em detrimento do setor primário. Além disto, comprova-se que as diferenças regionais de renda (que refletem a disponibilidade de fatores) e a composição etária (uma substituta da educação em economias de características tradicionais) são mais importantes do que a educação na explicação da desigualdade global no setor primário. Já nos setores secundário e terciário, a educação aparece como a variável mais importante, justamente onde a economia é mais dinâmica.

Após o governo assumir o trabalho de Langoni como versão oficial para a causa do aumento da desigualdade de renda que focalizava a distribuição pessoal, diversos pesquisadores publicaram trabalhos relacionados ao tema, o que acabou por difundir a famosa “Controvérsia de 70”.



### c. A tese da abertura do leque salarial dos gerentes e a relação com sua posição hierárquica de Bacha

Bacha e Taylor (1980: 300) e Bacha (1976a, 1976b, 1978a e 1978b) desenvolveram uma teoria compatível com a tese da compressão salarial de Fishlow. Em linhas gerais, aceita previamente a hipótese de que o processo de substituição de importações fez aumentar a quantidade de empresas de grande porte no Brasil e a hipótese de que houve um aumento da classe média. Esta análise começava com a observação de que o setor moderno produtivo privado e o setor de serviço governamental seriam internamente organizados de modo hierárquico para lidar com os problemas de escala. Além disto, tal hierarquia acabava por influenciar dicotomicamente a estrutura salarial média entre funcionários da gerência e executivos (*white-collars*) e empregados executores de tarefas (subordinados). Assim, Bacha (1978b: 124) tinha por tese mostrar, através de argumentos de natureza sociológica e organizacional, que, enquanto a remuneração dos *white-collars* estaria vinculada aos movimentos do lucro das empresas, os salários dos empregados subordinados (*blue-collars*) eram definidos no mercado de trabalho neoclássico. Esta dicotomia seria, então, responsável pela abertura do leque salarial e pelo aumento da concentração de renda na década de 60.

Mesmo ciente das limitações teóricas da análise, Bacha (1978b) se apoia no modelo de Williamson (1970). No modelo dual marxista, por exemplo, a dicotomia básica numa sociedade capitalista é dada pela oposição entre capital e trabalho. Reconhecendo a complexidade existente no mundo, Dahrendorf (1959. *Apud* BACHA 1978b: 126) decompõe o trabalho e o capital em outras subclasses. A primeira é a separação da propriedade do controle, onde, dentro da classe dirigente, além dos proprietários, se abre espaço para o aparecimento dos executivos e dos burocratas (no geral, denominados por *white-collars*). Já a classe dirigida está dividida por segmento de qualificação (nível de escolaridade).

Dada esta estratificação, Bacha (1978b: 127) reconhece que uma empresa capitalista apresenta uma relação hierárquica de autoridade e subordinação. Recorrendo à literatura sobre economia gerencial das firmas, deixa transparecer a influência da análise de Williamson (1970), para mostrar teoricamente, ao contrário da teoria neoclássica da firma (cujo objetivo único é a maximização de lucros), que os problemas de escolhas de objetivo são mediados e resolvidos por estruturas gerenciais. A implicação da incorporação dos objetivos dos gerentes nos das firmas é que ambos podem ser distintos dos objetivos dos empregados. Contudo, Bacha (1978b: 132) diz que os gerentes acabam por se tornar sócios das firmas (mesmo que não sejam acionistas), de tal maneira que os seus interesses se compatibilizariam com os interesses dos proprietários do capital. Uma vez que isto aconteça, os salários dos burocratas estariam ligados aos lucros das firmas e independentes do curso dos salários dos trabalhadores de mais baixo escalão. Para Bacha (1973: 941 e 1978b: 132), a maior evidência teórica da ligação entre o salário gerencial

e o lucro da empresa, conforme se pode perceber pela citação abaixo, parece advir da imperfeição deste mercado de trabalho e da relação pessoal entre patrão e gerente. Na verdade, os donos do capital estariam dispostos a pagar pelo status do corpo burocrático, para que este desempenhasse o trabalho de modo mais eficiente e para que a estrutura de poder dentro da firma se tornasse segmentada e evidente.

Bacha (1987b: 134) sustenta a hipótese de que “... os gerentes podem ou não possuir qualificações técnicas”. Mas ele entende que a qualificação pode ser um pré-requisito para a ascensão aos cargos gerenciais. Mas ele defende que, além da qualificação, a remuneração dos gerentes depende mais da hierarquia e do seu relacionamento com os donos do capital. Dada segmentação existente no mercado de trabalho e dado que o objetivo do gerente está alinhado com o objetivo do dono do capital, através de um esquema teórico simples, Bacha (1978b) defende a ideia de que a remuneração dos gerentes (e a distribuição de renda) dependeria da taxa de exploração vigente no sistema. Assim, se supõe que o produto agregado ( $Y$ ) é igual ao somatório do lucro ( $P$ ), a remuneração dos gerentes (taxa de remuneração –  $s$  – vezes o número de gerentes –  $G$ ), e salários dos empregados (taxa de salários –  $w$  – vezes o número de empregados –  $N$ ), obtém-se a seguinte identidade:  $Y = P + sG + wN$ . Se supõe que  $N/G = \alpha$ , a divisão funcional do produto será dada por:  $s/w = \alpha \cdot f(P/wN)$ ;  $f' > 0$ .

Ou seja, a remuneração relativa depende da taxa de exploração ( $P/wN$ ) e, portanto, do lucro. Além do mais, a taxa de exploração, seria fixada pelo poder relativo de barganha de capitalistas e trabalhadores. Mas como o poder de barganha dos trabalhadores era tolhido pela restrição governamental à sindicalização e ao direito de fazer greve, a taxa de exploração era voltada em favor dos gerentes. Assim, teoricamente, o governo também era responsável pelo aumento da concentração de renda.

Para provar empiricamente a sua tese, Bacha (1976) mostra que, num grupo formado por uma ampla amostra de firmas de manufatura brasileira, a remuneração dos gerentes cresceu 7,2% a.a., de 1966 a 1972. Além disso, ele mostra que o salário dos trabalhadores semiquilificados e qualificados cresceu 2,9% e que o salário dos não qualificados ostentou uma queda de 1,3%, no mesmo período. Fishlow (1973), trabalhando com os dados do Censo de 1960, mostra a maior contribuição marginal da posição ocupacional, seguido da educação, idade, setor e região. Além disso, mesmo atentando para os problemas de multicolinearidade, o trabalho de Pastore, Haller e Gomez-Buendia (1975. *Apud* BACHA E TAYLOR, 1980: 334) mostram que, entre 1970-1971, as duas variáveis mais relevantes para a explicação do nível salarial nas firmas industriais privadas de São Paulo eram a posição ocupacional e a educação.

Além de mostrar a sua tese, com base nos dados dos censos de 1960 e de 1970, Bacha e Taylor (1980: 309) mostram, através da variância do logaritmo da renda<sup>6</sup>, que o “Efeito Kuznets”, ao invés de concentrar a renda, a tornava mais igualitária, ao contrário do que previa a teoria. Malan e Wells (1978) e Fishlow (1973 e 1974) mostraram que o “Efeito

Kuznets”, ao contrário do que Langoni dizia, não era significativo. Mata (1979: 53-55), com base nos dados da PNAD de 1970, seleciona uma amostra de 166 municípios e, através de uma análise *cross-section*, também chega à conclusão de que os experimentos realizados mostraram que a relação entre nível de renda familiar mediana e desigualdade de renda apresentou uma forma de U e não uma forma de U-invertido. Ironicamente, em toda a controvérsia, a única teoria refutada empiricamente foi a do “Efeito Kuznets”.

A Tabela 2 resume as principais teses da década de 70 sobre o aumento da desigualdade de renda no Brasil na década de 60.

Tese	Principal representante	Principal argumento para o aumento da desigualdade de renda
“Compressão salarial”	Fishlow	Foca atenção na distribuição funcional da renda. Mostra que a política salarial do Governo Militar (principalmente na época do PAEG) e a supressão do poder de barganha dos sindicatos geraram uma corrosão dos salários dos trabalhadores. Tal situação concentrou a renda em favor dos donos do capital. Fishlow culpa as políticas do governo pelo aumento da desigualdade.
Crescimento econômico acelerado como gerador do:  a) “Efeito Kuznets”;  b) “Corrida entre o sistema educacional e o avanço tecnológico”	Langoni	Foca atenção na distribuição pessoal da renda, principalmente oriunda do trabalho. Mostra que o crescimento econômico acelerado foi o responsável pelo aumento da desigualdade de renda devido: a) ao movimento migratório em direção ao setor dinâmico (industrial), onde a renda é mais concentrada que nos tradicionais (agrícola); e b) à falta de capacidade do sistema educacional em ofertar mão de obra qualificada frente a sua demanda crescente impulsionada pelo avanço tecnológico da industrialização incipiente. Deve-se notar que o aumento da desigualdade é um processo natural e passageiro que, portanto, não interfere sobre a eficiência econômica. Mas ele poderia ser sanado mais rápido se o governo interferisse sobre a expansão do sistema educacional.
“Hierarquia e abertura do leque salarial”	Bacha	Oferece atenção na distribuição funcional e na distribuição pessoal da renda. Mostra que o aumento da escala das firmas (impulsionado pelo processo de desenvolvimento industrial) demandou sistemas gerenciais mais amplos e complexos, o que fez elevar relativamente o peso dos trabalhadores <i>white-collars</i> na economia como um todo. Como teoricamente a remuneração deste tipo de trabalhador depende dos lucros e como os capitalistas tinham maior poder de barganha frente aos trabalhadores (pouco qualificados), os donos do capital e os <i>white-collars</i> foram os que mais ganharam relativamente na década de 60. Também o aumento da complexidade das firmas e das relações hierárquicas fizeram elevar o leque salarial dos <i>white-collars</i> . Ou seja, de um modo geral, Bacha mostra que a posição na ocupação interfere na desigualdade de renda, algo que faz parte da lógica da acumulação capitalista. Mas, além do disso, ele aceita a tese de que a supressão do poder de barganha dos sindicatos fez com que os trabalhadores menos qualificados mantivessem seu piso salarial reprimido, aumentando ainda mais a diferença de rendimento daqueles que se situavam entre base e o pico. Além do aumento da desigualdade ser inerente ao sistema capitalista, as políticas do governo influenciaram no processo.

Tabela 2 - Quadro sinóptico das principais teses da década de 70 sobre o aumento da desigualdade de renda na década de 60

Fonte: Elaboração própria.

### 3 | “CONVERGÊNCIA DE 90”: A BUSCA DE UM MODELO GERAL

Enquanto que a “Controvérsia de 70” foi formada basicamente por três teses que interpretavam o aumento da desigualdade de renda na década de 60, as discussões na década de 90 giram em torno de apenas um grande modelo estrutural para o entendimento da elevada desigualdade pessoal da renda (principalmente no mercado de trabalho). Este modelo tem como principal formulador Ricardo Paes de Barros, que conta com a colaboração de alguns coautores. Pode-se dizer que este modelo de entendimento da desigualdade pessoal da renda (do trabalho) é de cunho langoniano (em que a educação continua a desempenhar um papel crucial sobre a desigualdade pessoal de renda do trabalho), mas que absorve parte da “Controvérsia de 70” ao tentar captar os efeitos de variáveis ocupacionais. Feita a exposição das causas da elevada desigualdade de renda, será exposto um modelo teórico desenvolvido por Bourguignon e Ferreira (2000) que explica a desigualdade de oportunidades através da desigualdade de acesso à educação de boa qualidade. Em suma este modelo mostra como a má focalização dos gastos públicos em educação e como a imperfeição no mercado de capitais geram a desigualdade educacional, que por sua vez impacta a desigualdade pessoal de renda. Este modelo complementa o modelo de Barros *et al.* que não analisa o processo de formação da desigualdade educacional.

Barros e Mendonça (1995) constroem um esquema teórico de corridas inter-generacionais para explicar o processo de geração e reprodução da desigualdade salarial baseado numa sequência de corridas, onde cada uma delas (trajetória de vida de uma geração) é formada por três elementos: (a) um conjunto de participantes com um volume de recursos; (b) um total de prêmios (massa salarial); e (c) um conjunto de regras que estabelecem como a produtividade será remunerada.

Este esquema teórico de corridas inter-generacionais (Figura 1) mostra que cada corrida pode ter um conjunto de regras e prêmios completamente distintos das outras corridas. No entanto, os resultados e as condições iniciais de cada participante na (N)-ésima corrida dependem do resultado da (N-1)-ésima corrida. Quando se foca especificamente em cada corrida, nota-se que cada uma delas possui três etapas. A **etapa 0**, é onde são decididas as regras de distribuição de recursos privados e públicos; a **1ª etapa**, onde os participantes se preparam para a competição (correspondente ao período de infância e adolescência) onde os indivíduos acumulam capital humano; e a **2ª etapa**, onde ocorre a competição efetiva no mercado de trabalho.



Figura 1 – Esquema teórico de corridas inter-generacionais

Deixando de lado a etapa 0, que será analisada mais adiante por Bourguignon e Ferreira (2000), durante a 1ª etapa de cada corrida, cada participante conta com três tipos de recursos para se preparar para a competição: (i) habilidades natas (H); (ii) recursos públicos ( $Y_p$ ); (iii) recursos privados ( $\beta Y_w$ ), que correspondem à parcela dos prêmios (soma de salários) recebidos por seus pais na corrida anterior e que serão investidos na educação de seus filhos. De um modo mais formalizado, pode-se dizer que o **Capital Humano Acumulado (CHA)** na 1º Etapa é determinado pela seguinte função: **CHA = f(H,  $Y_p$ ,  $\beta Y_w$ )**. Nota-se que, em virtude da heterogeneidade dos participantes com respeito aos seus recursos ao final da 1º etapa, haverá alguma desigualdade entre indivíduos quanto ao volume de capital humano acumulado caracterizada por desigualdade de condições. E a desigualdade de prêmios, que será gerada ao final da 2º etapa, é chamada de desigualdade de resultados.

Barros e Mendonça (1995: 6) observam que o esquema teórico permite a identificação dos locais onde a desigualdade é gerada e transmitida. Reportando a análise para a fase de competição, quando se considera que o mercado de trabalho tenha discriminação e segmentação, a desigualdade de resultados acaba por ser formada por dois componentes: aquele que advém das diferenças individuais em preparação; e aquele não relacionado às diferenças no estágio de preparação. Segundo Barros e Mendonça (1995: 6), dado um cenário hipotético de igualdade de oportunidades (ou de igualdade de acesso aos recursos públicos) a fração da desigualdade associada às diferenças individuais em preparação é eticamente justificável, pois advém do diferencial de produtividade entre os trabalhadores e, além disso, representa a parte da desigualdade apenas revelada, eventualmente amplificada, mas não gerada na etapa da competição. Já o componente de desigualdade não relacionado às diferenças no estágio de preparação é eticamente indesejável e injustificável representando a fração da desigualdade que é gerada durante a competição.

Embora Barros e Mendonça (1995, 1995b, 2000) sejam adeptos da TCH, eles consideram que esta não explica totalmente as origens da desigualdade de renda no mercado de trabalho, tendo em vista que é evidente a presença de discriminação e segmentação. É deste modo que Barros, Corseuil e Mendonça (1999: 7) observam que o salário ajustado ao número de horas trabalhadas depende das características de cada trabalhador e das características de cada posto de trabalho. Fazendo isto, eles acabam ampliando o modelo langoniano ao considerar variáveis relativas aos modelos de segmentação do mercado de trabalho (que consideravam a posição na ocupação e as características dos postos de trabalho fundamentais para a explicação da desigualdade pessoal da renda). Se por um lado, o modelo langoniano considera basicamente as características produtivas do indivíduo (além da discriminação) para explicar a desigualdade de renda, por outro lado, o modelo de Barros é mais geral por considerar problemas de segmentação no mercado de trabalho.

Segundo Barros, Corseuil e Mendonça (1999: 1), identificada a estrutura salarial, pode-se quantificar o peso que cada componente tem sobre o diferencial salarial existente e, portanto, a contribuição da característica para a desigualdade salarial. A Tabela 3 resume os resultados econométricos encontrados por Barros, Henriques, Mendonça (2000) em termos dos efeitos de cada fator sobre a desigualdade pessoal da renda. Pode-se perceber que 59% das fontes da desigualdade pessoal de renda puderam ser identificadas e 41% da desigualdade pessoal de renda não é explicada por este modelo. Fora alguns ruídos indesejáveis, o mercado distorce pouco o perfil distributivo pessoal da renda. Mas, 40% das fontes identificáveis da desigualdade de renda no Brasil são geradas fora do mercado de trabalho (mais especificamente fase de acúmulo de capital humano) e, portanto, respondendo pelo diferencial de nível de produtividade entre os indivíduos.

<b>Fator (Variável)</b>	<b>Contribuição para desigualdade salarial</b>
<b>Fontes identificadas</b>	<b>59%</b>
<b>Geradas pelo mercado de trabalho</b>	<b>11%</b>
<b>Discriminação</b>	<b>4%</b>
Raça	1%
Gênero	3%
<b>Segmentação</b>	<b>7%</b>
Formal versus informal	1%
Setorial	5%
Regional	1%
<b>Revelada no mercado de trabalho</b>	<b>48%</b>
Diferenças de experiência na ocupação	2%
Heterogeneidade ocupacional	7%
Heterogeneidade educacional	40%
<b>Fontes não identificadas</b>	<b>41%</b>
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Tabela 3 - Contribuição percentual de algumas variáveis sobre a desigualdade de renda do trabalho no Brasil

Fonte: Paes de Barros, Henriques, Mendonça (2000: 408)

Paes de Barros, Henriques, Mendonça (2000) acreditam que o sistema educacional ainda não gera a quantidade de trabalhadores qualificados em compasso com a demanda (uma vez que o valor de mercado da educação é um reflexo direto da escassez de trabalhadores qualificados). Procurando saber em que nível educacional a mão-de-obra é mais escassa, Barros, Mendonça e Velazco (1996) e Barros, Ramos e Reis (1992) tentam estimar o retorno de um ano de escolaridade adicional por nível educacional e chegam à

seguinte conclusão: cada ano de escolaridade adicional tende a elevar o nível salarial de um trabalhador em aproximadamente 15% que, se comparado aos dados de Psacharopoulos (1993. *Apud* BLOM E VÉLEZ, 2001: 1), é maior que na maioria dos países do mundo. Além disso, Barros e Mendonça (1995: 48) e Blom e Vélez (2001) mostram que o retorno da educação é maior quanto maior o grau de escolaridade, sendo que ele é muito elevado para a educação superior.

Adicionalmente, Barros, Corseuil e Mendonça (1999: 10) constata, com base na PPV de 1996/97, que a desigualdade educacional é muito elevada, pois cerca de 29,3% dos trabalhadores não têm qualquer nível de escolaridade e 4,6% dos trabalhadores possuem alguma educação superior. Com respeito à elevada heterogeneidade educacional, Barros e Mendonça (1995), Barros Henriques e Mendonça (2000) mostram, baseados em dados empíricos, a existência de uma relação em U-invertido entre nível educacional e desigualdade educacional. Deve-se atentar para o fato de que esta constatação empírica é carente de raízes teóricas e de intuições econômicas (muito embora se possa atribuir-lhe justificativas kuznetsianas).

Na tentativa de complementar o modelo de Barros e Mendonça (1995), Barros Henriques e Mendonça (2000), Ferreira (1999, 2000 e 2001) mostra como se dá a distribuição de recursos públicos na etapa 0 do modelo de corrida inter-geracional. Uma vez distorcida a distribuição destes recursos, haverá uma desigualdade educacional. Mesmo que a educação tome um papel importante na desigualdade de renda, no Brasil, ainda assim, deve-se recorrer a explicações focadas nas “lutas entre classes”, ou no uso do poder político pelas classes dominantes em benefício próprio. Mesmo quando se fala de distribuição no acesso à educação, deve-se notar que ela está subordinada às decisões políticas. Ou seja, ele tenta explicar o processo de produção de educação, bem como a sua distribuição. A possibilidade das injustiças serem geradas na fase de distribuição de recursos (etapa 0 da corrida inter-geracional), por conta de políticas que restringem determinados grupos dos benefícios públicos (geralmente os pobres), é algo que deve ser considerado. Tendo observado isto, Ferreira (1999, 2000 e 2001) aperfeiçoa o “esquema teórico de corrida inter-geracional”, introduzindo variáveis políticas no processo de geração das desigualdades injustas, e contribuindo para explicação da persistência da desigualdade de renda no Brasil.

Através de um modelo de equilíbrio geral de “luta de classes”, Ferreira (1999, 2000 e 2001) mostra porque a desigualdade brasileira persiste em um patamar elevado. A hipótese é que o país encontra-se num equilíbrio Pareto-inferior de um sistema dinâmico onde três distribuições são determinadas simultaneamente: de educação, de riqueza, e de poder político. O equilíbrio inferior, no qual se está, é caracterizado por um círculo vicioso. Partindo de uma grande desigualdade educacional, que gera um alto nível de desigualdade de renda e riqueza, acaba-se chegando numa distribuição desigual de poder político, pressupondo que a riqueza exerce influência. A desigualdade de poder político, por

sua vez reproduz a desigualdade educacional, já que os detentores do poder (que podem pagar pela educação privada de seus filhos) não utilizam o sistema público de educação e, portanto, não têm interesse na sua qualidade. Os mais pobres, por sua vez, não têm meios próprios (por causa de imperfeições no sistema de crédito) para frequentar as boas escolas particulares, nem tampouco poder político para afetar as decisões que poderiam melhorar a qualidade das escolas públicas. Assim, a elevada desigualdade persiste.

Durante a “Controvérsia de 70”, parte da explicação do aumento da desigualdade pessoal da renda foi atribuída aos elementos conjunturais, mais especificamente, à queda do salário mínimo real. Mesmo que a maioria das teorias contemporâneas tenha um viés langoniano e mesmo que as variáveis macroeconômicas não sejam a causa principal da elevada desigualdade de renda no Brasil, há um consenso entre os pesquisadores de que elas exercem influência sobre a desigualdade de renda. De um modo geral, os pesquisadores focam em três variáveis abaixo.

**Inflação** - Conforme exemplificam Neri e Camargo (1999: 29) e Amadeo e Neri (1997a), o imposto inflacionário resulta do fato de que alguns agentes não são capazes de proteger parte de sua riqueza financeira da inflação. Segundo Neri (2000: 522), a Pesquisa de Comportamentos Financeiros da Associação Brasileira de Crédito e Poupança (ABECIP) de 1987, mostrava que 47% dos adultos pobres não possuíam nenhum ativo financeiro. Durante o período de alta inflação, no Brasil, os títulos do governo eram indexados e líquidos. Os agentes que detinham contas bancárias podiam proteger sua riqueza financeira da inflação utilizando tais títulos. O grupo de baixa renda não detinha contas bancárias e, por este motivo, não podiam defender seus encaixes em dinheiro da inflação. Havia outras formas de proteção que o grupo de baixa renda dispunha: antecipação do consumo e compra de materiais de construção, mas elas não eram tão eficazes.

**Salário Mínimo** - Embora haja um certo consenso quanto à correlação negativa entre as duas variáveis, há uma controvérsia quanto à magnitude do efeito. Em contraste com Ramos e Reis (1995), a maioria dos autores - Neri (1995 e 1997), Neri, Camargo e Gonzaga (1998), Neumark, Schweitzer e Wascher (2000) e Soares (2002) - consideram que variações no salário mínimo têm um impacto significativo sobre a desigualdade de renda. Com base em Amadeo e Neri (1997), apesar da escassez de intuição econômica para explicar o fato, a legislação do salário mínimo é mais efetiva no segmento assalariado informal do que no segmento legal: 15% contra 8%, respectivamente, recebiam exatamente um mínimo.

**Flutuação de Demanda e Desemprego** - Barros, Corseuil, Mendonça e Reis (2000) mostram, com base nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME-IBGE), que (entre 1982 a 1998) a taxa de desemprego tem influenciado significativamente a desigualdade, corroborando o resultado encontrado por Cardoso, Barros e Urani (1993) para seis regiões metropolitanas na década de 80. Mas embora o desemprego tenha uma relativa importância sobre desigualdade de renda, há poucos estudos empíricos e teóricos profundos sobre a



relação de causalidade. Com base nos modelos desenvolvidos por Oi (1962), Becker (1964) e Schultz (1969), Ramos (1991 e 1993) é um dos poucos pesquisadores que estudou como o choque de demanda e o desemprego interferem sobre a desigualdade pessoal de renda (especialmente do trabalho). Estes modelos são muito similares ao modelo de Salário de Eficiência de Furman e Stiglitz (1998). Dado um choque de demanda, primeiro deve-se considerar que os trabalhadores são heterogêneos segundo sua produtividade. Assim, em épocas de ciclo econômico baixo, o ajuste se faz via redução do quadro de empregados menos produtivos, pois fazer *lay off* com empregados mais produtivos é arriscado, dado os custos de treinamento despendidos pelas firmas. Uma vez que os trabalhadores menos produtivos (e com menor remuneração) são os mais afetados, um ciclo recessivo tende a aumentar a desigualdade pessoal de renda, já que os mais produtivos não são afetados. De forma geral, os modelos mostram como as flutuações no nível de demanda agregada (denominada por “ciclo”) podem afetar o nível de emprego, e a diferença de nível salarial entre trabalhadores qualificados e não-qualificados. A Tabela 4 resume os modelos sobre as causas da elevada e estável desigualdade de renda no Brasil na década de 90.

Modelos	Principais Representantes	Principais causas da elevada desigualdade de renda e da estabilidade desta desigualdade
Desigualdade pessoal da renda do trabalho: heterogeneidade educacional, segmentação e discriminação.	Barros e colaboradores, Mendonça, Henriques, Ramos, Reis, Neri, Corseuil, Ferreira, Rocha	Foca principalmente a distribuição pessoal de renda do trabalho. Os modelos de desigualdade de renda contemporâneos seguem a linha <i>langoniana</i> . Acredita-se que o sistema educacional brasileiro é ineficiente para ofertar mão de obra qualificada frente à demanda. Contudo, os modelos são mais gerais por incorporarem variáveis de discriminação e segmentação do mercado de trabalho. Ou seja, um pouco da “Controvérsia de 70” foi incorporada aos modelos da década de 90 que consideram que a posição na ocupação também exerce um peso sobre a desigualdade salarial. Dentro da linha da TCH, estes modelos mostram que a heterogeneidade educacional é o principal causador da elevada desigualdade da renda pessoal do trabalho, contudo, eles não mostram como a desigualdade educacional é gerada. Aqui, o “Efeito Kuznets” parece ter sido rejeitado.
Desigualdade de oportunidades: geração das desigualdades educacionais.	Bourguignon e Ferreira	Complementando o quadro acima, os modelos de determinação de desigualdade de oportunidades, focam principalmente a má focalização dos gastos públicos educacionais que, de maneira geral, estão direcionados em favor das classes mais abastadas. Com base na Economia Política Positiva, os modelos mostram que os grupos econômicos mais fortes se apoderam do processo político de determinação dos gastos sociais. Como estes grupos têm condição de bancar educação privada de boa qualidade para seus filhos, eles não se preocupam com a qualidade do sistema educacional público. Esta negligência gera uma situação de <i>path dependence</i> , que realimentará a desigualdade de renda da próxima geração. Ou seja, eles incorporam elementos políticos e luta de classes (ricos e pobres, sem levar em consideração se são capitalistas ou trabalhadores). Por outro lado, com base na Economia da Informação, o modelo enfoca que, dada imperfeição no mercado de crédito (por conta de assimetria e falta de informação, <i>moral hazard</i> etc.), os mais pobres não conseguem colaterais para financiar educação privada de boa qualidade.

<p>Variáveis macroeconômicas e desigualdade pessoal de renda: salário mínimo, inflação, variação do nível de demanda e desemprego.</p>	<p>Neri, Soares, Hoffmann, Duarte, Gonzaga, Camargo, Amadeo, Barros, Mendonça, Reis, Ramos, Urani, Cardoso</p>	<p>Complementando o quadro acima, foi visto que a “Controvérsia de 70” foi iniciada quando Fishlow atribuiu o aumento da desigualdade de renda à queda do salário mínimo real. Muito embora as variáveis macroeconômicas não sejam, <i>a priori</i>, determinantes estruturais da desigualdade de renda, há um consenso entre os economistas de que elas a influenciam (divergências quanto à magnitude do impacto). Agregando a controvérsia à discussão contemporânea, a literatura destaca o salário mínimo, a inflação, a flutuação de demanda e o desemprego, como as principais variáveis responsáveis pelas flutuações na desigualdade pessoal da renda. Em suma a desigualdade pessoal de renda é maior quanto: menor o salário mínimo; maior a inflação; menor o nível de demanda agregada; e maior o nível de desemprego.</p>
--	--	---

Tabela 4 - Quadro sinóptico dos principais modelos sobre as causas da elevada e estável desigualdade de renda no Brasil na década de 90

Fonte: Elaboração própria.

#### 4 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto Langoni e todos os adeptos da TCH focavam a atenção na sensibilidade do salário em relação à variação na educação, Fishlow e Bacha, respectivamente, atentavam para o efeito das políticas públicas do governo e para as características dos postos de trabalho, ao invés das características dos trabalhadores. Ferreira (2000: 9) afirma que as duas visões teóricas não são mutuamente exclusivas. A Tabela 5 compara a “Controvérsia de 70” com a “Convergência de 90”.

“Controvérsia de 70”	“Convergência de 90”
<p>Buscava as causas do aumento da desigualdade de renda na década de 60.</p>	<p>Buscava as causas da elevada e estável desigualdade de renda.</p>
<p>Foi marcada pela convivência não tão pacífica das análises <u>funcional</u> e <u>pessoal</u> da distribuição de renda como um todo.</p>	<p>Foi marcada pela análise pessoal da renda (mais especificamente do mercado de trabalho).</p>
<p>Foram identificadas três teses diferentes cunhadas por três autores que tinham diferentes perspectivas.</p>	<p>Foi identificado um “modelo geral” de cunho langoniano sobre as causas estruturais, mas que considerava elementos como a discriminação e a segmentação do mercado de trabalho. Este modelo geral é cunhado por diversos pesquisadores que pensam de forma parecida.</p>
<p>Havia uma controvérsia quanto às causas do aumento de desigualdade.</p>	<p>Há um consenso quanto às causas estruturais e quanto ao sinal do efeito das variáveis macroeconômicas.</p>

Langoni afirmava que o aumento da desigualdade era um fenômeno natural e passageiro, portanto, não interfere sobre a eficiência economia.	Mesmo os autores langonianos dizem que a desigualdade afeta negativamente a economia, por gerar a pobreza, ou o baixo crescimento econômico, ou por gerar mazelas sociais que rebatem sobre o desempenho da economia.
Havia uma controvérsia quanto à validade do “Efeito Kuznets”.	Havia aceitação da refutação do “Efeito Kuznets”.
A principal causa para a desigualdade de renda era o atraso do sistema educacional frente ao avanço tecnológico das firmas.	A principal causa de desigualdade de renda era a heterogeneidade educacional da força de trabalho.
Havia controvérsia quanto ao efeito do salário mínimo sobre a desigualdade de renda.	Havia um consenso de que o salário mínimo afeta a desigualdade de renda. Mas há uma controvérsia quanto à importância do efeito.
Desigualdade de renda tratada como algo que fazia parte de um sistema econômico, social e político maior.	Desigualdade de renda tratada de uma forma atomizada, i.e., independente da lógica capitalista de produção.

Tabela 5 - Quadro comparativo entre a “Controvérsia de 70” e a “Convergência de 90”

Fonte: Elaboração própria.

Evidenciada as diferenças entre os ambientes acadêmicos em 70 e 90, especula-se sobre as possíveis causas que levaram os acadêmicos contemporâneos a limitarem-se à análise atomizada do mercado de trabalho (deixando de lado as discussões sobre o papel da riqueza na geração das desigualdades de renda).

A crise da dívida externa e o processo de estagflação, na década de 80, fizeram com que as questões distributivas perdessem espaço na agenda dos pesquisadores brasileiros. Com a perda de espaço das questões distributivas, a “Controvérsia de 70” foi exaurida pelo cansaço e desinteresse. Já na década de 90, com a estabilização do nível de preços, as questões distributivas voltam à arena dos grandes problemas estruturais da sociedade brasileira. A enxurrada de *papers* sobre capital humano no cenário acadêmico internacional fez com que os pesquisadores brasileiros se especializassem nesta área. Como os modelos baseados em capital humano limitam-se ao mercado de trabalho, perde-se de foco a renda como um todo. Além disso, como a TCH conseguiu formar um corpo teórico matematicamente formalizado, ela é bem aceita pelo mundo acadêmico. Concorda-se com Arida (1983) quando afirma que as controvérsias não são resolvidas por validação empírica e nem por exercícios econométricos. Segundo ele, controvérsias em Economia são resolvidas retoricamente; ganha quem teve o maior poder de convencer e quem foi capaz de formar consenso relativo em torno de si. Através da formalização e da expansão do pensamento positivista dentro da ciência econômica, a TCH (que se mostrou totalmente compatível com a Teoria Neoclássica de determinação dos salários) foi capaz de conquistar mais adeptos. Não se pode negligenciar o fato do ambiente político acalorado vivido na década de 70 ter levado a um debate controverso; o que não ocorre no ambiente democrático vivido na década de 90.

A restrita disponibilidade de dados oficiais relativos à distribuição funcional e à distribuição de riqueza fez com que o debate guinasse mais especificamente para a análise da renda do trabalho. Além disso, mesmo reconhecendo que o problema da distribuição de renda no Brasil diz respeito à desigual distribuição de ativos, por questão de pragmatismo, os autores consideram que a distribuição da educação seria mais fácil que a distribuição de terras, máquinas, ativos financeiros etc. Por isto, foca-se no papel da educação dentro do mercado de trabalho e marginaliza-se as outras dimensões (como por exemplo: desigualdade de terras, desigualdade de moradia, desigualdade de riqueza, desigualdade de ativos financeiros, desigualdade de ativos de capitais, do efeito da regressividade do sistema tributário sobre a desigualdade de renda e de riqueza e da magnitude da taxa de juros sobre a desigualdade de renda). O detalhamento destas dimensões foge ao escopo deste trabalho, mas pode ser encontrado como uma agenda de pesquisa em Gandra (2015).

## REFERÊNCIAS

AMADEO, Edward; e NERI, Marcelo. (1997), “Macroeconomic policy and poverty in Brazil”. **Texto para Discussão, n.º. 383**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC.

ARIDA, Pérsio. (1983), “A História do pensamento econômico como teoria e retórica”. **Texto para Discussão, n.º. 54**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC.

BACHA, Edmar. (1973), “Sobre a dinâmica de crescimento da economia industrial subdesenvolvida”. **Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 3, n. 4**, pp. 937-952.

BACHA, Edmar. (1976a), **On some contributions to the Brazilian distribution debate**. Brasília: Departamento de Economia da UnB.

BACHA, Edmar. (1976b), **Os mitos de uma década: ensaios de economia brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BACHA, Edmar. (1978a), “Além da Curva de Kuznets: crescimento e desigualdade”. **Economia, vol.2, n.2**, pp. 173-200.

BACHA, Edmar. (1978b), “Hierarquia e remuneração gerencial”. In: TOLIPAN, Ricardo; e TINELLI, Arthur (org.) **A Controvérsia sobre a Distribuição de Renda e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, pp.124-155.

BACHA, Edmar; and TAYLOR, Lance. (1980), “Brazilian Income Distribution in the 1960s: Acts, Model Results, and the Controversy”. In: TAYLOR, Lance *et al.* (org.) **Models of growth and distribution for Brazil**. Oxford: Oxford University Press, pp. 296-342.

BARROS, Ricardo Paes de; CORSEUIL, Carlos; e MENDONÇA, Rosane. (1999), “Uma análise da estrutura salarial brasileira baseada na PPV”. **Texto para Discussão, n. 689**. Rio de Janeiro: IPEA.

BARROS, Ricardo Paes de; e MENDONÇA, Rosane. (1995), “Os determinantes da desigualdade no Brasil”. **Texto para Discussão, n. 377**. Rio de Janeiro: IPEA.

- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; e MENDONÇA, Rosane. (2000), "Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil". In: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, pp. 405-423.
- BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane; e VELAZCO, Tatiana. (1996), **O desempenho educacional no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA (mimeo).
- BARROS, Ricardo Paes de; RAMOS, Lauro; e REIS, José. (1992), "Mobilidade de renda e desigualdade". In: VELLOSO, João (org.). **Estratégia Social e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, pp. 219-239.
- BECKER, Gary. (1964), **Human Capital**. New York: National Bureau of Economic Research (NBER).
- BLOM, Andréas; and VÉLEZ, Carlos. (2001), **The dynamics of the skill-premium in Brazil: growing demand and insufficient supply?** Washington: World Bank.
- BOURGUIGNON, François; and FERREIRA, Francisco. (2000), "Understanding Inequality in Brazil: a conceptual overview". **Texto para Discussão, n. 434**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC.
- CARDOSO, Eliana; BARROS, Ricardo Paes de; URANI, André. (1993), "Inflation and Unemployment as Determinants of Inequality in Brazil: the 1980". **Texto para Discussão, n. 298**. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.
- FERREIRA, Francisco. (1999), **Inequality and economic performance: a brief overview to theories of growth and distribution**. Washington: World Bank.
- FERREIRA, Francisco. (2000), "Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classe ou heterogeneidade educacional?" **Texto para Discussão, n. 415**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC.
- FERREIRA, Francisco. (2001), "Education for the masses: the interaction between wealth, educational and political inequality". **Economics of Transition, vol. 9, n. 2**, pp. 533-552.
- FISHLOW, Albert. (1972), "Brazilian Size Distribution of Income". **American Economic Review, vol. 62, n. 2**, pp. 391-402.
- FISHLOW, Albert. (1973), "Distribuição de renda no Brasil: um novo exame". **Dados, vol.11**, pp. 10-80.
- FISHLOW, Albert. (1974), "O Grande debate da distribuição de renda: uma réplica mais completa". **Estudos Econômicos, vol. 4, n. 3**, pp. 155-170.
- FISHLOW, Albert. (1978), "A distribuição de renda no Brasil". In: TOLIPAN, Ricardo; e TINELLI, Arthur (org.). **A Controvérsia sobre a Distribuição de Renda e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, pp. 159-89.
- FURMAN, Jason; and STIGLITZ, Joseph. (1998), "Economic consequences of income inequality". In: THE FEDERAL RESERVE BANK OF KANSAS CITY (org.) **Income inequity: issues and policy options**.

GANDRA, Rodrigo Mendes. (2002), **O debate sobre a distribuição de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico anos 90**. Niterói: Universidade Federal do Rio de Janeiro (Dissertação de Mestrado).

GANDRA, Rodrigo Mendes. (2005), “A crescente preocupação com a questão distributiva no pensamento de Adam Smith”. **Diálogos**, vol. 2, n. 9. Maringá (PR): Revista do Departamento de História da Universidade Estadual de Maringá, pp. 157-174.

GANDRA, Rodrigo Mendes. (2015), **O Debate sobre a Desigualdade de Renda no Brasil - da controvérsia dos anos 70 à convergência nos anos 90**. Editora Multifoco. Para ter acesso, consultar o site: <https://editoramultifoco.com.br/loja/product/o-debate-sobre-a-desigualdade-de-renda-no-brasil>

HOFFMANN, Rodolfo. (1973) **Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura.

HOFFMANN, Rodolfo; e DUARTE, João. (1972), “A Distribuição de Renda no Brasil”. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 12, n. 2, pp. 46-66.

LANGONI, Carlos. (1972), “Papel do investimento em educação e tecnologia no processo de desenvolvimento econômico”. **Ensaios Econômicos EPGA**, n. 4. Rio de Janeiro: FGV/EPGE.

LANGONI, Carlos. (1973), “Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil: uma reafirmação”. **Ensaios Econômicos EPGA**, n. 7. Rio de Janeiro: FGV/EPGE.

MALAN, Pedro; e WELLS, John. (1978), “Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil”. In: TOLIPAN, Ricardo; e TINELLI, Arthur (org.) **A Controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, pp. 241-262.

MATA, Milton da. (1979), “Concentração de renda, desemprego e pobreza no Brasil: análise de uma amostra de municípios em 1970”. **Coleção relatórios de pesquisa**, n. 4. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

NERI, Marcelo. (1995), “Sobre a Mensuração dos Salários Reais em Alta Inflação”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 25, n. 3, pp. 497-525.

NERI, Marcelo. (1997), “O reajuste do salário mínimo de maio de 1995. In: *Anais do Encontro Brasileiro de Econometria*, n. 11. Recife (PE): Sociedade Brasileira de Econometria.

NERI, Marcelo. (2000), “Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil”. In: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, pp. 503-526.

NERI, Marcelo; and CAMARGO, José. (1999), “Distributive Effects of Brazilian Structural Reforms”. **Texto para Discussão**, n. 406. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC.

NERI, Marcelo; CAMARGO, José; e GONZAGA, Gustavo. (1998), “Efeitos Informais do Salário Mínimo e Pobreza”. **Texto para Discussão**, n. 393. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC.

NEUMARK, D.; SCHWEITZER, M.; and WASCHER, W. (2000), “The effects of minimum wages throughout the wage distribution”. **NBER Working Paper**, n. 7.519. New York: National Bureau of Economic Research (NBER).

OI, Walter. (1962), "Labor as a quasi-fixed factor". **Journal of Political Economy**, vol. 70, pp.538-55.

RAMOS, Lauro. (1991), "Educação, desigualdade de renda e ciclo econômico no Brasil". **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 21, n. 3, pp. 423-448.

RAMOS, Lauro. (1993), "A distribuição de rendimentos no Brasil - 1976/85". **Série IPEA**, n. 141. Rio de Janeiro: IPEA.

RAMOS, Lauro; e REIS, José. (1995), "Salário mínimo, distribuição de renda e pobreza no Brasil". **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 25, n.1, pp. 99-114.

SOARES, Sergei. (2002), "O impacto distributivo do Salário Mínimo: a distribuição individual dos rendimentos do trabalho". **Texto para Discussão**, n. 873. Rio de Janeiro: IPEA.

SCHULTZ, Theodore. (1969), "Secular trends and cyclical behavior of income distribution in the United States". In: SOLTOW, L. (org.). **Six papers on the size distribution of wealth and income**. New York: National Bureau of Economic Research (NBER).

WILLIAMSON, Oliver. (1970), "Hierarchical Control and Optimum Firm Size". In: NEEDHAM, Douglas (org.) **Readings in the Economics of Industrial Organization**. New York: Holt, Rinehart and Winston Inc.

# CAPÍTULO 6

## QUESTÃO SOCIAL, POLÍTICAS SOCIAIS E A CENTRALIDADE NA FAMÍLIA COMO PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 19/08/2020

### **Lúcia Helena Dantas Martins**

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e Prefeitura Municipal de Mossoró  
Mossoró-RN  
<http://lattes.cnpq.br/6890537422744337>

### **Ariele França de Melo**

Universidade Cândido Mendes (UCAM)  
Apodi – RN  
<http://lattes.cnpq.br/0450064819743627>

### **Andressa Sonja Pereira de Castro**

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)  
Mossoró – RN  
<http://lattes.cnpq.br/4851941435035240>

### **Jéssica Katariny Oliveira da Silva**

Universidade Cândido Mendes (UCAM)  
Mossoró – RN  
<http://lattes.cnpq.br/7702814434105053>

### **Emanuelle Monaliza de Sousa Gomes**

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)  
Mossoró – RN  
<http://lattes.cnpq.br/0174377392978281>

### **Maria Tereza Martins de Souza**

Faculdade Educacional da Lapa (FAEL)  
Mossoró-RN  
<http://lattes.cnpq.br/7222552227800660>

### **Leane Taise da Mota**

Universidade Cândido Mendes (UCAM)  
Apodi – RN  
<http://lattes.cnpq.br/0306083595338643>

### **Letícia Karoline Brito Medeiros Dantas**

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)  
Mossoró/RN  
<http://lattes.cnpq.br/7776529937351443>

### **Felippe Silva dos Santos**

Faculdade Educacional da Lapa (FAEL)  
Ilhéus-BA  
<http://lattes.cnpq.br/3934067500798133>

### **Thássila Tamires Batista Alves**

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)  
Mossoró – RN  
<http://lattes.cnpq.br/5517485432931151>

### **Shirlany Sayonara França Bezerra**

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)  
Mossoró-RN  
<http://lattes.cnpq.br/4761281957430610>

### **Luana Maria Miranda de Moura Silva**

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)  
Mossoró – RN  
<http://lattes.cnpq.br/9679786341762506>

**RESUMO:** As mudanças da questão social são inerentes às mudanças da sociabilidade. Concomitante às privatizações e minimização do Estado nas políticas sociais, tem-se a



intensificação da desigualdade social e, conseqüentemente, a criminalização da questão social, atingindo, principalmente, as famílias, que passam a assumir a responsabilidade de estabelecer garantias que deveriam ser do Estado. Partindo disso, o artigo que aqui se apresenta tem como objetivo contribuir com a discussão da questão social e o padrão de proteção das políticas sociais no Brasil na contemporaneidade, bem como os rebatimentos das políticas sociais no âmbito das relações familiares. A metodologia utilizada para tanto foi de natureza qualitativa, através de revisão de literatura. Assim, foi possível perceber a relevância das políticas sociais como estratégias de enfrentamento às expressões da questão social. Entretanto, não são todas as famílias que possuem seus direitos sociais garantidos, tampouco a capacidade de suprir essa ausência. Diante disso, destaca-se a importância do compromisso profissional, em destaque a/o Assistente Social, na prestação de ações, serviços e programas ofertados em lei pela Política de Assistência Social à estas.

**PALAVRAS CHAVE:** Questão Social, Políticas Sociais, Proteção Social, Família.

## SOCIAL QUESTION, SOCIAL POLITICS AND THE CENTRALITY IN THE FAMILY AS PATTERN OF SOCIAL PROTECTION IN BRAZIL

**ABSTRACT:** The changes of Social Question are inherent to the sociability changes. Concomitantly the privatizations and minimization of the State in the social politics, has up the intensification of social inequality and, consequently, the criminalization of the social question, hitting, mainly, the families, which assume the responsibility to establish warranties which was to be of the State. Starting from that, this article has the goal to contribute with the discussion of the Social Question and the protection pattern of the Social Politics in the contemporary Brazil, as well as the battling of the Social Politics in the family relationships scope. The used methodology was from a qualitative nature, through bibliographical revision. That way, was possible to realize the relevance of the Social Politics as strategies to coping the Social Question's expressions. However, not all families have their social right granted, neither the capacity to supply this absence. That said, is important to highlight the professional commitment, in evidence of the Social Worker, in the provision of services, actions and programs offered by law through the Social Assistance Policy to these.

**KEYWORDS:** Social Question, Social Politics, Social Protection, Family.

### 1 | INTRODUÇÃO

As análises das políticas sociais nos levam a percorrer caminhos tortuosos e pertinentes num contexto histórico de muitas transformações sociais. No Brasil, elas estão relacionadas com as condições vivenciadas no aspecto econômico, político e social da classe trabalhadora e de suas famílias. Estas transformações que vêm ocorrendo na ordem capitalista, têm como conseqüências a questão social nas suas variadas formas de expressão que se apresentam como resultado da produção e reprodução das relações sociais.

As políticas sociais em alguns momentos são vistas como manutenção da força de trabalho, em outros como conquistas da classe trabalhadora ou como benesses das elites dominantes para garantir o processo de acumulação do capital. O presente artigo

tem como objetivo contribuir com a reflexão sobre a questão social e o padrão de proteção das políticas sociais no Brasil e na contemporaneidade, bem como os rebatimentos das políticas sociais no âmbito das relações familiares na atual conjuntura, a partir das novas configurações familiares.

Estas novas configurações estão expressas nas diversas refrações da questão social, dentre elas: as desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, pelas questões de gênero, étnico-raciais; evidenciando em causa amplos segmentos da sociedade civil estão aquém do acesso aos bens e serviços disponibilizados pelos serviços público, em destaque as políticas sociais.

## **21 A RELAÇÃO ENTRE A ORIGEM DAS POLÍTICAS SOCIAIS E A QUESTÃO SOCIAL**

É na fase da passagem do capitalismo concorrencial (uso da máquina a vapor) para o capitalismo monopolista (fase de avanço tecnológico nas indústrias e uma nova divisão social técnica do trabalho) que as políticas sociais se generalizam como estratégia estatal de enfrentamento da questão social. Na agenda política da profissão do serviço social a questão social é ponto crucial e incontestável entre as principais referências intelectuais da área<sup>1</sup>. Netto (2001, p. 41) afirma que “na agenda contemporânea do Serviço Social brasileiro, a *questão social* é ponto saliente, incontestável e praticamente consensual” entre todos pesquisadores que se intitulam marxista, o que não significa dizer que não haja posicionamento diferenciados.

Não há um consenso em torno das expressões da questão social, mas há uma linha de pensamento que vem se apresentando entre os principais pesquisados, muito embora haja entre eles no conjunto de suas obras pontos de divergências entre si. Contudo, observa-se cotidianamente que, além de surgirem novas expressões da *questão social* nas sociedades, outras antigas persistem e continuam a implicar diretamente nas condições de vida da classe trabalhadora, que em grande parte vive em precárias circunstâncias de existência.

Iamamoto (2001) nos apresenta a *questão social* enquanto parte constitutiva do processo de acumulação capitalista e dos efeitos que produz sobre a classe trabalhadora, inclusive a forma tributária das posturas assumidas pelo trabalho e pelo Estado na sociedade burguesa sendo elas cruciais para o surgimento das políticas sociais. Para a autora “a questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado” (IAMAMOTO, 2001, p. 16), assim como a emergência do trabalho livre.

---

1. A Revista *Temporalis* n° 3, de 2001 traz os posicionamentos de Iamamoto, Netto, Pereira, Yazbek, sobre a questão Social; e Behring e Boschetti nos presenteia com uma obra da biblioteca Básica do Serviço Social intitulada *Política Social: fundamentos e história*, vol. 2, 2011.

Segundo Netto (2001, p. 42) ao se analisar a historiografia disponível sobre questão social, esta sugere que o termo passou a ser usado no último quartel do século XVIII para dá conta do fenômeno da pauperização como consequência da primeira onda de industrialização ocorrida na Europa Ocidental. “Com efeito, a pauperização (nesse caso, absoluta) massiva da população trabalhadora constitui o aspecto mais imediato da instauração do capitalismo em seu estágio industrial concorrencial”.

De acordo com Behring e Boschetti (2011) a gênese da questão social se relaciona com a forma em que os homens se organizam num determinado momento histórico na esfera da produção capitalista, refletindo na vida em sociedade, nas chamadas relações sociais. Essas autoras nos dizem ainda que o Estado tende a dar respostas as “expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital pelo trabalho” (idem, 2011, p. 51).

Na cena contemporânea, a *questão social* passa por um processo de reconfiguração, mediada pela contra-tendência da crise do Estado (IAMAMOTO, 2001), oriunda dos anos 70 do século XX, o que proporcionou profundas alterações na relação entre Estado e Sociedade Civil<sup>2</sup>, alterando as formas de gestão do fator trabalho no contexto de mundialização do capital.

Para tanto, essas alterações nas relações entre Estado e Sociedade Civil expõem pelo menos quatro novas mediações históricas da *questão social* na contemporaneidade. São elas: a lógica do capital financeiro e seu processo de acumulação que tende a gerar recessão no mundo inteiro, ampliando as desigualdades sociais e o rendimento médio entre capital e trabalho sendo cada vez mais expressões da concentração de renda e do aumento da pobreza. Sobre esse processo de acumulação e desigualdade Salama (1999), citado em Iamamoto (2001), considerou como um *apartheid social*.

O segundo aspecto refere-se à substituição do padrão fordista - taylorista de produção pelo processo de acumulação flexível, reduzindo custos e ampliando as taxas de lucro, com a presença de um trabalhador polivalente para dá contas das tarefas dentro das empresas enxutas a partir da diminuição do quadro de pessoal e do incremento da tecnologia apoiada na robótica, na microeletrônica. O terceiro, por sua vez, trata-se das mudanças nas relações entre o Estado e Sociedade Civil concedida pela orientação neoliberal traduzida, tendo como resultante um conglomerado de privatizações da coisa pública em áreas estratégias de interesse privado, levando a uma saída programática do Estado de suas responsabilidades para com as políticas sociais. E, por último, como consequência de todas essas mudanças no padrão de acumulação capitalista, alteram não somente o âmbito econômico e político, mas também as formas de sociabilidade, tornando-se a “sociedade de mercado”, com uma lógica produtivista, competitiva, que incentiva o individualismo, reforçando o chamado “se virar” no mercado (IAMAMOTTO, 2001).

---

2. O conceito de Sociedade Civil foi ampliado por Gramsci sobre os estudos sobre a superestrutura e o bloco histórico. Ver: Portellis (1997, p. 18).

Mediante o exposto, o que presenciamos são novas formas de sociabilidade, na qual o mercado passa a gerir a vida dos indivíduos, assumindo-se como eixo regulador da vida em sociedade baseada na lógica da competitividade e da rentabilidade, tornando a eficácia e a eficiência critérios de avaliação da vida em sociedade.

Neves (2010) em seu artigo “A atualidade das ideias de Nico Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI”, nos mostra com maior nitidez essa nova estratégia do Estado burguês em se transformar de Estado produtor para Estado gestor da vida em sociedade, em especial das políticas sociais:

Quando o Estado produtor direto do aumento da produtividade da força de trabalho se metamorfoseia em Estado gestor da reprodução ampliada do capital e do trabalho, no capitalismo neoliberal, ele se desobriga da **execução direta** de parcela significativa das políticas sociais e amplia consideravelmente o número de parceiros na execução, garantindo a sua presença, **ainda que indiretamente** (NEVES, 2010, p. 105).

Neves (2010) evidencia que embora as políticas sociais estejam passando por um processo de privatização, estas ainda “continuam a se constituir em ação estatal estratégica na reprodução ampliada da força de trabalho, com vistas a reverter a queda tendencial da taxa de lucro” (idem, 2010, p. 105).

A perspectiva neoliberal traça, mediante as manifestações da questão social, uma armadilha na intenção de reduzir gastos e controle orçamentário, notadamente na área social, uma tendência a naturalizar as desigualdades sociais advindas da própria ordem capitalista no tocante ao aumento da produção e consumo de massa, fazendo intervenções focalizadas, seletivas e privatizadas na intenção de acúmulo de capital.

Neste cenário, as lutas sociais da classe trabalhadora são fundamentais, pois tendem a promover o rompimento do domínio privatizador nas relações entre capital e trabalho, suplantando a questão social para a esfera pública, cobrando a intervenção do Estado no reconhecimento e legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos, consubstanciados nas políticas e serviços sociais. Para tanto, no contexto vigente, a *questão social* passa a ser objeto de um violento processo de criminalização, que atinge as classes subalternas e mais especificamente as famílias, na medida em que a estas recaem a responsabilidade de manter, fortalecer e estabelecer garantias das quais deveriam ser do Estado.

Dessa forma, percebemos que nessa conjuntura de avanços dos ideais neoliberais, ocorrem, conseqüentemente, maiores e mais fortes ataques às políticas e direitos sociais a fim de que a acumulação do capital somente, pois, nas palavras de Mito (2017, p. 230), “as políticas sociais têm se revelado um obstáculo para os interesses do capital em geral e do capital financeiro em particular” e por essa razão precisam estas políticas públicas são constantemente transformadas em compensatórias, pragmáticas e mínimas.

## 2.1 As políticas sociais e o processo de proteção social no Brasil: uma análise contemporânea

As análises das políticas sociais no Brasil nos mostram que cada vez mais estão relacionadas diretamente com às condições vivenciadas pelo país em níveis econômico, político e social. Faleiros (1991) diz que as políticas sociais devem ser compreendidas da seguinte forma:

As políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão. (FALEIROS, 1991, p.8)

Desta maneira, devemos analisar as políticas sociais dentro do modo de produção capitalista, ressaltando a fundamentação desse modelo de produção e as relações sociais de exploração por meio da venda da mão de obra, produção das mercadorias, imposição do valor de uso gerado da riqueza e de mais valia.

As políticas sociais, e em especial no âmbito do Serviço Social, vem ampliando sua relevância ao passo em que estas têm-se constituído como estratégias fundamentais de enfrentamento das manifestações da *questão social* na sociedade capitalista atual. No entanto, não podemos precisar um período específico do surgimento das primeiras identificações chamadas políticas sociais, “visto que, como processo social, elas se originam na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo como a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal” (Piana, 2003, p.22), ou seja, a partir da relação com os movimentos de massa e formação dos estados-nação na Europa Ocidental do final do século XIX se tornaram determinantes para a mudança da natureza do Estado Liberal.

A classe trabalhadora durante esse período de luta pela emancipação humana e pela socialização da riqueza conseguiu assegurar ao conjunto dos trabalhadores alguns direitos, dentre eles o direito ao voto e o de organização sindical. A generalização desses direitos só aconteceu no início do século XX, contribuindo para a ampliação dos direitos sociais, que tiveram papel importante no processo de tencionar, questionar e provocar mudanças no papel do Estado capitalista. Dentre essas mudanças temos o surgimento das políticas sociais, orientadas pelo seguro social como ação de proteção social estatal ao trabalhador. Os autores são unânimes em situar o final do século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais, ampla, “planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade” (Behring e Boschetti, 2011 p.64).

Zola (2015) diz que a proteção social pública é tributária do processo de industrialização e das contradições entre capital e trabalho do século XIX, já que estes imputaram aos trabalhadores e suas famílias vários agravos de doenças, desemprego

e/ou morte logo no início da industrialização, na qual se evidenciou pela primeira vez o fenômeno do pauperismo, comumente chamado de *questão social*. “As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento [...] da questão social no capitalismo” (Behring e Boschetti, 2011, p. 51) que são, dentre outras formas, estratégias que a classe dominante se utiliza para o enfrentamento das expressões da *questão social* e da luta de classe entre capitalistas e proletariados.

### 3 I A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NO PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL

A família tem se colocado como um dos eixos de proteção existentes na sociedade e ao longo do tempo como forma básica de organização social de sobrevivência da espécie humana. As funções de cuidados com seus membros que vai além do ambiente privado, assume as dimensões econômicas e sociais que passam a gerir o padrão de proteção das políticas sociais.

A centralidade da família no padrão de proteção social como decorrência da crise do mercado e do interesse do Estado em ser apenas gestor das políticas sociais públicas, nos conduz novamente para mecanismos tradicionais de integração social, de partilha de responsabilidades tendo como referência países europeus e outras formas de sociabilidade e de autoajuda como forma de enfrentar a crise econômica do sistema de proteção social, onde a família é responsabilizada, em sua quase totalidade nas responsabilidades das mulheres, pela proteção social de todos os membros de caráter estatal. Dessa forma, Familismo pode ser “entendido como um padrão de interrelação reinante na sociedade, em que no nível macrosocial, na organização dos sistemas de proteção social, a família é colocada como instituição provedora central de bem-estar” (HORST; MIOTO, 2017, p. 231).

O século XX trouxe significativas mudanças para a vida em sociedade, e em especial ao universo familiar. Com a chegada da industrialização e a divisão do trabalho comercial e industrial provocaram significativas mudanças na sociedade e nas relações entre os indivíduos. Desta forma “[...] a família, inserida no contexto social, tem suas relações interiores influenciadas pelas mudanças ocorridas” (OLIVEIRA, 2009, p.25) em sociedade. A família sofreu diretamente as influências das mudanças de uma sociedade agrária para uma sociedade industrial e enfrentou, ao longo desse processo de mudança, as transformações sociais do país, sobretudo com a predominância do monopólio do capital, exigindo que todos os membros destas composições familiares fossem buscar fora da economia doméstica o seu próprio sustento, refletindo nitidamente no modo de organização dos espaços familiares, sendo influenciada pelas normas culturais vigentes, redefinindo sua composição e as relações estabelecidas entre os indivíduos, enquanto sujeitos pertencentes ao sistema capitalista.

Todo esse processo leva a família apresentar, novas configurações, modificando as relações estabelecidas em seu interior e redefinido os papéis outrora exercidos pelo pai e/ou pela mãe. Nos dias atuais, portanto, não podemos apenas falar em um modelo de família, mas sim em várias configurações de famílias em seus diferentes arranjos, não somente levando em consideração os laços consanguíneos, mas, sobretudo, os laços de afetividade e finalidade, como por exemplo as famílias formadas por casais homoafetivos, aquelas nas quais exista apenas um dos genitores e os filhos, ou aquelas nas quais, devido às mais diversas circunstâncias, reúne em um mesmo espaço de habitação, várias gerações, tornando a convivência intergeracional.

Mediante essas transformações, o Direito de Família em momentos históricos determinados avança no tocante a garantia do reconhecimento da unidade familiar de casais do mesmo sexo, mas encontra resistência na efetivação desses direitos no conservadorismo crescente em nossa sociedade, como descrito por Mello (2006),

[...] família é uma instituição social, resultante de um acordo entre distintos atores políticos acerca de quais agrupamentos conjugais e parentais devem contar com a proteção do Estado e a legitimidade da sociedade. Especificamente no Brasil, porém, em face do vazio legal, temos nos deparados com situações contraditórias, em que a dimensão familiar dos vínculos afetivos-sexuais entre gays e entre lésbicas ora é afirmada, ora é negada (MELLO, 2006, p.498).

Souza et al (2012, p. 107), explicita que o conceito de família pode ser compreendido como: [...] pela formação de laços consanguíneos ou não, convivendo sob mesmo teto, de forma que o modelo de organização, a função dos papéis familiares e as relações de afeto determinem a configuração a qual está inserida.

As famílias na contemporaneidade não se definem somente pela possibilidade do casamento ou do envolvimento do ato sexual, mas sim pelo afeto que permeia o relacionamento entre os sujeitos, sendo a questão da afetividade elemento essencial a essas novas configurações familiares. Sendo assim, a afetividade “o principal sentimento a sustentar a formação dos relacionamentos conjugais [...]” (SOUZA et al 2012, p. 110).

O modelo de família composto por pai, mãe e filho sofre de forma mais intensa essas transformações, com consequência direta na dissolução da união conjugal das famílias gerando pedidos de divórcio ou constituição e dissolução de união estável, hoje também já reconhecida pelo Código Civil de 2003; já em 2010 através da Emenda Constitucional de nº 66/2010, que altera o § 6º do art. 226 da Constituição Federal, passou a vigorar com a seguinte redação: “o casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio”.

Para Silva (2013) essa pode ser uma das mudanças mais significativas que o Direito de família realizou nos últimos anos, pois através dessa EC busca-se “de forma efetiva garantir, antes de qualquer coisa, o direito a dignidade humana, e é onde se encontra de forma clara um Estado mínimo que deixa a critério dos cônjuges decidirem sobre a sua própria

vida matrimonial”. O divórcio Direto a partir de 2010 passou a configurar como direito dos cônjuges que não mais enseje em permanecerem com os laços matrimoniais; a chamada nova lei do divórcio brasileiro permite as partes reconstruírem seus relacionamentos sem a espera de um lapso de tempo.

Conforme Andrade (2005) *apud* Silva (2013) os papéis desempenhados na família começam a se modificar com a separação; diante disso novos membros tendem a incorporar o núcleo familiar, enquanto que outros o deixam para constituir outra família. Essas transformações familiares vêm impactando a composição familiar e sua dinâmica interna, como pode ser observado no Censo Demográfico de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na qual nos apresenta que os resultados alcançados comprovam mudanças vivenciadas na família brasileira.

Entre essas mudanças destacamos os seguintes resultados: foram coletadas informações em 57 milhões de unidades domésticas, onde 50 milhões dessas eram habitadas por duas pessoas ou mais com parentesco. Os dados coletados ressaltam que a maioria das famílias é do tipo mais tradicional. “Da ordem de 80% das famílias são nucleares, que são casais com filhos ou monoparentais, que é a mãe ou o pai com filhos. Além disso, 18% são famílias extensas, onde existe, além do núcleo principal, alguém não parente. Somente 1,7% são de unidades compostas por pessoas sem quaisquer tipos de laço consanguíneo, como empregado doméstico e/ou agregado.

A pesquisa também mostrou que existem 4 milhões de unidades domésticas com famílias conviventes, proporção que subiu de 13,9%, em 2001, para 15,4% no ano do recolhimento das informações. Além disso, 91% dessas tem apenas dois núcleos familiares, mas 3,6 mil casas tinham cinco ou mais famílias. O censo incluiu no questionário aplicado a todos os domicílios do Brasil a pergunta sobre a situação dos filhos nas famílias. Foi verificado se o filho é do casal, apenas do responsável ou apenas do cônjuge, além de outras configurações. O número de casais sem filhos aumentou consideravelmente, passou de 14,9%, em 2001, para 20,2% em 2010. Segundo o IBGE, o motivo seria a maior participação da mulher no mercado de trabalho, que levaria ao adiamento da gravidez.

Sem dúvida a família brasileira passou por profundas mudanças nesse último quartel do século XX. No geral elas são menores, a proporção de mulheres que comandam seus lares não é um fato isolado como também o aumento de pessoas que moram sozinhas vem crescendo nos últimos tempos, o que nem sempre está relacionado com levados níveis de renda segundo Mosere e Gelinsk (2015).

Dessa forma, entendemos que

[...] a relação entre política social e famílias, dependendo da compreensão que se tem de ambas as instituições, constitui uma confluência perversa. Isso porque, se apostarmos na política social como espaço de disputa junto a famílias, essa relação pode ser de potência. No entanto, o que se legitima é uma relação perversa – já estabelecida *a priori* – na qual a política social,



longe da possibilidade de desvendamento da realidade como forma de luta, tenderá sempre a jogar para cima das famílias responsabilidades que elas, dadas as suas condições objetivas de vida, não são capazes de assumir. Entender essas contradições a partir da atuação profissional e as opções que temos feito ou não, historicamente, junto ao trabalho com famílias é a tarefa necessária (HORST; MIOTO, 2017, p. 232).

Assim, em meio a essas transformações, torna-se inegável que esse contexto exige do/a assistente social uma formação profissional baseada em princípios teóricos/metodológico, ético/político e técnico/operativo, que possibilitem ao profissional uma visão crítica e capaz de compreender as novas determinações sociais para a família brasileira diante dos novos contextos e alterações da vida em família.

Portanto, é indiscutível que, diante do padrão histórico de proteção social que tende a privilegiar e a conservar um único modelo de família, o modelo nuclear<sup>3</sup>, e, conseqüentemente, deixando de fora e/ou limitando a cobertura das políticas sociais para os diversos arranjos familiares. Logo, é fundamental o compromisso do/a assistente social no atendimento e na prestação de ações, serviços e programas, ofertados em lei pela Política de Assistência Social e que possuem a finalidade de atender as inúmeras e múltiplas necessidades postas por todas as mais diversas pessoas, no que diz respeito a busca de respostas para as inúmeras expressões da questão social nas quais estão inseridas.

## 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas sociais, em especial no âmbito do Serviço Social, vêm ampliando sua relevância ao passo em que estas têm-se constituído como estratégias fundamentais de enfrentamento das manifestações da questão social na sociedade capitalista atual. A família sentiu as influências das mudanças da sociedade agrária para a industrial, bem como a dominância do capital monopolista, que passou a exigir de todos os membros familiares fossem em busca do seu sustento fora do âmbito doméstico.

Esse processo trouxe novas configurações do meio familiar, modificando as relações e redefinindo os papéis de pai e mãe. Nesse sentido, não se pode referenciar somente um modelo de família, mas sim em suas variadas configurações. A EC nº 66/2010, ao vigorar que o casamento pode ser dissolvido pelo divórcio, foi uma significativa mudança no âmbito do direito da família, na qual os cônjuges decidem a própria vida. Segundo dados do IBGE, é possível perceber as novas configurações de 2001 para 2010, pois os casais sem filhos passaram de 14,9% para 20,2% e ocasionando a maior participação das mulheres no mercado de trabalho.

A relação entre política social e família pode ser vista tanto como um campo de disputa como uma relação de potência. Entretanto, o que se legitima é uma relação

3. De acordo com Carnut e Faquim, a família nuclear “[...] é aquela composta de um homem e uma mulher que coabitam e mantêm um relacionamento sexual socialmente aprovado, tendo pelo menos um filho” (2014, p.64).

perversa, como afirma Horst e Miotto (2017), na qual a política social tende sempre a jogar para as famílias as responsabilidades que não são capazes de assumir. Nesse sentido, nem todas as famílias possuem essa capacidade de suprir a ausência da garantia dos direitos sociais e, além disso, diante do padrão histórico de proteção social a tendência que há é de privilegiar e a conservar um único modelo de família, o modelo nuclear<sup>4</sup>, e, conseqüentemente, deixando de fora e/ou limitando a cobertura das políticas sociais para os diversos arranjos familiares.

Dessa forma, podemos afirmar que é fundamental o compromisso do/a assistente social no atendimento e na prestação de ações, serviços e programas, ofertados em lei pela Política de Assistência Social e que possuem a finalidade de atender as inúmeras e múltiplas necessidades postas, no que diz respeito a busca de respostas para as inúmeras expressões da questão social nas quais estão inseridas.

## REFERÊNCIAS

BEHRNG, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história** – 9. ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) acesso em: 01 de julho de 2020.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 66, DE 13 DE JULHO DE 2010**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc66.htm) Acesso em: 01 de julho de 2020;

BRASIL. Lei de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil Brasileiro**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm) acesso em: 1 de julho de 2020.

CARNUT, Leonardo; FAQUIM, Juliana. **Conceitos de família e a tipologia familiar**: aspectos teóricos para o trabalho da equipe de saúde bucal na estratégia de saúde da família. p.62-70, 2014.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

HORST, Claudio Henrique Miranda; MIOTTO, Regina Célia Tamasso. **Serviço Social e o trabalho com famílias: renovação ou conservadorismo?**. Revista em Pauta, Rio de Janeiro, v. 15, p. 228-246, 2017.

IAMAMOTO, Maria Vilella. A questão Social no Capitalismo. In **Revista Temporalis**, Cortez Editora; São Paulo, 2001, p. 9 – 32.

IBGE. **Censo Demográfico 2010, Famílias e Domicílios**. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/97/cd\\_2010\\_familias\\_domicilios\\_amostra.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/97/cd_2010_familias_domicilios_amostra.pdf) acesso em: 01 de julho de 2020.

MELLO, Luiz. **FAMILISMO (ANTI) HOMOSSEXUAL E REGULAÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL**. Estudos Feministas, Florianópolis, 14(2): 248, maio - agosto/2006.

4. De acordo com Carnut e Faquim, a família nuclear “[...] é aquela composta de um homem e uma mulher que coabitam e mantêm um relacionamento sexual socialmente aprovado, tendo pelo menos um filho” (2014, p.64).

MOSER, Liliane; GELINSK, Carmem Rosário Ortiz Gutierrez. **Mudanças nas famílias brasileiras e a proteção desenhada nas políticas sociais** In *Familismo, direito e cidadania: contradições da política social*. (org.) São Paulo: Cortez, 2015, p. 125 - 145.

NETTO, José Paulo. **Cinco Notas a propósito da “Questão Social”**. In *Revista Temporalis*. Editora Cortez; São Paulo, 2001, p.41- 49.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **A atualidade das ideias de Nico Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI**. In *germinal: Marxismo e Educação em Debate*, Londrina, v. 1, nº 2, p.97-111, jan. 2010.

OLIVEIRA, NHD. **Contexto familiar**. In *Recomeçar: família, filhos e desafios* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 236p. ISBN 978 - 85 - 7983 0365 -. Available from SciELO Books. <<http://books.scielo.org>>.

PIANA, MC. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo :Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9. Available from SciELO Books Disponível em: <http://books.scielo.org>.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. Trd. Angelina Paiva. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1997. Cap. I, II e III.

SILVA, Vanusa Santos da. **Separação: uma Criança Vítima da Alienação Parental. Psicologado**, [S.l.]. (2013). Disponível em: <https://psicologado.com.br/atuacao/psicologia-juridica/separacao-uma-crianca-vitima-da-alienacao-parental>. Acesso em 5 Ago. 2020.

SOUZA, et al. **Novos arranjos familiares e os desafios ao direito de família: uma leitura a partir do Tribunal de Justiça do Amazonas**. revista Eletrônica de humanidade do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. ISSN 1984 - 4352. Macapá, n.5, p.105-119, dez. 2012. Disponível em: <http://periodicos.inifap>. Acesso em: 01 de julho de 2020.

ZOLA, Maria Bueno. **Políticas Sociais, família e proteção social básica: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países**. In *Familismo, direito e cidadania: contradições da política social*. (org.) São Paulo: Cortez, 2015, p. 45 - 93.

# CAPÍTULO 7

## O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E A PERSPECTIVA DO TRABALHO INTERDISCIPLINAR

*Data de aceite: 01/10/2020*

*Data de submissão: 07/06/2020*

### **Gissele Carraro**

Escola Superior de Ciências da Santa  
Casa de Misericórdia de Vitória/Programa  
de Pós-Graduação em Políticas Públicas e  
Desenvolvimento Local  
Vitória, Espírito Santo  
<http://lattes.cnpq.br/6949112965998925>  
<https://orcid.org/0000-0002-3143-9708>

### **Jane Cruz Prates**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande  
do Sul  
Porto Alegre, Rio Grande do Sul  
<http://lattes.cnpq.br/1901733198724508>  
<https://orcid.org/0000-0003-0539-3600>

### **Solange Emilene Berwig**

Universidade Federal do Pampa  
São Borja, Rio Grande do Sul  
<http://lattes.cnpq.br/2432723992234220>  
<https://orcid.org/0000-0002-6964-044x>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo discutir a questão do trabalho interdisciplinar no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Para tanto, realizou-se uma revisão bibliográfica, abordando aspectos-chave para o debate como, a estruturação do SUAS e a requisição do trabalho coletivo na perspectiva da interdisciplinaridade, reconhecendo a composição das equipes de referência com profissionais de diferentes áreas do conhecimento que devem desenvolver o trabalho

coletivamente. A interdisciplinaridade é abordada teoricamente como forma de compreensão desse tema. Entende-se que refletir e ampliar o conhecimento sobre os processos de trabalho desenvolvidos coletivamente na perspectiva da interdisciplinaridade são fundamentais para o avanço qualificado das ações do SUAS, no entanto essa abordagem requer dos envolvidos – gestores e trabalhadores, um processo de conhecimento contínuo através da educação permanente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Interdisciplinaridade, Trabalho Interdisciplinar, Sistema Único de Assistência Social.

### THE SYSTEM SOCIAL ASSISTANCE SERVICE (SUAS) AND THE PERSPECTIVE OF INTERDISCIPLINARY WORK

**ABSTRACT:** This article has as objective to discuss the issue of interdisciplinary work in the System Social Assistance System - SUAS. A bibliographic review was carried out, addressing key aspects for the debate, such as the structuring of SUAS and the request for collective work in the perspective of interdisciplinarity, recognizing the composition of reference teams with professionals from different areas of knowledge who must develop the work collectively. Interdisciplinarity is approached theoretically as a way of understanding this theme. It is understood that reflecting and expanding knowledge about the work processes developed collectively from the perspective of interdisciplinarity are fundamental for the qualified advancement of SUAS actions, however this approach requires from those

involved - managers and workers, a continuous knowledge process through Permanent Education.

**KEYWORDS:** Interdisciplinarity, Interdisciplinary work, Unified Social Assistance System.

## 1 | INTRODUÇÃO

Com o avanço da política de Assistência Social sob a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) constituída por serviços em níveis de complexidade, uma nova lógica de trabalho se configura. A atenção qualificada amparada no preceito legal do direito socioassistencial demanda dos trabalhadores envolvidos a compreensão desse campo como parte da seguridade social brasileira. O formato do SUAS em serviços, as composições das equipes de referência e a superação da Assistência Social como espaço assistencialista, requer dos trabalhadores envolvidos a capacidade de desenvolver o trabalho numa perspectiva interdisciplinar, principalmente numa conjuntura marcada por retrocessos.

É imperioso observar, que entre avanços e retrocessos que marcam a história dos direitos sociais no Brasil, estes encontram-se mais uma vez, fortemente atacados pela condução mais recente no plano político brasileiro. Uma das questões que tem sido preocupante neste cenário é a aprovação (2017) do Novo Regime Fiscal, que determina o limite de gastos federais por 20 anos. A medida de austeridade aprovada implica no congelamento dos investimentos em áreas essenciais — saúde, educação, assistência social, previdência social —, sem mencionar as demais.

Ainda, considerando-se que o funcionalismo público é a maior “despesa” do Estado, há uma tendência de recuo no campo das contratações e alocação de recursos humanos em todas as áreas, além de congelamento de salários, suspensão de progressões nas carreiras e de concursos públicos. Além da dinâmica de redução do Estado, observa-se o avanço do conservadorismo e uma retomada da lógica da solidariedade filantrópica, ações que destituem o lugar dos direitos e os deslocam para o campo da solidariedade, esvaziado da premissa da cidadania e de reconhecimento dos cidadãos de direitos, tais questões colocam em risco o projeto de assistência social tão almejado e que vinha sendo construído - a duras penas.

De acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS, as equipes de trabalho referenciadas nos serviços como os Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, Centro POP, Instituições de Longa Permanência, são todas constituídas por quadros de profissionais de diferentes áreas do conhecimento e distintos níveis de formação, isso implica construir um trabalho integrado que seja capaz de agregar os diversos saberes no atendimento das demandas.

Os trabalhadores do SUAS, previstos na NOB-RH/SUAS foram elencados tendo em vista a materialização das múltiplas demandas que historicamente passam pela assistência social. Considerando a configuração dos serviços em proteção social básica, proteção social especial de média e alta complexidade, assistentes sociais e psicólogos assumem um espaço de destaque na política, a discussão sobre o trabalho interdisciplinar, neste estudo, privilegia o debate sobre a interação destes profissionais, sem contudo desconsiderar a importância das equipes como um todo.

O trabalho interdisciplinar tem sido debatido por diferentes áreas do conhecimento, e possui ampla produção do conhecimento quando abordado pela inserção das equipes multiprofissionais no campo da saúde. No entanto, ainda se constitui uma demanda importante para pensar as intervenções na política de Assistência Social, observando as novas requisições postas aos trabalhadores com o avanço do SUAS e as poucas produções que versam sobre o tema. Seguindo essa lógica o objetivo deste estudo é *apresentar uma reflexão teórica sobre o trabalho interdisciplinar no SUAS* a fim de contribuir para o debate e o avanço na compreensão da interdisciplinaridade. Para desenvolver a discussão desdobra-se o objetivo geral em pelo menos dois específicos: a) *problematizar o conceito de interdisciplinaridade*; e b) *contextualizar o trabalho interdisciplinar na Assistência Social*.

O presente trabalho trata de um texto ampliado, revisado e atualizado, que originalmente publicado nos Anais do II SENPINF- Seminário Nacional de Políticas Públicas, Intersetorialidade e Família: Marcas históricas e movimentos contemporâneos. A presente produção é composta por quatro partes, incluindo a introdução e a conclusão, enfocando para a discussão sobre a interdisciplinaridade em seus aspectos conceituais, dimensões e finalidades, aliada a questão do trabalho profissional no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Este tem exigido a complementaridade e a construção de novos saberes e ações coletivas, que viabilizem respostas às demandas e necessidades sociais, no intuito de mediar o acesso aos direitos de cidadania. Pretende-se ainda, contribuir para reflexões e problematizações que permeiam a interdisciplinaridade, reconhecendo a necessidade de um trabalho coletivo e qualificado no SUAS.

## **2 | INTERDISCIPLINARIDADE: CONCEPÇÕES, DIMENSÕES E FINALIDADES**

A interdisciplinaridade é uma categoria que vem sendo apropriada na formação acadêmica como matéria, e no trabalho de profissionais de diferentes áreas do conhecimento, como Ciências Humanas, Ciências da Saúde e Ciências Sociais Aplicadas, numa tentativa de vinculação, reciprocidade, interação e complementaridade no processo de análise da realidade, na formulação de reflexões e proposições para a intervenção. Desse modo, a interdisciplinaridade apresenta-se como uma tentativa de “enfrentar os problemas mais globais a que a sociedade nos impele e os saberes disciplinados, fragmentados, parcelados que são construídos.” (FAZENDA, 2008, p. 13).

Como matéria na formação acadêmica, há a possibilidade de a interdisciplinaridade compor a estrutura curricular como disciplina específica, além de ser conteúdo transversal de diferentes disciplinas na formação profissional, tanto em nível de graduação, quanto de pós-graduação. Assim, pode-se dizer que a interdisciplinaridade é dotada de um corpo de conhecimentos, gerados por meio de um processo contínuo e sistemático de elaboração de referenciais teórico-práticos de naturezas diversas, portanto, envolve definições múltiplas e conceitos variados.

Em relação ao debate conceitual, há possibilidades e confrontação de concepções divergentes e convergentes. Há certo consenso, de que “a conceituação de interdisciplinaridade é, sem dúvida, uma tarefa inacabada, até hoje não conseguimos definir com precisão o que vem a ser [...]” (SEVERINO, 2010, p. 11).

Nesse sentido, comumente se faz presente na produção de conhecimento as mais díspares concepções e problematizações acerca da interdisciplinaridade, o qual Paviani e Botomé (1993) chama de “velho problema”, ou seja, a hierarquização e compartimentalização dos saberes, resquícios da ciência positivista e o racionalismo cartesiano. Isto quer dizer que, a questão não é termo interdisciplinaridade.

O verdadeiro problema não está no prefixo ‘inter’ mas no núcleo da expressão. Está na palavra, ou melhor, no conceito ‘disciplina’. [...] A compartimentalização estanque do conhecimento, o confinamento do conhecimento em disciplinas, antagonismos e pretensas ou pseudo-hierarquias entre as disciplinas, a alocação de conhecimentos novos em velhas ou novas disciplinas, insatisfação com a organização do conhecimento e as integrações de conhecimento periféricas e superficiais, gerando reducionismos nas perspectivas das várias áreas (ou sub-áreas) do conhecimento são exemplos bastante evidentes e que já são percebidos em torno do que construiu a popularidade do tema interdisciplinaridade. (PAVIANI; BOTOMÉ, 1993, p.11-12).

Por esse prisma, a interdisciplinaridade não é algo novo, tampouco se constitui em uma “solução mágica” para superar a compartimentalização dos diferentes campos do conhecimento científico e as hierarquizações estabelecidas entre as áreas nos diversos espaços ocupacionais de trabalho, as quais se “[...] apresentam como desdobramentos naturais na atual forma da realidade social” (TONET, 2013, p. 732) sob a ordem societária capitalista, em que a alienação, o egoísmo, o individualismo, a competitividade, a fragmentação e as relações de poder se fazem presentes.

Destarte, a respeito da superação dos problemas apontados, de fragmentação hierarquização, é preciso “[...] mais do que experiências ocasionais, modificações terminológicas, ensaios de convivência, reuniões superficiais [...]”. Parece necessário mudar estruturas, conceitos, procedimentos de trabalho e gerar novos conhecimentos” (PAVIANI; BOTOMÉ, 1993, p. 75) que subsidiem a capacidade de compreender e agir perante a realidade social, na qual são desenvolvidas as atividades humanas, dado que “na vida social, descobrimos outros seres semelhantes a nós; eles agem sobre nós, nós agimos

sobre eles e com eles. Estabelecendo com eles relações cada vez mais ricas e complexas [...]” (LEFEBVRE, 1991, p. 50).

Estas, por sua vez, são condicionadas pelas determinações impostas pelo modo de produção comandado pelo capital, que incentiva o individualismo, a competitividade, a aversão às formas coletivas de trabalho e organização dos(as) trabalhadores(as). Contrário a isso, partilha-se do pressuposto que

nossas formações profissionais básicas não devem nos dividir, mas, pelo contrário, nos proporcionar os fundamentos para a construção de um saber coletivo. É como trabalhadores que temos de nos reconhecer e juntos que temos que atuar. Ao não nos identificarmos como trabalhadores, sucumbimos à lógica do capital que nos divide para nos fragilizar. [...] *Todos somos trabalhadores por causas comuns e das diferenças de nossas profissões é que devem brotar as possibilidades!* (MARTINELLI, 1995, p. 149-150).

Desse modo, a superação da alienação e o desenvolvimento da consciência coletiva tornam-se essenciais para a consecução de objetivos comuns. Entende-se que a vida social dos indivíduos, pela complexidade e múltiplas dimensões e relações que constituem a realidade e a necessidade de levar em conta as interações que dela resultam, não tem alcance pleno em uma única interpretação, compreensão e explicação, o que indica para a imperiosa complementaridade entre as diferentes disciplinas científicas. Ora, é preciso

[...] mais que o ladear, implicando troca, reciprocidade, discussão, conhecer o outro profissional e a outra profissão e a sua alteridade para trocas e complementações. [...] se alicerça no entendimento do outro como consciência que tem percepções e visões de mundo compatíveis ou não com as nossas, mas com quem podemos discutir. (EULÁLIA; MUNHOZ, 1996, p.167).

É por meio do diálogo reflexivo e o compartilhamento de conhecimentos particulares que se constitui a apropriação e a capacidade de análise mais ampliada da própria realidade social. Esse movimento, por um processo de sucessivas aproximações, pode levar à integração mútua, constituindo novos saberes e propostas capazes de produzir mudanças, pois “não é possível ler a realidade social e agir nela sem apreendê-la como um complexo, um todo que é tecido junto... Por isso mesmo precisamos de uma perspectiva que integre, organize e totalize” (NOGUEIRA, 2001, p. 35) em uma direção comum.

Interdisciplinaridade não se restringe a agrupar informações e visões de diferentes áreas, mas de efetivar “[...] uma dialética entre as partes e o todo, o conhecimento das partes fornecendo elementos para a construção de um sentido total” (SEVERINO, 2010, p. 17). Implica posicionamento e atitude, que possibilite ações conjuntas, integradas e inter relacionadas de profissionais de diferentes áreas do conhecimento.

Destarte, embora a constituição de equipes multiprofissionais, nos diversos espaços ocupacionais, seja um requerimento do trabalho, não implica necessariamente a efetivação da interdisciplinaridade. Na atuação em equipe multiprofissional, diversos profissionais trabalham com demandas que se apresentam em seu cotidiano, de forma complementar, a



partir das particularidades da área de formação. Já, a interdisciplinaridade tem em sua base o trabalho coletivo, que tem como princípio norteador ações conjugadas entre diferentes profissionais (CAMELLO, 2005) inseridos nos diversos espaços sócio-ocupacionais, entre os quais destaca-se a esfera executiva, onde ocorre a gestão, formulação, a execução e a avaliação de políticas públicas.

Particularmente, no que tange a política pública de assistência social, com a implantação do SUAS, um dos pressupostos é o trabalho coletivo, que envolve os trabalhadores de nível superior, médio e fundamental, além de que os trabalhadores de nível superior de distintas formações. Debruçar-se sobre a interdisciplinaridade no SUAS, conduz a apreensão do campo sobre a qual se desenvolverá as ações inerentes aos serviços, programas, projetos e benefícios.

O principal objetivo de ação da política de Assistência Social, as vulnerabilidades e riscos sociais, não são fatos homogêneos e simples, mas complexos e multifacetados, que exigem respostas diversificadas alcançadas por meio de ações contextualizadas e para as quais concorrem contribuições construídas coletivamente e não apenas por intermédio do envolvimento individualizado de técnicos com diferentes formações. (BRASIL, 2009, p. 64).

Logo o desenvolvimento de um trabalho coletivo interdisciplinar é uma premissa dessa política pública, em que pese a complexificação e diferenciação das necessidades sociais, que atribui à assistência social as funções de proteção social (básica e especial), vigilância socioassistencial e defesa de direitos. Para a efetivação dessas funções, na perspectiva de consolidar a política de assistência social como direito e responder com qualidade às demandas do trabalho, é indispensável “[...] complementaridade – intencionada e concretizada – nas intervenções de cada política social e, desta, com as demais políticas sociais [...]”. (OLIVEIRA, 2004, p. 3).

Outrossim, o trabalho coletivo interdisciplinar requer articulação e entendimento dos processos a serem desenvolvidos, ou seja, dimensões interventivas, complementares e indissociáveis, para construções coletivas.

[...] Ao analisarmos a passagem de uma projeção individual para uma orientação teleológica da coletividade, temos a seguinte questão: o que leva os indivíduos a projetarem/agirem coletivamente? [...] A orientação teleológica coletiva é construída [...] para realizar objetivos concretos elaborados por segmentos da sociedade que concordam com determinados ideais, valores, princípios que conformam um dado projeto coletivo. [...] Parto do pressuposto de que a necessidade, a consciência e a vontade são elementos que contribuem para viabilizar a projeção/construção coletiva. [...] A explicitação do processo de construção dos projetos coletivos é, portanto, polêmica e complexa. Isso porque é determinada por diversos fatores objetivos e subjetivos, destacando-se: a necessidade que gera a ação coletiva, a consciência que orienta a organização política e a vontade que mobiliza para a projeção/construção coletiva. (RAMOS, 2002, p. 85).

Para que isso ocorra, é essencial a constituição de espaços de discussão e reflexão dos referenciais teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo que pautam o trabalho profissional e propiciem avanços na perspectiva de atendimento às necessidades básicas e acesso aos direitos, bens e equipamentos públicos, levando em conta as especificidades das situações e demandas sociais e especificidades do trabalho.

### 3 I TRABALHO INTERDISCIPLINAR NO SUAS

As inovações incorporadas pelo novo modelo socioassistencial instaurado pelo SUAS estabelece novos desafios aos trabalhadores dessa política. A inclusão de diversas categorias profissionais de nível superior ao quadro de trabalhadores, o reconhecimento dos trabalhadores de nível médio, a regulamentação das funções e ocupações, o reordenamento dos serviços são todas ações que buscam a qualificação da oferta dos serviços numa perspectiva de totalidade, processo esse em que se inserem diferentes trabalhadores. As mudanças ocorridas no marco legal da política de assistência social implicam uma mudança de paradigma, desafiando os trabalhadores envolvidos a construir coletivamente abordagens no sentido de qualificar a intervenção profissional.

A composição dos quadros dos profissionais de referência para a política de assistência social, considerando os níveis de proteção (proteção social básica, e proteção social especial de média e alta complexidade), está prevista com vistas a contribuir no processo atenção integral, visando potencializar as ações de proteção. Assim, as abordagens das distintas profissões

[...] podem somar-se com o intuito de assegurar uma intervenção interdisciplinar capaz de responder a demandas individuais e coletivas, com vistas a defender a construção de uma sociedade livre de todas as formas de violência e de exploração de classe, gênero, etnia e orientação sexual. Ao integrar a equipe dos/as trabalhadores/as no âmbito da política de Assistência Social, os/as profissionais podem contribuir para criar ações coletivas de enfrentamento a essas situações. (CFESS, 2014, p.26).

A *equipe de referência* definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS 2006 traz as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, quais sejam: Assistentes Sociais, Psicólogos, Advogados. Outros profissionais poderão integrar as equipes, tais como: Antropólogos, Economistas Domésticos, Pedagogos, Sociólogos, Terapeutas Ocupacionais, Musicoterapeutas, Administradores, Antropólogos, Contadores, Economistas Domésticos, Pedagogos, Sociólogos. (BRASIL, RESOLUÇÃO 17, 2011).

Apesar da resolução reconhecer diferentes áreas profissionais, é quantitativamente mais expressivo na política de Assistência Social a composição dos quadros conforme

a definição inicial das proteções, com equipes compostas com Assistentes Sociais e Psicólogos, de maneira que estas áreas do conhecimento é que tem em alguma medida refletido sobre as demandas para os profissionais na construção de processos de trabalho coletivos e interdisciplinares.

O exercício do trabalho qualificado no SUAS, em uma perspectiva emancipatória, exige que se conjugue três dimensões absolutamente necessárias no processo de construção da identidade profissional: a dimensão política, a dimensão ética e a dimensão técnica. Essas requisições colocadas aos profissionais constituem um desafio ainda maior se considerada para a efetivação do trabalho interdisciplinar, pois tais dimensões devem se consolidar na interação entre as diferentes profissões. Espera-se que as abordagens das profissões se constituam coletivamente na lógica de uma intervenção interdisciplinar, capaz de responder a demandas individuais e coletivas. Contudo, é importante destacar que,

Embora Serviço Social e Psicologia, principais profissionais hoje inseridos no SUAS, possuam acúmulos teórico-políticos diferentes, o diálogo entre essas categorias profissionais aliará reflexão crítica, participação política, compreensão dos aspectos objetivos e subjetivos inerentes ao convívio e à formação do indivíduo, da coletividade e das circunstâncias que envolvem as diversas situações que se apresentam ao trabalho profissional. (CFESS, 2013, p.27).

Além da orientação para composição das equipes de referência pela NOB-RH/SUAS, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução n. 109 de 2009, alterada pela Resolução CNAS n. 13 de 2014) refere-se ao *trabalho interdisciplinar* como atividade integrante do trabalho social essencial aos serviços de proteção social especial de média complexidade (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos e Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade) e de proteção social de alta complexidade (Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos e Serviço de Acolhimento em Repúblicas).

O desenvolvimento das ações tem como pressuposto a ação interdisciplinar. Logo, é preciso primar pela constituição e formação de quadros profissionais com capacidade plena de pesquisar, diagnosticar, planejar, coordenar, monitorar e avaliar programas, projetos, serviços e benefícios no âmbito do SUAS. Frisa-se que não apenas os trabalhadores de nível superior executam ações junto aos serviços, mas profissionais de nível médio e fundamental também tem sua parcela de participação na execução de serviços. Isso implica reconhecer tais trabalhadores no processo de trabalho coletivo, tendo em vista a necessidade de formação e qualificação em que se envolvem diferentes trabalhadores, sob funções, atribuições e responsabilidades distintas.

Nessa direção, o trabalho interdisciplinar aparece nas deliberações das Conferências de Assistência Social a partir da sua primeira plenária em 1995, e desde então tem sido recorrente nos diálogos ocorridos em torno da implantação e implementação do SUAS justo pelo entendimento de que as demandas acolhidas pela Assistência Social são de natureza múltiplas e precisam de intervenções construídas por diferentes áreas do conhecimento, conforme destaque de deliberação de Conferência:

Criar equipes multidisciplinares volantes que atendam os povos tradicionais, assentamentos, imigrantes e população rural com cofinanciamento estadual e federal para estruturas e veículos aos municípios independentemente do número de habitantes, porte dos municípios e extensão do km 2. (BRASIL, 2015, p. 6).

As deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social (ao todo foram 12 conferências realizadas desde 1993) apontam para alguns aspectos centrais quanto ao diálogo sobre a interdisciplinaridade, a saber: Interação com equipes múltiplas de outras políticas públicas, como a saúde, educação e previdência ampliando a possibilidade de intervenção instituindo as diretrizes do SUAS de interdisciplinaridade e intersetorialidade; Previsão das garantias de contratação via concurso público de profissionais em conformidade com as demandas e registros de equipe que compõe o quadro da Assistência Social, bem como estabelecer os planos de carreira a fim de assegurar a manutenção das equipes; Estabelecer equipamentos e serviços com equipes multidisciplinares; Implementar uma política de educação permanente a fim de construir um trabalho sob a perspectiva interdisciplinar.

Para que seja possível uma atuação interdisciplinar no SUAS, é necessário construir uma “prática político profissional” (CFESS, 2013), que contribua para o diálogo, observando diferentes pontos de vista, diferentes conhecimentos, implica, portanto, em aceitar possíveis confrontos em decorrência de abordagens distintas.

A interdisciplinaridade, que surge no processo coletivo de trabalho, demanda uma atitude ante a formação e conhecimento, que se evidencia no reconhecimento das competências, atribuições, habilidades, possibilidades e limites das disciplinas, dos sujeitos, do reconhecimento da necessidade de diálogo profissional e cooperação. (CFESS, 2013, p. 26).

Nas orientações técnicas (2009) para o trabalho nos CRAS, a descrição da equipe de referência aparece como uma equipe que é interdisciplinar, e “[...] os perfis devem convergir de forma a favorecer o desenvolvimento das funções do CRAS”. (BRASIL, 2009, p.62). No entanto é importante resgatar, que apesar do importante avanço na percepção do trabalho coletivo enquanto uma prerrogativa para o trabalho nesse campo, a equipe não se constitui interdisciplinar pela existência das diferentes profissões, mas sim, pela característica as ações e trabalho desenvolvido.

Dessa forma, no âmbito do SUAS o enfoque interdisciplinar é adotado no processo de trabalho, o que exige que a equipe multiprofissional supere as possíveis “[...] abordagens tecnicistas, segundo a qual o trabalho de profissionais de diferentes áreas é focado como uma atribuição específica e independente”. (BRASIL, 2009, p.65). As orientações destacam ainda que,

A interdisciplinaridade é um processo de trabalho recíproco, que proporciona um enriquecimento mútuo de diferentes saberes, que elege uma plataforma de trabalho conjunta, por meio da escolha de princípios e conceitos comuns. Esse processo integra, organiza e dinamiza a ação cotidiana da equipe de trabalho e demanda uma coordenação, a fim de organizar as linhas de ação dos profissionais em torno de um projeto comum. (BRASIL, 2009, p. 65).

Para desenvolver o trabalho coletivo interdisciplinar conforme aludido nas orientações técnicas, os profissionais devem ser de diferentes áreas e trabalharem coletivamente, tendo como resultado um objetivo comum, conforme visto anteriormente esse processo se dá pelo desvelamento e construção de ações a partir dos diferentes saberes.

Para além da composição dos quadros profissionais indicados pela NOB-RH/SUAS (2006), contemplando a diversidade de profissionais necessários para o atendimento da população usuária, outras instâncias são importantes no fortalecimento das ações desta política. Uma ferramenta importante no processo de qualificação dos profissionais é a política de educação permanente do SUAS. Sob a miragem de estabelecer mecanismos que contribuam no desenvolvimento de processos de trabalho interdisciplinares, uma das deliberações da VIII Conferência Nacional de Assistência Social apontam para a criação de protocolo, conforme segue.

Garantir protocolo para a interdisciplinaridade no SUAS e a intersetorialidade com as demais políticas públicas, assegurando fluxo dos encaminhamentos das referências e contrarreferências dos usuários nos serviços da rede socioassistencial, com objetivo de primar pela qualidade dos serviços prestados e pela melhoria do atendimento às demandas da população, incluindo as comunidades indígenas e quilombolas. (BRASIL, 2011, p. 4).

A proposta da Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social - PNEP/SUAS, dá materialidade a esta deliberação, e vai além, tem como princípio a interdisciplinaridade, logo, essa proposta de educação continuada, demanda ser constituída por diferentes disciplinas, contribuindo assim para a ampliação dos debates e reflexões que conduzem a elaboração de estratégias de intervenção qualificadas e interdisciplinares.

A Educação Permanente não se confunde com os modelos tradicionais de educar por meio da simples transmissão de conteúdos, tampouco se identifica com os modelos de formação e capacitação de pessoas, baseados na separação dos que pensam, dirigem e planejam, dos que produzem, operam e implementam. Ela também não admite a hierarquização e a fragmentação

disciplinar do conhecimento e dos saberes. Diversamente disso, se esforça por instituir um processo de ensino, aprendizagem, investigação e construção de conhecimento fundamentado na valorização da interdisciplinaridade. Esse esforço de incorporar a interdisciplinaridade é essencial a uma perspectiva pedagógica que pretende qualificar trabalhadores que atuam no contexto de equipes multidisciplinares e que cotidianamente mobilizam processos laborais e práticas profissionais que lidam com contextos de vida experimentados por indivíduos e famílias, cuja compreensão não é possível por meio da perspectiva de disciplinas isoladas. (BRASIL, 2013, p. 17).

Ao superar o modelo tradicional de educação, a proposta da educação permanente do SUAS contribui para o processo reflexivo que se constitui a partir dos espaços de trabalho, da realidade social em que se inserem os profissionais. É nesse movimento de apreensão e reflexão sobre sua própria realidade que deverão se fortalecer as possibilidades de intervenção qualificada numa perspectiva interdisciplinar, pois a educação permanente deve ocorrer com as equipes de forma a contribuir para mudanças no campo da intervenção profissional. A constituição de processos de trabalho coletivos é resultado da reflexão acerca da permanência e adequação das experiências e práticas profissionais já em curso, que podem ser revistas, qualificadas ou suprimidas.

A Educação Permanente no SUAS deve responder às questões, demandas, problemas e dificuldades que emergem dos processos de trabalho e das práticas profissionais desenvolvidas pelos trabalhadores e conselheiros e, combinado com isso, instituir um processo de ensino e aprendizagem, investigação e construção de saberes e conhecimento calçado na valorização da interdisciplinaridade, fundamentada no reconhecimento dos saberes específicos de cada área, na sua complementaridade e na possibilidade de construção de novos saberes e práticas. (BRASIL, 2013, p. 17).

A educação permanente do SUAS tem como propósito contribuir para que os trabalhadores desta política possam desenvolver competência e capacidades com o objetivo de aprimoramento do SUAS, por meio de ações educativas de caráter permanente. Assimilar a interdisciplinaridade e concretizá-la na prática é um grande desafio, desafio este que está posto formalmente nos documentos e resoluções que orientam o trabalho na Assistência Social, o que faz esse processo de apreensão necessária e urgente para que os profissionais possam construir uma “práxis mais reflexiva e coletiva que leve à consolidação da política de assistência social como direito”. (BARBOSA; BRISOLA, 2013, p. 208).

## **4 | CONCLUSÃO: ALGUMAS APROXIMAÇÕES**

As reflexões aqui tecidas, iniciam um debate, que não tem pretensão alguma de esgotar-se, abrindo um caminho a ser percorrido em decorrência da produção incipiente sobre o tema e da necessidade de adensamento sobre interdisciplinaridade em especial no Sistema Único de Assistência Social. Assim como sugere Neto (1994, p. 345) “um galo

sozinho não tece uma manhã: ele precisará de outros galos”, apontando para a necessidade de construção de ações coletivas, seja pelo fortalecimento que se estabelece na divisão da responsabilidade junto a outros profissionais, seja pela qualificação da reflexão coletiva com diferentes disciplinas.

O atendimento em serviços qualificados e orientado para um acolhimento das demandas múltiplas que constituem as relações sociais é um direito inerente ao campo assistencial, e como tal, precisa ser assimilado e traduzido pelas equipes multiprofissionais estabelecendo para isso um trabalho que rompa com uma lógica fragmentada. No exercício de suas funções, os trabalhadores do SUAS estão materializando a intervenção do Estado na prestação de serviços que se configuram como direito à proteção social. A necessidade de estabelecer um trabalho interdisciplinar tem o importante papel de contribuir para a construção de espaços de trabalho qualificados na prestação dos serviços e que também sejam qualificados sob o ponto de vista da valorização dos trabalhadores e de suas condições objetivas.

A interdisciplinaridade proposta pelo SUAS demanda uma organização concreta no campo da gestão que vão desde a composição de equipes a forma de conduzir os processos de formação, destacam-se alguns aspectos para contribuir: a) a composição dos quadros profissionais com base nas orientações técnicas da NOB-RH/SUAS; b) a compreensão do que implica um trabalho interdisciplinar; c) constitui coordenações qualificadas nos serviços para que tenham capacidade de contribuir interdisciplinarmente; d) fortalecer as ações de educação permanente sob a perspectiva de fortalecimento da interdisciplinaridade; e) participação de todos os profissionais envolvidos nas ações do SUAS nos processos de formação para não fragmentar o processo de conhecimento.

O trabalho interdisciplinar é um desafio para os profissionais que compõe as equipes do SUAS. No entanto, a política de assistência social, com seus parâmetros, objetivos e normas orientam e contribuem para o avanço da interdisciplinaridade possibilitando espaços para que os profissionais possam compartilhar seus saberes, suas experiências, construindo alternativas e processos de trabalho coletivos na perspectiva de um trabalho qualificado nos serviços do SUAS.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, J. Alves; BRISOLA, Elisa M<sup>a</sup> A. **Interdisciplinaridade: A percepção dos Trabalhadores Sociais dos Centros de Referência da Assistência Social.** UEPG. Letras e Artes, Ponta Grossa, 2013, p. 197-209.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.** Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução 17, de 20 de junho de 2011.** Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília, DF: CNAS, 2011.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Deliberações da VIII Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: CNAS, 2011.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução 4, de 13 de março de 2013**. Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS. Brasília, DF: CNAS, 2013.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Deliberações da X Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: CNAS, 2015.

CAMELLO, Andrea Dandolini. **A interdisciplinaridade como processo de integração de diferentes saberes no acesso e garantia de direitos de cidadania**. 2005. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2005.

CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Série: Trabalho e projeto profissional nas políticas sociais. Brasília, 2013.

EULÁLIA, Divanir; MUNHOZ, Naréssi. Trabalho interdisciplinar: realidade e utopia. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 51, p. 167-171, agosto de 1996.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal e lógica dialética**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

MARTINELLI, Maria Lúcia. Uma abordagem socioeducacional. In: MARTINELLI, Maria Lúcia; ON, Maria Lucia Rodrigues; MUCHAIL, Salma Tannus (orgs.). **O uno e o múltiplo nas relações entre as áreas do saber**. São Paulo: Cortez, 1995, p. 139-151.

MELO NETO, João Cabral. **Obra completa**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. A importância da equipe interdisciplinar no tratamento de qualidade na área da saúde. **Revista Katálysis**, Florianópolis, SC, n. 3, p. 1-9, 1998.

OLIVEIRA, Mara de. Acessando Direitos Sociais: redes municipais de políticas sociais - espaço de articulação entre as políticas sociais públicas. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, RS, v. 3, n. 1, p. 1-13, 2004.

PAVIANI, Jayme; BOTOMÉ, Sílvio Paulo. **Interdisciplinaridade: disfunções conceituais e enganos acadêmicos**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 1993.

RAMOS, Samya Rodrigues. A construção de projetos coletivos: refletindo aspectos do projeto profissional do Serviço Social. **Revista Temporalis**, Brasília, DF, v. 5, p. 81-94, 2002.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Subsídios para uma reflexão sobre os novos caminhos da interdisciplinaridade. In: SÁ, Jeanete L. Martins (org.). **Serviço Social e Interdisciplinaridade: dos fundamentos filosóficos à prática interdisciplinar no ensino, pesquisa extensão**. São Paulo: Cortez, 2010.

TONET, Ivo. Interdisciplinaridade, formação humana e emancipação humana. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 725-742, out./dez. 2013.



# CAPÍTULO 8

## PERSPECTIVAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL: ENTRE A PREVIDÊNCIA OBRIGATÓRIA E A PREVIDÊNCIA VOLUNTÁRIA

*Data de aceite: 01/10/2020*

**Cleci Maria Dartora**

Unicuritiba  
UTFPR

**Wilson Itamar Godoy**

Universidade Federal de Pelotas  
UTFPR

**RESUMO:** Este artigo tem por objetivo apresentar um entendimento preliminar das perspectivas da Previdência Social no Brasil delimitado à análise da previdência obrigatória e previdência voluntária, sem esgotar a matéria, com objetivo de entender a evolução e abrangência de cobertura aos trabalhadores, desde as primeiras regulamentações até as atuais reformas, principalmente a relacionada à PEC 006/2019. Assim, partindo de uma pesquisa exploratória, com análise de legislações e doutrinas pertinentes, identificam-se os regimes de previdência de repartição, obrigatório, e o privado que é facultativo. Faz uma abordagem das consequências no sistema de previdência que o Brasil instituiu e que esta assegurado pela Constituição Federal. Apresenta as diferenças com a suposta alteração de modelo previdenciário. Aponta-se o ocorrido no Chile com a reforma de 1981 realizada pelo Governo de Pinochet. Lá foi adotado o modelo substitutivo com a previdência privada de caráter voluntário e capitalização individual, administrada pela iniciativa privada. A reforma brasileira precisa ser analisada observando as políticas públicas periféricas e de forma a responder que previdência queremos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Previdência Social, Reforma, Previdência Privada, Perspectivas, Previdência obrigatória.

**BRAZILIAN SOCIAL SECURITY PERSPECTIVES: BETWEEN COMPULSORY SOCIAL SECURITY AND VOLUNTARY SOCIAL SECURITY**

**ABSTRAT:** This article aims to present a preliminary understanding of the perspectives of Social Security in Brazil, limited to the analysis of mandatory social security and voluntary social security, in order to understand the evolution and scope of coverage to workers, from the first regulations to the current reforms, mainly related the constitutional amendment 006/2019. Starting from an exploratory research, with analysis of pertinent laws and doctrines, the social security systems of mandatory distribution are identified, and the private system is optional. It addresses the consequences for the pension system that Brazil has instituted, guaranteed by the Federal Constitution. We present the differences with the supposed alteration of the social security model. It is pointed out what happened in Chile with the 1981 reform carried out by the Pinochet Government. There, the substitute model was adopted with voluntary private pension and individual capitalization, managed by the private sector. The Brazilian reform needs to be analyzed observing the peripheral public policies and in order to answer what social security we want.

**KEYWORDS:** Social security, private pension, mandatory social security, perspectives, reform.

## 1 | INTRODUÇÃO

O Presente trabalho tem como objetivo analisar a perspectivas da previdência social brasileira considerando o atual regime de caráter contributivo e obrigatório e o de capitalização individualizada, voluntário e gestão privada.

O tema se revela importante face a proposta de emenda constitucional 06/2019 apresentada pelo Sr. Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, em 04/02/2019. Estamos na eminência de significativas alterações nos benefícios e no custeio da Previdência para posterior alteração no sistema previdenciário.

Este estudo se limita na análise legislativa e doutrinária dos princípios fundamentais norteadores dos direitos dos cidadãos expressos na Constituição Federal, na legislação infraconstitucional e na doutrina. Resumen-se estes princípios em: dignidade à vida, universalidade dos benefícios, sistema de previdência social de repartição contributivo, obrigatório e o de capitalização individual e voluntário com administração privada.

A Constituição Federal de 05/10/1988 estabeleceu a cobertura previdenciária através da Previdência Social obrigatória pelo Regime Geral (RGPS) e pelos Regimes Próprios dos Servidores Públicos (RPPS). Também deixou de forma facultativa filiação à previdência privada aberta e fechada. Entender a distinção dos modelos e organizações, em especial a forma de capitalização, é importante para entender o que esta sendo proposto na PEC 06/2019.

A pergunta é: que previdência queremos? Aquela que promove a distribuição de renda, não estimula as desigualdades, de repartição simples? Aquela que cada um recebe o que fez de poupança (contribuições), administrada pela iniciativa privada?

A previdência no Brasil poderá ter diversos direcionamentos. O modelo atual poderá ser mantido (público obrigatório e de repartição), como também o privado (facultativo). Um novo modelo em que o setor privado substitui o setor público como gestor e provedor da previdência também poderá surgir.

Vários países já passaram por alterações nos modelos previdenciários. Exemplo disso é o Chile, o México e o Cazaquistão, que adotaram o modelo substitutivo. Já no modelo paralelo em que o Estado compete com o setor privado pela cobertura do seguro social básico, estão o Peru e a Colômbia. Já a Argentina, Polônia, Hungria adotaram o modelo misto em que o Estado é complementado, em parte, pelo setor privado (SCHWARZER, 2001).

O texto está organizado em sete partes além desta apresentação. A segunda, apresenta a Previdência no Brasil, uma contextualização das principais alterações previdenciárias. A terceira, trata da necessidade de reformas previdenciárias. Na quarta, aborda o sistema de contribuição obrigatória e voluntária. A quinta, apresenta o método utilizado na pesquisa. Na sexta, faz as considerações finais. E, na sétima, as referências bibliográficas.

## 2 | PREVIDÊNCIA NO BRASIL

Inicialmente, é importante fazer um breve histórico dos principais atos que nortearam a previdência social no Brasil para entender a evolução e abrangência a que chegamos no ano de 2019.

Logo em seguida ao descobrimento do Brasil, no reinado de D. Manoel, os portugueses sentiram a necessidade de estruturação do apoio assistencial face ao grande contingente de brancos que migraram. Criada por Brás Cubas a primeira casa de misericórdia em 1543, Misericórdia de Santos, e seguindo pela Misericórdia de Espírito Santo em 1551, de Ilhéus na Bahia em 1564, e a do Rio de Janeiro em 1582 (Póvoas, 2000, p.79).

Os montepios chegaram junto com as casas de misericórdia, por volta de 1544. Alguns ultrapassaram séculos. Foram a sustentação do bem-estar das várias classes profissionais:

(...) assim, mesmo, alguns deles prosperaram e tornaram-se em prestigiosas instituições. Foram o sustentáculo de bem-estar em que muitos profissionais procuraram segurança na velhice: militares, professores, comerciantes e outras classes profissionais instituíram seus montepios, de que se cita Montepio dos Oficiais da Marinha, fundado em 1795; o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, fundado em 1859; o Montepio de Socorros Mútuos dos Empregados Operários da Estrada de Ferro Pedro II, fundado em 1862; o Montepio Geral, fundado em 1870; e os muitos outros fundados em 1922, de que se citam, a APLUB, o GBOEX, o MONBRÁS, etc. (PÓVOAS. 2000, p. 225).

Em 1888, através da Lei n. 3397, foi criada a Caixa de Socorros aos trabalhadores das estradas de ferro e trabalhadores do Estado. Já em 1891, a primeira Constituição Federal, assegurava aposentadoria aos servidores da União, em caso de invalidez por acidente de trabalho e ao rei D. Pedro uma aposentadoria.

Já no ano de 1901, entra em vigência o Decreto 4.270, de 10.12.1901 que regula o funcionamento das companhias de seguros de vida, marítimos e terrestres, nacionais e estrangeiras.

Em 15 de janeiro de 1919, através da Lei n. 3.724, regulamentada pelo Decreto n. 13.498 de março do mesmo ano, foi criado o Seguro de Acidentes de Trabalho, de cobertura privada, suportada pelo empregador, independente de culpa, cujo objetivo era a proteção ao trabalhador acidentado e com doenças do trabalho. Cobria riscos de mortes, incapacidade total e permanente, incapacidade parcial e permanente e incapacidade parcial e temporária para o trabalho. Fixava a indenização por morte ou incapacidade total e permanente no equivalente à soma dos salários de três anos, a pagar à família da vítima.

Esse Decreto fixou condições muito inferiores a que já vigia na Europa. A indenização se restringia a valores de três anos de salários, enquanto na Europa já estava consolidado o direito da indenização com renda vitalícia para a família da vítima, suportado pela seguradora que era responsável pela reserva matemática financeira.

Em 1923, foi criada a Lei n. 4.682 denominada Lei Eloy Chaves, que instituiu a nível nacional as Caixas de Aposentadorias e Pensões (IAPs) destinadas aos empregados de empresas ferroviários, e muitas outras. A partir desta foram criadas outras caixas de aposentadorias e pensões dirigidas às classes trabalhadoras. Aqui inicia uma previdência mais consolidada e abrangente com alterações diversas que passamos a expor conforme divulgação da Secretaria da Previdência, Ministério da Economia<sup>1</sup>:

A Constituição Federal de 1934 instituiu o sistema tripartite de financiamento da previdência. Em seguida foram criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões dos aviários, dos comerciários dos portuários, dos estivadores, dos bancos, correios, mineradoras e outras, todas individualizadas por grupos profissionais. O Decreto-Lei n° 2.478, de 5 de agosto de 1940, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social, que absorveu o Serviço Central de Alimentação do IAPI. O Decreto n° 26.778, de 14 de junho de 1949, regulamentou a Lei n° 593, de 24 de dezembro de 1948, referente à aposentadoria ordinária (por tempo de serviço) e disciplinou a aplicação da legislação em vigor sobre Caixas de Aposentadorias e Pensões.

Marco que comtundente foi a Lei n° 3.807, de 26 de agosto de 1960, criou a Lei Orgânica de Previdência Social – LOPS, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Em seguida o Decreto-Lei n° 564, de 1° de maio de 1969, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico. Alterada pela Lei Complementar n. 11/197. A Lei n° 6.260, de 6 de novembro de 1975, instituiu para os empregadores rurais e dependentes benefícios e serviços previdenciários.

Veja-se que já em 1977 a Lei n° 6.435 tratou da previdência privada aberta e fechada (complementar) e a Lei n° 6.439, de 1° de setembro de 1977, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social. Foi alterada pelas Leis 108 e 109/2001.

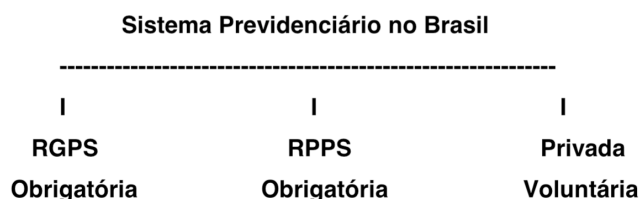
Em 1990 a Lei n° 8.029 que extinguiu o Ministério da Previdência e Assistência Social e restabeleceu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social. O Decreto n° 99.350, de 27 de junho de 1990, criou o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, mediante a fusão do IAPAS com o INPS.

Em 1991 a Lei n° 8.212, dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instituiu novo Plano de Custeio e a Lei n° 8.213, ambas do dia de 24 de julho, e instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social. O Decreto n° 357, de 7 de dezembro aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

Em 1998 a Lei 9.717, de 28 de novembro dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares. A Emenda Constitucional n° 20, de 15 de dezembro de 1998, estabelece o eixo da Reforma da Previdência Social. As principais mudanças foram: limite de idade nas regras de transição

para a aposentadoria integral no setor público- fixado em 53 anos para o homem e 48 para a mulher, novas exigências para as aposentadorias especiais, mudança na regra de cálculo de benefício, com introdução do fator previdenciário.

Como se pode observar a “ordem Social” estabelecida no art. 193 da CF, onde a base é o primado do trabalho, o objetivo é o bem estar e a justiça social vêm sendo implementada ao longo dos anos, no âmbito da Previdência Social. O Legislador Constitucional entendeu que a matéria deve ter cobertura pela lei máxima, assim, na Seção III, art. 201, trata do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), obrigatório a todos aqueles que exercem trabalho remunerado. No Capítulo III, Seção II, art. 40, trata do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para os servidores públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal exercentes de cargos efetivos. No art. 202 trata da Previdência Privada, voluntária, por adesão.



### 3 I NECESSIDADES DE REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS

Diversas alterações na legislação previdenciária ocorreram no período de 1998, quando da Emenda Constitucional n. 20 e até os dias atuais. A última alteração foi através da Medida Provisória n. 871 de 18/01/2019 transformada na Lei 13.846 de 19/06/2019, que mudou o auxílio-reclusão, auxílio-doença, pensão por morte, salário maternidade, auxílio acidentário e a atividade concomitante.

A necessidade de reformas previdenciárias vem ocorrendo em diversos países, decorrente das alterações dos indicadores que servem para manter o equilíbrio dos sistemas, aumento do número de pessoas idosas, mudanças no contingente de trabalhadores ativos e outras. Tem destaque no caso do Brasil o envelhecimento da população, o déficit previdenciário, o desemprego, entre outros fatores. O coordenador de seguridade Social do IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rogério Nagamine (2018), ao tratar da reforma da previdência, “alertou que o Brasil deve envelhecer nos próximos 20 anos o que a Europa demorou 50 anos para envelhecer”, publicado em 25/01/2018.

É pressuposto de uma ordem social estável que cada um possam sentir-se garantidos e resguardados de seus direitos essenciais. O bem maior do ser humano deve ser preservado.

A Constituição Federal de 05/10/1988 traz expressa previsão da seguridade social, composta pela saúde, assistência social e previdência. Em seu art. 1º faz o compromisso como premissa maior o respeito à dignidade da pessoa humana. Como diz Sarlet (2005), a valorização da pessoa humana não é atributo novo pois a doutrina cristã já fazia referências de que o homem não é objeto e que tem um valor intrínseco.

Os escritos, as leis, as normas são previsões de humanização para que o respeito a ordem maior seja inviolável. Maximiliano (1988) leciona com propriedade afirmando que todo ato jurídico, ou lei positiva, tem duas partes – o sentido íntimo e a expressão visível. O magistrado não formula o direito, interpreta-o apenas. Ilustra fazendo comparação do legislador com o Juiz e do dramaturgo com o ator, que, tanto o juiz quanto o ator devem inspirar-se no conteúdo, proceder com sensibilidade, dar vida ao trabalho, fazer do seu trabalho a verdadeira contribuição ética e útil a sociedade.

Para Longo (2004) o direito é o próprio homem, não é só uma construção do homem. É um sujeito e seu próprio objeto, justificando que mesmo numa caverna isolado de tudo e todos, é capaz de discernir e julgar a conduta.

Com isso, fazer reformas para ajustes e alterações socioeconômicas são necessárias e importantes, porém, precisa de equilíbrio para não prejudicar o sujeito em face ao financeiro.

Em seminário realizado em Brasília no dia 1º/10/2003, para tratar da “Reforma da Previdência cujo tema foi “Brasil e a Experiência Internacional” produzido pelo Ministério Da Previdência Social e o Organismo para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, com a participação da Espanha, Holanda, Dinamarca, Canadá, Estados Unidos, Austrália e Brasil, o Dr. HELMUT SCHWARZER, então Secretário da Previdência Social do Ministério da Previdência Social, em sua palestra citou Carmelo Mesa-Lago e Katharina Muller, ele identificando como um dos especialistas mais renomados em previdência social no mundo e grande estudioso das reformas previdenciárias na América Latina, e ela foi quem mapeou as reformas previdenciárias na Europa Ocidental, que viram basicamente três modelos de reforma: substitutivo, misto e paralelo. Explicou que no Brasil a gestão pública é quadripartite com financiamento via repartição.

A diferença do Brasil com outros países da América Latina se deu no fato de que aqui houve a elevação do teto real do Regime Geral fortalecendo o papel do setor público de proteção social. Um modelo com alguns pilares: previdência básica, previdência complementar voluntária e outras formas de complementação:

Para concluir, em uma visão geral, teríamos um modelo com alguns pilares. O primeiro seria da previdência social básica; o segundo, previdência complementar voluntária, diferente do modelo complementar obrigatório que outros países adotaram; e o outras formas de complementação, uma vez que estabelecidas e solidificadas a previdência social básica e a previdência complementar. (SCHWARZER, 2003, p. 32-33)

Para Hujó (1999) o Chile, no regime militar, foi o primeiro país da América Latina a realizar reforma da previdência adotando a privatização de forma “radical”, uma mudança substitutiva que resultou em quebra do sistema de seguridade social, crescente interesse por parte das instituições financeiras internacionais na captação das contribuições.

Sob a ditadura do governo de Pinochet, o Chile mudou seu sistema previdenciário público (financiado pelo método da repartição) para um sistema compulsório de capitalização, gerenciado por administradores de fundos de pensão privados. Contudo, a reforma chilena parecia, naquele momento, ser uma experiência audaciosa promovida por um regime autocrático e pouco atraente aos olhos de políticos democráticos de outros países (p. 150)

O Chile foi o primeiro país na América Latina a implementar uma privatização do sistema previdenciário de forma radical, decorrente da adoção da ideologia de mercado e dos poderes de exceção de que dispunha o regime militar perante a sociedade civil. Para os países reformadores de segunda geração, porém, determinados fatos ocorridos nos anos 80 foram cruciais, antes que as reformas estruturais se tornassem politicamente viáveis (p. 158)

Os modelos de reformas mais utilizados na Europa ocidental e também na América, segundo Hujó (1999 apud Mesa-Lago, 1995; Mesa-Lago e Kleinjans, 1997)<sup>1</sup>, são três: 1) modelo substantivo no qual o modelo público é substituído pelo de capitalização individual e administrado por sistema privado, exemplo Chile (1981); 2) modelo misto onde há introdução de um fundo complementar, exemplo, Argentina (1996); e 3) modelo paralelo onde passa a ter um sistema paralelo concorrente, como alternativo, exemplo Peru e Colômbia.

Cada modelo de reforma repercute em diferente efeito financeiro considerando os benefícios concedidos que precisam ser mantidos e a portabilidade. A alteração do modelo previdenciário tem reflexos que podem comprometer o futuro do segurado, a segurança de uma velhice com cobertura previdenciária. A preparação para uma unificação de cobertura previdenciária já vem sendo implantada desde a Emenda Constitucional n. 41 de 19/12/2003 e pela Emenda Constitucional n. 47 de 05/07/2005, aproximaram os regimes próprios com o regime geral e estabelecendo a complementação da aposentadoria dos servidores públicos.

Nas palavras de Bonilla (2003)<sup>2</sup>, a seguridade e o tema de aposentadorias são de direitos humanos. As mudanças devem estar em harmonia com as demais políticas integradas:

---

1. MESA-LAGO, Carmelo, KLEINJANS, Kristin. Die Internationale Rentenreformdebatte - Annahmen und Realität der Ateinamerikanischen Reformen. O debate internacional sobre a reforma da previdência – pressupostos e realidade das reformas latino-americanas. In: iik (ed.) Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation: tenreformen in Lateinamerika. Lehren für Europa 36. Hamburg: iik, 1997. p. 33-50.

2. Coordenador de Políticas de comunicação da diretoria de proteção social da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Mestre em matemática aplicada à economia, Doutor do terceiro Ciclo em Política Econômica e Desenvolvimento Regional da França.

Obviamente, o entorno ao redor da mudança é fundamental. E é muito importante que todos os esforços que se façam, por exemplo, em matéria de aposentadorias, sejam acompanhados por esforços em outros campos e façam parte de uma política social integrada (BONILLA, 2003, p. 65).

Fato é que diante das alterações demográficas e dos fatores econômicos e sociais ocorridos se faz necessária a reforma da previdência, porém, não poderá albergar rumos que ajustem o equilíbrio financeiro em detrimento da proteção social.

## 4 | SISTEMA DE CONTRIBUIÇÃO

### 4.1 Contribuição obrigatória

A Seguridade Social é composta de previdência social, saúde e assistência social. A Previdência tem entre os princípios a solidariedade no custeio (art. 1º da Lei 8.212/91) com a contribuição dos ativos é suportado as despesas com os inativos (pacto intergeracional). O sistema de distribuição é universalidade na cobertura dos benefícios (art. 2º da Lei 8.213/91).

Como diz Serau Júnior (2012, p. 41), a seguridade é compreendida como a estrutura estatal (de serviços e políticas públicas) de atendimento e amparo às situações configuradas como *contingências sociais* (desemprego involuntário, a fome, a doença...).

Assim, embrenha-se de vício dar entendimento do direito previdenciário sem fazer uma análise central e periférica à proteção ao bem maior que é a vida digna.

No Brasil pode-se identificar a previdência formada por um sistema urbano contributivo obrigatório (todos contribuem para o “bolo” e este é dividido na medida que os contribuintes implementam o direito). Já para a previdência rural tem uma aposentadoria básica universal sem incidência de contribuição que não é assistencial, o que dificulta identificar o sistema adotado conforme diz Schwarze (2001):

O Brasil apresenta um desenho muito peculiar em relação à experiência internacional, uma vez que seu regime previdenciário urbano é contributivo e, na área rural, o país aproxima-se, de fato, de uma aposentadoria básica universal não contributiva: o benefício é de valor único (*flat-rate* de um salário mínimo) e não apresenta correlação com rendimentos da fase ativa ou com a base de incidência da contribuição. A contribuição pessoal, por seu lado, possui uma característica de tributo, incidindo sobre o faturamento com vendas da produção rural do estabelecimento agrícola familiar... Por isso, há dificuldades para identificar uma característica de regime contributivo no caso do regime rural brasileiro (SCHWARZER, 2001, p. 154)

A previdência obrigatória do regime geral tem previsão constitucional no art. 201 e infraconstitucional na Lei 8.212/91 do custeio e 8.213/91 dos benefícios e regulamentada pelo Decreto 3.048/99 na redação vigente até 12/11/2019:



Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Todo aquele que exerce trabalho remunerado e que não tem regime próprio, ou seja, não é servidor público estatutário com regime próprio de previdência social (RPPS), mesmo que esteja aposentado, é contribuinte obrigatório da previdência geral (RGPS). Enquanto que o regime próprio tem previsão constitucional no art. 40 e cada ente da federação pode criar através de lei a complementação. O Regime dos servidores públicos é de caráter fechado, obrigatório e com contribuição definida:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Portanto, é contribuinte obrigatório todo aquele que exerce trabalho remunerado. O ente público federal, estadual ou municipal faz a opção em instituir regime próprio ou não, podendo escolher a filiação ao RGPS. Os regimes de previdência obrigatórios podem ser geral que é o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, cujo gestor é o INSS, uma autarquia-federal, ou público cujo gestor é um fundo de previdência fechado, uma autarquia municipal, estadual ou federal.

## **4.2 Contribuição voluntária**

A previdência com contribuição voluntária pode ser complementar aberta ou complementar fechada. A fechada é formada por grupo de classes ou organizações de trabalho que desejam formar um fundo com contribuição definida para complementar a aposentadoria obrigatória. A aberta é de livre adesão a quem tiver interesse, podem ser administrados por fundos de pensão e aposentadorias, seguradoras, instituições bancárias.

O regime de previdência complementar fechado pode ser de responsabilidade da União, Estados e Distrito Federal quando estes limitam as aposentadorias e pensões ao teto do RGPS, §14 do art. 40 da CF. Regulamentado pela Lei Complementar n. 108/2001.

Para Pulino (2009, p. 27) a diferença entre a previdência complementar aberta e a fechada “são os atributos específicos de cada uma das formas, especificamente quanto a organização, representação dos participantes, órgão estatal regulador e fiscalizador, finalidade e atuação, acessibilidade na adesão”.

A previdência privada tem proteção constitucional no art. 202 e está regulamentado pela Lei Complementar n. 109/2001, portanto, faz parte do sistema previdenciário brasileiro:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Ao editar a Lei Complementar n. 109/2001, em seu art. 3º, o Estado se comprometeu a fomentar as políticas públicas da previdência privada, com objetivo de estimular interesse por essa modalidade e supervisionar a atuação. Pode-se entender que já era o começo de um novo objetivo da previdência brasileira. Pois, não nasceu aí, ele já existe desde 1977 com a Lei 6.435 de 15/07 (já revogada).

Na previdência privada basicamente, no Brasil, são oferecidos dois planos o PGBL – Plano Gerador de Benefícios Livres, e o VGBL – Plano Gerador de Benefícios Livres. A escolha depende das condições financeiras e de investimento de cada pessoa, a possibilidade ou não de aplicação a longo prazo, a forma de declaração de imposto de renda.

Na reforma apresentada pelo Governo brasileiro (PEC 06/2019) há profundas alterações no art. 201 da CF, inclusive conferindo à Lei Complementar a instituição de novo regime de previdência social organizado pelo sistema de capitalização, conta individual:

Art. 201-A. Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo Federal instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida capitalização nocional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo.

O sistema de capitalização individual, na modalidade de contribuição definida, expresso no art. 201-A da PEC 06/2019, é uma espécie de poupança que o trabalhador faz para si. Cada trabalhador forma o seu próprio “monte”, a sua própria poupança. A contribuição é espontânea e não tem a participação do empregador. A administração pode ser por bancos, fundos de pensão, seguradoras. O valor do benefício poderá ser inferior ao salário mínimo. Portanto, é totalmente diferente do que estamos acostumados.

No modelo atual (RGPS) que é de repartição simples, ou seja, quem contribui hoje o faz quem já está aposentado e se faltar dinheiro para suprir as despesas o governo tem que arcar. Nesta, contribuem o empregador e o empregado. Administração é do governo. É assegurado o valor mínimo de um salário mínimo, podendo chegar ao teto do INSS.

Portanto, a experiência do Chile que tinha um sistema como o nosso (contributivo obrigatório e de repartição simples) na década de 80 fez uma profunda reforma passando ao regime de capitalização individual em que apenas o trabalhador contribui, a administração realizada por empresas privadas que cobram taxa de administração. Ocorre que no decorrer dos anos vem fazendo alterações no Sistema a fim de restabelecer a dignidade dos idosos. Destacamos a manchete de El País de 15/03/2019:

Dizem que o Brasil quer se inspirar no modelo chileno. Precisa aprender com seus erros.

O modelo chileno original, em 1980, baseava-se em pressupostos raros de taxas de rentabilidade e persistência do emprego formal, os quais levaram seus fundadores a dizer que as aposentadorias obtidas seriam iguais aos salários no fim da carreira. Isso não se cumpriu e por uma ampla margem. (EL PAÍS, 2019).

A previdência privada na forma de complementação como prevista no art. 202 da CF e nas Leis Complementares 108 e 109/1991, são importantes porque estimulam a poupança àquele cidadão que pretende uma cobertura acima do que a previdência geral lhe oportuniza. Na forma de adesão voluntária e sem a contribuição obrigatória daquele que exerce trabalho é preocupante para uma população que não tem estabilidade econômica e tem um contingente populacional ativo desempregado e ou na informalidade. Estes que pelas dificuldades financeiras tendem a não fazer a adesão voluntária, conseqüentemente ficarão descoberto previdenciariamente.

## 5 | MÉTODO

Este trabalho de pesquisa é de caráter exploratório (GIL, 2008), com objetivo de identificar e conhecer a evolução da previdência social no Brasil e entender os reflexos sociais, a necessidade e importância das reformas e os reflexos da escolha dos sistemas e modelos de previdência adotados.

A abordagem será realizada com estudo da Constituição, das leis infraconstitucionais com base na doutrina de forma qualitativa para entender as perspectivas da reforma da previdência.

## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Previdência, é prevenir. Na previdência social obrigatória (RGPS), é ter segurança de cobertura nos contingentes de doenças, maternidade, falecimento, aposentadorias. Na previdência privada é poupar para ter direito a aposentadoria na data que definir como ideal ou sacar a poupança realizada.

O Brasil com 208,5 milhões de habitantes e destes, 12,351 desempregados (IBGE, 2019<sup>II</sup>), sem estabilidade econômica, passar do sistema previdenciário de repartição simples, obrigatório e com administração pública para o sistema de capitalização individual e por adesão, é temerário visto que a fragilidade dos trabalhadores é imensa e assim, a preocupação imediata é comer, vestir, morar, dar educação para os filhos, cumprir as necessidades indispensáveis deixando a segundo ou terceiro plano a contribuição previdenciária.

Fazer alteração do modelo previdenciário exige que se tenha clareza que previdência queremos, o que será oferecido ao povo para ter segurança na velhice.

Autorizar o Poder Executivo Federal à alteração do Sistema previdenciário brasileiro e instituir um novo regime, de capitalização individual, através de Lei Complementar não é a melhor alternativa visto que retirar a matéria de um debate político e social maior para um menor.

Enriquecedor é a observação de países que já passaram por reformas com adesão a novos modelos, a exemplo, Chile, Peru, Argentina e outros antes citados.

Fazer ajustes ou reforma da previdência é necessária para manter o equilíbrio atuarial e a sustentabilidade do pacto intergerações. Porém, não pode ser somente para estabilizar as finanças do país em crise e reter as despesas. A reforma precisa um olhar mais abrangente nas políticas públicas periféricas da seguridade social e da dignidade à vida.

## REFERÊNCIAS

BASSFELD GNATA, Noa Piatã. **Solidariedade social previdenciária**. Interpretação constitucional e eficácia concreta. LTr. São Paulo. 2018.

BONILLA, Alejandro. **A economia da reforma da previdência** – recentes experiencias na Europa. Seleção Previdência Social, n. 22, IPEA. 2003.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2019.

EL PAIS. **Reforma da Previdência: o modelo chileno, mas muito reformado**. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/27/internacional/1551284780\\_172281.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/27/internacional/1551284780_172281.html) . Acesso em: 31 jul. 2019.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008

HUJO Katja, Novos paradigmas na previdência social: lições do Chile e da Argentina. Artigo. **Revista Planejamento e políticas públicas** n. 19 jun de 1999. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/92/97>> Acesso em: 31 jul. 2019.

LONGO Adão. **O direito de ser humano**. Forense Universitária. RJ. 2004.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Forense. 10ª Ed. Rio de Janeiro. 1988.

MONTANER, Jorge Dario Cristalo. **Hacia La Seguridad Social**, Doctrina – legislação e Anexos Assunción, Editora Litocolor SRL, Julio 2005.

NAGAMINI, Rogério. **Reforma da previdência. 2018**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32220&catid=30&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32220&catid=30&Itemid=9). Acesso em 31 jul. 2019.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. **The Brazilian social security system**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2243/1/TD\\_775.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2243/1/TD_775.pdf). Acesso em: 27 jul. 2019

PULINO, Daniel. **Fundos de pensão: Aspectos jurídicos fundamentais**. A atuação estatal na regulamentação e fiscalização das entidades fechadas de previdência complementar. Organizado por Adacir Reis. São Paulo: ABRAPP/ICSS/SINDAPP, 2009.

PÓVOAS, Manoel Soares. **Na Rota das Instituições do Bem-Estar – Seguro e Previdência**, São Paulo, 2000, Editora Green Forest do Brasil Editora.

PROPOSTA de Emenda à Constituição n. 06 de 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=19D9C8D572E74FD21A53DCF8CB2BFFD0](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=19D9C8D572E74FD21A53DCF8CB2BFFD0). Acesso em: 31 jul. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Livraria do advogado. 5ª edição. 2005. Porto Alegre.

SERAU JÚNIOR, Marcos Aurélio. **Economia e Seguridade**. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 28. ed. Saraiva. 2007.

SCHWARZER, Helmut. Paradigmas de previdência social rural: um panorama da experiência internacional. **Planejamento e políticas públicas** n. 23. Jun.2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/74>. Acesso em: 31 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Painei I: Reforma da Previdência de Servidores Públicos – Reforma Brasileira e Tendências Internacionais. In: **Reforma da Previdência: o Brasil e a experiência internacional**. Brasília: MPS, 2003.

---

<sup>1</sup>Ministério da Economia, Secretaria da Previdência Social, Acesso em 05/08/2019, as 17h30, disponível em <http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1974-1992/>

<sup>2</sup> IBGE, 2019, consulta em 05/08/2019, as 20h00, disponível em [https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box\\_popclock.php](https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box_popclock.php)

# CAPÍTULO 9

## PROJETO OSC LEGAL: ADEQUAÇÃO LEGAL E CAPACITAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

*Data de aceite: 01/10/2020*

*Data de submissão: 05/07/2020*

**Edna Alves Muniz**

Ministério Público do Estado do Ceará  
Fortaleza – Ceará  
<http://lattes.cnpq.br/3737140850255002>

**Ana Laura Lavor de Castro**

Universidade Federal do Ceará  
Fortaleza – Ceará  
<http://lattes.cnpq.br/4033987500966585>

**RESUMO:** O presente trabalho tem como objetivo relatar as atividades realizadas pelo “Projeto OSC legal” idealizado, pelo Centro de Apoio do Terceiro Setor – CAOSCC, com o propósito de realizar eventos de capacitação dirigidos aos gestores de organizações da sociedade civil, abordando temas como: regularidade do funcionamento das entidades, adoção de regras de governança, adequação dos estatutos à nova legislação, prática de prestação de contas, teoria e prática do marco regulatório das organizações da sociedade civil, além de elaboração, monitoramento e avaliação de projetos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Capacitação, Parcerias Públicas, Sustentabilidade, Governança, Projetos sociais.

### LEGAL OSC PROJECT: LEGAL FITNESS AND TRAINING OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS.

**ABSTRACT:** This paper aims to report the activities developed in the “Legal OSC Project” idealized by the Third Sector Support Center – CAOSCC, aiming to carry out training events focused on the civil society’s managers, approaching themes such as: regularity of operations of the entities, adoption of governance rules, adequacy of the statutes to the current legislation, in addition to the elaboration, monitoring and evaluation of projects.

**KEYWORDS:** Training. Public partnerships. Sustainability. Social projects.

## 1 | INTRODUÇÃO

O Projeto OSC legal trata de capacitação direcionada aos gestores das Organizações da Sociedade Civil, visando à orientação quanto ao regular funcionamento das entidades com adoção de regras de governança, adequação dos estatutos à nova legislação, práticas de prestação de contas, bem como, elaboração de projetos, seu monitoramento e avaliação.

O projeto foi pensado a partir do resultado da consulta pública à sociedade, por meio do Fórum Social do Ministério Público do Estado do Ceará – MPCE de 2017, o qual elegeu as demandas de atuação prioritárias do MPCE para o biênio de 2018 e 2019.

A consulta pública à sociedade foi realizada por meio de plataforma eletrônica, a

qual listava diversas demandas por área de atuação do Ministério Público. Dentre as áreas de atuação encontrava-se o Terceiro Setor e a demanda mais votada e referendada pelos participantes do Fórum, foi relacionada à capacitação das organizações da sociedade civil - OSCs em virtude da implementação da nova legislação, referente ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, Lei nº 13.019/2014, bem como do fortalecimento das OSCs atuantes no Ceará.

Segundo o MROSC, as Organizações da Sociedade Civil são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que atuam na promoção e defesa de direitos. Dentro dessa categoria existem as associações, fundações de direito privado, cooperativas e as organizações religiosas que se dediquem a atividades de interesse público e de cunho social, distinguindo-se das atividades exclusivamente religiosas.

A capacitação objetivada através do projeto visa à organização jurídica e administrativa, possibilitando uma atuação de forma regular, com possibilidade de expansão das suas atividades através da captação de recursos. A regulamentação, o planejamento, a organização e a execução são, portanto, pilares da existência de uma organização social que de fato almeja alcançar seus resultados junto à sociedade.

O objetivo geral do projeto é capacitar os representantes das instituições que pretendam ter projetos aprovados pelo poder público, ou mesmo por entidades da sociedade civil ou setor privado. Já os objetivos específicos são: transmitir informações acerca das adequações necessárias dos seus estatutos e procedimentos à nova legislação, Lei nº 13.019/2014; orientá-las quanto ao seu regular funcionamento a partir da adoção de práticas de governança; capacitá-las para a elaboração, gestão e execução de projetos; capacitá-las para a prestação de contas, necessárias no caso de projetos realizados com recursos externos; e fortalecer a rede de organizações sociais, esclarecendo sobre o impacto positivo que geram quando bem administradas e reguladas.

Desse modo, o propósito do Projeto OSC legal transcende a capacitação dos representantes das instituições, visando, sobretudo, o fortalecimento e mobilização das OSCs, a fim de otimizar a atuação dessas instituições como parceiras do Estado e vetores de transformação social, tendo como norteadores os princípios de *Compliance*, *Disclosure* e *Accountability* preconizados pelas práticas de Governança nos diversos setores.

## 2 | METODOLOGIA

A ideia do projeto surgiu da constatação da fragilidade da maioria das entidades que representam as Organizações da Sociedade Civil, em nosso Estado, e diante da dificuldade de acesso às informações essenciais ao seu desenvolvimento. E ainda da consciência de que o fortalecimento das OSC's possibilitará o desenvolvimento mais eficaz de políticas públicas essenciais à sociedade. Cientes de que o conhecimento é ferramenta essencial para o crescimento e sustentabilidade em qualquer instituição, o Ministério Público do

Estado do Ceará, por meio do Centro de Apoio Operacional do Terceiro Setor – CAOSCC, idealizou o “Projeto OSC Legal”, visando a realização de eventos de capacitação dirigidos aos gestores de Organizações da Sociedade Civil abordando temas como: regularidade do funcionamento das entidades, adoção de regras de governança, adequação dos estatutos à nova legislação, prática de prestação de contas, teoria e prática do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, além de elaboração, monitoramento e avaliação de projetos.

O Fórum Social do Ministério Público, naquele ano de 2017, teve como tema “Foco na transformação da realidade social do Ceará”, na oportunidade, apresentamos o Centro de Apoio, sua missão, equipe e funcionamento. Esclarecemos que o objetivo principal do Encontro foi discutir com a sociedade os resultados do Fórum, disponibilizado através de pesquisa eletrônica ocorrida durante os meses de setembro e outubro daquele ano, para a definição das prioridades institucionais desse Centro de Apoio, no biênio de 2018 e 2019. Discutiu-se as prioridades relacionadas pela sociedade, referente ao Terceiro Setor, dentre elas, destacaram-se as seguintes, referendadas pelos presentes: Identificação, fiscalização e orientação às entidades, com atenção especial às que recebem recursos públicos; Criação de núcleo de práticas jurídicas do terceiro setor, nas áreas: Direito, Administração, Contabilidade e Serviço Social; Aproximação do Ministério Público junto aos Conselhos com fito de fiscalização e monitoramento quanto ao seu funcionamento e formação, bem como o cumprimento pelo poder público da legislação pertinente; Implementação e fiscalização do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; Capacitação continuada de representantes de fundações e associações.

Reforçamos que a ideia do Encontro foi estabelecer uma maior aproximação, através de um diálogo aberto, transparente e colaborativo entre movimentos sociais, organizações da sociedade civil, conselhos, instituições públicas e sociedade civil com o Ministério Público. A partir daí, buscou-se formatar o modelo das capacitações e identificar os representantes das organizações da sociedade civil do Estado do Ceará, com o objetivo de fortalecer a atuação, garantir a sustentabilidade e facilitar o acesso a verbas públicas, por meio da elaboração de projetos para captação de recursos. A busca pela garantia da sustentabilidade administrativa das instituições é amparada no conceito de Governança que, segundo Carioca, Luca e Ponte(2010), propõem a adoção de boas práticas, às quais são: transparência (*disclosure*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento das normas (*compliance*) e equidade (*fairness*).

O Projeto iniciou-se, de forma efetiva, entre junho/2018 e julho/2018, com uma turma piloto, com 12 horas de duração, a capacitação foi distribuída em três módulos, conforme os seguintes temas: transparência e prestação de contas; construção, monitoramento e avaliação de projetos; adequação dos estatutos à nova legislação. Insta ressaltar que esta turma foi formada, preferencialmente, por gestores de instituições que apresentaram projetos junto ao FDID, e não lograram êxito, em 2017. Foram 81 instituições convidadas, 25 entidades participaram e 35 representantes foram capacitados.



O Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDID é um fundo estadual gerenciado pelo MPCE que tem como objetivo financiar projetos que visem à defesa de direitos difusos e coletivos bem como, ações educativas relacionadas a danos causados a esses direitos. Os recursos advindos desse fundo são provenientes das multas aplicadas pelo DECON, bem como das multas judiciais decorrentes das ações civis públicas movidas pelo Ministério Público e Defensoria Pública que tenham por objeto a tutela de direitos difusos.

Após a primeira turma, a complexidade do conteúdo, bem como, o baixo aproveitamento dos participantes demonstrou a necessidade de alterar o modelo da capacitação. Reformatada, a capacitação foi ofertada em módulos independentes.

No decorrer de 2018, foram ofertadas três turmas, em setembro/outubro/novembro, na cidade de Fortaleza, com o módulo referente à constituição e manutenção das entidades. Nesse segundo momento, convidamos 433 instituições, 68 entidades participaram e 100 representantes foram capacitados.

Em Fortaleza, no decorrer de 2019, tivemos quatro momentos, destinados, preferencialmente, àqueles representantes que foram capacitados em 2018.

Além de promover a capacitação das organizações da sociedade civil, com foco na atualização dos seus estatutos ao novo regramento jurídico, orientação quanto ao seu regular funcionamento e noções de governança, visamos contribuir para a discussão, bem como, a compreensão de modelos e ferramentas voltados para a elaboração, gestão, monitoramento & avaliação de projetos de desenvolvimento econômico e social.

Em paralelo, tivemos momentos com as instituições no interior do Estado do Ceará, denominamos essa fase de interiorização da capacitação. Este fato se deu em virtude de convite de instituições das seguintes comarcas: Juazeiro do Norte, Iguatu, Quixadá, Varjota e Aquiraz. As aulas foram ministradas pela Coordenadora do Projeto. Foram capacitados 361 representantes de instituições.

Importante ressaltar que todos os palestrantes vieram como voluntários. Durante o desenvolvimento de todo o projeto, o Ministério Público do Ceará somente arcou com o pagamento de passagem e hospedagem de 4 (quatro) palestrantes. As capacitações foram integralmente gratuitas para as instituições, inclusive a distribuição de material atualizado referente ao Terceiro Setor, também produzido pelo Centro de Apoio e custeado pelo MPCE.

### **3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A implementação do Projeto OSC legal foi pensada e executada com a motivação de mudar o cenário em que as organizações da sociedade civil se encontravam no Ceará, tendo como mote de sustentação para desenvolver suas atividades, as parcerias públicas feitas com as instituições atuantes.

Os indicadores utilizados para avaliar o processo de implementação do projeto, a fim de mapear as forças e limitações no aspecto estrutural do projeto e no campo de atuação,

foram: número de OSCs atendidas; número de representantes de OSCs capacitados; número de encontros realizados; número de cartilhas “Constituição e Manutenção de Fundações e Associações” impressas; número de projetos apresentados ao FDID em 2019; e número de projetos aprovados pelo FDID em 2019. Diante do desenvolvimento do ciclo de 2019, temos os seguintes resultados:



Figura 1 – Resultados Projeto OSC Legal

Fonte: Parte integrante do Relatório Anual de Atividades do CAOSCC, referente ao exercício de 2019. Referido documento foi encaminhado, por determinação legal, à Corregedoria Geral do Ministério Público do Estado do Ceará.

Além dos resultados ilustrados pela Figura 1, podemos destacar a criação da *mailinglist* que atualmente conta com 490 participantes e a criação do grupo de WhatsApp que conta com 269 participantes. Dos dez encontros realizados em 2019, seis foram voltados para a interiorização do projeto, buscando fortalecer a estrutura institucional, bem como a atuação das OSCs no interior do Estado. Ademais, todas as OSCs que tiveram projetos aprovados pelo FDID em 2019, totalizando em oito, participaram de alguma capacitação ofertada pelo Projeto OSC legal.

No ciclo de implementação de 2019 tivemos a oportunidade de observar um salto no desempenho das OSCs no que diz respeito à participação nos editais do FDID, como está exemplificado na figura a seguir:

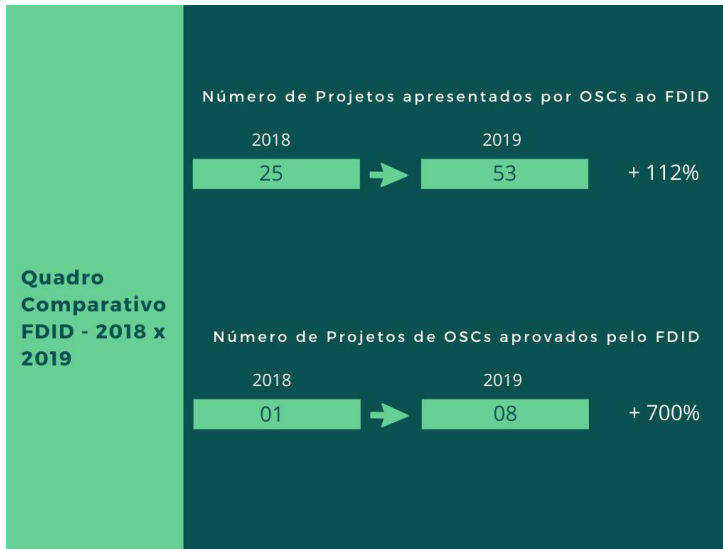


Figura 2 – Quadro comparativo dos resultados apresentados pelo FDID 2018/2019

Fonte: Elaboração própria feita a partir dos dados cedidos pelo FDID.

A partir do que foi exposto na figura anterior, podemos inferir que o impacto causado pelo Projeto OSC legal tem sido de grande relevância uma vez que buscou, de forma incansável, capacitar e fortalecer as instituições com o intuito de incentivar a regular institucionalização e a participação destas em editais, tendo como exemplo o edital do FDID, obtendo como resultado um crescimento no número de participação no processo de chamamento público, bem como no número de projetos aprovados.

#### 4 | ANÁLISE CONJUNTURAL DO PROJETO OSC LEGAL

Como ferramenta de análise do cenário e processo de implementação, apresentamos aqui a utilização da matriz SWOT (*Strengths, Weakness, Opportunities e Threats*), também traduzida como FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças). Para Dias e Ferreira (2009), esse modelo permite colocar os fatores externos, oportunidades e ameaças, de acordo com os fatores internos, forças e fraquezas, a fim de conseguir propor ações estratégicas pra lidar com os pontos de riscos envolvidos no andamento do projeto.

Os fatores conjunturais que perpassam o projeto sejam pela perspectiva interna ou pela perspectiva externa estão resumidos a seguir:

## Análise FOFA Projeto OSC Legal - 2019



Figura 3 - Análise FOFA Projeto OSC legal

Fonte: Elaboração própria.

Partindo de uma observação dos aspectos internos do projeto temos as forças e as fraquezas relacionadas à execução. As principais forças observadas são: o comprometimento da equipe de execução do projeto que, por sua vez, levanta esforços para assegurar o bom funcionamento e resultado do projeto; e o forte apoio institucional que o Ministério Público do Estado do Ceará oferece ao projeto. As fraquezas são: número de profissionais da equipe de execução, uma vez que a grande carga de trabalho fica distribuída entre uma Promotora de Justiça e uma Assessora Técnica; e a burocratização para a impressão de material gráfico a ser disponibilizado como apoio teórico das capacitações.

Ao observarmos os aspectos externos do projeto temos as oportunidades e ameaças. As oportunidades são: interiorização do projeto em virtude da expansão de atuação no Estado do Ceará; o uso das redes sociais para fortalecer o contato com as instituições, podendo atingir um maior número de interessados pela temática; e as parcerias firmadas com instituições públicas e privadas que têm interesse em apoiar a atuação do projeto. A principal ameaça observada é a interferência política na atuação das instituições em virtude da fragilidade estrutural e da facilidade de manipulação dos dirigentes destas.

A realização do projeto demonstrou a necessidade de maior aproximação entre o Ministério Público e as OSCs, e que essas instituições devem ser identificadas e trabalhadas por área de atuação.

Percebemos a necessidade de trabalhar o fortalecimento das instituições localizadas nas áreas de maior vulnerabilidade social, a fim de que o trabalho por elas desenvolvido

tenha maior abrangência e eficácia. O maior risco enfrentado foi a baixa adesão, inicial, das instituições, bem como, a grande dificuldade de assimilação dos conteúdos ofertados, por parte dos participantes. Muito embora, as aulas tenham sido ministradas de forma simples e acessível. Constatamos, ainda, uma maior adesão das instituições a partir do uso das redes sociais, fato que fortaleceu a divulgação dos eventos.

Podemos considerar como um dos indicadores de sucesso, o aumento de 112%, em 2019, no número de projetos inscritos por OSCs no edital do Fundo de Direitos Difusos do Ceará (FDID), em comparação a 2018. Das 35 instituições que apresentaram projetos, 15 participaram das capacitações realizadas pelo MPCE e, ao final do certame, todos os projetos aprovados foram apresentados por entidades participantes do projeto OSC legal. Além de organizações do terceiro setor, também foram selecionadas iniciativas de órgãos e entidades públicas.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado do projeto superou nossas expectativas, tanto pelo número de representantes de OSCs atingidos, quanto pela movimentação que observamos na capital e cidades do interior, demonstrando um despertar de nova consciência por parte dos representantes de OSCs. Representantes de 365 organizações da sociedade civil cearense participaram, no biênio 2018-2019, de capacitações do projeto “OSC legal”, idealizado pelo Centro de Apoio do Terceiro Setor – CAOSCC, com o objetivo de fortalecer instituições do Terceiro Setor, visando sua sustentabilidade administrativa.

Cerca de mil integrantes de organizações da sociedade civil (OSC) participaram de capacitações, palestras e seminários sobre boas práticas de governança, legislação estatutária, marco regulatório, prestação de contas, elaboração de projetos, monitoramento e avaliação com profissionais de renome. Também foram distribuídos materiais informativos e modelos de documentos essenciais às OSCs. A criação de um grupo no aplicativo WhatsApp e de um *mailing list* contribuiu para a articulação e comunicação entre as organizações envolvidas.

O projeto mostrou às instituições, que o Ministério Público, antes de órgão de fiscalização e controle, pode ser um parceiro e disseminador de conhecimento. E essa transmissão de conhecimento resulta no seu fortalecimento. Temos como convicção que uma sociedade justa e moderna só se constrói através da liderança daqueles que têm sensibilidade para perceber as necessidades da comunidade. Conhecer para melhor trabalhar e qualificar as entidades aumentando a sua capacidade de atuação é o principal objetivo do projeto OSC legal.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Governo Federal do. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n° 13.019, de 31 de julho de 2014. Brasília, DF.

CAOSCC, Centro de Apoio Operacional das Organizações da Sociedade Civil, Cível e do Consumidor. Constituição e Manutenção de Fundações e Associações. Fortaleza, julho, 2019.

CAOSCC, Centro de Apoio Operacional das Organizações da Sociedade Civil, Cível e do Consumidor. Relatório Anual de Atividades, exercício de 2019.

CARIOCA, Karla Jeanny Falcão; LUCA, Márcia Martins Mendes De; PONTE, Vera Maria Rodrigues. Implementação da Lei Sarbanes-Oxley e seus Impactos nos Controles Internos e nas Práticas de Governança Corporativa: Um Estudo na Companhia Energética do Ceará – COELCE. Revista Universo Contábil, Blumenau, v. 6, ed. 4, p. 50-67, 2010. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/1388>>. Acesso em: 7 fevereiro de 2020.

DIAS, Rosane de Oliveira Gomes Guimarães; FERREIRA, Aracéli Cristina Sousa. A matriz SWOT como ferramenta de gestão estratégica: o caso do Centro de Operações da Área Financeira Petrobras. XVI Congresso Brasileiro de Custos. Ceará, Brasil, 2009. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/1054/1054>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2020.

# CAPÍTULO 10

## POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: SOB O PÊNDULO DA SUPERAÇÃO OU MANUTENÇÃO DO SISTEMA?

*Data de aceite: 01/10/2020*

*Data de submissão: 07/07/2020*

**Caroline Goerk**

PUCRS.

Universidade Federal de Santa Maria. Cidade de Santa Maria-RS/Brazil  
ID Lattes: 0178558267989557

**Fábio Jardel Gaviraghi**

a UNIJUÍ.

Universidade Federal de Santa Maria. Cidade de Santa Maria - RS / Brazil  
ID Lattes: 1092708573354404

**Gleny Terezinha Duro Guimarães**

Universidade Católica Portuguesa – Lisboa  
PUCRS

Cidade de Porto Alegre - RS/Brazil  
ID Lattes: 7578246905073618.

**RESUMO:** Este capítulo tem como objetivo demonstrar que a Política Pública de Economia Solidária é permeada por contradições numa relação pendular entre a superação ou manutenção do sistema capitalista. Na primeira parte refletimos sobre como está se desenvolvendo às políticas no âmbito da economia solidária no Brasil e as contradições presentes nessa política. Na segunda parte busca-se compreender de que forma o Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento contribuiu ou não para a continuidade dos empreendimentos de geração de trabalho e renda que estiveram sendo assessorados por

organizações da sociedade civil. Na terceira parte especificamos a metodologia científica a partir de pesquisa qualitativa, realizada com as organizações que prestavam assessoria aos empreendimentos solidários, na região central do Rio Grande do Sul, assim como através dos empreendimentos e trabalhadores que são assessorados por estas organizações. Na quarta parte refletimos sobre as contradições presentes no trabalho desenvolvido por Organizações de assessoramento junto aos empreendimentos de geração de trabalho e renda. Concluimos que a contradição por si só faz com que a Economia Solidária exista.

**PALAVRA-CHAVES:** Política Pública, Economia Solidária, Autogestão.

### PUBLIC POLICY OF SOLIDARITY ECONOMY: UNDER THE PENDULUM OF OVERCOMING OR MAINTAINING THE SYSTEM?

**ABSTRACT:** This chapter aims to demonstrate that the Public Policy of Solidarity Economy is permeated by contradictions in a pendular relationship between overcoming or maintaining the capitalist system. In the first part, we reflect on how policies in the scope of the solidarity economy in Brazil are developing and the contradictions present in this policy. The second part seeks to understand how the Solidarity Economy in Development Program has contributed or not to the continuity of the work and income generation enterprises that have been advised by civil society organizations. In the third part, we specify the scientific methodology based on qualitative

research, carried out with the organizations that provided assistance to solidarity ventures, in the central region of Rio Grande do Sul, as well as through the ventures and workers that are advised by these organizations. In the fourth part, we reflect on the contradictions present in the work carried out by advisory organizations in the areas of job and income generation. We conclude that the contradiction in itself makes the Solidarity Economy exist.

**KEYWORDS:** Public Policy, Solidarity Economy, Self-management.

## 1 | INTRODUÇÃO

As últimas décadas do século XX foram marcadas por intensas transformações nos processos de trabalho. Com essas transformações desenvolvidas por meio da robótica, automação e microeletrônica, passa a ter uma massa de trabalhadores considerados “sobrantes” pelo capital, acirrando a alienação e a precariedade do trabalho. Esta realidade marcada pela presença mínima do Estado e pelo agravamento da questão social, emergiram alternativas através de trabalhos desenvolvidos por diversas organizações. As experiências associativistas e cooperativistas surgem como uma das formas de resistência da classe trabalhadora ao desemprego e a lógica do modo de produção capitalista.

Esses empreendimentos cooperativistas e/ou associativistas, designados como Economia Popular Solidária, são constituídos normalmente por sujeitos que se encontram à margem do mercado formal de trabalho, visando a geração de trabalho e renda, bem como a inclusão social e econômica. As experiências, geralmente se caracterizam como pequenas associações, constituídas pelos sujeitos mais vulnerabilizados.

A Economia Popular Solidária expressa diferentes formas associativistas e cooperativistas de produção, de prestação de serviços, de comercialização e de consumo. O trabalho realizado nestes empreendimentos populares e coletivos, além de gerar renda, em algumas experiências agrega princípios que potencializam o processo de trabalho que, normalmente, não são proporcionados pelos demais empreendimentos inseridos no sistema formal.

Estes princípios originados pelos precursores do cooperativismo estão respaldados na solidariedade, na democracia, na aproximação da autogestão, na participação, na posse coletiva dos meios de produção, no processo de rotatividade de funções e na divisão de renda entre os associados que, de forma democrática, devem definir estratégias de repartição, de cooperação na produção e no trabalho, de compromisso com o desenvolvimento humano e de preservação do meio ambiente.

Porém, quando os trabalhadores inseridos em empreendimentos coletivos não desenvolvem suas atividades de modo que tenham clareza sobre os princípios do cooperativismo, ou, ainda, mesmo que estes trabalhadores desenvolvam suas atividades conforme estes princípios, estas experiências também podem se configurar como estratégia do próprio capital para atenuar os conflitos de classe, mantendo o sistema capitalista.



## 21 POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Historicamente a Economia Solidária, enquanto política pública é uma conquista dos trabalhadores que lutam por outra forma mercantil de organização, abolindo a exploração do trabalho, o princípio da competitividade e a desigualdade de renda enquanto usufruto do resultado da produção.

Por meio de experiências coletivas desde 2003, a Economia Solidária se torna integrante da agenda governamental brasileira, quando no MTE é criada a Secretaria Nacional da Economia Solidária — SENAES, e a ela são destinados recursos orçamentários da União para o desenvolvimento de vários programas, sendo que um destes foi denominado de Economia Solidária em Desenvolvimento.

Ao mesmo tempo em que as políticas e programas sociais se tornem funcionais ao sistema capitalista, os mesmos são incorporados pelos governos e Estado como fruto do desenvolvimento social. Esse Programa é realizado em parceria com as organizações da sociedade civil e demais esferas governamentais, tendo o objetivo de promover e viabilizar economicamente empreendimentos de geração de trabalho e renda bem como, absorver os trabalhadores não incluídos no mercado formal de trabalho.

O Programa **Economia Solidária em Desenvolvimento** marcou a introdução de políticas públicas específicas para a economia solidária em âmbito nacional, em um contexto de novas realidades do mundo do trabalho que demandam do poder público respostas para relações de trabalho distintas do emprego assalariado. {...} o Governo Federal, por meio de seu Ministério do Trabalho e Emprego, assumiu o desafio de implementar políticas que estendam ações de inclusão, proteção e fomento aos trabalhadores/as que participam das demais formas de organização do mundo do trabalho entre elas, as iniciativas de economia solidária (BRASIL/MTE, 2013).

O debate sobre Economia Solidária no Serviço Social não é hegemônico, pois alguns defendem que ele não apresenta uma forma de ruptura com o capital, não promoveria a revolução no modo de produção, acabando por apenas reproduzir a lógica produtiva, permanecendo à margem da economia e do mercado predominantemente capitalista.

Neste caso, ao invés de contribuírem para a emancipação social, os empreendimentos não fariam mais que reproduzir - em linhas gerais - o movimento mesmo do capital, transformando seus trabalhadores em agentes subordinados da competição do mercado e descarnando-os da luta política pela superação das relações sociais de produção que estruturam a sociedade capitalista. (Cruz e Santos, 2011, p. 66)

Outra posição que se constata no Serviço Social, defende a expansão da Economia Solidária como uma forma de contaminação à lógica capitalista, já que mantém um posicionamento crítico em relação à sociedade, através dos fundamentos marxistas. Entende que o movimento da Economia Solidária é fruto das lutas sociais, que geralmente é invisibilidade, pelo capital e representa um movimento social de base, na luta contra a desigualdade social, propondo outra lógica na organização do trabalho.

Não se trata de maniqueísmo nos posicionamentos e sim perceber que a Economia Solidária, quando foi institucionalizada na estrutura da Política Pública, representa para o Serviço Social, a presença permanente da contradição dialética entre transformação e manutenção do sistema. Portanto, partimos da compreensão que a Economia Solidária brasileira, deve ser compreendida sob o ponto de vista dessa contradição.

### **3 I PROGRAMA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO**

Um programa social se configura como um conjunto de projetos e ações sociais, envolvendo horizontes de tempo mais longos que os projetos. Um projeto social busca, por meio de um conjunto de atividades, transformar uma parcela da realidade, reduzindo ou eliminando um déficit, ou solucionando um problema, para satisfazer necessidades de grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade social (NOGUEIRA, 1998). O programa, por ser um conjunto de projetos, abrange uma parcela mais ampla da realidade, não tão focalizado, onde encontramos programas no nível nacional e internacional.

O Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento, inserido no Plano Plurianual - PPA (2008-2011), do Governo Federal, se constituiu como o primeiro programa de governo em âmbito federal de geração de trabalho e renda. Este programa estava vinculado à SENAES dentro do Ministério de Trabalho e Emprego (MTE) que trabalha em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Foi materializado por meio da parceria estabelecida entre o governo federal com organizações da sociedade civil e incubadoras universitárias. Dentre as principais características do Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento estão a transversalidade e a intersetorialidade, articulando os demais programas, projetos, entidades e ações tanto em âmbito de governo quanto da sociedade civil.

O Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento começou a ser executado no ano de 2004 quando se iniciou o Plano Plurianual - PPA (2004-2007) do Governo Federal e seguiu com o PPA (2008 - 2011). O PPA 2004-2007 tinha como objetivo central a inclusão social e a desconcentração da renda no Brasil, juntamente com o crescimento do emprego e da renda por meio das políticas sociais (ARROYO; SCHUCH, 2006). Já em relação à proposta que abrange o PPA (2008-2011), buscou-se ampliar o escopo do programa, delimitando suas várias linhas de ação de modo mais definido e mais estruturado, tendo como principais objetivos:

[...] a organização da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária; a formação e assistência técnica; o fomento às finanças solidárias, sob a forma de bancos comunitários e fundos rotativos solidários; e a elaboração de um marco jurídico diferenciado para a economia solidária, garantindo o direito ao trabalho associado. Também continuam as ações para a estruturação de uma política pública voltada à economia solidária com o estímulo à institucionalização de políticas nas três esferas; a formação

de formadores/as e gestores públicos; a construção de uma estratégia de desenvolvimento local tendo a economia solidária como eixo, a partir da atuação de uma rede de agentes de desenvolvimento solidário espalhados pelo Brasil; e o novo mapeamento da economia solidária, que vai ampliar e atualizar a base do SIES. (BRASIL/MTE, 2013).

A concretização dos objetivos e a execução das ações se deram por meio do vínculo da SENAES com as organizações que prestavam assessoria a empreendimentos solidários. Este vínculo ocorreu por meio de encaminhamento de projetos sociais elaborados pelas organizações de apoio - mediante abertura de editais e chamadas públicas -, que poderiam ser ou não aceitos e aprovados pela SENAES. Assim as organizações da sociedade civil acabaram tendo um papel importante na execução do programa, no papel de assessoria — incubação e fazendo a mediação entre o Estado e os empreendimentos de geração de renda.

Outros programas como o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – PRONINC - e o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário, bem como demais programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, também contribuíram no fomento às experiências de economia popular solidária.

Assim o programa pode ser visto como uma das frentes do MTE e Senaes, que juntamente com demais ações contribuíram para a geração de renda na região central do RS. É inegável a importância de programas sociais que promovam a Economia Solidária, mas é necessário perceber-los que sua proposta poderá apenas atenuar os conflitos sociais na medida em que apresenta uma resposta imediata à sobrevivência de uma parcela da população. Portanto, a compreensão da Economia Solidária se “fundamenta na tese de que as contradições do capitalismo criam oportunidades de desenvolvimento de organizações econômicas cuja lógica é oposta à do modo de produção dominante”. (Cruz e Santos, 2011, p. 71).

## **4 | CAMINHOS DA PESQUISA EM ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Esse estudo utilizou como referência teórico-metodológica o método dialético-crítico. Este método possibilita a leitura da realidade de forma que se possa apreender o real, analisando e percebendo também a base material que o constitui, que se pense e apreenda a realidade, como essencialmente contraditória e em permanente transformação. O método possui como categoria central a historicidade, a totalidade e a contradição, fundamentando-se no movimento, no constante devir (vir a ser), gerando a transformação da realidade (GADOTTI, 1983).

Esta foi a primeira financiada pelo CNPQ no Curso de Serviço Social da Ufsm (2010 – 2012) via edital aprovado pelo Edital MCT/CNPq/MEC/CAPES N ° 02/2010, com o valor de R\$ 20.000,00, na região central do Rio Grande do Sul. Inicialmente, foram mapeadas as organizações que estavam desenvolvendo trabalho de assessoria - incubação via

Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento. Este mapeamento ocorreu por meio de contato com a SENAES onde foi possível obter uma listagem destas organizações.

Foram mapeadas três organizações da sociedade civil que estavam vinculadas ao Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento. A Organização A é uma entidade de assistência social, sem fins lucrativos que se vinculou ao Programa em 2010, por meio da execução do Projeto Brasil Local que visava criar e fortalecer empreendimentos econômicos e solidários objetivando o desenvolvimento local. A Organização B vinculou-se ao programa em 2004, constitui-se em uma rede que congrega e articula os grupos organizados e viabiliza a comercialização direta da produção realizada pelos empreendimentos tanto do campo quanto da cidade. Já a Organização C possuía vínculo com o Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento desde 2004, e foi encarregada de operacionalizar o Projeto Nacional de Comercialização Solidária, tendo como atividades as feiras de Economia Solidária em âmbito internacional, estadual e microrregional.

Também fez parte da composição dos sujeitos pesquisados, cinco empreendimentos populares, sendo que, três delas recebiam apoio da Organização B e duas estavam vinculadas à Organização A. Constatou-se ainda que a organização C prestava assessoria a essas cinco organizações.

Realizou-se a coleta das informações por intermédio de entrevista tendo sido apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, que já havia sido aprovado pelo comitê de ética da Universidade. Os instrumentos para coleta das informações ocorreram por meio de dois formulários semi-estruturado sendo um aplicado às lideranças dos empreendimentos e outro destinado aos trabalhadores.

Primeiramente foi realizada a coleta das informações dos empreendimentos econômicos e solidários que são assessorados pela Organização B. Ocorreu no Feirão Colonial, espaço de comercialização dos produtos que reúne empreendimentos de toda a região. De forma intencional foram entrevistados três empreendimentos: um grupo de mulheres de artesanato, um grupo familiar de alimentação e uma associação que reúne empreendimentos da agricultura familiar.

Os empreendimentos vinculados à organização A foram entrevistados após contato com a agente do Brasil Local. Sendo esta organização que executa o projeto Brasil Local na região sul, que abrange os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Por meio dessa agente se obteve contato com duas experiências, uma cooperativa de cultura e artesanato afrodescendente e um grupo de catadores de resíduos sólidos, que trabalham com a reutilização de materiais por meio de artesanato.

Para a sistematização e interpretação das informações coletadas, foi utilizada a técnica de Análise de Conteúdo, baseada em Bardin (1977), com as três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento e interpretação dos resultados obtidos, bem como a codificação dos dados quantitativos por meio da tabulação simples.

## 5 I EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA: REALIDADE PENSADA PELA CONTRADIÇÃO SOCIAL

As organizações que prestam assessoria aos empreendimentos de Economia Solidária, geralmente estão ligadas às Universidades, através das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – ITCPS. Elas desempenham uma função importante no atendimento direto aos grupos cooperados através do processo de pré-incubação, incubação e desincubação. O governo federal tem apoiado as ITCPS através de editais e Programas específicos, como o PRONIC, que possibilitam a sustentabilidade dos mesmos no período que durar a aprovação do Edital por todo o Brasil e estavam vinculadas as Universidades. Suas ações se voltam para assessorar os empreendimentos na formação em Economia Solidária, no apoio ao desenvolvimento de tecnologia social, na formalização jurídica de empreendimentos, na qualificação dos produtos, no processo de comercialização, enfim nas mais diversas áreas do conhecimento, dependendo das necessidades que o empreendimento solicita.

Outro tipo de organização, que presta assessoria, são aquelas do terceiro setor caracterizada como sem fins lucrativos. Um exemplo é a CARITAS, pois historicamente entidades ligadas à igreja possuem uma trajetória social de cunho filantrópico e religioso junto à população que é excluída do mercado de trabalho em função da desigualdade social. Desempenham um papel importante junto aos empreendimentos incentivando a qualificação, formação e comercialização dos produtos.

Na região central do Rio Grande do Sul foram mapeadas três organizações que prestam assessoria — incubação a empreendimentos de economia solidária por meio do Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento. Uma delas foi responsável por executar o Projeto Brasil Local que visa o desenvolvimento local, fomentando a constituição e o fortalecimento de empreendimentos por intermédio do acompanhamento de agentes de desenvolvimento solidário. A outra organização, integrante da Caritas RS, constituiu-se como uma central de cooperativas. Esta se vinculou ao programa desde 2003 e prestou assessoria principalmente por meio de feirões coloniais realizados semanalmente, além de congressos, seminários entre outros eventos regionais, nacionais e internacionais. Já a Organização C atuou no campo da Economia Solidária desde sua fundação no ano de 1995, vinculando-se ao Programa em 2004. O vínculo se dá por meio do apoio à comercialização através do Comercio Justo e Solidário.

Estas três organizações já prestavam assessoria às experiências solidárias antes de vincular-se ao Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento. Sendo essas organizações de interesse filantrópico – ligadas às organizações religiosas – ao possuir vínculo com o programa governamental, passaram a receber recursos públicos para a execução de suas ações, sendo necessário às organizações incorporar em seu trabalho os objetivos deste Programa, cujos interesses são públicos e não filantrópicos.

Diante disso, percebeu-se que nem sempre os usuários compreendiam que as organizações filantrópicas, ao receberem os recursos públicos, deveriam atuar na lógica dos direitos sociais. Ao ser direito, rompe com a função filantrópica e caritativa, onde as ações são pontuais e imediatas, não exigindo respostas às demandas do Estado.

As organizações explicitaram que o trabalho que estava sendo desenvolvido, contribuiu para o processo de continuidade das experiências de Economia Popular Solidária.

Contribui proporcionando ações que possibilitam a busca realizada pelo próprio cidadão e sua família aos seus direitos básicos e podem auxiliar na recuperação da autoestima, na reinserção ao mercado de trabalho e na conseqüente melhoria na qualidade de vida destas famílias. (Organização A).

Avançar nas atividades, a integração dos segmentos e a reflexão sobre o trabalho desenvolvido nos grupos. (Organização B).

Contribui na implementação de políticas e de programas públicos voltados para o reconhecimento do sujeito da economia solidária como também para as ações estruturantes como crédito, fomento, assistência técnica entre outros. (Organização C).

A formalização dos empreendimentos de economia solidária seja em cooperativas ou associações também se mostra de forma bastante difícil e burocrática aos trabalhadores, que acabam por permanecerem na informalidade. Para Barbosa (2007), o problema da informalidade está na resignificação da informalidade, onde se tira o caráter de "antagonismo à relação salarial" os cinco empreendimentos, apenas um deles constitui como uma cooperativa formal, ficando os demais à deriva da informalidade.

O processo de incubação é longo, devido a contracorrente que o empreendimento passa diariamente para se consolidar enquanto grupo auto organizado e auto sustentável. O ideal seria que o empreendimento ficasse incubado por apenas dois anos, mas a realidade tem demonstrado que eles permanecem no mínimo por 5 anos, até conquistarem sua autonomia e independência na organização, gestão e funcionamento. Isso significa que cada ator envolvido possui um tempo diferente de acordo com suas necessidades: o empreendimento necessita de respostas imediatas frente às situações de sobrevivência e um processo de conscientização e autogestão leva um tempo maior para ser construído; as organizações apoiadoras dos empreendimentos devem atender o tempo do edital e da prestação de contas e o governo tem o tempo de duração político partidária. É preciso destacar que a assessoria desenvolvida pelas organizações muitas vezes não contribui para a emancipação dos empreendimentos coletivos e os sujeitos envolvidos.

Os grupos pesquisados eram compostos em sua maioria por 10 a 30 integrantes, com exceção ao empreendimento e que por ser uma associação que reúne vários empreendimentos. Entre as principais características dos trabalhadores que integram esses empreendimentos, destacam-se: a forma de confecção e comercialização dos produtos.

A confecção dos produtos geralmente ocorria na residência dos trabalhadores. Assim, estas experiências na grande maioria eram familiares, sendo que 80% trabalhavam com artesanato e os demais com alimentação e outros segmentos. Uma das características que os empreendimentos solidários demonstraram foi o fato de não existir uma separação do processo de trabalho com a relação familiar.

Os próprios gestores questionam a adequação do tempo esperado para que um grupo forme uma cooperativa, legalize e adquira um fluxo de renda sustentável. Normalmente, o tempo de referência seria o de um curso de qualificação; seis meses, no mínimo, até um horizonte de dois anos. Entretanto, o que algumas pesquisas e gestores apontam é que o adequado seria um espaço temporal de cinco anos em média. (Benini e Benini, 2011, p. 465)

Esta mistura também se evidencia em relação ao rendimento, pois cerca de 60% dos trabalhadores não souberam diferenciar a renda individual da renda familiar. Outro fator observado refere-se aos 40% de trabalhadores que demonstraram não possuir renda fixa, o que, entre outros fatores, pode estar ligado tanto a dificuldades na gestão dos empreendimentos como a fatores externos (clima, época do ano, etc). Deste modo, verificou-se que mesmo atingidos pelo Programa governamental, os trabalhadores ainda não possuem em sua grande maioria nem o amparo legal, com os direitos trabalhistas assegurados, nem tampouco a concretude de garantia de uma renda mínima. Como explicita um sujeito “Há, a gente nunca sabe, tem vezes que mal dá para comer e outra que a gente tira mais dinheiro, depende”. (TRABALHADOR, EMPREENDIMENTO A).

A associação de agricultores assessorada pela Organização B da região central englobava vários empreendimentos rurais, principalmente agroindústrias familiares, podendo ser tanto formais, associações e cooperativas, como grupos informais. A sede localizava-se na zona urbana e o principal polo de comercialização ocorria no feirão colonial da região central do RS.

Porém, comparando as condições de trabalho e de vida dos empreendimentos, se pode verificar que alguns empreendimentos possuem maior dificuldade que outros em decorrência da maior vulnerabilidade social que se encontram. Era a situação de 20% dos empreendimentos que trabalhavam com reciclagem.

Sendo assim, todos os empreendimentos reconheciam o apoio da organização B, que era responsável pelos principais locais de comercialização da cidade, com destaque a feira semanal da região central do RS e que reúne experiências das demais regiões do Estado. Assim também, os empreendimentos A e B reconheceram o apoio da organização C que cedeu um terminal de comercialização no centro da cidade e viabiliza o deslocamento dos trabalhadores para outras feiras de Economia Solidária.

Além dos espaços de comercialização os trabalhadores reconheciam a importância da qualificação e capacitação profissional. Boa parte dos sujeitos entrevistados, 80% possuem Ensino Médio e nenhum entrevistado se declarou analfabeto. A maioria informou

já ter participado de cursos, sendo que apenas um deles informou nunca ter participado. Averiguou-se que esses cursos, geralmente de capacitação e aprimoramento da produção, são fornecidos em alguns casos pela organização que prestava assessoria via o Programa de Economia Solidária e em outros eram ofertados por organizações como sindicatos e universidades que não possuem vínculo com o Programa.

Ressalta-se que o reconhecimento das políticas públicas por parte dos trabalhadores é essencial para compreender o trabalho de assessoria como um direito e não como favor. Diante disso, constatou-se que o trabalho de assessoria aos empreendimentos torna-se mais sustentáveis e fortalecido a partir do momento em que as organizações de apoio vinculam-se ao Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento, recebendo do órgão de fomento recursos financeiros, além do apoio da SENAES e da participação de encontros de formação e monitoramento das atividades. Por isto se acentua a relevância da SENAES e do Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento, pois, na medida em que este Programa Social for expandindo-se e se consolidando, poderá contribuir, por meio das organizações governamentais, civis e incubadoras universitárias, com as experiências de geração de trabalho e renda, de forma que se tornem fortalecidas no mercado, gerando um aumento da renda destes trabalhadores.

## **6 | REFLEXÕES EM ABERTO: CONCLUINDO**

O Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento foi executado na região central do Rio Grande do Sul logo no início de sua implantação por meio de organizações da sociedade civil. Há mais de oito anos o programa foi sendo implementado na região considerada polo da Economia Solidária. Porém este mostrou-se ainda em fase inicial, principalmente pela quantidade de organizações vinculadas ao programa e a dificuldade na obtenção de recursos.

A mais expressiva contribuição do Programa para as experiências econômicas solidárias, foi o acesso a postos de comercialização, de forma que possibilitaram a viabilidade econômica dos empreendimentos. Como a produção, da maioria dos empreendimentos, era individual, foi vivenciando o processo de comercialização que os trabalhadores tiveram oportunidade de se organizarem de forma cooperativa e associativa, bem como fomentaram a cultura do comércio justo e solidário.

Outra contribuição que se destaca é a divulgação e a visibilidade da Economia Solidária tanto a nível local como nacional, decorrente de várias atividades desenvolvidas nos grupos de trabalho, feiras, feirão colonial, fóruns e demais espaços coletivos. Essa visibilidade e promoção da Economia Solidária fortalece a existência de outros programas sociais e política pública para este setor.

O trabalho das organizações por meio do Programa fortaleceu os empreendimentos econômicos solidários e a economia solidária como um todo. Mesmo que o programa se



configure como uma alternativa de geração de renda e enfrentamento as desigualdades sociais, para a vida dos sujeitos a economia solidária é compreendida para além da geração de renda, visto que as relações sociais de produção se dão de forma diferenciadas.

Menciona-se que em relação à liberação de recursos e as formas que são constituídas as parcerias com as organizações de apoio, podem ser aprimoradas, através de outros programas governamental que possam ser implantados. Cada estado e município poderiam usufruir de setores específicos que dessem conta do fomento a Economia Solidária, de forma que o mesmo correspondesse ao processo de descentralização político-administrativa.

No modo de produção capitalista, onde é considerado cidadão o sujeito que está incluído no mercado formal de trabalho ou que possui uma fonte de renda, enfatiza-se a importância de política pública à Economia Popular Solidária. Os empreendimentos coletivos, como se constatou nesta pesquisa, são suscitados em sua grande maioria pelos sujeitos como uma das alternativas de gerar trabalho e renda, como enfrentamento as manifestações da questão social. Contudo, ressalta-se que de forma contraditória o fomento a estas experiências pode ser também uma das formas de regular a questão social para a reprodução e manutenção do sistema capitalista (BRUM, 2008).

Por fim, destaca-se que o Programa de Economia Solidária foi um programa de governo que futuramente pode ser aprimorado para que possa fortalecer a política de Estado. Para tanto se faz necessário mais recursos, principalmente no que se relaciona ao acesso a linhas de créditos e tecnologias, formação continuada, conquista de direitos trabalhistas, levando sempre em consideração os princípios do associativismo e da autogestão.

Portanto mesmo que hoje a Economia Solidária não tenha força para romper com a estrutura de produção capitalista é inegável sua contribuição para os empreendimentos, na medida em que apresenta um caminho para a inclusão social e para gerar formas de trabalho e renda. As práticas genuínas de Economia Solidária merecem maior visibilidade pública e as práticas dos empreendimentos que “falham” não devem ser compreendidos como reprodução do capital, mas sim como um processo contraditório em constante movimento.

## REFERÊNCIAS

ARROYO, J. C. T.; SCHUCH, F. C. **Economia Popular e Solidária**: a alavanca para um desenvolvimento sustentável e solidário. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. **A economia solidária como política pública**: uma tendência de geração de renda e de resignificação do trabalho no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

BARDIN, Lourence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BENINI, Édi A. E BENINI, Elcio. Políticas públicas e economia solidária: elementos para a agenda de ma nova rede de proteção social. In: BENINI, et al (orgs) **Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

BRASIL; MTE, Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/apresentacao.htm>> Acesso em 21 de março de 2013.

BRASIL; MTE, Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/apresentacao.htm>> Acesso em 21 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Brasil Local**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/brasil-local.htm>> Acesso em: 16 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/sistema-nacional-de-comercio-justo-e-solidario/>> Acesso em 21 de março de 2013.

BRUM, Argemiro J. O Desenvolvimento Econômico Brasileiro. 25. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008

CRUZ, Antonio & SANTOS, Aline M. dos. A Economia Solidária e as novas utopias: permanências e rupturas no movimento histórico do associativismo econômico. In: HESPANHA, Pedro & SANTOS, Aline M. dos. (orgs.) **Economia Solidária: questões teóricas e epistemológicas**. Coimbra: Almedina e CES, 2011.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação**: um estudo introdutório. 8. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

GADOTTI, M.; GUTIÉRREZ, F. (Orgs.). Educação comunitária e economia popular. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

KOSICK, Karel. **A dialética do concreto**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. **Los proyectos sociales**: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago de Chile: Cepal, 1998.

## A ROTA DAS EMOÇÕES NO CONTEXTO TURÍSTICO DO ESTADO DO PIAUÍ/ BRASIL

Data de aceite: 01/10/2020

### **Simone Cristina Putick**

Universidade Federal do Delta do Parnaíba.  
Recursos FAPEPI – Fundação de Amparo e  
Pesquisa do Piauí.

### **Marcos Aurélio Tarlombani da Silveira**

Universidade Federal do Paraná

### **Luzia Neide Coriolano**

Universidade Estadual do Ceará

### **Milton Augusto Pascoto Mariane**

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

### **Maria Majaci da Silva**

Colégio Técnico do de Teresina/PI

**RESUMO:** O foco deste artigo é o desenvolvimento turístico no contexto da região Nordeste brasileira e as políticas públicas de turismo, com destaque para o Programa de Regionalização do Turismo, ação do Ministério do Turismo que orienta a criação de roteiros regionais como a Rota das Emoções que abrange os estados do Piauí, Ceará e Maranhão. O objetivo é analisar a importância da Rota das Emoções no desenvolvimento do território piauiense. A relevância do estudo se deve à importância econômica e social adquirida pelo turismo em escala global. Assim, examinam-se as ações governamentais que promovem a difusão territorial do turismo no Brasil, em especial no Piauí, e as políticas privadas que estabelecem serviços turísticos que geram empregos formais e informais e desencadeiam transformações nas

infraestruturas devido ao seu efeito multiplicador. No entanto, uma das constatações é de que as transformações não atendem à objetivos sociais e ao bem-estar de populações locais, sendo mais direcionadas ao mercado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas, Turismo, Rota das Emoções, Nordeste brasileiro.

### THE ROUTE OF EMOTIONS IN THE TOURIST CONTEXT OF THE STATE OF PIAUI/ BRAZIL

**ABSTRACT:** The paper is structured with an introduction, a methodology, and theoretical foundation. Piauí is studied in the context of the Northeast of Brazil, geographical space of Piauí and public tourism policies, with a focus on the *Programa de Regionalização do Turismo* (Tourism Regionalization Program) that suggests itineraries with the emergence of the *Rota das Emoções* (Route of Emotions), a regional route that comprises the Brazilian states of Piauí, Ceará and Maranhão. The objective: is to analyze the importance of the *Rota das Emoções* in the development of Piauí's territory. The relevance is given by the significant growth acquired by tourism in contemporary society. Governmental actions that promote territorial tourism diffusion are examined in Brazil, especially in Piauí. Private policies that regulate and establish tourist services that generate formal and informal jobs and trigger transformations with a multiplier effect. However, infrastructural transformations do not meet social objectives, directed to the market and to people's well-being.

**KEYWORDS:** Public policies, tourism, *Rota das Emoções* (Route of Emotions), Northeast of Brazil.

## 1 | INTRODUÇÃO

O artigo analisa a Rota das Emoções como proposta de desenvolvimento turístico do Estado do Piauí a partir de Políticas Públicas do Turismo com enfoque no Programa de Regionalização do Turismo, trabalhando com a perspectiva territorial do turismo. Tem como contexto o Nordeste brasileiro na análise de correlações do turismo com as realidades econômica, social, política e territorial.

O Piauí é um dos nove estados da Região Nordeste do Brasil, com histórico de dependência política, administrativa, econômica e comercial, considerado espaço marginal por muito tempo, pela situação de atraso econômico em relação a estados nordestinos, apesar de detentor de potencial natural e cultural. Por muito tempo, as formulações de políticas públicas de desenvolvimento são preteridas no projeto de desenvolvimento nacional, não ocorrendo transferência de recursos federais para o Estado. O território se insere em região das mais pobre do Brasil.

Na década de 2004 políticas públicas e privadas implementam a Rota das Emoções, roteiro turístico integrado, formado pelos estados do Ceará, Piauí e Maranhão, passando em quatorze municípios. A implementação da Rota se dá com a reestruturação econômica e política da atividade turística no Brasil, pelo Ministério do Turismo (MTur) com o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil - para desenvolvimento da atividade turística, no território nacional, adotando o conceito de região turística para descentralizar e diversificar produtos turísticos.

O MTur propõe roteirização turística ao criar rotas para união de atrativos turísticos dispersos, de forma a organizar e a integrar a oferta turística do País, e a conectar lugares com potencial turístico, com oferta de produtos rentáveis e comercialmente viáveis. Assim, instala-se a Rota das Emoções que passa por três Unidades de Conservação: Parque Nacional de Jericoacoara, Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses e Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba, geograficamente próximos sugerindo complementação. A Rota oferece atrativos nos segmentos de turismo de sol e praia, aventura e ecoturismo.

Discursos políticos, com vistas à atração de investimentos, por meio do *marketing* transformam a imagem do estado pobre em lugar turístico cheio de atrativos naturais, porém, não suficientes para acabar com a pobreza. A ocupação desordenada do território e a desarticulação dos fatores políticos, econômicos e culturais agravado com a concentração de renda e poder intensificam o quadro de pobreza (Andrade, 2005). Assim, limitações de capital e de técnicas e tecnológicas na região do semiárido, em conjunto com o atraso político são responsáveis pela manutenção do domínio e poder das oligarquias, nos estados nordestinos, em especial no Piauí (Araújo, 2013).

Programas governamentais de desenvolvimento da atividade turística, em diferentes esferas, passam a ser alocadas na Região Nordeste. A atividade ganha relevância econômica, na formação da imagem positiva do Nordeste brasileiro. A possibilidade de

exploração das paisagens litorâneas induz à elaboração de políticas de desenvolvimento econômico e promove a reestruturação do mercado imobiliário. O litoral nordestino é convertido em região turística com a adoção de políticas de desenvolvimento, com estratégias de *marketing* que valorizam o litoral (Dantas, Ferreira e Clementino, 2010). A transformação nesse geossistema ocasiona mudanças de caráter territorial e econômico via turismo que desponta como vetor econômico do Nordeste, o que se constata pelo volume de investimentos aplicados na atividade turística.

A Região Nordeste estruturada em polos turísticos, concentrados na zona costeira, onde praia, sol e mar passam a ser variáveis importantes para atração de turistas e movimentação de empreendimentos. Apesar dessa dinâmica o Piauí continua pobre e esquecido, e assim o objetivo do texto é analisar a importância da Rota das Emoções, no desenvolvimento do Estado. A delimitação geográfica da área de estudos compreende os municípios de Parnaíba, Luís Correia, Cajueiro da Praia e Ilha Grande, no Estado do Piauí, pertencentes à Rota das Emoções, na temporalidade dos anos de 2004 a 2019.

## 2 | POLÍTICAS PÚBLICAS, PRIVADAS E ALTERNATIVAS

As políticas públicas são formas de agir do Estado têm como foco no atendimento das necessidades para oferecer condições de vida digna a cidadãos. Garantidas pelo Estado e órgãos do poder executivo com vistas a assegurar direitos sociais aos cidadãos. Um dos principais poderes do Estado é o de polícia presente nos diversos regimes (liberais, ortodoxos), como mediador de relações (Pereira, 2009). Existem elementos que se interligam e compõem o Estado, formando o:

*Conjunto de instituições e prerrogativas, destacando o poder coercitivo, delegado pela Sociedade; o território, entendido como um espaço geograficamente limitado onde o poder estatal é exercido; uma máquina burocrática capaz de administrar as instituições e as políticas governamentais, arrecadar e gerir recursos; e um conjunto de condutas e comportamentos gerais que regulado pela máquina burocrática, ajuda a criar e manter uma cultura política comum formando assim uma nação (Souza Neto, 2018: 95).*

Em processo repleto de contradições na relação sociedade civil e grupos corporativos, pois no Estado liberal-democrático ocorrem contradições básicas da relação Estado-sociedade no desenvolvimento das formas de articulação da sociedade civil e funcionamento dos mecanismos democráticos que legitimam as funções do Estado. “Enquanto, as exigências contemporâneas de estruturas sociais e econômicas altamente complexas ampliam as funções do Estado. É basicamente essa contradição que move o Estado liberal-democrático (Costa, 2008: 279).

O estado moderno tem origem nos séculos XV, após a dissolução de impérios e o fim da dominação da Igreja, com alterações no espaço e no tempo. É instituição organizada politicamente, socialmente e juridicamente. Reconhecido soberanamente, não

havendo outra autoridade no território que exerça esse poder, regido pela lei máxima, a Constituição, com território definido, clara distinção entre Estado e sociedade civil, com explícita transitoriedade do controle do governo na democracia (Bobbio, 2000). O marco da expansão burguesa e da dissolução da nobreza se dá na Revolução Francesa (1789). O comércio passa a ser a força motriz de desenvolvimento, interesse da burguesia, que se estabelece como classe dominante. O Estado exerce a relação de infraestrutura, com capacidade de adentrar na sociedade civil, implementando, por todo domínio as decisões políticas (Mann, 1992). A forma de adentrar na sociedade se dá de maneira regulatória, criada e dada pela própria sociedade civil.

Assim, o Estado tenta, pela autonomia, responder a questões de minorias como da elite que busca transformações, para o que ocasionam ações elaboradas que, muitas vezes, constituem políticas públicas (Evans, 2004). Diz Muller (2000) que a política se dá com planos, programas e projetos em setores da sociedade e/ou em regiões, e tem como base um conjunto de medidas concretas. Dinamizar o território, implantar produção. Com políticas territoriais estabelece novas formas de produção, que contribuem para o desenvolvimento econômico e social ou destoar da realidade.

Ainda para o autor, as decisões de alocação de recursos e decisões do Estado, muitas vezes, se dão de forma autoritária. O Estado aloca recursos conforme interesses, de forma coercitiva, para atender interesses, em especial de empresas. Por mais que exista pressão popular ou anseio social, muitas vezes, os movimentos sociais se desarticulam, e as mudanças ocorrem conforme decisão da esfera pública. Outra visão, a política é colocada em quadro de ações cuja medida é isolada. Na visão de Costa (2008), política pública possui, funções e normas. Hall, mostra a visão de política anglo-saxônica, da década de 1950 dizendo:

*É uma atividade política com influência das características econômicas, sociais e culturais da sociedade, assim como pelas estruturas formais de governo e outros aspectos do sistema político. A política revela valores e ideologias, distribuição de poder, das estruturas institucionais e dos processos de tomada de decisão (Hall, 2001: 26).*

O que diferencia as correntes europeias da anglo-saxônica é a forma como se deu a constituição do Estado para as correntes e quais as relações sociais consideradas e o peso que elas têm. Na corrente anglo-saxônica, política pública é o que o Estado faz, com base no Estado mínimo, ou seja, as ações são voltadas ao mercado. Não é função do governo a manutenção das necessidades básicas e sim das empresas. Os problemas do Governo são a questão central de teorias e de análises políticas.

Na corrente europeia, o Estado domina a sociedade e a molda convenientemente. Na perspectiva europeia, a forma do Estado é de regulação dos conflitos sociais e de classes. Para Muller (2000), o Governo é a fusão que controla por certo tempo: Estado é um mecanismo burocrático. Com a Constituição de 1988, surge a tendência de descentralização

do poder sobre a esfera pública, com a inserção da sociedade civil, instituições de ensino e Ongs no processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

O processo se dá com formação de fóruns, e câmaras temáticos constituídos pelos moradores, empresários, estudiosos e representantes do Estado. Nesses espaços, há tentativa de expor, de debater e de chegar a consensos sobre o melhor a fazer para a sociedade. As políticas contrárias ao neoliberalismo têm como elementos principais a emancipação humana, e tem o trabalho como condição de sobrevivência e bem-estar. Na atividade turística, isso se dá no turismo comunitário, no qual as comunidades têm a produção relacionada ao setor primário. Apresentam às visitantes relações sociais, formas de trabalho e atrativos turísticos do lugar. Políticas contra hegemônicas são opostas ao processo dominante, com vistas a uma sociedade justa, igualitária e menos competitiva. Para Vieira, Putrick e Cury (2014: 451):

*O turismo é uma atividade capaz de gerar crescimento para os lugares que viabilizam a prática da atividade, conseqüentemente, promove o desenvolvimento regional. Dependendo do contexto no qual está inserido, o termo apresenta uma abrangência relevante a definições e modelos.*

O conceito de desenvolvimento costuma remeter a progresso, crescimento, sobretudo referente à situação econômica. Explica Cavalcanti (2003: 26), que a partir dos anos 30 do século XX, [...] foram enviados esforços na maioria dos países do mundo para proporcionar um desenvolvimento econômico, considerado [...] sinônimo de crescimento econômico”. Nesse pressuposto, o desenvolvimento está ligado à ideia de liberdade, quando se consideram as necessidades das pessoas, e condições que as tornem independentes. Dessa maneira, para que o desenvolvimento aconteça, os poderes (público e privado) trabalham em parceria para efetivação de estratégias de desenvolvimento<sup>1</sup>. No turismo, entre as estratégias de desenvolvimento estão as políticas alternativas que buscam o desenvolvimento, preservação de belezas naturais e arquitetônicas. O turismo, como política alternativa, é uma oportunidade de valorizar e resgatar tradições, folclore, culinária, lendas, histórias. Os elementos da memória coletiva contribuem para o estreitamento dos vínculos emocionais do povo com o lugar. Questões como essas são aprofundadas no debate sobre turismo comunitário:

*Aquele em que as comunidades de forma associativa organizam os arranjos produtivos locais, possuindo o controle efetivo das terras e das atividades econômicas associadas a exploração do turismo. Uma das primeiras ações é elaborar um pacto interno com todos os residentes em defesa de suas propriedades. Todos se comprometem com a preservação do lugar, dele não se desfazendo e, aqueles que precisam de fato vender a casa, submetem o negócio a apreciação da comunidade, que analisa quem é o comprador, verifica se pode ser um parceiro, e como pode ser feita a parceria (Coriolano, 2006: 201).*

---

1. Estratégias de desenvolvimento local são capazes de proporcionar crescimento tanto para o lugar quanto para a sua população, visto que são necessárias condições que viabilizem a ocorrência desse processo impulsionando a comunidade, junto à gestão local na participação, e efetivamente trazendo benefícios na dimensão sócio comunitária (Vieira, Putrick e Cury, 2014, p.543).

As políticas públicas do turismo são uma fissura do Estado no território, tendo como premissa melhorar o acesso a serviços básicos do cidadão e de empresas. Políticas privadas empresariais preenchem brechas deixadas pelo Estado, em muitos casos, como modelo de responsabilidade socioambiental. Buscam lucros com aumento do consumo dos serviços, com inclusão de elementos diferenciados. Políticas alternativas desenvolvidas em comunidades cujos princípios se vinculam ao bem-estar comunitário.

Analisa-se políticas públicas de turismo dos municípios da Rota das Emoções tendo em vista compreender as condições de expansão da atividade turística no Piauí, que se utiliza das mudanças na organização político-econômica. Com o poder do empresariado, faz-se nova composição, em que Estado e iniciativa privada atuam em favor do turismo.

### **3 I O PIAUÍ E A ROTA DAS EMOÇÕES**

O Estado do Piauí é um dos nove da Região Nordeste do Brasil, com população em torno de 3.264.531 habitante ocupando área de 251.529,186 km<sup>2</sup>, distribuídos nos 227 municípios (IBGE, 2018). Apresenta limites geográficos a norte com o Oceano Atlântico, a leste com o Maranhão, a oeste com o Ceará e Pernambuco, e ao sul com a Bahia e Tocantins.

As questões de necessidade básicas como: saúde, moradia, educação, turismo impulsionam o planejamento político e transformação dos territórios. Contudo crises de ordem política e econômica, no contexto nacional, geram questionamentos quanto à eficiência da gestão, de políticas públicas, à credibilidade de instituições, à transparência no gasto público e no Estado. Pelo planejamento, o Estado exerce influência no processo de produção e de decisão nos territórios. Com a aplicação de políticas públicas, atrai investimentos públicos e privados, ordena o território no desenvolvimento de atividades como o turismo.

O Piauí contribui com 0,7% das viagens realizadas no Brasil, sétimo menor emissor de turistas, entre todas as Unidades da Federação. Em termos de geração de receitas turísticas, sua participação é de 0,8% do total do país.

O maior percentual de turistas é oriundo do próprio estado, assim como a maior receita gerada é pelos turistas piauienses. No documento de Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil, referente ao ano de 2014, o volume do turismo doméstico consistiu em 1.154.000 viagens (Brasil, 2014). O Piauí recebe o menor número de viagens domésticas do Nordeste (1.157.000), inclusas viagens tendo como origem e destino próprio estado. O litoral rico de paisagens tem sido estratégico para o desenvolvimento do turismo, contudo área de extrema vulnerabilidade. Por ser espaço diferenciado, o estado aplica investimentos em infraestrutura.

O litoral do Estado possui atrativos turísticos, patrimônio paisagístico, lagos, lagoas. No Litoral há concentração de pessoas, serviços e mercadorias articulados em



negócios e essa intensa ocupação denomina-se litoralização (Souza Neto, 2018: 49) que “é a expressão da urbanização nas áreas litorâneas, sendo em sua maioria áreas não destinadas aos residentes e sim ao turista”.

Atrativos turísticos, equipamentos e serviços turísticos desde os meios de hospedagem, serviços de alimentação, guias de turismo, espaços de entretenimento e infraestrutura de apoio fazem com que o turismo se materialize em lugar turístico, que é a posição da produção e do consumo do produto, que, pela dinâmica da atividade turística (Fratucci, 2000). A Rota das Emoções é o roteiro turístico do Nordeste, que ultrapassa limites geopolíticos estaduais, integrando Ceará, Piauí e Maranhão. Insere-se na Região Turística do Meio-Norte, na faixa litorânea que compreende o extremo oeste cearense, norte piauiense e noroeste maranhense.

Pela motivação de turismo de sol e praia, ecoturismo, turismo desportivo e de aventura, a Rota das Emoções perpassa três estados e quatorze municípios, sendo - Araióses, Barreirinhas, Paulino Neves, Santo Amaro e Tutoia, no Maranhão; Cajueiro da Praia, Ilha Grande, Luis Correia e Paranaíba, no Piauí; Barroquinha, Camocim, Chaval, Cruz e Jijoca de Jericoacoara, no Ceará - além de instituições, associações, agentes privados e órgãos de gestão de três unidades de conservação. A Rota atinge quase 1.200km, entre Fortaleza e São Luis, principais portões de entrada no roteiro.

Deve ao crédito na contribuição da atividade turística, em oferecer ao desenvolvimento regional à redução de desigualdades regionais, discurso utilizado na mídia nacional. Sob esse pretexto, os governos investem no turismo, na qualidade de desenvolvimento socioeconômico, acreditando no poder de arrecadação de impostos, taxas, tributos e acumulação de capital da iniciativa privada (Coriolano, 2009).

É importante reconhecer, no entanto, que, embora o turismo gere emprego e contribua significativamente para o crescimento econômico, não constitui fórmula automática para a redução da pobreza. O turismo causa impactos sobre pessoas afetadas pela pobreza: geração de renda; desenvolvimento de economias locais/rurais e dos meios de vida das pessoas; Impacto sobre o ambiente natural e cultural no qual vivem (Putrick, 2019).

A Rota das Emoções, considerada pelo Ministério do Turismo melhor roteiro do Brasil, em 2009, concorre com 90 roteiros. Lançada pelo Programa de Regionalização do Turismo, em 2004, a Rota das Emoções, no Piauí, era chamada de Delta Selvagem, e previstos projetos de educação ambiental e de desenvolvimento de turismo de base comunitária com qualificação profissional. Surge como estratégia de desenvolvimento de áreas marginais, com produtos turísticos menos estruturados. Os governos não investem em infraestrutura, em áreas marginais, pois as necessidades básicas como estrada, água, eletricidade são priorizadas. O setor privado não assume a carga de investimentos que as autoridades devem fornecer. Assim, o investimento privado permanece em áreas concentradas (Oppermann e Brewer, 1996).

No Brasil, em especial na Região Nordeste, os investimentos em infraestrutura, em grande parte foram direcionados às capitais e polos receptores do turismo. Contudo é importante a dispersão dos turistas com a criação de novas atrações, por diversificarem o produto turístico. Além de ampliar a permanência do turista. Como tais podem oferecer oportunidade de benefícios econômicos (Putrick, 2019).

O desenvolvimento da Rota das Emoções tem ênfase na proposta à vinculação e ao desenvolvimento das comunidades. Estruturação e implementação de rotas podem ser desenvolvidas, pelo setor público e pelo privado, para aumentar a atratividade da área e do produto turístico com o objetivo de gerar renda. Em alguns casos, a rota não tem como foco o desenvolvimento da comunidade. Contudo a evolução amplia o foco, na medida em que combina desenvolvimento de rota bem-sucedida com ampliação de ligações com residentes (Meyer, 2004).

A estrutura e implementação da Rota das Emoções implementada por políticas públicas. A temática da Rota não é forte, não é consolidada, e não passa por nenhum tema específico. A atividade turística se desenvolve em períodos sazonais que compreendem o período de férias escolares, inverno no hemisfério norte e feriados prolongados, o que gera emprego sazonal.

O produto vendido pelos agentes que comercializam a Rota das Emoções é uniforme, sendo a Jericoacoara, o Delta do Parnaíba e o Parque dos Lençóis Maranhenses. Pode-se dizer que a Rota das Emoções comercializa o produto não sendo oportuno diversificá-lo. A principal estratégia para o desenvolvimento de rota é formar redes cooperativas, com finalidade de ofertar turismo diversificado. Para sua estruturação, implementação e manutenção, em determinada região, é necessário construir e manter colaboração entre o Estado, empresa privada, instituição pública, conselho local, associação e comunidade (Meyer, 2004). Os arranjos podem ser formais ou informais, entre proprietários de atrativos, operadores e indústria de alimento, com vínculos horizontais e verticais de rede.

A cooperação é elemento de estruturação da rota, em contraposição, a concorrência entre fornecedores e atrativos turísticos. Os planejadores e operadores do turismo de nível internacional têm apresentado modelos colaborativos, como capazes de ampliar os benefícios do turismo (Selin, 1993; Crofts, Aziz e Raschid, 1998). Contudo, na atividade turística da Rota das Emoções a colaboração e parceria estão longe de se tornar realidade. Não se formaram redes colaborativas, a atividade turística é caracterizada pela infinidade de negócios de pequena escala com práticas e objetivos operacionais altamente diversos, comuns e frequentemente concorrentes (Putrick, 2019).

O SEBRAE atua como órgão articulador, para fomento ao empreendedorismo, além de orientar e promover o destino de mercados nacional e internacional. Contudo, sabe-se que não cabem ao Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) ações de desenvolvimento e estruturação dos municípios da Rota das Emoções. Papel é da Agência de Desenvolvimento Regional Sustentável (ADRS), consórcio formado pelos

estados do Piauí, Ceará e Maranhão, criado em 2006. O consórcio desenvolve ações integradas, planejamento e estrutura da Rota das Emoções.

Redes de colaboração estabeleceram-se por causa do número de indivíduos-chave que atuam como força motriz e líderes (Meyer, 2004). Os indivíduos-chave da Rota das Emoções não fogem à regra de redes colaborativas são SEBRAE, empresários, e representantes de secretarias municipais de turismo, que atuam em determinado período da estruturação e implementação da Rota das Emoções, porém a substituição de representantes, em virtude da questão política, contribui para a descontinuidade dos trabalhos. Os municípios de Parnaíba, Luis Correia, Ilha Grande e Cajueiro da Praia possuem Conselho de Turismo Municipal, como instâncias de governança, para atender a legislação e manter o município apto a receber recursos federais. Não têm atuação em projetos e em programas que beneficiem a atividade turística dos municípios.

Estados e municípios, contudo, não trabalham juntos no planejamento e implementação de calendários culturais, itinerários de circuitos regionais, campanha de *marketing*, e na identificação e tratamento de questões relacionadas ao turismo. A falta de colaboração regional reduz a capacidade política e econômica para lidar com forças externas públicas e privadas.

Entre os elementos de estruturação da rota, estão desenvolvimento de produtos inovadores, infraestrutura e acesso (Meyer, 2004). A estruturação e implementação são estratégias de dispersão no turismo. Tornaram-se exemplos exitosos, vinculados à atividade turística, com aumento no período de férias, os meios de transporte, busca de experiências culturais, viagens de curta duração de um dia.

Os fatores de produção da Rota das Emoções têm como base atrativos naturais e culturais, com diversidade de recursos naturais, principais atrativos materializados em paisagens originais, diversidade biológica e presença de espécies endêmicas. As rotas estabelecem sistema de orientação para viajantes, embora muitas sejam também visitadas pelas excursões organizadas. É critério o produto atender às necessidades de inexplorado mercado de fontes turísticas, ou seja, importante ativo do ecoturismo, turismo comunitário, patrimônio cultural, crescimento da receita do turismo, em vez de apenas entrar em mercados existentes.

A concentração de visitantes, na Rota das Emoções, se dá em locais onde estão os principais atrativos. A comunidade tem que se deslocar até os principais atrativos, ou são alijadas do processo. Não foi realizado inventário turístico de nenhuma das cidades pertencentes. Não há mapeamento de pontos de artesanato, principalmente, não há conexão rodoviária entre as cidades. Os órgãos não discutem, não têm visão clara de aonde querem chegar. As principais questões são falta de recursos financeiros e incapacidade de delegar responsabilidades; conceitos pouco familiares de ordenamento do território e formulação de estratégias regionais de planos de desenvolvimento; falta de clareza do papel desempenhado pelos representantes institucionais do turismo, nas esferas federal, estadual e municipal.

Disponibilidade de infraestrutura é aspecto fundamental do desenvolvimento das rotas. Significa que a estrada básica ou rede de trilhas precisam ter padrão que atraia e satisfaça potenciais visitantes. A rota geralmente passa pelas estradas secundárias que oferecem ritmo de deslocamento descontraído. As rodovias apresentam paisagens cênicas, o que aumenta o apelo turístico, e faz o turista escolhê-lo, em oposição a rodovias rápidas. Viajar ao longo das paisagens é importante produto. A rota precisa ser escolhida e projetada na paisagem atraente. O valor cênico é importante para turistas (Meyer, 2004). Para qualquer rota, a infraestrutura é crucial. Isso inclui infraestrutura básica, sinalização, área de descanso e saneamento.

Na Rota das Emoções, as instalações de alojamento estão, na maioria, em Parnaíba. Segundo Silva (2013: 118), “o litoral do Piauí constitui uma unidade territorial funcional, na qual a cidade de Parnaíba desempenha o papel de centro de apoio principal para a realização das atividades sociais, econômicas e de serviços de toda essa região”.

A atividade turística é dependente da hospitalidade de anfitriões, assim a participação da comunidade, no desenvolvimento de produtos e na tomada de decisões, é essencial (Meyer, 2004), e se dá em escalas, desde repasse de informações, consulta e poder de decisões. O empreendedorismo é necessário ao turismo. Assim a abertura de novas empresas é necessária. Criar vínculos, em muitos casos, é iniciativa de agências externas, de ordem pública e privada. Alcance de sustentabilidade financeira dos empreendimentos empresariais é um dos principais fatores de análise. Em algumas regiões, há necessidade de investimento em infraestrutura básica e em instalações de área rural marginal, em comparação a áreas turísticas estabelecidas.

#### **4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Rota das Emoções funciona mas poderia ter melhores resultados se existisse organização colaborativa, o que tem sido obstáculo ao desenvolvimento integrado e coordenado da oferta turística. As organizações envolvidas no turismo têm pouca ou nenhuma sinergia. A falta de clareza, em relação aos papéis e responsabilidades leva à duplicação de planos de desenvolvimento e à falta de integração. Sem colaboração, fica difícil para os responsáveis pelas instituições saber a quem recorrer para formatação da proposta de desenvolvimento, única ou integrada. Isso se dá na escala estadual e, no caso do Piauí, municipal, pela falta de autoridade coordenadora global para processo de aplicação de planejamento. Como consequência, as comunidades são incapazes de se organizarem de tal maneira que não possam ser contatadas e comunicadas.

Enquanto os governos dos estados não assumem a reponsabilidade pelo desenvolvimento do turismo, na Rota das Emoções, sente-se a incapacidade das intuições públicas de fazê-lo. Sobre falta de autoridade, compreensão e capacidade de desenvolver o turismo, foram críticas comuns durante a pesquisa.

O turismo enquanto política pública na região tem proporcionado mudanças mínimas na espacialização dos municípios. A implementação do Programa de Regionalização do Turismo não gerou à desconcentração territorial do turismo. Apesar do Estado do Piauí fazer parte da Rota das Emoções a atividade turística se dá de forma lenta se comparado aos vizinhos Ceará e Maranhão. O turismo está vinculado ao segmento de sol e praia, ecoturismo e turismo de aventura. Apesar de as áreas naturais serem a matéria prima da atividade turística os problemas de degradação são recorrentes.

A complexidade da articulação política torna-se desafio e salienta diferenças sociais e espaciais, políticas governamentais próprias, diferentes culturas, estágios de desenvolvimento turístico e ritmos de trabalho distintos. O turismo envolve, na realização, diversos sujeitos sociais, inclui população local, turistas, agentes de mercado e poderes públicos, com diferentes expectativas, por vezes, divergentes.

## REFERÊNCIAS

Andrade, M. C. (2005), *A terra e o homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária*, 7a ed., São Paulo: Cortez.

Araújo, E. F. (2013), “As políticas públicas de turismo na região Nordeste: novas ações do governo estadual cearense”, in *Revista Geografia em Atos*, 1(13), pp. 22-35.

Bardin, L. (1977), *Análise de conteúdo*, Lisboa: Edições 70, 1977.

Bobbio, N. (2000 [1985]), *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*, (trad. port. de Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica, por Marco Aurélio Nogueira, ed. original em 1985), 15a ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Brasil (2014), *Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil*, Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil (2015), *Estatísticas Básicas de Turismo Brasil*, Brasília: Ministério do Turismo.

Cavalcanti, A. P. B. (2003), *Sustentabilidade ambiental: perspectivas atuais de desenvolvimento*, Teresina: UFPI.

Coriolano, L. N. M. T. (2006), *O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza*, São Paulo: Annablume.

Coriolano, L. N. M. T. (2009), *Arranjos produtivos do turismo comunitário: atores e cenários em mudança*, Fortaleza: EdUECE.

Coriolano, L. N. M. T.; Fernandes, L. M. M. (2005), “Turismo: ações e contradições da realidade cearense”, in J. B. Silva; T. Cavalcante; E. W. C. Dantas (orgs.), *Ceará: um novo olhar geográfico*, Fortaleza: Demócrito Rocha, pp.383-410.

Costa, W. M. (2008), *Geografia Política e Geopolítica*, São Paulo: Universidade de São Paulo.

CRESWELL, J. W. *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. Tradução de Sandra Mallmann da Rosa; Revisão técnica: Dirceu da Silva. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

Crotts, J. C.; Aziz, A.; Raschid, A. (1998), “Antecedents of supplier’s commitment to wholesale buyers in the international travel trade”, in *Tourism Management*, 19(2), pp. 127-134.

Cruz, R. C. A. (1999), *Políticas de turismo e (re) ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil*, Tese de Doutorado, São Paulo: FFLCH – Universidade de São Paulo.

Dantas, E. W. C. (2003), “Histórico da ocupação da zona costeira: uso e ocupação da zona costeira e seus impactos”, in A. A. Campos et al. (orgs.), *A Zona Costeira do Ceará: diagnóstico para a gestão integrada*, vol. 4, Fortaleza: Aquasis, pp. 140-147.

Dantas, E. W. C.; Ferreira, A. L.; Clementino, M. L. M. (coords.) (2010), *Turismo e imobiliário nas metrópoles*, Rio de Janeiro: Letra Capital.

Elias, D. (2005), “Reestruturação produtiva da agricultura cearense: rumo à desintegração competitiva e à fragmentação do espaço agrário”, in J. B. Silva; T. Cavalcante; E. W. C. Dantas (orgs.), *Ceará: um novo olhar geográfico*, Fortaleza: Demócrito Rocha, pp.429-461.

Evans, P. (2004), *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*, Rio de Janeiro: UFRJ.

Fórum Econômico Mundial (2017), *Travel & Tourism Competitiveness Report*, [Consult. a 13.03.2018]. Disponível em: <http://blog.panrotas.com.br/mktdestinos/index.php/2017/04/07/brasil-ocupa-27a-posicao-em-ranking-de-competitividade-no-turismo/>

Fratucci, A. C. (2000), “Os lugares turísticos: territórios do fenômeno turístico”, in *Revista GEOgraphia*, 2(4), pp. 121-133.

Hall, J. (2001), *Os Estados na história*, Rio de Janeiro: IMAGO.

Ibge, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018), *Cidades Piauí*. [Consult. a 06.12.2018]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/pesquisa/10060/60147>

Mann, M. (1992), “O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados”, in J. Hall (org.), *Os Estados na história*, Rio de Janeiro: IMAGO.

Meyer, D. (2004), *Tourism routes and gateways: key issues for the development of tourism routes and gateways and their potential for Pro-Poor Tourism*, Overseas Development Institute.

Muller, P. (2000), *Les politiques publiques*, 4a ed. Paris: Universitaires de France.

Onu, Organização das Nações Unidas (2017). *Chegada de turistas internacionais atinge recorde de 1,3 bilhão em 2017*, [Consult. a 13.03.2018]. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/08/1635612>

Oppermann, M.; Brewer, K. P. (1996), “Location decision making in hospitality using GIS – a paradigm shift?”, in G. Prosserger (ed.), *Australian Hospitality and Tourism Research Conference*, Coffs Harbour, Australia: Bureau of Research, pp.279-288.

Pereira, P. et al. (2009), *Política social, trabalho e democracia em questão*, Brasília: Universidade de Brasília.

Putrick, S. C. *O Turismo na Rota Das Emoções e no Desenvolvimento Socioeconômico de Municípios do Estado do Piauí*. Tese de Doutorado em Geografia. UFPR. 2019.

Selin, S. (1993), "Collaborative alliances: new interorganisational forms in tourism", in *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 2(2-3), pp. 217-227.

Silva, M. M. M. (2013), *O turismo nas ondas do litoral e das políticas públicas do Piauí*, Tese de Doutorado, Belo Horizonte: IGC – Universidade Federal de Minas Gerais.

Silva, M. R. F.; Santos, N. P. (2014), "Demanda turística no Brasil e os caminhos para o turismo sustentável", in G. F. Seabra e A. P. Portuguese (orgs.), *Turismo sertanejo: patrimônio cultural e realidade social em comunidades*, Ituiutaba: Barlavento. pp.110-123.

Souza Neto, G. F. (2018), *A modernização do litoral cearense: território, Estado e políticas públicas*, Tese de Doutorado, Fortaleza: PROPGEO – Universidade Estadual do Ceará.

Triviños, A. N. S. (1987), *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*, São Paulo: Atlas.

Vieira, A. F.; Putrick, S. C.; Cury, M. J. F. (2014), "A Geografia, o desenvolvimento regional e o turismo na Ilha das Canárias, estado do Maranhão-MA-Brasil", in *Geographia Opportuno Tempore*, 1(2), pp.537-553.

Yázigi, E. (2009), *Saudades do futuro: por uma teoria do planejamento territorial do turismo*, São Paulo: Plêiade.

## IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO PARA AS CIDADES

*Data de aceite: 01/10/2020*

*Data de submissão: 06/08/2020*

### **Maria Laís Alves de Araujo**

Universidade Federal do Piauí (PPGCP-UFPI).

Teresina, Piauí, Brasil.

<http://lattes.cnpq.br/7101760823334337>

<https://orcid.org/0000-0002-3733-2610>

### **Francisco Lucas de Lima Fontes**

Universidade Federal do Piauí (PPGCP-UFPI).

Teresina, Piauí, Brasil.

<http://lattes.cnpq.br/1608853668745294>

<https://orcid.org/0000-0003-1880-9329>

### **Amanda Virgínia Lima do Nascimento**

Universidade Federal do Piauí (PPGCP-UFPI).

Teresina, Piauí, Brasil.

<http://lattes.cnpq.br/8493226037291798>

<https://orcid.org/0000-0002-7406-7254>

**RESUMO:** Objetivou-se com este estudo resgatar as políticas públicas de habitação desenvolvidas no Brasil a partir de sua urbanização até o desenvolvimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ao qual se estabeleceu o eixo denominado “Programa Minha Casa Minha Vida”. Nesse sentido, é relevante avaliar os resultados das políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal, no período que compreende a primeira e a segunda fase do PAC e assim analisar os seus reflexos para as cidades a partir de uma perspectiva do federalismo e avaliar de que forma ocorreu a articulação das políticas a nível nacional e municipal. A questão

de fundo reside num olhar crítico sobre o modelo altamente descentralizado de delineamento das políticas públicas no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas, Habitação, Federalismo.

### IMPACTS OF PUBLIC POLICIES IN HOUSING FOR CITIES

**ABSTRACT:** The objective of this study was to rescue the public policy in housing developed in Brazil from its urbanization until the development of the Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), to which the axis called “Programa Minha Casa Minha Vida” was established. In this sense, it is relevant to evaluate the results of public policies developed by the Federal Government, in the period that comprises the first and second phases of the PAC and thus to analyze their reflexes for the cities from a federalism perspective and to evaluate how it occurred the articulation of policies at national and municipal levels. The bottom line lies in a critical look at the highly decentralized model for designing public policies in Brazil.

**KEYWORDS:** Public Policies, Housing, Federalism.

## 1 | INTRODUÇÃO

É por meio das políticas públicas que um governo consegue atender as demandas de uma sociedade. A qualidade das políticas e a maneira como são planejadas e executadas são



essenciais também para que uma administração seja avaliada de forma positiva ou não. Segundo Souza (2006)

ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Respostas a este desafio não são fáceis nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implantação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública (SOUZA, 2006, p. 2).

De acordo com Silva e Melo (2000) “o campo de estudo em políticas públicas é bastante diversificado e fragmentado. Ao mesmo tempo, é possível identificar alguns grupos, ou correntes, que trabalham a questão sob um mesmo enfoque teórico-metodológico ou do objeto”. Podemos perceber que as políticas públicas, seja enquanto campo de conhecimento ou área desenvolvida pelo governo possui uma vasta gama de atuação e formas de análise, dependendo dos objetivos dos estudos feitos e dos resultados que se deseja obter.

Nesse artigo trataremos com mais ênfase da “Análise de Política Pública” que, historicamente, nos remete aos estudos voltados aos problemas da gestão pública, para assim poder fazermos uma inflexão sobre os resultados das políticas públicas de habitação. No Brasil, os trabalhos iniciais da agenda de políticas públicas, foram voltados para a ideia de intervencionismo do Estado e depois para a análise de áreas de políticas públicas específicas, principalmente quando se tem por base a ideia de que o Estado é o responsável pelo provimento das políticas públicas.

Segundo Trevisan e Bellen (2008), avaliar significa determinar a valia de algo, atribuir um valor. Nesse sentido, as análises de políticas públicas estão intimamente relacionadas ao valor que se dão a elas. O surgimento de novos atores no meio público, como as Organizações Não Governamentais (ONGs), todas relacionadas ao processo político, fez com que os modelos teóricos se tornassem insuficientes para fazer a análise das políticas públicas. De acordo com Faria (2003), isto pode ser constatado por meio de uma variedade de pesquisas empíricas e de ensaios teórico-conceituais realizados nas duas últimas décadas, nas quais se encontra manifesta a lacuna entre o aporte teórico e a realidade que se diversificou.

Um segundo problema encontrado por Faria (2003), em relação à produção brasileira na subárea de políticas públicas diz respeito a escassez de análises mais sistemáticas dos processos de implementação. Ou seja, o foco dado desde o princípio na análise de políticas públicas fez com que seu direcionamento se voltasse, principalmente, para os processos decisórios.

É argumentado que a pouca produção sobre os processos de implementação das políticas não se justifica apenas pela frágil institucionalização dessa subárea no Brasil,

mas também pela debilidade do campo de estudos em Administração Pública no país. A frágil institucionalização desse campo teria levado grande parte das análises de políticas públicas a se voltarem em torno do arcabouço teórico-metodológico da Ciência Política, e os trabalhos empíricos realizados têm sido no sentido de avaliar os resultados de políticas setoriais específicas (FARIA, 2003).

## **21 A DINÂMICA DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA RELAÇÃO COM O PROCESSO POLÍTICO**

A fase de implementação no processo do ciclo das políticas públicas é muito importante para o entendimento do processo político enquanto forma de administração. Silva e Melo (2000) afirmam que as vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais, senão a variável central, para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas. Podemos então considerar essa fase como decisiva para o sucesso ou o fracasso das políticas públicas. A implementação é entendida como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas. Ou seja, acreditam que o processo político seja mais que um ciclo, onde a implementação não seria uma etapa posterior a formulação. Sendo, portanto, uma decisão política.

Além da fase de implementação, no ciclo de políticas públicas temos a fase de análise e avaliação, que servirão como um espelho para medir a qualidade das políticas públicas implementadas. Analisar e avaliar as políticas públicas são duas situações distintas, embora as duas fases sejam pautadas no mesmo objetivo. A diferença semântica entre os termos “análise” e “avaliação”, muitas vezes, faz com que os “leigos”, mas também pesquisadores dedicados ao estudo das políticas públicas - entendam os dois conceitos como sinônimos. Isso explica o fato de que muitos trabalhos recentes sejam identificados como uma reflexão de análise de políticas públicas, quando são, na verdade, avaliações. A avaliação está relacionada com os resultados, eficiência, eficácia, dessa política. Enquanto que a análise volta-se para o processo de construção da política.

No processo de formulação das políticas públicas, todo o ciclo possui grande relevância, desde a identificação do problema à avaliação das políticas, porém nos atentaremos para a fase de implementação, quando já houve a escolha do problema a ser trabalhado e a construção da agenda. É na fase de implementação que se põe em prática os estudos das etapas anteriores com fins de solucionar um dado problema.

A implementação das políticas públicas está intrinsecamente relacionada ao processo político e com a eficácia da agenda executada pelo governo, seus resultados são medidos mediante eficácia com que as estas são implementadas e executadas, por isso, as políticas públicas se apresentam como prováveis soluções de problemas. Quando seus resultados se mostram efetivos, sendo um sinal de que o governo está fazendo a

coisa certa. Quando o contrário, o governo não está trabalhando, essa talvez seja a lógica mais utilizada. Entretanto, a efetividade de uma política não deve ser medida somente pela questão de atender ou não aquela demanda, é preciso analisar todo o contexto ao qual a ela foi inserida.

O processo da política é pautado por negociação, barganha e troca, no lugar de ser hierarquicamente determinado. Esses processos de negociação na produção da política estão necessariamente imbricados na estrutura administrativa da organização estatal. Essa estrutura, uma vez constituída, gera amarras que constroem, em alguma medida, o curso de ação dos agentes. Apesar de essa estrutura ser ela própria alvo da ação política, ela serve de modelo para a ação. Portanto, ela deve ser analisada, ao mesmo tempo, como pano de fundo para e como objeto da ação dos atores envolvidos no processo. Uma área de política envolve, frequentemente, mais de uma unidade ou órgão administrativo em sua gestão. A esse respeito, Silva e Melo (2000) destacam a importância dos mecanismos de coordenação interinstitucional para a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e com um *mix* fortemente diferenciado de agentes implementadores.

Apresentamos algumas questões sobre o processo de implementação das políticas públicas, que nos ajudará em nossa análise sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o problema da falta de moradia. É nessa fase, da implementação que ocorrem decisões e ações que vão determinar o sentido daquela política, retomando o argumento de Silva e Melo (2000), é a partir da compreensão do processo de implementação que se torna possível identificar as falhas e os problemas relacionados a sua concepção. Nesse artigo analisaremos a atuação do Estado, mediante formulação das políticas públicas de habitação, a partir do momento em que o país tornou-se urbanizado, passando pelas principais agendas, que incluem o primeiro e o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso e a primeira e a segunda fase do PAC, relacionando tais abordagens ao Federalismo.

### **3 | AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO A PARTIR DA URBANIZAÇÃO**

Nesta seção abordaremos as políticas públicas de habitação no Brasil. Primeiramente faremos, por meio de uma cronologia, o resgate das principais agendas de políticas públicas na área de habitação. Nosso escopo aqui é mostrar como se desenvolveram as principais políticas de habitação até o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida, e assim verificar como o problema da falta de moradia ou “déficit habitacional” era visto e quais as medidas tomadas para resolvê-lo. Nessa seção nosso foco não é investigar a situação recente no País, no que diz respeito ao déficit habitacional, mas analisar como essa questão era tratada nas suas origens.

Segundo Lefebvre (2008), para apresentar a problemática urbana, impõe-se um

ponto de partida: o processo de industrialização. Sem possibilidade de contestação, esse processo é, há um século e meio, o motor das transformações nas cidades. Somando-se ao processo de industrialização, a urbanização, com o crescimento acelerado das cidades, sem organização, contribuiu para o aumento dos fenômenos urbanos e sociais, a saber, o problema da falta de moradia e conseqüentemente, a favelização.

Consolidadas nos debates acadêmico e político e legitimadas socialmente como os espaços da pobreza nas cidades, as favelas e periferias seriam mesmo indissociáveis da concepção dual, e hegemônica, da realidade urbana, que no correr das últimas décadas se expressaria mediante diferentes dimensões, tais como formal-informal, integrado-excluído, favela-bairro, centro-periferia, sempre tendo a questão da “ilegalidade” como um dos “critérios diferenciadores” desses supostos polos (ROSA, 2009).

Com um intenso processo de urbanização, e a precariedade no fornecimento de infraestrutura para o elevado número populacional que se concentrava nas cidades, passa assim a existir um déficit entre a demanda por moradia e a oferta de políticas habitacionais articuladas com serviços públicos. No entanto o governo brasileiro não foi capaz de estruturar uma política nacional de habitação com uma estratégia definida, o que significaria fontes de recursos estáveis, estrutura institucional articulada e coerente em nível nacional e local e vinculação entre a produção habitacional e a política urbana, o que tornou limitadas as ações do Poder Público (BONDUKI; KOURY, 2007).

As primeiras medidas que revelaram preocupação nacional sobre o assunto foi a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, em 1923, da Fundação da Casa Popular e do Departamento de Habitação Popular da Prefeitura do Distrito Federal, nos anos 1940 e 1950. Introduziram no Brasil a noção de que o problema da habitação era uma questão de política pública e social, a ser enfrentada com novos conceitos urbanísticos e processos construtivos (BONDUKI; KOURY, 2007). Isso mostra que o problema da falta de habitação já vinha sendo discutido há décadas no país. Os seminários realizados nas décadas de 1940 e 1950, juntamente com a criação do Banco Nacional de Habitação foram essenciais para a consolidação das políticas habitacionais no período.

O fim do período populista (1945-1964), conjugado ao início do regime militar, trouxe consigo mudanças significativas no cenário da política habitacional brasileira e acabou agravando a desigualdade e a segregação urbana, através da criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação. Esses órgãos, ao invés de serem os provedores para o acesso a moradia, tornavam a obtenção de recursos ou da própria moradia um processo burocrático e, por vezes, demorado.

Surge nesse período a Lei Nº 4.380, de 1964, dizia que o Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formularia a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

Para captar recursos que garantissem a produção habitacional, o Banco Nacional de Habitação contou com a criação de dois fundos: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Enquanto o primeiro contava com o recolhimento de 8% do total dos salários para financiar obras destinadas à população de baixa renda, o segundo recolhia de poupanças voluntárias para financiar obras para o setor de classe média e alta (SOUZA, 2011). O Banco Nacional da Habitação alcançou números expressivos com a construção de um total de cerca de 4,5 milhões de moradias, entre 1964 e 1986, mas:

apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos localizados nas periferias urbanas, em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos. Enfim, por não ser cidade. (ROLNIK, 2009, p.4).

Em suma, a política habitacional promovida pelo Banco Nacional de Habitação não foi satisfatória para camadas de baixa renda, somando-se a isso o distanciamento da questão social fizera com que esse Banco não tivesse êxito. A retórica social não condiz com a prática empresarial adotada pelo Banco. Os imóveis financiados pelo FGTS, classificados como de promoção pública e destinados para a classe de menor renda, foram em número menor e o orçamento a eles destinados diminuíram quando o Banco Nacional de Habitação passou a atuar em outros setores, como o de desenvolvimento urbano e de saneamento (MEDEIROS, 2010).

## **4 | O PAC E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA COMO A NOVA POLÍTICA HABITACIONAL**

O PAC foi um programa do Governo Federal Brasileiro, anunciado em janeiro de 2007, com uma previsão de investimento de R\$ 503 bilhões para o período 2007-2010, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. No final do ano de 2008, foi anunciado o aumento do montante de recursos destinado ao PAC que passou a ser de R\$ 656,5 bilhões (JARDIM; SILVA, 2016).

Este programa tinha o objetivo de promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes. Teve importância fundamental para o país durante a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais.

Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais

parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que puderam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras. Sucessor do PAC 1, com objetivos semelhantes, incorporando, entretanto, conforme consta em seu primeiro balanço, lançado em julho de 2011, mais ações de infraestrutura social e urbana, que estariam voltadas para o enfrentamento dos problemas das grandes aglomerações urbanas brasileiras. O PAC 2 se encontra dividido em seis eixos, com previsão de dispêndios da ordem de R\$ 955 bilhões até o ano 2014 (CARDOSO JR; NAVARRO, 2016). No eixo “Minha Casa Minha Vida” era explanado o financiamento de habitação, mercado e sociais e urbanização de assentamentos precários.

Em 2015, o programa do Governo Federal foi estruturado em três eixos: infraestrutura social e urbana, infraestrutura logística e infraestrutura energética. Nesta pesquisa iremos focalizar nossos estudos sobre o primeiro eixo, para assim analisar os efeitos desta política pública para a resolução do problema do déficit habitacional e as suas consequências.

Pretendemos analisar a relação das políticas públicas ao nível federal e municipal, para depois fazer uma análise comparativa entre as políticas públicas federais de habitação, com as políticas municipais, para isso iremos verificar como o PAC, no seu eixo Minha Casa Minha Vida, se desenvolveu no estado do Piauí, ao qual foi implantado na cidade de Teresina o Projeto Vila Bairro, que era o fomentador da cidade para resolução do déficit habitacional.

#### **4.1 Investimentos do PAC 1 no Piauí**

Por meio dos dados do balanço do PAC 2007-2010 percebemos os investimentos feitos no Piauí. De acordo com as informações foram distribuídos R\$ 6,7 bilhões em investimentos, partilhado nas áreas de infraestrutura, social, urbana, logística e energética. Para a habitação, as únicas obras concluídas no período foram: provisão habitacional, nas sedes dos municípios de União e Campo Maior. Em outros municípios, apesar da grande demanda, até 2010, época da primeira fase do PAC 1, ainda estavam com o estágio de ação preparatória, em contratação, em obra ou em licitação.

#### **4.2 Investimentos do Pac 2 no Piauí**

Já durante o Governo da Presidenta Dilma Rousseff, o PAC 2, tinha como metas incorporar e consolidar as ações da primeira fase do programa. A segunda fase do PAC pretendia investir R\$ 955 bilhões no período entre 2011 e 2014. Nesse período, o valor previsto para conclusão de obras totalizava R\$ 708 bilhões ou 74% do total previsto. As demais obras, 26% do total, seriam concluídas após 2014 e teriam, no período de 2011 a 2014, uma previsão de execução de R\$ 247 bilhões.

Para nossa análise, a respeito das obras que foram entregues, utilizaremos como fonte os dados contidos nas informações regionais do 11º balanço do PAC 2, que trazia detalhes dos seis eixos de atuação. Entretanto focalizaremos nossa análise nos eixos:

Cidade Melhor, Comunidade Cidadã e Minha Casa Minha Vida, uma vez que o nosso objetivo é investigar sobre as políticas públicas de habitação do Governo Federal que favoreçam a diminuição do déficit habitacional.

No quesito Cidade Melhor as áreas estruturantes foram, saneamento, prevenção em áreas de risco, pavimentação, mobilidade urbana, cidades históricas, infraestrutura turística, equipamentos de esporte de alto rendimento, equipamentos metroviários e cidades digitais. Até 2014, a maior previsão de investimento era para a área de saneamento (R\$ 189,72 milhões) e após 2014, para a área de mobilidade urbana (R\$ 706,95 milhões).

Para o eixo Comunidade Cidadã o foco esteve centrado nos programas de Unidades Básicas de Saúde (UBSs), Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), creches e pré-escolas, quadras esportivas nas escolas, centros de artes e esportes unificados e centro de iniciação ao esporte. As UBSs tiveram um investimento orçado em R\$ 199,42 milhões, para as UPAs foram estimados R\$ 12,55 milhões, creches e pré-escolas R\$ 181,42 milhões, quadras esportivas nas escolas R\$ 186,66 milhões, para os centros de arte e esportes unificados o total foi de R\$ 13,06 milhões e, por fim, para os investimentos em centro de iniciação ao esporte, foi um montante de R\$ 10,83 milhões.

No tocante ao Programa Minha Casa Minha vida, com seu eixo de atuação em urbanização de assentamentos precários, obteve um montante de investimentos R\$ 481,98 milhões, incluindo de 2007 a 2010, distribuído em elaboração de plano local de habitação, urbanização de bairro, provisão habitacional, produção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda (apenas na cidades de Currálinhos e Teresina) e elaboração de estudos e projetos para urbanização - assentamento precário.

## **5 | A RELAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A boa relação entre Estado e municípios é fundamental para a execução das políticas públicas, porém como afirma Arretche (2004), a concentração da autoridade política varia entre os Estados federativos, dependendo do modo como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo no plano federal. A partir da forma que se dá essas relações, a implementação e execução de políticas são estruturadas. A autora afirma ainda que, a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental.

Para Arretche (2012), a urbanização de assentamentos foi o modo de programa habitacional que expressou mais baixa frequência (14%) entre os municípios brasileiros entre 2007 e 2008, falhando na edificação de polos habitacionais, nos avanços das habitações e nas ofertas de materiais. O PAC pode não ter sido tão efetivo como Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social para incentivar a instalação dos potenciais administrativos municipais. A existência do PAC alimentava as oportunidades de

sucesso na captação de recursos para planejamento de ações habitacionais.

Os estados e municípios tendem a adotar suas próprias agendas dada a autonomia política e fiscal que possuem. Entretanto, dependendo da política adotada ficam subordinados a gerência do Governo Federal, como no caso do PAC. Mas há de se ressaltar que as relações verticais na federação brasileira, do Governo Federal com estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios, são caracterizadas pela independência, pois estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social. Apesar dessa certa autonomia, no PAC, os municípios são dependentes do Governo Federal para aplicação das políticas públicas, devido a necessidade de recursos.

No caso das políticas de habitação, conforme afirma Arretche (2004) a União está encarregada das funções de financiamento e formulação da política nacional. Entretanto, nesta política em particular, a autoridade é, ainda mais concentrada do que na área da saúde, em vista da ausência de representação federativa nas principais arenas decisórias.

Para além da dependência financeira que pode existir entre municípios, estados e a Federação, Arretche (2004) nos diz que o formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação, cuja ocorrência é mais provável em estados federativos. Esse seria então um fator positivo da relação entre esses níveis institucionais. E ainda segundo a autora nas áreas de política em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais, a estratégia de constitucionalizar encargos revelou-se bem-sucedida, mas isso para o Governo Federal, tornando então onerosa a gestão dos municípios.

Ao mesmo tempo em que o federalismo amplia a representação de interesses, o aumento do número de atores participando do processo decisório eleva os custos de tomada de decisão, ou seja, dificulta a governabilidade. E, no que se refere às políticas públicas, a literatura também reconhece o impacto das instituições federativas. Nesse caso, a análise da distribuição de competências entre os entes federativos, bem como da distribuição de recursos entre eles são, normalmente, o ponto de partida para a discussão (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

## **6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pensando no modelo de análise das políticas públicas apresentado, a implementação de uma política depende de vontade política e grupos de interesses importantes para o governo. O fato é que, no caso da habitação, os grupos beneficiados sempre foram as empreiteiras e a classe econômica mais estável (alta e média). O Governo Federal elaborou



políticas para a população que poderia pagar um financiamento relativamente alto. Somente a partir do Governo Lula é que se inicia, de fato, algum tipo de financiamento para a classe mais pobre. Apesar dos problemas existentes, como a construção de casas em áreas periféricas e a qualidade duvidosa das construções, foi a primeira grande expansão de uma política federal para os mais pobres no setor de habitação. No entanto, não podemos esquecer que as empreiteiras continuaram sendo beneficiadas com financiamentos e regras favoráveis, bem como a classe média. A diferença principal do PAC foi a inclusão da classe C e D, no financiamento público.

Por outro lado, com o desenvolvimento do Programa Minha Casa Minha Vida, os municípios, perderam a capacidade de autossuficiência frente a gerência de condução do processo administrativo de elaboração das políticas públicas nessa área, evidenciando-se assim o papel centralizador do Governo Federal frente aos municípios.

A partir de todo exposto concluímos que a autonomia dos municípios para concretização das políticas públicas é essencial para o desenvolvimento da cidade, entretanto devido a fragilidade econômica destes em relação ao Governo Federal esse protagonismo é prejudicado. Descentralizar as políticas públicas é fundamental, aliando esta ação a investimentos e a condições para as cidades desempenharem projetos de acordo com as suas necessidades, que uma política nacional, homogênea, como o PAC, não é capaz de atender.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação; São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2012.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- BONDUKI, N.; KOURY, A. P. **Das reformas de base ao BNH**: as propostas do seminário de habitação e reforma urbana. In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPPUR), Belém, 21-25 maio, 2007.
- CARDOSO JR, J. C.; NAVARRO, C. A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G; Faria, C. A. P. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2008.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Diplomatique Brasil, Artigo de Jornal, 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/267796104>

ROSA, T. T. **Favelas, periferias**: uma reflexão sobre conceitos e dicotomias. *In*: 33º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), GT 01: A cidade nas ciências sociais: teoria, pesquisa e contexto, Caxambu, 26-30 out, 2009.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, n. 48, p. 1-16, 2000.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, C. R. P. **Políticas públicas de habitação e transporte**: o Programa Minha Casa Minha Vida em São José de Ribamar, Maranhão. 102f. 2011. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo). Centro de Ciências Tecnológicas, Universidade Estadual do Maranhão (UEM), São Luís, 2011.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

# CAPÍTULO 13

## POLÍTICAS CULTURAIS PARA AS PERIFERIAS – ESTUDO DE CASO “A BATALHA DOS BARBEIROS”

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 06/07/2020

**Veronica Diaz Rocha**

PPFH/UERJ.

Rio de Janeiro - RJ.

<http://lattes.cnpq.br/5948510490303025>

**Newton Augusto Cardoso de Oliveira**

Fundação CEPERJ. Doutorando e Pesquisador  
do PPGDIN-UFF.

Rio de Janeiro - RJ

<http://lattes.cnpq.br/6547258530091663>

**RESUMO:** O trabalho procura identificar aspectos ideais de políticas públicas de fomento voltadas para as periferias. Levanta as principais iniciativas da Administração Pública nas esferas federal, estadual e municipal recentemente aplicadas na cidade do Rio de Janeiro: Cultura Viva, Favela Criativa e Ações Locais, e utiliza como estudo de caso a “Batalha dos Barbeiros”, projeto vencedor do edital Ações Locais promovido pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 2014.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública, Políticas Culturais, Cultura e Periferia.

### CULTURAL POLICIES FOR THE PERIPHERIES - “THE BATTLE OF THE BARBERS” CASE STUDY

**ABSTRACT:** This work seeks to identify the ideal aspects of public development policies directed towards the peripheries. It examines the main initiatives of the Public Administration in the federal, state and municipal spheres recently applied in the city of Rio de Janeiro: Cultura Viva, Favela Criativa and Local Actions, and uses as a case study the “Battle of the Barbers”, a winning project of the Local Actions request for proposals promoted by the City of Rio de Janeiro in 2014.

**KEYWORDS:** Public administration, Cultural Policies, Culture and Periphery.

### 1 | INTRODUÇÃO

As transformações das últimas décadas relativas ao modo de produção junto com a proliferação das tecnologias de informação e comunicação, em paralelo com o processo de globalização, permitiram o crescimento da indústria cultural e, com ela, a massificação e mercantilização dos bens simbólicos. Nesse contexto “[...] os espaços públicos são cruelmente privatizados e [...] a cidadania parece começar apenas na capacidade de consumo”. (CANCLINI, 1995 apud VICH, 2014, p. 56). Tais condições têm levado pesquisadores de vários países e instituições como a UNESCO a preocupações com a homogeneização cultural e a imposição de valores a partir dos interesses midiáticos e corporativos em detrimento da arte,

das culturas locais, da cidadania. Na sociedade globalizada do conhecimento, o acesso ou não à produção simbólica estabelece um abismo entre participação e exclusão. Desta forma, o acesso cultural, tanto aquele relativo à produção e à circulação quanto a uma fruição mais ampla, configura-se como um direito a ser disputado pelos distintos grupos sociais, integrando a agenda de políticas públicas.

No Brasil, as pressões por maior participação na área cultural têm se somado às exigências por mais direitos, levantando-se questionamentos quanto ao papel do Estado, que precisa encontrar formas de responder às demandas da população.

A concepção iluminista da cultura como deleite e fruição defendida pelo ex-ministro Sérgio Paulo Rouanet, entre outros, associada à lógica capitalista do consumo, produziu um olhar sobre os cidadãos enquanto consumidores de cultura. Desenvolveu-se assim uma prática elitista de priorização dos mercados capazes de absorver uma produção que, em sua maioria, direciona-se desde a origem para tal grupo, contando, porém, com estruturas e financiamento públicos.

O novo paradigma introduzido com a gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura motivou uma profunda transformação. Segundo Ponte (2012), destaca-se “[...] desde 2003, a adoção de um conceito mais abrangente - ou antropológico - de cultura, incluindo segmentos, agentes e públicos até então nunca contemplados por políticas públicas [...]”. De fato, anteriormente, somente empresas da área de cultura, artistas e gestores profissionais, atuantes principalmente nos centros urbanos, eram reconhecidos como produtores e, portanto, candidatos ao apoio financeiro oficial. A nova visão incluiu potencialmente todos os cidadãos como produtores de cultura, reconhecendo-se, assim, iniciativas desenvolvidas pelos mais diversos grupos espalhados nas comunidades e no interior do país, independentemente de sua formação ou formalização. Esse olhar que desloca e amplia tanto a quantidade de candidatos ao apoio financeiro quanto os territórios da atuação oficial foi a base para a elaboração de novas políticas públicas no período entre 2003 e 2010. Na esfera federal, resultou na criação do programa Cultura Viva, cujo sucesso reverberou na elaboração de novas ações nas demais esferas.

A vivência como consultora contratada pela Prefeitura do Rio de Janeiro para a orientação de projetos no edital de Ações Locais, em 2015, levantou a pergunta que norteia este trabalho: Quais as características ideais para um programa de fomento à produção cultural nas periferias?

## **2 | METODOLOGIA**

Com suporte de pesquisa documental e bibliográfica, estudamos o caso “A Batalha dos Barbeiros”, um dos 85 projetos aprovados no edital de Ações Locais, promovido pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 2014. Trata-se de um estudo exploratório, já que são recentes as iniciativas da administração pública brasileira voltadas para as periferias, bem como o estudo das políticas culturais na esfera municipal.

Fazemos uma descrição densa do caso, de acordo com os princípios introduzidos por Geertz. Utilizamos as referências de Sahlins (1990) e Oliveira (2000), reconhecendo as limitações metodológicas apontadas por Velho (1987).

Foram feitas duas entrevistas com a responsável pelo projeto “A Batalha dos Barbeiros”, durante a consultoria oferecida pela Prefeitura em 2015, às quais se somou uma outra entrevista ao final de 2016.

## 3 | REVISÃO DA LITERATURA

### 3.1 Cultura na Periferia

Desde sempre que as regiões periféricas, descritas por Lia Baron (2016) como “espacialidades que se viram historicamente apartadas dos processos de reconhecimento e financiamento cultural públicos, tais como favelas, subúrbios, territórios populares, etc.”, produziram cultura nas mais diversas formas de expressão. No entanto, o surgimento de suas realizações na cena nacional, isto é, a visibilidade dessas ações, tem uma origem que é situada por Costa (2015) no ano de 1993, com a ONG Afroreggae. Ao longo da década de 90 vários outros grupos foram se afirmando, trazendo à tona novas temáticas e o vigor de suas batalhas.

“A periferia está na moda”, afirma Rocha (2016, p. 2) lembrando que, de fato, há um interesse midiático em torno da produção periférica por seu caráter de inovação e potencial de mercado. No entanto, como ela diz, a legitimação dessas realizações continua sendo externa: o “bom gosto” é definido por critérios da cultura dominante, e o Estado é que define quais ações podem se realizar e quando.

O perfil inovador da cultura dos territórios deve-se a caminhos criativos distintos daqueles que sustentam o circuito dominante, onde se incluem tanto a cultura erudita como a cultura de massas. França e Barros do Prado (2010, p. 12) apontam 3 características que diferenciam a produção periférica da hegemônica:

a) está umbilicalmente ligada ao contexto de origem e dialoga com as experiências de vida de seus praticantes [...]

b) é marcada por necessidades, se distancia da despesa pura e ganha uma inserção concreta e pragmática em suas vidas.

(FRANÇA; BARROS DO PRADO, 2010, p. 12).

Entendemos que esta última se refere a iniciativas individuais, não a manifestações populares como folguedos e festas religiosas, por exemplo. O conceito de despesa pura, de uma arte *per se*, não pressionada por dificuldades financeiras, é apontado por Bourdieu (2007 apud FRANÇA; BARROS DO PRADO, 2010) como um dos critérios de valorização

da arte dominante. As produções periféricas, ao contrário, via de regra integram uma busca por solucionar problemas práticos de sobrevivência. A terceira característica apontada é:

c) seu modo de acesso e fruição, longe do distanciamento, se caracteriza pelo envolvimento dos participantes, pela expressividade corporal, pelo engajamento e emoção. Em lugar da relação individual e isolada, caracteriza-se por sua natureza essencialmente coletiva. (FRANÇA; BARROS DO PRADO, 2010, p. 12).

Além disso, a falta de equipamentos culturais transforma em palco e espaço de ensaios, locais como calçadas, lajes, viadutos, templos, cultos, escadas, etc. São também o desejo e a necessidade que levam à criação de novas formas de trocas, construindo-se nos atuais coletivos uma vida cultural que não se aprisiona com a falta de apoio financeiro.

Para Jorge Luiz Barbosa (2015), as manifestações periféricas se constituem como mecanismos de afirmação do sujeito na medida em que visam a superação de estereótipos e estigmas, e buscam a transformação da carência em potência. Por meio da cultura, o sujeito constrói uma outra narrativa de si e do território, propiciando visibilidade e direito à cidade. Instaure-se, desse modo, uma disputa pelo direito de existência e pelo projeto de cidade defendido pelos vários grupos de interesse que integram a sua população.

## **3.2 Políticas culturais e periferias**

Até recentemente, as políticas culturais brasileiras partiam de um conceito restrito de cultura e do pressuposto de uma cultura única, incluindo as periferias quase exclusivamente enquanto plateia - exceto nas grandes festas populares como o Carnaval e o Boi de Parintins, e alguns eventos ligados ao artesanato. Pensava-se na população apenas no lugar de público, seja consumidor de espetáculos, *shows*, concertos, exposições, seja como participante de oficinas. Para além da manipulação política e de utilização da cultura para popularização de causas, crenças ou mesmo artistas, em sua maioria as iniciativas traduziam preocupações genuínas com a ampliação de plateias e a democratização do acesso. No entanto, os bens simbólicos circulantes eram, na maior parte dos casos, expressões da cultura dominante.

A concepção endossada por Gilberto Gil, na qual se reconhece a diversidade étnica, promoveu a participação da periferia nas políticas públicas como agente produtora de cultura.

A seguir fazemos um breve levantamento das principais iniciativas de fomento à cultura das periferias aplicadas na cidade do Rio de Janeiro.

### **3.2.1 Cultura Viva**

Criada em 2004 e tendo como ação principal o estímulo à criação dos Pontos de Cultura, esta política, segundo Costa (2011, p. 76), “se baseia em 3 pilares conceituais – autonomia, protagonismo e empoderamento, que se relacionam com as 3 dimensões da cultura: simbólica, cidadã e a econômica.”

A proposta inovadora possibilitou que iniciativas culturais já existentes na sociedade civil pudessem se tornar Pontos de Cultura e participar de chamada pública para receber apoio financeiro. Assim, rodas de samba, bandas de música, saraus, grupos indígenas, quilombolas, por exemplo, puderam apresentar projetos através de pessoas jurídicas de natureza cultural como associações, sindicatos, escolas comunitárias e suas associações de pais e mestres, cooperativas, organizações sociais (OS), por exemplo.

Esta política revolucionou o mapa cultural do país: em 2015 havia cerca de quatro mil Pontos de Cultura espalhados nos 27 estados brasileiros, envolvendo, segundo o Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (IPEA), em torno de oito milhões de pessoas. De acordo com Lopes et al. (2014), no município do Rio, a Rede Carioca de Pontos de Cultura conta com 56 núcleos: 50 Pontos selecionados em 2013 e mais seis Pontões, selecionados em 2014. Além disso, houve inúmeras ações de intercâmbio que promoveram a circulação de produtos e do conhecimento desenvolvido.

Atrasos no repasse das verbas e dificuldades administrativas foram descritas pelo próprio Ministério da Cultura, estrutura então existente, no relatório enviado à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado (2015). Além disso, os maiores entraves talvez possam ser resumidos em dois descompassos:

1) a distância entre o Estado e os produtores. As exigências de um lado e o informalismo, do outro, vêm gerando o paradoxo de processos movidos contra os agentes culturais.

2) o desequilíbrio do aspecto econômico em relação às dimensões simbólica e cidadã. As dificuldades de sustentabilidade socioeconômica de muitos Pontos de Cultura são associadas por Vilutis (2011) ao fluxo comercial e à restrita capacitação técnica, além dos desencontros quanto à concepção política entre setores do próprio governo, como aponta a pesquisadora.

Por fim, apesar de inscrito em lei, as turbulências que sacodem o país desde 2016 e a crise financeira em vários estados não permitem assegurar a continuidade do programa.

### *3.2.2 Favela Criativa*

Criado em 2013 como resultado de uma parceria entre a Secretaria Estadual de Cultura do Rio de Janeiro e o Rio + Social - programa complementar à política das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) -, o Favela Criativa visava a formação artística e cultural dos jovens moradores das comunidades. As diretrizes compreendiam a capacitação de gestores e empreendedores, a criação de redes, a formação de agentes culturais e explicitavam a contribuição para o processo de pacificação, gerando questionamentos como o de Ferreira de Souza (2015) quanto à utilização político-ideológica da cultura para apaziguamento dos conflitos sociais.

Um aspecto valioso a ser destacado no programa é seu foco na juventude, com o edital de Microprojetos e o Curso de Formação de Jovens Agentes de Cultura. Entre as inovações e resultados positivos, devemos citar: o Guia Cultural de Favelas, elaborado pelo Observatório de Favelas; a mostra Circuito Favela Criativa e a Feira Favela Criativa.

Uma crítica frequente refere-se à limitação da abrangência, restrita a alguns territórios do município do Rio de Janeiro. Em 2016 o programa foi ampliado para atingir, em 2017, outros municípios. Porém, com a decadência do projeto das UPPs e a crise financeira do estado do Rio, o programa não se manteve.

### *3.2.3 Ações Locais*

A proposta da Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro nasceu em 2014 como um aprimoramento da experiência com os Pontos de Cultura. Tendo como objetivos a desburocratização e a democratização, dispensou-se a minuciosa prestação de contas financeira, exigiu-se apenas relatórios de execução e pessoas físicas foram aceitas como proponentes. Um outro aspecto chave foi a territorialização ou descentralização territorial, concretizada por meio do estabelecimento de cotas para as regiões reconhecidamente com menor acesso aos bens, equipamentos e financiamento cultural.

O edital destinou-se a premiar “práticas, atividades e projetos” que já vinham sendo realizados há pelo menos um ano em comunidades, voltados prioritariamente para pessoas em situação de vulnerabilidade. Aprofundando a experiência anterior com os Pontos de Cultura na cidade, este processo trouxe para a gestão pública várias inovações, entre as quais vale destacar: a aceitação de proponentes como representantes de um coletivo; a linguagem utilizada; a aceitação de depoimentos em vídeo e formulários impressos; a figura dos articuladores nas localidades; a utilização de novos recursos para a divulgação e preenchimento dos formulários; a etapa de escuta, um diálogo entre agentes e curadores aberto ao público.

Os resultados foram surpreendentes: inscreveram-se cerca de 850 projetos, o que permitiu um conhecimento mais preciso da realidade cultural da cidade.

As maiores dificuldades residiram no terreno jurídico, pois a documentação exigida era trabalhosa e a legislação vigente não atendia às especificidades da área. (BARON, 2015)

Uma necessidade não contemplada por esse edital se refere ao isolamento dos projetos, isto é, à falta de propostas voltadas para estimular o intercâmbio entre os grupos e entre estes e a sociedade. Outra questão que marca negativamente as políticas culturais no Brasil diz respeito à continuidade: em 2015 houve uma segunda edição, em 2016 ficou restrita a apresentações durante as Olimpíadas e depois, com a mudança de governo, a proposta foi descontinuada.



## 4 | ESTUDO DE CASO: A BATALHA DOS BARBEIROS

### 4.1 Os Encontros / Consultoria

Através da Subsecretaria de Cidadania e Diversidade Cultural, a Prefeitura do Rio estabeleceu em 2015 um processo para acompanhamento e orientação dos vencedores e suplentes do edital de Ações Locais. Os 100 projetos foram distribuídos entre 5 consultoras e atendidos em 3 locais distintos, ao longo de 2 encontros com duração aproximada de 3 horas.

Coube-nos, assim, atender a “Batalha dos Barbeiros”, projeto oriundo do bairro de Campo Grande, na sede do Espaço Ser Cidadão, em Santa Cruz.

No dia 19 de agosto de 2015 a responsável, Érica Nunes, chegou acompanhada de um jovem integrante da equipe. Inicialmente insegura e muito desconfiada, mas ao mesmo tempo aberta à possibilidade de aprender algo mais, ela aos poucos foi se desarmando. A primeira etapa do roteiro de nossa consultoria propunha um Mapa da Empatia, com o qual se busca justamente uma interação real, a escuta sensível para um diálogo construtivo sem julgamentos.

A “madrinha”, como é chamada por muitos, contou a origem do projeto e o modo como vem acontecendo, com muito sucesso e inclusive repercussão na mídia. Ela anteriormente produzira batalhas do passinho e, por ser cabeleireira, sabia do interesse e da enorme quantidade de barbeiros que há nas comunidades. Resolveu então criar a “Batalha dos Barbeiros”: um evento em praça pública, com algumas cadeiras, competidores inscritos anteriormente (barbeiros), voluntários para os cortes e jurados reconhecidos pela comunidade. A disputa é entremeada por shows, apresentações de passinho e o corte gratuito de cabelos.

Perguntada sobre como se dá a competição, ela explicou que há 3 categorias: “corte e disfarce”, “barba *express*” e “desenho”. Na explicação sobre a primeira categoria tivemos dificuldade de comunicação e, em alguns momentos, ela pediu ajuda ao colega. “É o corte do Jaca”. Como a incompreensão permanecia - jaca é uma fruta... - demoramos algum tempo até chegar a um entendimento: “Jaca” é apelido de um barbeiro, já falecido, que morava no bairro do Jacaré e que, de acordo com a Érica, teria inventado a modalidade do corte gradual, ou “em *dégradé*”, muito valorizada e difundida hoje nas comunidades.

Na categoria “barba *express*” os concorrentes devem fazer a barba do voluntário o mais rápido possível, em até um minuto. Já na categoria “desenho”, a pessoa que se oferece como “cobaia” leva uma figura que deseja ter esculpida em seu cabelo. Pode ser um quadro famoso, a foto de uma celebridade, uma figura abstrata ou palavras. Pode estar em papel, foto ou no próprio celular. O voluntário sustenta a imagem para que o concorrente possa copiá-la, usando gilete de modo a adaptá-la às condições do novo suporte.

A “Batalha dos Barbeiros” começou no ano de 2013 e os eventos têm sido realizados de 4 em 4 meses, reunindo a cada vez cerca de duas mil pessoas. O apoio da Prefeitura

do Rio possibilitou em 2016 a realização de três eventos em estações do metrô, nos quais participaram cerca de 800 pessoas em cada um.

Perguntada sobre a premiação, a agente afirmou que os vencedores ganham troféus de participação e, às vezes, prêmios. Estes são geralmente produtos para corte, higiene e beleza dos cabelos, dados como apoio por comerciantes locais, na maioria associados ao universo dos cabeleireiros ou dos fabricantes, com os quais ela tem contato por ser profissional da área.

Todas as pessoas envolvidas trabalham gratuitamente para que o evento aconteça, mas há dificuldades relativas ao pagamento da infraestrutura. Também faltam pessoas na equipe, o que leva a uma sobrecarga. Érica considera que o projeto ajuda a divulgar a cultura dos barbeiros e que muitos jovens se animam a seguir a profissão, deixando de lado caminhos mais perigosos. Por isso ela fala do Camarote do Corte - ou Camarote dos Barbeiros -, uma associação informal criada no *facebook* com o objetivo de estimular trocas, reduzir ou eliminar a concorrência entre os barbeiros, substituindo-a por colaboração e solidariedade, e que hoje tem cerca de trinta mil seguidores. A agente também se anima e fala sobre a escola, que oferece oficinas e um curso de aperfeiçoamento, mas ainda sem documentação oficial. “É muito importante”, diz ela, “porque cada comunidade tem cerca de 50 barbeiros e esse curso cria novas oportunidades de emprego e renda”. Outra meta é conquistar o reconhecimento e a inclusão do chamado “corte do Jaca” no âmbito do patrimônio imaterial carioca.

Ainda nesse primeiro encontro fizemos um Mapa Mental para colocar conceitos e planos no papel. Rapidamente ela assumiu, pois as ideias principais já estavam bem claras: o Curso de Formação (Escola de Barbeiros), o Clube (República, para profissionais), a produtora, os eventos. Fomos acrescentando as parcerias e as assessorias de imprensa e *marketing*, ficando ela com a tarefa de fazer o detalhamento e eventuais correções para a sessão seguinte.

A conversa depois se voltou para as necessidades e dificuldades financeiras, o que trouxe à tona a pergunta sobre sua própria sobrevivência pessoal. Abriu-se então um momento de maior emotividade, uma vez que ela já foi moradora de rua, tendo vivenciado privações e cenas de grande violência por parte da polícia. Foi possível escutar e chorar junto, perceber a força e a capacidade de transformação que a faz hoje poder receber em casa cerca de 70 hóspedes, barbeiros de todo o país que vieram participar de um evento organizado por ela.

A emoção parece criar pontes que facilitam o acesso a “esse mundo estranho no qual desejamos penetrar” (OLIVEIRA, 2000, p. 23). A partir daí o relacionamento perdeu qualquer vestígio de poder que pudesse ainda guardar e, seguindo Oliveira (2000), tornou-se de fato uma interlocução, um encontro intercultural que foi finalizado com um abraço.

No segundo atendimento, duas semanas depois, Érica faltou. Por telefone a voz sonolenta avisa: “Estou morta com farofa”. A continuidade da consultoria foi remarcada,

mas antes do dia marcado tivemos um encontro casual, na estação do metrô da Carioca, onde ela e sua equipe realizavam um dos três eventos apoiados pela Prefeitura. Foi uma oportunidade ímpar para presenciar a Batalha, paralelamente aos embates de bondes do passinho, embora o local fosse fora do contexto comunitário. Nos abraçamos, ela pediu desculpas pela falta.

No dia 04 de setembro realizamos o segundo encontro. Érica trouxe o mapa com o detalhamento solicitado e então relembremos algumas ideias sobre parcerias. Informou que já estava acertando uma produtora para integrar a equipe. Foi feita a proposta de que organizasse as ações no tempo, identificando respectivamente com as letras C, M e L, as de curto, médio e longo prazo. Após essa etapa, ela montou o Plano de Ações com a ordenação cronológica.

Tivemos um novo encontro no dia 26 de outubro de 2016, com a ação já finalizada no que se referia ao edital. Além da avaliação dos resultados, esse momento propiciou o contato com um importante espaço de atuação – o salão, que é também sua casa -, e com a região de Campo Grande.

## 4.2 Aproximações

O fato de lidar com a aparência dos jovens remete o projeto a questões como identidade e autoestima. Na tentativa de apreensão do que poderia representar para a comunidade em que se originou, de modo a podermos vislumbrar os impactos da política cultural em questão, nos debruçamos sobre o estudo da arte no corpo e do papel do cabelo na construção da identidade.

No filme colombiano *La Playa* (2012), dirigido por Juan Andrés Arango Garcia, o jovem protagonista encontra um caminho através dos desenhos que cria para os cabelos, semelhantes aos da categoria “desenho” da Batalha. Se, por um lado, não é de se estranhar que no mundo globalizado a tônica seja uma tendência à hibridação de culturas e à homogeneização de hábitos e costumes, por outro, sabemos que nem tudo é replicado, é preciso uma ressonância que faça sentido. Como expressa um crítico de cinema, é instigante o fato de que, em ambos os casos, esse tipo de expressão atraia igualmente o mesmo perfil: jovens negros de periferias pobres:

É curiosa a escolha pela atividade de cabelereiro, porém algo mais voltando ao design do que a um mero ato prático. Em um subúrbio tomado por rapazes afrodescendentes, o que os diferencia não é o tamanho do topete ou o comprimento na nuca, e sim os desenhos que podem ser vislumbrados através de um dedicado trabalho de máquinas de raspar e giletes. A arte é carregada na cabeça e exposta a todos, ainda que por poucos dias, deixando à mostra aspirações que não alcançam suas difíceis realidades. (MILANI, 2014).

Realmente, há muita coisa em jogo. Em primeiro lugar, é de longa data o uso do corpo como espaço de representação social e veículo de mensagens, sendo a tatuagem

uma das mais antigas. A cabeça, que carrega o centro pensante, é ponto privilegiado por indicar fisicamente a altura máxima de cada um. É ela que sustenta véus, coroas, chapéus, sinalizando *status* e estados. E é lá que estão os cabelos, também lugar de expressão nas diferentes culturas. Figueiredo (2002) cita como exemplos a contestação simbolizada pelos cabelos *punk* e a diferenciação de grupos religiosos e políticos na Coreia de acordo com os penteados.

Em segundo lugar, o corpo e o cabelo, na maior parte dos casos, apresentam características que indicam o pertencimento a uma etnia. De acordo com Gomes (2002, p. 2), “[...] o cabelo crespo e o corpo negro podem ser considerados expressões e suportes simbólicos da identidade negra no Brasil. [...]”. Ocorre que o cabelo crespo é um dos principais focos do preconceito, a característica dos negros que mais incomoda os brancos e, segundo o estudo de Figueiredo (2002), o que as mulheres negras mais gostariam de mudar em seu próprio corpo.

De fato, sucessivas técnicas foram utilizadas ao longo do tempo no esforço de tornar longo e liso, o cabelo crespo. No entanto, desde os anos 70 ativistas conquistaram maior espaço de afirmação, construindo uma nova estética na qual o cabelo tem destaque positivo. Considerando que vivemos em situação de racismo ambíguo, “o tratamento dado ao cabelo pode ser considerado uma das maneiras de expressar essa tensão”. (GOMES, 2002, p. 3).

Por outro lado, ainda que efêmero, o trato no cabelo pode ser pensado como uma modificação corporal no sentido de que o intuito seria diferenciar o indivíduo em relação aos outros.

A partir dessa ótica, os jovens que aderem à modalidade “desenho” na Batalha dos Barbeiros parecem canalizar ousadia e criatividade a um processo dinâmico e afirmativo de construção identitária. Como o cabelo cresce, após uma semana o desenho não se sustenta muito mais, o que libera o jovem para novo corte, para repetir ou exibir outra mensagem. O processo é integrador por conectar a pessoa com suas raízes de forma positiva, permitindo uma projeção social por meio artístico a partir de escolhas individuais. Na entrevista com a agente soubemos que esta modalidade permanece na competição, mas seu uso cotidiano decaiu, perdendo para cortes mais comportados ou sutis. Por ocasião do último encontro, em 2016, o uso cotidiano do desenho no cabelo já era uma prática apenas entre as crianças, os jovens buscando algo próximo do corte europeu ou um *design* considerado mais sofisticado. A que se deveria esta mudança?

As modalidades “corte e disfarce” e “barba *express*” nos levam a noções de higiene e, simultaneamente, de praticidade, agilidade necessária para pessoas que dispõem de pouco tempo para cuidados diários com o corpo. Paralelamente, como o corte em questão traz, em sua parte mais baixa, na nuca e em torno das orelhas, uma estética ascética, seria possível pensarmos em ideias de disciplina e sublimação. São conceitos ligados, por exemplo, às forças armadas, aos monges ou aos prisioneiros. Notamos que a disciplina do

corpo se manifesta, aqui, de forma quase oposta à livre expressão presente nos desenhos. Seria a modalidade “corte e disfarce” o caminho para a adaptação visual do jovem às exigências do mercado de trabalho? Ainda: nesse tipo de corte concentra-se um volume maior na parte mais alta, como se estivesse equilibrado, com a mesma dimensão da cabeça. Uma extensão da altura da pessoa? Uma coroa?

Sem a pretensão de respostas, não se pode deixar de pensar que os comportamentos estão inseridos em uma luta simbólica, ou seja, que as escolhas e preferências relativas aos cortes de cabelo também falam do embate travado pelos diferentes grupos sociais. Segundo França e Barros do Prado (2010, p. 5), “gostos e hábitos culturais não são apenas percepções socialmente diferenciadas, mas fazem parte de valores dentro de um jogo de poder”.

Assim é que a “Batalha dos Barbeiros” remete a essa outra batalha, já que, tanto nos cortes como nos eventos, notam-se as características da produção periférica antes citadas.

O projeto também se insere no quadro levantado por Gomes (2002) quanto à associação do dono do salão étnico com atividades comunitárias de dimensões políticas:

[...] ao se apregoarem como divulgadores de uma autoimagem positiva do negro em uma sociedade racista, os salões se colocam no cerne de uma luta política e ideológica. A questão racial, em uma sociedade racista, sempre será política e ideológica, quer queiramos ou não, pois se contrapor ao racismo é se contrapor a práticas, posturas e ideologias. (GOMES, 2002, p. 12).

Ao trazer o salão de beleza para a praça pública, a Batalha ocupa a arena com a afirmação de uma estética, socializa escolhas, mensagens e transformações do corpo. E é pela brincadeira coletiva, transformando prática profissional em jogo/competição, que abre caminho para a sobrevivência, atrai novos barbeiros e estreita laços comunitários.

### 4.3 Impactos

Da entrevista com a agente extraímos os impactos gerados pela premiação conferida ao projeto:

- geração de emprego e renda - possibilidade de pagar a equipe que já trabalhava de graça e incorporação de novos profissionais;
- ocupação de novos espaços / visibilidade – a saída para fora da comunidade gerou visibilidade, conquista de patrocínio e a reforma do salão por um programa de TV;
- crescimento – o apoio financeiro contribuiu para a ampliação: *workshops* pelo Brasil, duas escolas e o Clube, onde se reúnem os profissionais para intercâmbios;
- planejamento - a consultoria oferecida pela Prefeitura contribuiu para o aprendizado nessa área, viabilizando em menos de dois anos o previsto para cinco.

Para a comunidade, o prêmio é motivo de orgulho, denota reconhecimento da proposta em uma esfera mais alta, amplia a adesão por parte dos moradores e das instituições. Muitos jovens se interessam pelo projeto pois a profissão de barbeiro é um caminho viável e rentável que exige baixo investimento inicial, pode ser exercida em salões e em atendimentos a domicílio, e agrega também um viés artístico. Por outro lado, o trabalho comunitário realizado junto aos asilos, centros de recuperação e escolas, com oficinas ou cortes de cabelo gratuitos, tem implicação direta na autoestima da população.

Na entrevista concedida em outubro de 2016, Érica Nunes confirma espontaneamente as palavras de Gomes (2002) relativas ao papel político e ideológico dos salões: “As barbearias hoje nas comunidades viraram ‘point’ onde a gente se reúne, os jovens, um ponto de encontro.” Neste movimento, educação, capacitação profissional e criação artística se entrelaçam e, para além de qualquer fronteira, contribuem sutilmente para transformações quanto ao lugar dos distintos atores sociais:

Acabamos, é, hoje eu falo com o maior orgulho, que hoje na favela não é mais o traficante que é o cara, né? Os meninos do passinho, os barbeiros, que estão sempre na moda, né? [...]. Antes a menininha só tinha olhos para armas do traficante. Hoje não, ela quer aquele menino que dança passinho, que tá sempre inovando, do barbeiro que está cheio do dinheiro, trabalhando, sem precisar estar traficando.

Se há idealização nesse pensar ou traços de um discurso formatado por uma visão de resgate que agrada a mídia e o poder constituído, não se pode negar que algo mudou.

## 5 | CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso e o levantamento das iniciativas citadas à luz da revisão bibliográfica permitem esboçar elementos para uma resposta à pergunta norteadora da pesquisa: Quais seriam as características ideais de um programa de fomento à produção cultural nas periferias? Os pontos que pudemos identificar são sugestões aqui elencadas sem distinção de prioridade:

- a. A capacidade de escuta dos gestores e responsáveis pela implementação do programa. Parcerias com instituições técnicas, acadêmicas, representativas dos vários setores e o diálogo com artistas e produtores das periferias.
- b. A desburocratização. Buscar caminhos na esfera jurídica para formas alternativas de controle e transparência que garantam a realização das atividades propostas.
- c. A descentralização territorial exige conhecer as diferenças de acesso cultural entre os territórios, a distribuição de equipamentos, o histórico dos grupos, sua participação e apoios recebidos, etc.

- d. O respeito à diversidade cultural. O reconhecimento dos distintos modos de organização, que não a hegemônica, e também a legitimação das mais variadas formas de expressão, e não apenas as tradicionais.
- e. A inovação na comunicação: criatividade e o uso de novos recursos, tanto no que se refere à linguagem quanto aos próprios mecanismos de divulgação e de inscrição.
- f. O estímulo ao fluxo de trocas. A articulação de redes para informação e cooperação, o intercâmbio em fóruns e seminários, a interação em eventos com a sociedade.
- g. Ações voltadas para a geração de emprego e renda, e todo o apoio necessário à sustentabilidade sócio econômica dos projetos.
- h. Atividades de formação e acompanhamento: oficinas, cursos, consultorias, no campo artístico e capacitação técnica em diversos temas, incluindo gestão e planejamento.
- i. A ocupação do espaço público. A recriação da cidadania - os espaços coletivos são arenas necessárias para a reconfiguração do social e para a reconstrução da vida política.
- j. Visibilidade: reconhecimento e legitimação devem servir para que os projetos cresçam e produzam transformações para além de sua origem.
- k. A atenção ao potencial jovem: a força propulsora das transformações é hoje principal vítima da violência, com poucas ofertas desafiadoras de interesse.
- l. O questionamento de problemas sociais, como o racismo, a violência doméstica, a prostituição. Pensar formas criativas de intervenção com especialistas, artistas, produtores e pessoas envolvidas.
- m. A continuidade das ações públicas é fundamental para o seu aprimoramento e consolidação, para a ampliação da escala, as parcerias, o planejamento.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, J. **A Cultura Produzida nos Territórios**. Palestra proferida no Oi Futuro do Flamengo, Rio de Janeiro - RJ, 22 set. 2015.

BARON, L.C. **Escrever a cidade: Diário político da presença**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 2015.

\_\_\_\_\_. **A territorialização das políticas públicas de cultura**. Revista Z Cultural. Disponível em <<http://revistazcultural.pacc.ufrj.br/a-territorializacao-das-politicas-publicas-de-cultura-no-rio-de-janeiro/>>, acesso em 15 set 2016.

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE – CE/ SENADO Federal. Relatório no. 22, de 2015, **Avaliação de Políticas Públicas sobre o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva**. Disponível em <file:///C:/Users/veronica/Downloads/ARQUIVO\_PORTAL\_CE\_821-Comissao-Permanente-CE-20160314.pdf>, acesso em 07 jan 2017

COSTA, E. **Cultura, território e ciberespaço**. Palestra proferida no Oi Futuro do Flamengo, Rio de Janeiro - RJ, 22 set. 2015.

\_\_\_\_\_, **Jangada Digital**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2011.

FERREIRA DE SOUZA, R. **Cultura, mercado e subalternidade: um estudo sobre a produção cultural e artística em favelas pacificadas no Rio de Janeiro**. Disponível em <http://www.academia.edu/20103437/Cultura\_mercado\_e\_subalternidade\_um\_estudo\_sobre\_a\_produ%C3%A7%C3%A3o\_cultural\_e\_art%C3%ADstica\_em\_favelas\_pacificadas\_no\_Rio\_de\_Janeiro>, acesso em 18 jul 2016.

FIGUEIREDO, A. **“Cabelo, cabeleira, cabeluda e descabelada”: Identidade, Consumo e Manipulação da Aparência entre os Negros Brasileiros**. Disponível em <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\_docman&task=doc\_view&gid=4475&Itemid=317>, acesso em 02 set 2016.

FRANÇA, V., BARROS DO PRADO, D. F. **Produções Culturais de Periferia: Legitimidade e Tensões**. Disponível em <http://compos.com.puc-rio.br/media/gt2\_denise\_figueiredo\_barros\_do\_prado\_vera\_franca.pdf>, acesso em 03 ago 2016.

GOMES, N. L. **Corpo e cabelo como símbolos da identidade negra**. Disponível em <http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wp-content/uploads/2012/10/Corpo-e-cabelo-como-s%C3%ADmbolos-da-identidade-negra.pdf>, acesso em 06 set 2016.

LOPES, G. et al. **A Implementação da rede carioca de pontos de Cultura: Um movimento de descentralização e de reconhecimento do território**. Anais do V Seminário Internacional de Políticas Culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014 Disponível em <culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/.../Guilherme-Lopes-et-alli.pdf >, acesso em 05 jan 2017.

OLIVEIRA, R. **O trabalho do antropólogo**. São Paulo: UNESP, 2000. Disponível em <file:///C:/Users/veronica/Downloads/OLIVEIRA,%20Roberto%20Cardoso%20de.%20O%20trabalho%20do%20antropologo%20[livro%20completo].pdf>, acesso em 17 agosto 2016.

MILANI, R. **La Playa**. In: Papo de Cinema. Publicado em 2014. Disponível em <http://www.papodecinema.com.br/filmes/la-playa>, acesso em 02 set 2016.

PONTE, E. **Por uma cultura pública: organizações sociais, Oscips e a gestão pública não estatal na área da cultura**. São Paulo: Itaú Cultural: Iluminuras, 2012. 208 p.

ROCHA, L. M. (2016). Prefácio. In DANTAS, A., MELLO, M. S. & PASSOS, P. [Orgs.]. **Política cultural com as periferias: Práticas e Indagações de uma Problemática contemporânea**. SP: Storbem, 2013. p.2.

ROUANET, S. P. **As razões do Iluminismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.



SAHLINS, M. **Ilhas de história**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1990. Disponível em <<https://identidadesculturas.files.wordpress.com/2011/05/ilhas-de-histoc81ria-marshall-sahlins.pdf>>, acesso em 17 ago 2016.

SEPTIMA FILMS, BURNING BLUE, CINÉ-SUD PROMOTION. **La Playa**. Disponível em <<http://www.papodecinema.com.br/filmes/la-playa>>, acesso em 02 set 2016.

VELHO, G. **Individualismo e cultura**: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

VICH, V. **Desculturarizar la cultura: La gestión cultural como forma de acción política**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

VILUTIS, L. **Pontos de cultura e economia solidária: aproximações e possibilidades**. Disponível em <[http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas\\_Culturais/II\\_Seminario\\_Internacional/FCRB\\_LuanaVilutis\\_Pontos\\_de\\_cultura\\_e\\_economia\\_solidaria.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_LuanaVilutis_Pontos_de_cultura_e_economia_solidaria.pdf)>, acesso em 18 jul 2016.

## REFERÊNCIAS AUDIOVISUAIS

LA PLAYA. (La Playa D.C.). Direção Juan Andrés Arango Garcia. Septima Films, Burning Blue, Ciné-Sud Promotion. Tucuman Distribuidora Filmes. 2012. Disponível em <<https://youtu.be/9K8w1vo9X9I>>, acesso em 03 jul. 2020.

# CAPÍTULO 14

## A CONTRIBUIÇÃO DA EMBRAPA AMAZÔNIA OCIDENTAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

*Data de aceite: 01/10/2020*

*Data de submissão: 28/08/2020*

**Joanne Régis Costa**

Embrapa Amazônia Ocidental  
Manaus-AM

CV: <http://lattes.cnpq.br/3474223741879939>

**RESUMO:** As Políticas Públicas são importantes instrumentos de implementação de justiça social e garantias fundamentais de direito social. O objetivo deste trabalho é apresentar ações da Embrapa, especialmente da Unidade Embrapa Amazônia Ocidental (Manaus-AM), em apoio à formulação e à implementação de Políticas Públicas. Os dados utilizados nesta pesquisa são primários e secundários, coletados a partir de pesquisa documental e bibliográfica. As atividades da Embrapa são desenvolvidas por meio de pesquisas, notas técnicas, produtos, processos, serviços, metodologias, sistemas e práticas agropecuárias, participações em audiências públicas e em fóruns de discussão, integrando diversos atores e suas competências e conhecimentos, contribuindo, assim, com a formulação e implementação de políticas públicas. A Unidade Embrapa Amazônia Ocidental direciona esforços para amplificar a entrega de valor para a sociedade amazônica visando contribuir para a qualidade de vida em uma região com fortes restrições ambientais. Visualiza-se a importância do investimento em Ciência e Tecnologia para que o Brasil tenha um

setor agropecuário sustentável.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sustentabilidade, Direitos sociais, Ciência e Tecnologia, Amazônia.

### EMBRAPA WESTERN AMAZON'S CONTRIBUTION TO PUBLIC POLICIES

**ABSTRACT:** Public Policies are important instruments for implementing social justice and fundamental guarantees of social law. The objective of this paper is to present actions by Embrapa, especially by the Embrapa Amazônia Western Unit (Manaus-AM), in support of the formulation and implementation of Public Policies. The data used in this research are primary and secondary, collected from documentary and bibliographic research. Embrapa's activities are developed through research, technical notes, products, processes, services, methodologies, agricultural systems and practices, participation in public hearings and in discussion forums, integrating diverse actors and their skills and knowledge, thus contributing to with the formulation and implementation of public policies. The Embrapa Western Amazon Unit directs efforts to amplify the delivery of value to Amazonian society in order to contribute to the quality of life in a region with strong environmental restrictions. The importance of investing in Science and Technology is visualized so that the Brazil has a sustainable agricultural sector.

**KEYWORDS:** Sustainability, Social Rights, Science and Technology, Amazon.

## 1 | INTRODUÇÃO

O estudo 'Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira' do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015), apontou que cerca de 50 milhões de brasileiros, o que corresponde a 25,4% da população, vivem na linha de pobreza e têm renda equivalente a R\$ 387,07 ou US\$ 5,5 por dia. O estudo indica, ainda, que o maior índice de pobreza é da região Nordeste (43,5%) e o menor é da região Sul (12,3%). Os estados do Maranhão (52,4%), Amazonas (49,2%) e Alagoas (47,4%) possuem os maiores percentuais da população pobre brasileira.

A pobreza fragiliza indivíduos, famílias e comunidades e aumenta os impactos ambientais negativos. Para superá-la são necessárias Políticas Públicas multissetoriais como a universalização do acesso aos serviços de saúde, o acesso à educação integral, o estímulo à criação de organizações de economia solidária, grupos comunitários de produção agrícola, fundos solidários e o desenvolvimento de tecnologias sociais (Wandelli *et al.*, 2018).

As Políticas Públicas consistem em iniciativas dos governos (federal, estaduais ou municipais) para suprir uma demanda, uma necessidade da sociedade que supostamente se identifica e se elege previamente à ação estatal (Meneguim e Freitas, 2013). Logo, as Políticas Públicas são importantes instrumentos de implementação de justiça social, unidade de garantia da efetividade da norma constitucional ou infraconstitucional, de direitos e garantias fundamentais de direito social. A justiça social exige muito mais que a afirmação formal em documentos jurídicos ou políticos, uma política pública que a desenvolva (Gorczewski e Mayer, 2015).

Diante desse cenário, a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) nasceu da necessidade de viabilização de soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira.

A criação da Embrapa, em 1973 e vinculada ao MAPA, foi um instrumento de Política Pública para a modernização da agricultura que contribuiu para o desenvolvimento de pesquisas e inovações que tornaram a agricultura brasileira em grande produtora e exportadora de alimentos, fibras e energia. Na lei que criou a Embrapa (5.851, de 7 de dezembro de 1972), o artigo 2 define como finalidades da empresa: I – promover, estimular, coordenar e executar atividades de pesquisa, com o objetivo de produzir conhecimentos e tecnologia para o desenvolvimento agrícola do País; e II – dar apoio técnico e administrativo a órgãos do Poder Executivo, com atribuições de formulação, orientação e coordenação das políticas de ciência e tecnologia no setor agrícola (Bolfe *et al.*, 2016).

Neste trabalho, são apresentadas ações da Embrapa, com ênfase na Unidade Descentralizada Embrapa Amazônia Ocidental (Manaus-AM), em apoio à formulação e à implementação de Políticas Públicas, demonstrando que Ciência e Tecnologia tem um papel fundamental para mudanças, para o desenvolvimento de Políticas Públicas, especialmente aquelas relacionadas à agricultura.

## 2 | METODOLOGIA

Os dados utilizados nesta pesquisa são primários e secundários, coletados a partir de pesquisa documental e bibliográfica, em sites da Embrapa, dos governos federal e estadual, artigos científicos, documentos técnicos, relatórios, entre outros.

A pesquisa documental pode ser considerada um meio, um caminho, uma metodologia que ajudará entender a realidade material. Os documentos podem “[...] ser o ponto de partida da pesquisa[...]” para conhecer a realidade. Nesse sentido, “a análise documental oferece[para a pesquisa em política educacional] dados necessários para a pesquisa, a partir de documentos—registros estatísticos, diários, atas, biografias jornais, revistas, entre outros”, fazendo-se assim, o “[...] resgate histórico e a contextualização das políticas públicas do presente com as transformações que ocorrem ao longo da história” (Rodriguez, 2004).

A pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições de diversos autores sobre determinado assunto”, já a pesquisa documental Gil afirma que “[...] vale-se de matérias que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos de pesquisa” (Gil, 2002). Os dados foram interpretados e o conteúdo foi averiguado conforme os objetivos da pesquisa.

## 3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 3.1 A agenda da Embrapa

A Embrapa é composta por 43 unidades centrais e descentralizadas (<https://www.embrapa.br/embrapa-no-brasil>) e uma agenda voltada para a busca de novos conhecimentos, os quais são apresentados na forma de produtos, processos, serviços, metodologias, sistemas e práticas agropecuárias. Busca gerar soluções tecnológicas para o setor agropecuário, informações e conhecimentos técnico-científicos que contribuam com a formulação e implementação de Políticas Públicas. Nesse âmbito, a Empresa atua em dois eixos: (i) viabilizar tecnologias para contribuir com a implementação de Políticas Públicas e (ii) subsidiar com dados técnico-científicos a formulação de Políticas Públicas. O objetivo é fornecer conhecimentos científicos para a tomada de decisão dos governos em benefício da sociedade. As atividades são desenvolvidas por meio de pesquisas, notas técnicas, audiências públicas e participações em fóruns de discussão, integrando diversos atores e suas competências e conhecimentos, contribuindo, assim, com a formulação de políticas públicas (Embrapa, 2019).

O documento ‘Diagnóstico de Políticas Públicas formuladas com a participação da Embrapa’ apresentou resultados do Balanço Social de 2014 e de 2015, revelando que a Empresa contribuiu para a formulação de 104 Políticas Públicas (Ávila *et al.*, 2017).

Em colaboração com servidores dos ministérios, a Embrapa vem acompanhando e gerenciando posições institucionais sobre a gestão de recursos naturais e mudanças climáticas em convenções, acordos, protocolos, tratados, comissões e fóruns mundiais. E também tem participado de decisões vinculadas a políticas nacionais e globais, oferecendo, para tanto, suporte técnico e científico. Nesses eventos internacionais, vem oferecendo apoio às delegações brasileiras. A par disso, tem dado suporte a parlamentares e comissões especiais na discussão de novas leis sobre aqueles temas no Congresso Nacional (Arzabe, 2018).

O documento 'Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2019' (Embrapa, 2019) destaca algumas ações:

1. Apoio aos projetos estratégicos do MAPA 2019-2022:

Programa Agronordeste - objetivo de apoiar a organização das cadeias agropecuárias de relevância atual ou potencial na região Nordeste e a ampliação e diversificação dos canais de comercialização, atuando com pertinência social, ambiental e econômica e buscando aumentar a eficiência produtiva e o benefício social;

Observatório da Agropecuária Brasileira;

Pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura brasileira e

Gestão Integrada de Riscos Agropecuários.

2. Audiências Públicas – Participação de pesquisadores e analistas da Embrapa em 24 audiências públicas promovidas pelo Congresso Nacional, aumento de 14% em relação a 2018 e foram produzidas 36 notas técnicas para contribuir com assuntos em discussão no Legislativo, aumento de 71% em relação a 2018. Foi implementado, também, no início de 2019, um Plano de Relacionamento da Embrapa com os parlamentares, que contou com a promoção de eventos e a divulgação de publicações voltadas a esse público.

3. Participação em Fóruns e Convenções Internacionais – A Embrapa atuou junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD), Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Esse trabalho consiste no apoio técnico-científico sobre temas específicos com os quais a Embrapa contribui para a negociação de normativas, regulamentações e compromissos internacionais do Brasil relacionados ao setor agrícola que também possui rebatimento doméstico – na forma de políticas públicas.

Subsídios à formulação de Políticas Públicas constituem uma significativa parte da produção da pesquisa pública, baseada em informações e conhecimentos que não se materializam, necessariamente, em insumos e produtos, visíveis e facilmente mensuráveis. São inúmeros os exemplos da relevância da produção de conhecimentos para formulação e aprimoramento de políticas e estímulos: a formulação do Código Florestal, que incorporou grande acervo de conhecimentos de pesquisa realizada pela Embrapa e pelas universidades

brasileiras; estudos sobre pobreza rural, que servem para orientar a extensão rural e as Políticas Públicas; o zoneamento de risco climático, que visa racionalizar a exploração agrícola no território nacional; estudos sobre novos espaçamentos e manejos, novos conhecimentos sobre solos e clima e escolha otimizada de insumos e orientação para uso. Todos esses são conhecimentos fundamentais para a evolução e o aprimoramento contínuo dos sistemas produtivos. São, em síntese, conhecimentos indispensáveis para quem faz agricultura (Embrapa, 2016).

Atividades especialmente relacionadas à agricultura familiar disponibilizam tecnologias de sistemas agroalimentares, valoração de produtos vegetais oriundos da agrobiodiversidade, tecnologias para diminuição dos custos de produção de alimentos, bem como pesquisas e apoio a economias sociais e solidárias (Wandelli *et al.*, 2018).

Em 2019, o Lucro Social da Embrapa foi de R\$ 46,49 bilhões. Tal valor corresponde à avaliação de impactos econômicos de uma amostra de 160 soluções tecnológicas e cerca de 220 cultivares incluídas no Balanço Social, além dos demais ganhos sociais. Relacionando o Lucro Social com a Receita Operacional Líquida da Empresa é possível afirmar que, em 2019, cada real investido na Embrapa resultou em R\$ 12,29 para a sociedade brasileira. A adoção desta amostra de tecnologias pelo setor produtivo foi também responsável pela geração de mais de 46 mil empregos ao longo das cadeias produtivas nas quais estão inseridas tais tecnologias. Os resultados estão disponibilizados no Balanço Social de 2019 (<https://www.embrapa.br/balanco-social>), o que evidencia que os investimentos feitos em pesquisa agropecuária têm alcançados resultados positivos (Embrapa, 2019).

### **3.2 Embrapa Amazônia Ocidental**

Em uma região estratégica para o País, a Unidade Descentralizada Embrapa Amazônia Ocidental (Manaus-AM) tem desenvolvido tecnologias e práticas sustentáveis em aquicultura, culturas alimentares e agroindustriais, plantas medicinais e condimentares, olericultura, silvicultura e manejo florestal, sistemas agroflorestais, sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta e fruticultura, visando a inovação, cadeias produtivas eficientes e conhecimentos para o embasamento de Políticas Públicas.

Mais especificamente, os projetos desenvolvidos pela referida Unidade nos últimos anos abordam temas como: Melhoramento genético de culturas nativas, como o guaranazeiro e o cupuaçuzeiro, Análises de crescimento e marcha de absorção de nutrientes de espécies medicinais amazônicas, Fixação biológica de nitrogênio em feijão-caupi e milho cultivados em sistema de plantio direto, Biofertilização em cultivo solteiro e consorciado de hortaliças sob manejo orgânico em condições de terra firme no estado do Amazonas, Produção de grãos em sistema de plantio direto no Amazonas, Estudos sobre solos, Desenvolvimento de protocolos para o controle de doenças parasitárias e bacterianas em tambaqui (*Colossoma macropomum*) com emprego de produtos naturais, Estratégias de manejo de plantas daninhas, Rede de pesquisa de compostos químicos

vegetais para o controle de malária a partir da etnofarmacologia nos estados do Amazonas e Acre, Cultura da bananeira, Novas tecnologias para a dinamização da produção da borracha no Amazonas, Arranjos de sistemas agroflorestais (SAFs) e de Integração Lavoura Pecuária-Floresta (ILPF) em propriedades de agricultores, Avaliação do estoque de carbono e da biodiversidade em floresta manejada comercialmente no Amazonas, Pesquisa e transferência de tecnologias para o desenvolvimento da produção de hortaliças, banana e melancia como alternativa para agricultores familiares do estado do Amazonas na diversificação e agregação de valor na cadeia produtiva, Desenvolvimento da citricultura e implantação do modelo de produção integrada no estado do Amazonas, Estratégia de multiplicação rápida de variedades superiores de mandioca (*Manihot esculenta* Crantz) para o aumento da produção de farinha e fécula no Estado do Amazonas, Manejo da paisagem agrícola em comunidades da zona rural de Manaus, AM, Piscicultura comunitária em sistema misto de produção voltado para realidade dos habitantes de várzea, Gestão ambiental de pequenas propriedades agrícolas, entre outros temas.

O Pró-rural é um Programa de Estado para disseminação e incorporação de novas tecnologias de produção rural sustentável no estado do Amazonas. Apoiado com bolsas e recursos financeiros diretos ações de Transferência de Tecnologia para o setor rural. A Embrapa Amazônia Ocidental coordenou quatro linhas temáticas no Programa Pró-Rural: Culturas Alimentares, Seringueira, Fruticultura e Pecuária Sustentável. Com as atividades dessas quatro linhas a Embrapa teve ações em 45 dos 62 municípios do Amazonas. As ações incluíram condução de Unidades Demonstrativas, dias-de-campo, cursos, entre outras, voltadas para capacitação de agentes de ATER e agricultores para o emprego das novas tecnologias.

Em 2005, foi criado o Conselho Estadual de Pesca e Aquicultura (CONEPA), um órgão colegiado de caráter consultivo, integrante da estrutura básica de Secretaria de Estado da Produção Rural do Governo do Estado do Amazonas. Tem por finalidade propor a formulação de políticas com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades da pesca e da aquicultura no Estado do Amazonas. A Embrapa Amazônia Ocidental faz parte do CONEPA desde sua criação, contribuindo para a formulação das políticas públicas voltadas para o setor de pesca e aquicultura do Amazonas.

O Plano de Agricultura de Baixo Carbono (ABC) é uma Política Pública estruturada em seis processos tecnológicos: Recuperação de Pastagens Degradadas; Integração Lavoura-Pecuária Floresta; Sistema Plantio Direto; Fixação Biológica de Nitrogênio; Florestas Plantadas e Tratamento de Dejetos de Animais. A Embrapa Amazônia Ocidental participou diretamente na elaboração desta política, em princípio, compondo o Grupo de Trabalho inicial para elaboração da proposta estadual, ofereceu pareceres sobre impactos ambientais causados pelo desmatamento e continua oferecendo suporte ao grupo por meio da participação em reuniões e pareceres técnicos.

O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) criado em 2003, está vinculado à Secretaria de Estado de Produção Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural Integrado (SEPROR). É um órgão colegiado estadual criado para propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável no Amazonas. Possui Conselheiros Natos (direito a voz e voto) representando 40 entidades (20 órgãos governamentais, sendo 8 Federais e 12 Estaduais e 20 organizações e entidades da sociedade civil), conta ainda com 37 conselheiros convidados (direto a voz) representantes do poder público e da sociedade civil. A Embrapa Amazônia Ocidental participa do CEDRS como Conselheiro Convidado, contribuindo nas discussões e elaboração de documentos de apoio para formulação e implementação de políticas públicas para o Desenvolvimento Rural Sustentável do estado do Amazonas.

A Unidade participa também do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas e da Comissão de Orgânicos do Estado do Amazonas.

A Comissão Estadual de Zoneamento Socioeconômico-Ecológico (CEZEE) é um marco para o estabelecimento de diretrizes para o Ordenamento Territorial do Estado do Amazonas, com vistas à preservação, levando em conta a produção no Estado. A Embrapa Amazônia Ocidental contribui com a CEZEE, dando subsídios técnicos para as discussões e definição de diretrizes do ordenamento territorial do Estado.

A Lei 12.805/2013 regulamenta, como Política Pública, o estímulo à adoção da tecnologia de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta como estratégia de aumento de produtividade e renda das atividades agropecuárias (empresarial ou familiar), redução de emissões de gases de efeito estufa com observância aos princípios de proteção ambiental e zoneamento ecológico-econômico do Brasil. A Embrapa Amazônia Ocidental participa na implementação da referida política com Unidades de Referência Tecnológica (URTs).

A Unidade está realizando a disseminação de tecnologias para a produção de café clonal no Amazonas, com novas cultivares clonais, mais produtivas, em substituição às lavouras implantadas por meio de sementes. Além disso, técnicas de manejo da lavoura contribuem para o aumento da produção de café do estado e a produtividade pode ser até três vezes maior, sem a necessidade de abertura de novas áreas. Os resultados incentivaram gestores públicos a criarem uma política pública estadual, estabelecendo o café como cultura prioritária para cinco municípios do estado do Amazonas, nos seguintes locais: sub-região do Madeira (Apuí); sub-região do Médio Amazonas (Silves e Itacoatiara), Sub-região do Purus (Vila Extrema/Lábrea) e Sub-região do Juruá (Envira).

Outro exemplo de contribuição para implementação de Políticas Públicas são as ações do projeto “Gestão ambiental de pequenas propriedades agrícolas” desenvolvido em um assentamento da reforma agrária (Assentamento Tarumã-Mirim), com uma APA sobreposta (APA Tarumã-Açu/Tarumã-Mirim), localizado na zona rural de Manaus-AM. Observou-se no local um cenário em que há a necessidade da melhor participação do



Estado, bem como da maior organização das famílias assentadas para alcançarem a realização de seus direitos, com maior acesso às Políticas Públicas. Foi possível verificar o pouco acesso às políticas públicas de infraestrutura, crédito, educação, saúde, conservação e preservação ambiental e produção agropecuária.

As lacunas representadas pela falta de acesso às Políticas Públicas evidenciam uma má gestão do assentamento, em uma visão ampla, assim como uma gestão inadequada em escala de propriedades agrícolas. O assentamento e entorno podem avançar no desenvolvimento a partir de cadeias produtivas de frutíferas nativas, potencial produtivo que está sendo construído atualmente.

A atuação da Embrapa na área visa a implementação de um novo modelo de produção agroflorestal amparado pelo Plano Amazônia Sustentável (PAS) que oferece estratégias de desenvolvimento com sustentabilidade, a fim de que haja uma conservação e preservação efetiva dos recursos naturais. O PAS é voltado para a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras com a geração de emprego e renda, compatível com o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação dos biomas, e visando a elevação do nível de vida da população. Em 2019, foram realizadas ações visando à segurança alimentar, à geração de renda, à recuperação de áreas alteradas e ao fortalecimento de competências. Foi aplicada metodologia desenvolvida pela Embrapa para que a família pudesse ter uma participação ativa, considerando seus interesses, planos e prioridades, as características da propriedade agrícola como um todo e o contexto local. Foram realizadas capacitações sobre alternativas alimentares, no âmbito da comunidade, bem como reuniões para planejamento anual e acompanhamento das atividades. No âmbito da família, foram realizadas rodas de conversa, grupos de trabalho e visitas técnicas, momentos em que se realizou a introdução de mecanismos de gestão, incluindo o diagnóstico da propriedade, o planejamento, o monitoramento e a avaliação do uso dos recursos (humanos, financeiros, materiais, tecnológicos e de informação). Foram feitos plantios diversos, especialmente de açaí (*Euterpe oleracea* BRS Pará), cultivar mais produtiva, precoce e com menor altura, lançada pela Embrapa. Alguns plantios foram realizados em áreas especiais como APPs e Reserva Legal, contribuindo para a aplicação das diretrizes do Código Florestal. Busca-se reconhecer as várias expressões da vulnerabilidade social, o que transcende a esfera economicista do desenvolvimento. Dessa forma, consideram-se o empreendedorismo como instrumento de solução de problemas sociais, a saúde da família, a segurança alimentar, o emprego/ocupação, o fortalecimento de associações e cooperativas, a fim de produzir e comercializar de forma coletiva, controle e prevenção de desmatamentos e queimadas, à baixa emissão de carbono na agricultura e contribui também para a intensificação e sustentabilidade dos sistemas de produção, a inserção no comércio local de produtos agrícolas e a permanência das famílias no lote.

O projeto colabora também para o Programa Nacional de Florestas (PNF) que busca promover o desenvolvimento sustentável, conciliando o uso com a conservação

das florestas brasileiras. Esse Programa é constituído de projetos que são concebidos e executados de forma participativa e integrada pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais e a sociedade civil organizada. O objetivo é estimular as atividades de reflorestamento, notadamente em pequenas propriedades rurais; recuperar Áreas de Preservação Permanente, de Reserva legal e outras áreas alteradas; apoiar as iniciativas econômicas e sociais das pessoas que vivem em florestas e estimular a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas florestais.

De uma forma geral, os projetos desenvolvidos pela Embrapa Amazônia Ocidental contribuem para o fortalecimento do Fundo Amazônia e para outras Políticas Públicas como: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Plano Safra Amazonas 2019/2020, Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), Plano Nacional de Mudança do Clima, Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), Estratégias de REDD (ENREDD+), Programa Nacional de Solos do Brasil, Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei das Águas), Política Nacional do Meio Ambiente, Política Nacional da Biodiversidade, Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa, Programa Nacional de Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC), Política Nacional de Pagamento de Serviços Ambientais, Política Nacional de Recursos Genéticos da Agrobiodiversidade, Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF), Programa Nacional de Solos do Brasil (Pronasolos), Plano Nacional de Desenvolvimento de Florestas Plantadas, Política Nacional de Fitoterápicos e Plantas Medicinais, Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e ao Código Florestal, buscando promover adequação ambiental e fomentar ações que impactam de forma positiva a implementação de políticas agroambientais.

Com o acesso às Políticas Públicas os agricultores têm a oportunidade de realizar diversas melhorias em suas propriedades, promovendo o aumento de sua produção, produtividade e renda, capacitando, otimizando e humanizando a mão de obra, melhorando as técnicas de manejo, estimulando a agregação de valor aos produtos, incitando a preservação do meio ambiente, entre outros. Nesse sentido, as famílias são estimuladas a permanecerem no meio rural, tendo em vista a melhoria em sua renda e qualidade de vida (Pereira *et al.*, 2019).

Ressalta-se, ainda, a colaboração da Embrapa Amazônia Ocidental para a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Foi formada uma Comissão para realizar ações de internalização da Agenda na Unidade. Em conjunto com a coordenação da Rede ODS Embrapa, a Unidade contribuiu para a elaboração de subsídios técnico-científicos

relacionados aos indicadores do ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável) e do ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis) para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e para a FAO/ONU.

A Unidade também contribuiu com a edição de livros em colaboração com outras Unidades da Embrapa que abordaram as tecnologias desenvolvidas pela Empresa disponíveis para a sociedade. <https://www.embrapa.br/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>

## 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Políticas Públicas são a materialização do Estado por meio de diretrizes, programas, projetos e atividades que tem por fim atender as demandas da sociedade. São chamadas públicas para distinguir do privado, do particular, do individual, considerando-se a ótica de que o termo público tem uma dimensão mais ampla e abrange o estatal e o não estatal (Gorczevski e Mayer, 2015).

A Embrapa oferece posicionamento técnico institucional a proposições legislativas e demandas governamentais ou de outras representações, além de avançar cada vez mais com estudos, ações e informações qualificadas para aumentar a competitividade e a sustentabilidade da agropecuária e contribuir para a formulação, o aprimoramento e a implementação de Políticas Públicas (Embrapa, 2019).

Este documento apresentou a atuação da Embrapa com ênfase na Unidade Embrapa Amazônia Ocidental como geradora de soluções tecnológicas e de conhecimentos para embasamento e implementação de Políticas Públicas. Os esforços da Unidade estão direcionados para amplificar a entrega de valor para a sociedade amazônica visando contribuir para a qualidade de vida em uma região com fortes restrições ambientais.

Visualiza-se a importância do investimento em Ciência e Tecnologia para que o País tenha um setor agropecuário sustentável.

## REFERÊNCIAS

ARZABE, C. **Contribuições da Embrapa para os 5 Os: Pessoas, Prosperidade, Planeta, Parceria e Paz.** In: Pesquisa e inovação agropecuária na agenda 2030: contribuições da Embrapa e parceiros. – Brasília, DF: Embrapa, 2018. 57 p.

ÁVILA, A.F.D.; VEDOVOTO, G.; PENTEADO, R.; GAZZOLA, R. e FONSECA JUNIOR, W. **Diagnóstico de Políticas Públicas Formuladas com Participação da Embrapa.** Brasília (DF): Embrapa, 2017. 99p.

BOLFE, E.L.; LOPES, D.B. e CONTINI, E. Territórios e Políticas Públicas rurais. **Clima Com Cultura Científica**, v. 3, n. 6, 2016.

EMBRAPA. **Plano Gerencial da Embrapa.** Brasília (DF): Embrapa, 2016. 32p.

EMBRAPA. **Carta anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2019**. Brasília (DF): Embrapa, 2019. 26p.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. - São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GORCZEWSKI, C. e MAYER, G. S. **Algumas considerações acerca das Políticas Públicas** como instrumento de inclusão social. In: XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas sociedade contemporânea. CEPEJUR. Santa Catarina, 2015. 21p.

IBGE, 2015. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. (IBGE. Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, 35). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2020.

MENEQUIN, F B.; FREITAS, I. V. B de. **Por que avaliar Políticas Públicas?** 2013. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2013/03/por-que-avaliar-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

PEREIRA, E. L.; BETT, E.G. e MENDES, W. G. **As Políticas Públicas** na agricultura familiar (PRONAF): considerando a distribuição de recurso do posto de atendimento da Cresol de Lauro Müller (SC). In: LACERDA, G.B (Org.). **As políticas públicas frente a transformação da sociedade**. Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019. 445p.

RODRIGUEZ, M. V. A pesquisa documental e o estudo histórico de políticas educacionais. **Caderno de Cultura**, n. 7, 2004.

VERGARA, S. C. **Método de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas. 2005.

WANDELLI, E.V.; ABREU, L.S.; TAVARES, E. D.; BIANCHINI, F; SILVA, A.P.; BELTRÃO, S. L. L. e FERREIRA, M. S. G. **Contribuições da Embrapa para erradicação da pobreza**. In: ODS 1 - Erradicação da pobreza : contribuições da Embrapa / Patrícia da Costa ... [et al.], editores técnicos. – Brasília, DF: Embrapa, 2018. 50 p.

## INCLUSÃO PRODUTIVA: UM OLHAR SOBRE A EXTENSÃO RURAL NO PROGRAMA DO BIODIESEL NO PIAUÍ

*Data de aceite: 01/10/2020*

*Data de submissão: 12/07/2020*

### **Maria Elza Soares da Silva**

Teel Consultoria em Desenvolvimento de  
Negócios Sustentáveis  
Teresina - Piauí  
<http://lattes.cnpq.br/0431712031713618>

### **Cristiane Lopes Carneiro d'Albuquerque**

Universidade Federal do Piauí, Colégio Técnico  
de Teresina  
Teresina - Piauí  
<http://lattes.cnpq.br/1425349776875552>

### **Luzineide Fernandes de Carvalho**

Universidade Federal do Piauí, Colégio Técnico  
de Teresina  
Teresina - Piauí  
<http://lattes.cnpq.br/1073786165639165>

### **Boanerges Siqueira d'Albuquerque Junior**

Universidade Estadual do Piauí, Centro de  
Ciências Agrárias  
Teresina - Piauí  
<http://lattes.cnpq.br/9362801162546562>

**RESUMO:** A extensão rural tem sido um dos desafios na implementação de políticas públicas agrícolas com foco na diversificação dos meios de vida rural para a agricultura de base familiar. Este capítulo se propõe a refletir sobre as estratégias de inclusão produtiva dos agricultores familiares no programa do biodiesel e os efeitos sociais, econômicos e culturais das práticas adotadas pelo modelo de extensão rural introduzido pelo programa no sul do Piauí. Nessa investigação,

adotamos a observação participante e realização de entrevistas junto aos agricultores aderentes ao programa no sul do Piauí. A partir das análises foi possível inferirmos que as atividades de extensão rural desenvolvidas pela usina desconsideraram os saberes dos agricultores parceiros, provocando assim, conflitos e resistências a um calendário produtivo voltado, exclusivamente, para o mercado do biodiesel. Os diferentes resultados provocados pelo modelo de produção de agrocombustíveis com a participação da agricultura familiar mais vulnerável, reacendeu antigas questões sobre os prejuízos socioeconômicos e culturais decorrentes de uma extensão rural insensível às práticas de cultivos tradicionais e que dificultam a inclusão produtiva sustentável da agricultura familiar em mercados mais competitivos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas, Resistência, Extensão rural.

### **PRODUCTIVE INCLUSION: A LOOK AT RURAL EXTENSION IN THE BIODIESEL PROGRAM IN PIAUÍ**

**ABSTRACT:** Rural extension has been one of the challenges in implementing public agricultural policies with a focus on diversifying rural livelihoods for family-based agriculture. This chapter describes how to reflect on the strategies for including family products in the biodiesel program and the social, economic and cultural effects of the practices adopted by the rural extension model introduced by the program in southern Piauí. In this investigation, we adopted participant observation and interviews with participants participating in the program in southern Piauí. From the analysis, it was possible to infer that the rural extension activities used

by the plant disregard the flavors of investors, thus causing conflicts and resistance in a productive calendar focused exclusively on the biodiesel market. The different results brought about by the agrofuel production model with the participation of family farming more vulnerable to reactivating old questions about socio-economic and cultural damage, a rural extension insensitive to traditional farming practices and which hinder the sustainable productive use of family farming in more markets competitive.

**KEYWORDS:** Public policy, Resistance, Rural extension.

## 1 | INTRODUÇÃO

A crescente demanda mundial por agrocombustíveis como alternativa aos combustíveis fósseis contribuiu para que o Brasil lançasse no ano de 2004 o Programa Nacional de Uso e Produção do Biodiesel- PNPB, uma política nacional de uso e produção de biodiesel para atender a demanda da matriz energética brasileira, bem como, reduzir a pobreza no campo com ações de estímulo inclusão produtiva da agricultura familiar no mercado do biodiesel.

No desenho original do PNPB definiram como meta social inicial a inclusão de 200 mil agricultores familiares no mercado do biodiesel com prioridade para as regiões Norte e Nordeste, consideradas menos desenvolvidas e com maior concentração de agricultores familiares vulneráveis social e economicamente.

No Brasil, os agrocombustíveis tornaram-se alvo de políticas públicas por apresentar possibilidades de minimizar os impactos negativos no meio ambiente, gerar inclusão social dos agricultores familiares pobres e com pouca inserção no mercado, sobretudo, nas regiões consideradas menos desenvolvidas.

O Programa Nacional de Uso e Produção do Biodiesel – PNPB foi criado com vistas a: 1) Reduzir as importações de diesel e, portanto, gerar divisas para o País; 2) Implantar um programa sustentável, com inclusão social por meio da geração de emprego e renda para agricultura familiar; 3) Aumentar a competitividade e qualidade do suprimento; 4) Diversificar as matérias-primas, explorando as potencialidades regionais, para Produção do biodiesel.

Para Abramovay (2013) o PNPB representa um mercado que começa a se formar a partir de uma intervenção governamental que estimula a participação de agricultores familiares em sua matriz produtiva e que pretende incentivar o uso de matérias-primas até então pouco empregadas.

Para materializar a participação da agricultura familiar no programa, o Governo instituiu a instrução normativa Selo Combustível Social - SCS. As usinas que recebem o SCS usufruem de benefícios fiscais, participação especial nos leilões e financiamento de projetos de desenvolvimento pelo BNDS. Como contrapartida, as usinas são obrigadas a comprar um percentual mínimo de matéria prima oriunda da agricultura familiar e prestar-lhes serviços de assistência técnica e extensão rural gratuita.

Estudos anteriores que trataram da implementação do Programa do Biodiesel abordaram variáveis como: baixa escolaridade dos agricultores, pouca capacidade de escala de produção, fatores climáticos, ausência de capital social, dentre outros, para justificarem as dificuldades enfrentadas para o alcance da meta social do programa. Todas essas variáveis, de fato, podem ter contribuído para a baixa participação e permanência da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel. Portanto, não podemos perder de vista que tais pesquisas negligenciaram o debate sobre o modelo conservador de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER adotado pela usina, como importante variável para a compreensão dos diferentes resultados alcançado pelo programa do biodiesel, em especial, nos estado do Piauí.

Para a compreensão multidimensional da extensão rural no âmbito do PNPB, tomamos como referência empírica a experiência vivenciada pelos agricultores familiares do Núcleo de Produção Comunitária Santa Clara – NPSC, localizado no município de Canto do Buriti na região Sul do Piauí. Para a instalação do projeto de produção de mamona do NPSC, o Governo do estado do Piauí doou 36 mil hectares de terras agricultáveis para a iniciativa privada assentar 639 famílias na condição jurídica de parceiros rurais.

As famílias assentadas vivenciaram o dissabor de terem que abandonar, temporariamente, seus modos de vida para se dedicarem a estratégia de implementação de um modelo de produção voltada, exclusivamente, para o mercado dos agrocombustíveis. Um mercado altamente competitivo e especializado, dominado pelas grandes corporações do agronegócio. E nesse contexto da produção em grande escala para atender ao mercado do biodiesel, os agricultores foram submetidos a mudanças bruscas na forma como cultivavam seus roçados e como se relacionavam com o mercado. Essa experiência de produção foi marcada por conflitos de interesses entre o desejo de produzir para o autoconsumo e a necessidade de produção em escala comercial.

Nossa reflexão está dividida em três partes, além dessa introdução e conclusões. Na primeira contemplamos uma breve exposição sobre a política nacional do programa do biodiesel, bem como, sobre a singularidade desse assentamento que não está em consonância com o que conceitualmente se entende por assentamentos de reforma agrária no Brasil. Na segunda abordamos os percursos metodológicos empreendidos para a realização da coleta de dados que deram origem a esse artigo. Na terceira abordamos os conflitos gerados pela tentativa de integrar a agricultura de base famílias no mercado do biodiesel pela lógica do agronegócio com a adoção de práticas ATER convencional e insustentável para a agricultura familiar. E, por fim, as conclusões com os principais pontos de conflitos que emergiram dessa proposta de desenvolvimento rural e acesso ao mercado do biodiesel, tendo como principal porta de entrada, a parceria entre agricultores familiares e agricultura empresarial dos agrocombustíveis.

Assim, acreditamos que, ao debater sobre o modelo de extensão rural praticada pela usina do biodiesel no Piauí, lançaremos luzes para generalizações dessa mesma

problemática em outras regiões do país e, assim, contribuir para uma reflexão crítica das políticas públicas que pretendem fomentar a inclusão produtiva dos grupos sociais mais fragilizados que estão no meio rural brasileiro.

## **21 A POLÍTICA PÚBLICA DO BIODIESEL E A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL**

O PNPB lançado em 2004 nasceu com a ideia de investir em alternativas para a substituição de combustíveis derivados do petróleo, desenvolver fontes de energia menos agressivas ao meio ambiente e promover o desenvolvimento da agricultura familiar, particularmente nas regiões Norte e Nordeste.

O PNPB está sustentado por quatro forças motrizes: 1) a redução da importação de petróleo e derivados, o que é tanto econômica quanto geopoliticamente estratégico; 2) a mitigação das mudanças climáticas e a redução das emissões poluentes causadas pela combustão de óleo diesel; 3) a expansão agrícola; e 4) a inclusão social (MDA, 2005). Contudo, nessa pesquisa adentrou-se na compreensão do conjunto de estratégias para o alcance da dimensão social do programa do biodiesel, por ser este o objetivo mais propalado pelos agentes formuladores e implementadores da referida política pública.

A regulamentação do PNPB representou um marco nas políticas de produção de biocombustíveis no Brasil, uma vez que a formulação da política já previa a participação de um segmento importante da agricultura no Brasil que, de certa maneira, sempre foi negligenciado pelas políticas públicas rurais. Para a sua implementação, houve um esforço do Governo para mobilizar parcerias entre as indústrias processadoras do biodiesel e os agricultores familiares visando atender os percentuais de uso compulsório do biodiesel na matriz energética brasileira. Este empenho governamental se fez necessário porque o mote de sensibilização para a aprovação do PNPB foi de que se tratava de uma política energética com dimensão social, uma vez que, ao incluir os agricultores familiares pobres, sobretudo aqueles localizados nas regiões Norte e no Nordeste do Brasil, estaria de fato cumprindo com a promoção do desenvolvimento rural através da geração de emprego e renda.

Como estratégia para a implementação da dimensão social do programa, o Governo Federal criou um instrumento legal denominado Selo Combustível Social (SCS) através do Decreto Presidencial nº 5.297 de 06 de dezembro de 2005, que permite às empresas do setor dos agrocombustíveis se beneficiar da redução de impostos federais, condições mais vantajosas para o financiamento de projetos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDES, entre outros benefícios, quando comprovada a inclusão da agricultura familiar no mercado do biodiesel.

Para Abramovay (2009), a política do biodiesel não surge apenas como alternativa para diminuição dos efeitos poluentes com a redução de CO<sup>2</sup>. Ela representa um avanço



em termos de políticas públicas para a agricultura familiar. De acordo com Abramovay (2009), com a criação do SCS o PNPB pretendia evitar que o mercado do biodiesel fosse dominado por apenas um produto (como a soja) e, conseqüentemente, pelas regiões que tradicionalmente são grandes produtoras dessa oleaginosa.

O Selo Combustível Social (SCS) era concedido pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA até o ano de 2018 e, atualmente, concedido pela Secretaria da Agricultura Familiar e Cooperativismo SEF/MAPA, a unidade industrial produtora de biodiesel que cumpre os critérios descritos nas suas normativas sobre o tema<sup>1</sup>, e que confere ao seu possuidor o caráter de promotor de inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar –PRONAF, uma política pública criada em 1996 com objetivo de estimular a expansão da agricultura familiar no país e que atualmente está presente em todos os municípios brasileiros (MDA, 2005).

Para efeito de acesso à política do biodiesel são reconhecidos como agricultores familiares aqueles que praticam atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais<sup>2</sup>; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar econômica do seu estabelecimento ou empreendimento na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (MDA, 2016)

Em 2006 o Brasil deu um passo significativo com o reconhecimento da agricultura familiar como segmento produtivo com a aprovação da lei n° 11.326, de 24 de julho de 2006. A lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (MDA, 2016). Para a referida lei, os agricultores considerados familiares precisam receber de órgão competente um documento<sup>3</sup> que lhes conferem o reconhecimento jurídico da categoria para fins de acesso a políticas públicas destinadas a esse segmento da agricultura. A lei consolida institucionalmente o programa, fazendo da existência de políticas específicas para a agricultura familiar um caminho sem volta, o que de toda forma já não era possível (MATTEI, p.7, 2010).

Como contrapartida destes benefícios concedidos pelo Governo através da concessão do SCS, os proprietários das usinas assumem a obrigação de celebrar previamente contratos de compra e venda de matérias-primas com os agricultores familiares enquadrados no PRONAF, ou com suas cooperativas e com anuência de entidade

---

1. Atualmente a norma que estabelece regras para concessão, manutenção, renovação e cancelamento do Selo Combustível Social é a Instrução Normativa do MDA n° 01 de 19 de fevereiro de 2019.

2. É uma unidade de medida agrária expressa em hectares definida para cada município, dependendo do sistema de produção predominante. A depender do município, 1 Módulo Fiscal varia de 5 a 110 hectares.

3. Declaração de Aptidão para a Agricultura – DAP

representativa da agricultura familiar; assegurar extensão rural gratuita aos agricultores com contratos; e adquirir um percentual mínimo de matéria-prima destes para produção de biodiesel.

O biodiesel tornou-se um nicho de mercado interessante para a indústria dos biocombustíveis e desperta o interesse de investidores privados, sobretudo pelas facilidades de participação em leilões e outros benefícios que só seriam possíveis pela conquista do SCS. De acordo com a Agência Nacional de Petróleo e Biocombustíveis - ANP (2018), no Brasil existem 61 usinas produtoras de biodiesel aptas para operar e comercializar biocombustível e dessas 41 receberam o SCS (MDA, 2015). Inclusive, a empresa instalada no Piauí foi a primeira a receber a concessão do uso do SCS para operar na comercialização da produção de biodiesel em leilões prioritários para as empresas detentoras do selo.

O Governo do Estado do Piauí regulamentou por meio da Lei Estadual 5.333/2003 a doação de 36 mil hectares para fins de "reforma agrária privada", utilizando-se de recursos da iniciativa privada. A infraestrutura construída pelos investidores de agrocombustíveis nas terras disponibilizadas pelo Estado deu origem ao funcionamento do projeto produtivo NPSC.

A proposta de funcionamento do projeto de produção de mamona para a extração do biodiesel dependia exclusivamente da força de trabalho das famílias assentadas na condição de parceiros rurais. Em troca, ao término do contrato com vigência de dez anos as famílias receberiam da empresa a titularidade correspondente a vinte e cinco hectares das terras prometidas<sup>4</sup> no ano de 2014.

A parceria entre empresa e agricultores foi regulamentada pelo Contrato de Parceria Rural Agrícola, baseado na Lei de nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e pelo Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966 - o Estatuto da Terra. Nessa parceria a nova posição social do agricultor parceiro não é a de assentado, pois ele não possui o reconhecimento da política de assentamento rural, nem é a de proprietário porque não possui a titularidade dos lotes. A configuração de parceria rural originou novos desdobramentos na forma como esses agricultores passaram a se relacionar com o mercado, com a agroindústria e, sobretudo, com a produção em grande escala. Essa nova condição representou a perda da autonomia produtiva em relação ao que cultivar e comercializar, bem como o abandono de práticas adquiridas ao longo das suas gerações. A organização social manteve-se fundada no trabalho familiar, mas este deixou de ter um caráter local, de subsistência com comercialização do excedente, para inserir-se na produção (função) voltada ao mercado de combustível.

À luz destas observações, foi possível inferirmos que a parceria rural estabelecida no âmbito do NPSC está longe da situação clássica estudada por Antônio Cândido (1987) no livro "os parceiros do rio bonito", que, em linhas gerais, apresenta uma parceria de

---

4. A terra prometida, termo que tomo emprestado das narrativas dos informantes ao se referirem à situação de promessa de vinte e cinco hectares a cada família assentada ao término do contrato de parceria rural.

arrendamento, unindo parceiros e proprietários, num universo social em que as distâncias sociais e as distorções na gestão dos negócios são relativamente pequenas. Identificamos que a relação de parceria rural era um dos pontos conflitantes entre os agentes envolvidos pela incompatibilidade de interesses: de um lado o agronegócio demandando escalas de produção acima da capacidade da mão de obra dos agricultores parceiros, e do outro, os agricultores tensionando constantemente os formatos de relações de poder com extensionistas rurais, recusando-se a colocar em prática um calendário agrícola voltado exclusivamente para o mercado.

As expectativas das entidades governamentais e agroindústria envolvida na parceria com o NPSC eram de que a produção de matéria-prima com o uso da mão de obra familiar conseguisse atender toda a demanda da refinaria<sup>5</sup> instalada com o uso de 40% dos recursos públicos no município de Floriano, Piauí. No entanto, tais expectativas foram frustradas, não apenas pela baixa produtividade da oleaginosa escolhida, mas também pela própria resistência dos agricultores em se dedicarem a cultivos não comestíveis. Sabe-se que para manter o interesse dos investidores dos agrocombustíveis em determinada parceria é preciso que eles tenham lucros. O não alcance da escala de produção necessária à manutenção das suas refinarias aumentou as tensões entre agricultores parceiros e a Agroindústria.

A busca por novas energias acabou se transformando numa atividade muito rentável para os investimentos do grande capital (HAUTART, 2010). O Brasil é um dos maiores produtores da agroenergia, com expressivos resultados na produção de etanol. Todavia, foi somente com o biodiesel que se pensou uma estratégia de mercado para um biocombustível com capacidade de incluir agricultores familiares e pobres excluídos da cadeia produtiva do etanol.

A verdade é que existe uma série de particularidades não mercantis que marca a lógica de produção da mamona (MATTEI, 2010; ABRAMOVAY, 2009; LUNARDI, 2011; GONÇALVES; FAVERETO; ABRAMOVAY, 2013). A estratégia do programa de incluir agricultores pobres a partir da cadeia produtiva da mamona desconsiderou algumas variáveis, tais como; o tamanho da propriedade, a organização social, a baixa escala de produção, os tratamentos culturais manuais, a relação mercantil dos agricultores com os atravessadores das indústrias ricinoquímica, dentre outras características.

Em suma, o quesito dimensão social da política pública do biodiesel com a inclusão da agricultura familiar no NPSC foi marcado por constantes tensões e conflitos gerados a partir da tentativa de articulação de dois segmentos historicamente antagônicos na pirâmide da agricultura brasileira - o agronegócio e a agricultura de familiar. Os agricultores assentados na condição de parceiros rurais, sempre estiveram à margem das ações do Estado. Ademais, quando o poder público estatal os convoca para incrementar uma

---

5. No ano de 2019 o Governo do Estado do Piauí anunciou que aportará recursos no montante de 60 milhões para reativar essa usina de biodiesel, sem mencionar as medidas sobre a regularização fundiária das terras do NPSC.

proposta de projeto produtivo que se propõe a distribuir terras ao final do contrato, esses agricultores enxergam ali a possibilidade de acesso à terra como proprietários para viabilizar a reprodução social do grupo familiar conforme será discutido nos próximos tópicos.

### 3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A base de dados utilizados para essa reflexão é resultado de aproximadamente 09 anos de estudos sobre os desdobramentos da política pública de produção de biodiesel com a participação da agricultura familiar no fornecimento de matéria-prima para as agroindústrias processadora de agrocombustíveis.

Os estudos iniciaram no ano de 2010 durante a realização do mestrado. Nessa etapa adotamos o método etnográfico para apreender as práticas sociais cotidianas das famílias dos agricultores assentados na condição jurídica de parceiros rurais da usina de biodiesel. A pesquisa de campo teve uma duração de seis meses e nos possibilitou compreender a natureza dos conflitos que se davam no interior dos grupos sociais, bem como, entender a importância dos laços de solidariedade entre os grupos que vieram da mesma origem geográfica. Com efeito, tais dados contribuíram para lançar luzes sobre as ressignificações dos modos de vidas dos agricultores que passavam por profundas transformações sociais num determinado espaço e tempo socialmente construído por uma determinada política pública.

O segundo momento ocorreu no período de 2012 a 2015 com a participação de equipe multidisciplinar de profissionais das Ciências Humanas e Ciência Agrária na condição de pesquisadores e consultores do projeto de cooperação técnica para o Desenvolvimento Econômico Territorial na região da Serra da Capivara, abrangendo também, as terras do NPSC. Nesse período, a equipe de agrônomos autores desse capítulo, levantamos informações que resultou na organização de um banco de dados para uso de relatórios técnicos sobre os impactos das estratégias de extensão rural adotadas pela Programa do Biodiesel para dar subsídios à análise da implementação da política pública do biodiesel no estado do Piauí. Ao todo foram 18 entrevistas com as lideranças comunitárias das células de produção e coleta de dados qualitativos através da técnica de grupos focais com todos os agricultores assentados e extensionistas rurais contratados pela empresa parceira.

O terceiro momento ocorreu no ano de 2018, durante a realização da pesquisa para o doutoramento. Para a compreensão da realidade social dos agricultores familiares que permaneceram no NPSC realizamos 10 entrevistas semi-estruturadas com os agentes estatais, agentes privados, ex-extensionistas rurais e atores das organizações sociais ligados à agricultura familiar e que estiveram no centro do debate sobre os resultados alcançados pela implementação do programa do biodiesel no estado do Piauí. Além das entrevistas, o campo também proporcionou a construção de um diário de campo, técnica

de pesquisa que se mostrou importante para a análise dos processos sociais dos discursos dos sujeitos pesquisados.

Durante a análise do conteúdo das entrevistas com os atores sociais, não perdemos de vista a estratégia da construção de sentidos atribuídos às práticas sociais dos agricultores, objetivando rigor na explicitação do processo de interpretação das práticas discursivas, rigor baseado em uma objetividade dialógica e como parte de um processo intersubjetivo de interpretação, ou seja, o processo de interpretação aqui é tomado como circular e inacabado (SPINK; LIMA, 2000).

#### **4 | EXTENSÃO RURAL INSUSTENTÁVEL NO PROGRAMA DO BIODIESEL**

Quando o assunto é discutir as problemáticas da extensão rural convencional, Caporal (2006) ressalta que os resultados negativos causados pela prática adotada pela Extensão Rural, baseada no modelo de desenvolvimento vigente naquele momento, foram alvo de estudos, avaliações e proposições alternativas, que partiram tanto de grupos de resistência que estavam dentro das entidades de extensão, como, principalmente, de setores acadêmicos, da sociedade civil organizada, das igrejas e de organizações de representação dos agricultores. Nesse contexto, podemos citar as contribuições do autor Paulo Freire (1983) que criticou o processo educacional e da extensão convencional, tendo proposto o estabelecimento de uma relação dialética entre o agricultor e o extensionista para a construção de conhecimentos apropriados a cada realidade, além da troca de saberes como uma forma de (re) valorização da cultura local.

Diante os vários impactos sociais decorrentes das mudanças nos modos de vidas dos agricultores parceiros da usina de biodiesel no Piauí, a mais significativa foi o abandono de cultivos alimentares para se dedicarem aos monocultivos mamona. Os agricultores manifestaram seu descontentamento com o modelo de calendário agrícola imposto para empresa. Ao nos referimos ao termo imposição, estamos afirmando que não houve, em momento algum, uma proposta de operação participativa para as atividades de extensão rural promovida para a sua implementação.

Os extensionistas rurais contratados pela usina não levaram em consideração experiências passadas dos agricultores parceiros. E, estes últimos, acionaram um vasto repertório de resistências cotidianas para manterem seus modos de vidas anteriores ao assentamento como símbolo de manutenção das suas culturas. Eles se agarraram à sua cultura produtiva e às formas de se relacionarem como o mercado, tornando-a intocável na luta pela reprodução social do grupo naquele espaço de moradia e produção. De acordo com Almeida (1992, p.132) "o trabalho de extensão rural perde em eficiência se não entender a cultura da população trabalhada e se o trabalho não estiver em harmonia com a mesma". E, de fato, a empresa não conseguia lograr resultados satisfatórios no projeto de produção.

Corroborando com o debate Almeida (1992) ressalta que, embora a extensão rural seja entendida como um fenômeno universal de atendimento ao produtor rural é preciso que estejamos atentos para as particularidades demandas pelos diversos grupos sociais. E nesse aspecto, os técnicos agrícolas e/ou agrônomos que desenvolviam as atividades cotidianas com os agricultores parceiros não conseguiram lançar olhares menos tecnicistas sobre as dimensões subjetivas que compõe as atividades de extensão rural.

O fato de não terem levando em consideração as particularidades e necessidades dos grupos sociais implicados diretamente nesses processos de mudança ou de adaptação à novos modelos de produção impactou negativamente no alcance da meta social do programa.

Os dados apontaram que, o não reconhecimento do saber local impossibilitou a construção de novos saberes e, certamente, impediu que a extensão comunicasse a sua mensagem dentro do grupo no assentamento. De um lado, os extensionistas rurais não abriam mão dos seus conhecimentos técnicos, ofertados em pacotes prontos e acabados e do outro lado, os agricultores que não aceitavam a imposição de um calendário agrícola que não levasse em consideração seus acervos de conhecimentos interiorizados.

A entrada no mercado do biodiesel pela agricultura familiar vulnerável foi marcada pela subordinação às regras estabelecidas pelas cadeias globais de valor. Para estes, foram exigidas as mesmas condições de escala e regularidade de produção definidas para os agricultores produtores de mercadorias. Isso demonstra que o modo de produção familiar dos pesquisados constitui expressões diferenciadas das relações no que se refere ao mercado e que essa variável contribuiu para a consolidação do programa junto a determinado grupo de agricultores em detrimento de outros. Ao adotar a estratégia de implementação baseada na lógica de produção voltada exclusivamente para o mercado, os extensionistas rurais se depararam com o desafio de fazer com que o grupo de agricultores considerados pobres e vulneráveis compreendesse essa lógica incompatível com seus modos de vida. Esse desencontro foi responsável por parte dos conflitos sociais e identitários que ocorreram durante a implementação do NPSC no Piauí.

Os desafios apresentados pelo PNPB para a inclusão produtiva dos agricultores familiares pobres no mercado do biodiesel estão ligados a seletividade no âmbito da sua implementação. O exercício do poder discricionário conferido aos agentes de extensão rural tornou-se uma estratégia de inclusão e exclusão, ou seja, a partir dos critérios subjetivos desses agentes, adotam estratégias que levaram a inclusão dos agricultores mais capitalizados e exclusão dos mais vulneráveis.

Entendemos que a resistência desses agricultores demarcou cisão entre as expectativas do grupo e a realidade de uma extensão rural insensível ao bem estar individual e coletivo. Essa cisão tornou-se um problema para a implementação SCS, porque os extensionistas rurais são a materialização do estado, ou seja, política pública do biodiesel junto aos agricultores familiares. Em outras palavras, eles são as principais interfaces entre

o Estado, iniciativa privada e os beneficiários do programa. Para Lipsky (1976) na teoria dos "burocratas de nível rua" o autor é sensível os dilemas individuais dos funcionários que trabalham diariamente com as políticas em seu nível operacional, que lidam diretamente com o público dessas políticas e também com os conflitos decorrentes dessas interações.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de inclusão produtiva dos agricultores famílias no mercado do biodiesel no estado do Piauí fracassou por diversas variáveis, mas a que se apresentou mais relevante para a nossa reflexão diz respeito ao modelo de desenvolvimento rural fundamentado em atividades de extensão rural convencional que desconsideram praticas tradicionais peculiares ao modo de vida da agricultura familiar camponesa. Como resposta a imposição e pressão para implementar um modelo de produção que não dialogava com seus modos de vida, centenas de agricultores parceiros da usina abandonaram o cultivo da mamona como estratégia de resistência.

A entrada no mercado do biodiesel pela agricultura familiar vulnerável foi marcada pela subordinação às regras estabelecidas pelas cadeias globais de valor. Para estes, foram exigidas as mesmas condições de escala e regularidade de produção definidas para os agricultores produtores de mercadorias. Isso demonstra que o modo de produção familiar dos pesquisados constitui expressões diferenciadas das relações no que se refere ao mercado e que essa variável contribuiu para a consolidação do programa junto a determinado grupo de agricultores em detrimento de outros.

Por fim, a ausência de diálogo e sensibilidade do programa, no que diz respeito ao modelo de extensão rural adotado pela usina, gerou insatisfação e resistência, contribuindo assim, para o não atingimento da meta social do programa que era a inclusão produtiva da agricultura familiar mais vulnerável do Nordeste, com destaque para a experiência estudada no NPSC.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo (org). **Biocombustíveis - A energia da controvérsia**. São Paulo: Editora Senac, 2009.

\_\_\_\_\_, v.26, n. 68, p.347-362, Maio/Ago. 2013.

ALMEIDA, A. Joaquim. **Extensão Rural na Perspectiva Sócio-Antropológica**. Ci. Flor. Santa Maria, V.2, n.1, p.133-139. Ano. 1992.

ANP - AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS. **Anuário estatístico brasileiro de petróleo, gás natural e biocombustíveis**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). Acesso em: 25 mar. 2018.

CANDIDO, A. **Parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos meios de vida.** São Paulo, 1987.

CAPORAL, F. R. **Política Nacional de Ater: primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem superados.** In: RAMOS, L.; TAVARES, J. (Org.). *Assistência Técnica e Extensão Rural: construindo o conhecimento agroecológico*. Manaus: Ed. Bagaço, 2006. p. 9-34.

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GONÇALVES, Yumi Kawamura; FAVARETO, Arilson; ABRAMOVAY, Ricardo. **Estruturas sociais no semiárido e o mercado de biodiesel.** *Cad. CRH [online]*. 2013, vol.26, n.68, p.347-362. ISSN 0103-4979. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792013000200009>.

HOUTART, François. **A agroenergia: solução para o clima ou saída da crise para o capital?** Francisco Morás (trad.). Petrópolis: Vozes, 2010.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service.** New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LUNARDI, J. C. T. **O Campesinato tradicional e a indústria de biodiesel: integração subordinada no Sul do Brasil - 2003/2008.** 2008. 169 p. Tese (Doutorado em Educação)- Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2011.

MATTEI, L. **Programa Nacional para produção e uso do biodiesel no Brasil (PNPB): Trajetória, situação atual e desafios.** *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 41, n. 4, p.731-740, out./dez. 2010. Biblioteca(s): Embrapa Semiárido.

MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Portaria nº 4, de 5 de janeiro de 2016.** Retifica a Portaria nº 337 de 18 de setembro de 2015 que Dispõe sobre a alteração das aquisições de matérias-primas oriundas das cooperativas agropecuárias do agricultor familiar. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_873/Portaria%20MDA%20n%C2%BA%204\\_2016%20Retifica%20a%20Portaria%20MDA%20337.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_873/Portaria%20MDA%20n%C2%BA%204_2016%20Retifica%20a%20Portaria%20MDA%20337.pdf). Acesso em: 12 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de setembro de 2005.** Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos ao enquadramento de projetos de produção de biodiesel ao selo combustível social. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_627/IN%2002%20-%202005%20MDA.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_627/IN%2002%20-%202005%20MDA.pdf). Acesso em: 16 mar. 2010.

SPINK, M.J.; LIMA, H. **Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação. Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.



## O ZONEAMENTO AGROECOLÓGICO DA CANA-DE-AÇÚCAR EM GOIÁS NO CONTEXTO DOS SEUS OBJETIVOS DE SUSTENTABILIDADE: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

Data de aceite: 01/10/2020

Submetido em: 03/07/2020

**André Luiz Miranda Silva Zopelari**

Universidade Federal do Rio de Janeiro –  
UFRJ

Instituto de Economia

Programa de Políticas Públicas, Estratégias e  
Desenvolvimento.

Rio de Janeiro – RJ

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4571689896654729>

**RESUMO:** O presente trabalho teve por fito realizar uma Avaliação em Profundidade da Política Pública designada como Zoneamento Agroecológico da Cana-de-Açúcar, particularmente para o estado de Goiás. Esta Avaliação foi realizada através de um percurso paradigmático desde os modelos Positivistas até ao Paradigma Pós-positivista, em uma de suas tipologias: Pós- construtivismo, em que a Avaliação é muito mais complexa que a mera aferição (quantitativa) de resultados específicos. A busca da interação entre o **texto** e o **contexto** de cada aspecto da Política Pública permite deduzir que a presente Política Pública escolhida para ser submetida a uma Avaliação em Profundidade é menor que as complexidades que informam o seu objeto. Em termos de Resultados Alcançados: a Avaliação do ZAE propiciou o desvendamento de um universo muito mais complexo do ponto-de-vista da avaliação de seu fim último, que é a Sustentabilidade. Depreende-se, por isso mesmo, que a persistência da plantação de cana

em áreas diferentes das preconizadas pelo ZAE se deve a que outras Políticas intervenientes sobre a cana cujas trajetórias institucionais influenciaram a expansão da cana sobre as áreas que hoje são vedadas. Estas dinâmicas caracterizam a dependência do caminho historicamente percorrido, ou *Path Dependence*.

**PALAVRAS – CHAVE:** Zoneamento Agroecológico, Cana-de-açúcar, Goiás, Avaliação, Path Dependence.

### AGROECOLOGICAL ZONING FOR SUGARCANE IN GOYAZ WITHIN THE CONTEXT OF SUSTAINABILITY AIMS: AN IN-DEPTH EVALUATION

**ABSTRACT:** This paper aims at making an in-depth evaluation of the Agroecological Zoning for Sugarcane in Brazilian mid-west state of Goyaz. Such evaluation was made going through literature paradigms stemming from Positivist models to Post-construtivism that makes evaluation larger than simple gauging (quantitative) of specific results. The quest for interaction between text and context of each aspect of the policy leads to the conclusion that there are larger complexities than the zoning policy itself. Concerning results, the ZAE evaluation allowed unearthing a much more complex universe than the sustainability that is its actual end. Thus, the persistence of sugarcane plantation on lands diverse than the ZAE directives owes to the fact that older policies whose institutional trajectories influence the sugarcane expansion. Such dynamics depict the Path Dependence.

**KEYWORDS:** Agroecological Zoning, Sugarcane, Goyaz, in-depth Evaluation, Path Dependence.

## 1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho teve por fito realizar uma Avaliação em Profundidade da Política Pública designada como Zoneamento Agroecológico da Cana-de-Açúcar, particularmente para o estado de Goiás. Esta Avaliação foi realizada através de um percurso paradigmático desde os modelos Positivistas até ao Paradigma Pós-positivista, em uma de suas tipologias: Pós- construtivismo, em que a Avaliação é muito mais complexa que a mera aferição (quantitativa) de resultados específicos. A busca da interação entre o **texto** e o **contexto** de cada aspecto da Política Pública permite deduzir que a presente Política Pública escolhida para ser submetida a uma Avaliação em Profundidade é menor que as complexidades que informam o seu objeto. Em termos de Resultados Alcançados: a Avaliação do ZAE propiciou o desvendamento de um universo muito mais complexo do ponto-de-vista da avaliação de seu fim último, que é a Sustentabilidade. Depreende-se, por isso mesmo, que a persistência da plantação de cana em áreas diferentes das preconizadas pelo ZAE se deve a que outras Políticas intervenientes sobre a cana cujas trajetórias institucionais influenciaram a expansão da cana sobre as áreas que hoje são vedadas. Estas dinâmicas caracterizam a dependência do caminho historicamente percorrido, ou *Path Dependence*. A fusão do texto do ZAE com os variados contextos a que foi exposto ao longo desta Avaliação em Profundidade revela que desta Política Pública não se pode dizer que foi plenamente satisfatória, mas, por outro lado, para que seus objetivos fossem atendidos haveria necessidade de outras Políticas seguirem trajetórias próprias diferentes das que propiciaram a persistência da cana nestas áreas.

## 2 | OBJETIVO

O objetivo-geral é analisar as trajetórias institucionais que determinam a persistência da expansão da cana-de-açúcar sobre áreas vedadas por Decreto, a partir da Avaliação sobre a política pública ambiental do Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar em Goiás no período 2009-2016, que é uma política de ordenamento do uso da terra.

Os objetivos específicos são (a) realizar uma revisão de literatura abrangente sobre a expansão da cana, políticas públicas correlatas e os processos ambientais anexos à expansão, de modo a compreender o atual estado das tensões e incertezas sobre cana e meio-ambiente em Goiás; (b) ressignificar a eficácia do Zoneamento vis-à-vis às trajetórias institucionais que levaram ao problema estudado; e (c) discutir a possibilidade de *path dependence* como explicação para o problema.

### **3 I METODOLOGIA**

A metodologia consiste de Pesquisa Qualitativa e observação direta de dados.

O presente artigo aspira a conquistar o seu precípua objetivo a partir de uma discussão comparativa de outros documentos que possuem a manifesta intenção de avaliar e /ou construir uma história sobre o futuro (cenários ou previsões) levando em conta alguns parâmetros e dispositivos legais, infra-legais e da Indústria (setor de atividade); portanto, com fontes secundárias. Também algumas fontes primárias serão consultadas junto a formuladores e participantes em algumas instituições que se envolveram na elaboração do Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar, tais como: EMBRAPA, IBGE, CTC, UNICA durante a fase do trabalho de campo. Estas consultas visam a capturar a trajetória das instituições a fim de compreender o processo de significados e ressignificações do conceito de Sustentabilidade, Ameaça ao Meio-ambiente, o papel da cultura canavieira no Crescimento Econômico, essencialmente.

#### **3.1 Fonte de Dados**

Serão utilizados, essencialmente, dados primários (espaciais) e secundários (estatísticas), do INPE, CANASAT e EMBRAPA Solos.

#### **3.2 Pesquisa Qualitativa**

Essencialmente, a pesquisa qualitativa que apoiou este trabalho de avaliação em profundidade é uma ampla revisão da literatura, que inclui estudos de caso, pesquisa-ação e teoria de base, para se chegar próximo ao estado-da-arte das narrativas sobre a realidade estudada, análises de dados geo-espaciais e estatísticas agrícolas.

### **4 I REVISÃO DA LITERATURA: PROCESSOS AMBIENTAIS E CONFLITOS NA EXPANSÃO CANAVIEIRA EM GOIÁS**

A Avaliação do ZAE quanto à Sustentabilidade, ou seja, como interage com a Sustentabilidade, ou, ainda, sua contribuição à Sustentabilidade, conduziu a que o ZAE delimitou áreas para conter a expansão da cana, uma vez que seu avanço indiscriminado, com manejo inadequado, pode levar a problemas de empobrecimento do solo, infiltração tóxica para águas subterrâneas, contaminação de cursos d'água, entre outros. Ocorre, entretanto, que o avanço da cana, historicamente, deu-se sobre áreas agricultáveis e, em determinados municípios, as áreas de expansão da cana foram previamente selecionadas por empresas e um dos critérios mais relevantes foram as condições de fertilidade do solo, além da moderada atividade, e proximidade viária; criando, na prática, um Zoneamento, digamos, quase exclusivo. Conforme o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO), em todo o Cerrado, os períodos 2007-2008 e 2008-2009, os maiores aumentos de área foram, respectivamente, 62,71% e 45,09% sobre áreas que em 2002 ostentavam agricultura, o que sugere que houve significativa

substituição de culturas; já no que se refere às áreas de pastagem classificadas como propícias à expansão da cana, o aumento intertemporal foi de 21,61% e 7,12%; e o de pastagens em geral apresentam indicadores um pouco maiores: 30,28% e 46,74%. Isto é revelador de que a cana avançou sobre áreas de pastagens inapropriadas para o seu cultivo, seja do ponto-de-vista ambiental onde há solos menos férteis, seja do ponto-de-vista legal, porque avançou sobre áreas de proteção permanente. Houve também pequenos incrementos, 38% e 5,59%, respectivamente, sobre áreas apeadas como remanescentes em 2002. Dados do Sistema de alerta de Desmatamento (SIAD) informam que no período uma franja daquelas áreas de remanescentes está praticamente nos mesmos pontos que o SIAD detectou, ou seja, o avanço da cana provocou o desmatamento de áreas que o ZAE viria a vedar, embora já fosse proibido desde 1965. De modo que isto quer dizer que o Zoneamento atualmente, muito embora seja possível observar a ocorrência da categoria “expansão” em áreas destinadas pelo Decreto, é insuficiente para conter problemas concorrentes pela falta de Instrumentos de Controle (impossibilidade prática de fiscalização) e a consequente sanção, quando for o caso; por mercê dos modelos de negócio contemplando a Sustentabilidade Corporativa com investimentos menos subsidiados e uma visão mais ampla das interações biofísicas e os impactos ambientais sobre o meio biótico e de uma nova geração de instrumentos de Política Ambiental. Convém lembrar que o ZAE não é original e nem inovador: é um instrumento que reúne e organiza dispositivos legais presentes em diversas legislações, como o Código Florestal e procura orientar o desenvolvimento do território agricultável conforme aquelas diretrizes. É preocupante o fato de o ZAE ser incapaz de corrigir problemas passados e não dispor de mecanismos de controle para evitar os efeitos mediatos de etapas anteriores do avanço da cana, especialmente, porque são transfronteiriços e o fato de estarem distribuídos espacialmente em todo o bioma Cerrado pressiona o avanço no estado de Goiás. Conclui-se, portanto, que é necessária uma nova geração de instrumentos que desonere os instrumentos de comando e Controle e permita ao ZAE - que é um elemento indispensável de Política Ambiental porque tem a missão de ordenar o desenvolvimento territorial sustentável - se articular a outros instrumentos e a outras Políticas Públicas de meio-ambiente de forma a alcançar graus menos restritos de Sustentabilidade.

#### **4.1 Expansão das Fronteiras Agrícolas - um modelo teórico**

Para compreendermos os processos ambientais, assim como certos conflitos associados à expansão da cultura canaveira, é preciso de premissas sólidas e delimitações claras. Por essa razão, a melhor literatura disponível e consultada nos mostra que o ponto-de-partida deve ser a compreensão do fenômeno: “Expansão das Fronteiras Agrícolas”, que começou em 1975, em Goiás. O Modelo Teórico “Expansão das Fronteiras Agrícolas” é muito citado por Carrijo, Miziara e Ferreira, 2008, Miziara, 2009, Abdalla e Ribeiro, Borges, 2011, Barbalho, Silva e Castro, Souza, 2013; Campos, Caliaro e Silveira, 2014; Abdalla,

Ribeiro e Ferreira, 2016 nos trabalhos que procuram compreender as dinâmicas agrícolas, ambientais, econômicas, corporativas e políticas de Goiás.

O ponto-de-partida é a percepção da ocupação de terras por atividades produtivas agrícolas, onde ainda não haviam chegado. Este deslocamento, algumas vezes, provoca desmatamento. Então, a expansão das fronteiras agrícolas tem sido associada à modernização tecnológica. Miziara (2009) – autor do modelo - entende que o mesmo deve ser olhado em uma perspectiva mais ampla e sugere que a questão tecnológica é apenas mais um dado da equação que explica a incorporação de novas áreas à atividade humana.

## 4.2 Goiás: Expansão, Cana e os processos ambientais

Partindo desse modelo teórico, o autor então explica que o processo expansionista em Goiás se iniciou com a vinda de agricultores de outras regiões do país, onde já haviam obtido experiência com o novo padrão tecnológico. Esses agricultores trabalham principalmente com o diferencial de preços das terras na região. Principalmente pelo fato de comprarem terras que não eram aproveitadas pela agricultura tradicional: os chapadões.

Contudo, o processo ambiental precisa de uma *proxy* para ser explicado, e o uso do solo, inicialmente, deve ser considerado. Miziara (2009) detalha que se por um lado temos uma ocupação de núcleos antigos que vem desde o fim da mineração, por outro temos uma incorporação de terras ao processo produtivo que continua ao longo de todo do século XX, caracterizado pela ocupação no sentido Sul – Norte. Assim, as regiões do estado situadas mais próximas aos centros dinâmicos da economia nacional são primeiramente ocupadas, e as regiões ao norte do território goiano somente serão plenamente ocupadas nas décadas de 70 e 80. Observa, ainda, que a pecuária é o elemento central no uso da terra: enquanto as pastagens ocupavam cerca de 70% das áreas disponíveis, de modo lento as lavouras temporárias aumentavam a sua participação, que o autor tributa à consolidação da infraestrutura de transportes. (2009:10).

Por fim, as questões ambientais são tributadas à competição pelo uso dos solos de melhor qualidade devido ao avanço das lavouras de cana sobre as lavouras temporárias. Entretanto, essa estabilidade sofrerá uma ruptura nos primeiros dez anos do século 21, quando surge uma nova demanda por álcool devido ao desenvolvimento de motores que funcionam tanto com gasolina como etanol, a partir de 2003. (2009:14-16;19-20).

O que se segue a isso é descrito por Barbalho, Silva e Castro (2013) ao referir que as áreas de plantio de cana-de-açúcar ocorreram, preferencialmente, nas microrregiões Sudoeste de Goiás, Vale do Rio dos Bois e Meia Ponte, entre 2001 e 2006; sendo que esta última já em 2004 inicia um processo crescente de aumento de área plantada ultrapassando a microrregião de maior produção até então, a Sudoeste. A partir de 2006, outra microrregião ganha destaque: Quirinópolis. Em 2010, estava entre as três microrregiões com maior área de produção do estado. (2013:100-101). Duas políticas públicas influenciaram nessa dinâmica espacial: (a) Proálcool e (b) Plano Nacional de Agroenergia. O primeiro teve

um efeito residual, e o último, um pouco mais significativo haja vista que recomendava que as áreas para a expansão da produção deviam estar localizadas em regiões menos desenvolvidas, entre as quais estão as terras do Cerrado, uma vez que a tecnologia industrial e de produção agrícola, viabilizando a transformação dos solos, que passaram a ostentar maior aptidão agrícola. (2013:99).

Contudo, essa expansão não é um movimento comandado diretamente pelo governo, como fora o Proálcool; pode-se dizer o mesmo da seleção das áreas para a expansão da cana, que, embora apoiada por uma política pública (Plano Nacional de Energia, 2006-2011), é motivada por decisões principalmente da iniciativa privada. (Borges, 2011). As usinas induzem um novo modelo de uso e ocupação das terras agricultáveis nas áreas onde se instalam, que, além de reconfigurar as paisagens, introduzem transformações territoriais, que também estão vinculadas ao desenvolvimento de grandes complexos agroindustriais. (2011:24). Isto permite inferir que teria ocorrido um zoneamento induzido pelas usinas e que os novos cenários vão sendo produzidos pela intervenção direta do capital no espaço; como, por exemplo, o PROALCOOL fez em São Paulo tempos atrás. (2011:25).

### **4.3 Políticas Públicas, Capitalização e Competitividade**

Conforme Zopelari (2011), Os programas governamentais promoveram a capitalização da agricultura, e lhe proporcionaram mais estabilidade e menos incertezas, como o PROAGRO – Programa de Seguro Rural – instituído em 1973, o PRODECER – Programa Cooperativo nipo-brasileiro - e o POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento das Áreas do Cerrado – este criado em 1975 e teve por fim o desenvolvimento e a modernização das atividades nas áreas com cobertura vegetal predominante de Cerrado, e induziu ao aumento da produção, da produtividade, afinal tornando a agricultura regional competitiva, porque a exemplo de outros tantos aqui já repassados, fornecia crédito subsidiado e assistência técnica aos produtores, possibilitando o aproveitamento em escala empresarial (Shiki, 1998; Gobbi, 2004), muito embora os pequenos produtores tenham ficado à margem dos benefícios que foram gerados e auferidos.

Nas primícias da década de 2000, os investidores em cana passam a operar com outra lógica, já que o mercado de commodities, paulatinamente, vai deixando de ser a principal referência: o aumento de demanda pelo álcool para diversos usos, mas, principalmente o uso combustível, como ampliação da frota de carros movidos àquele combustível, e a novidade dos automotores *flex-fuel* ensejam novos arranjos.

O Orçamento-Programa PRODUZIR foi estabelecido em Goiás no ano 2000, como sucedâneo do FOMENTAR (Lei n° 9.489, de 19/07/1984). Sua instituição se deu com a publicação da Lei n.º 13.591, de 18 de janeiro de 2000, que visa a incentivar a implantação, expansão ou revitalização de indústrias, assim estimula a realização de investimentos, a renovação tecnológica e o aumento da competitividade do estado, enfocando a preocupação

com a geração de emprego, renda e também a redução das desigualdades sociais e regionais.

O PRODUIR e o subprograma Microproduzir são formas de financiamento das parcelas mensais de ICMS, imposto que é devido pelas empresas implantadas, o que visa a tornar o custo da produção mais barato e seus produtos mais competitivos no mercado. Nesta seção, será feita a observação direta das imagens (cena) que mostram o comportamento da categoria “expansão” definido pelo serviço de monitoramento da safra de cana por satélite do INPE (CANASAT).

Rudorff et al. (2010) apresentaram em um artigo a metodologia do Projeto CANASAT – Área, que, posteriormente, foi institucionalizado como produtos do Serviço CanaSat do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Nele, as ocorrências são classificadas em quatro categorias: soca, em reforma, reformado e expansão. O Decreto foi assinado em 2009, por isso, vale a pena observar a partir do ano de 2011.

A Figura 1 abaixo foi construída realizando-se a operação de intersecção das áreas classificadas pelo ZAE (2009) e a categoria “Expansão” da Cana-de-açúcar (2011) no estado de Goiás, a fim de verificar se os novos canaviais ocorreram sobre as áreas delimitadas conforme ZAE.

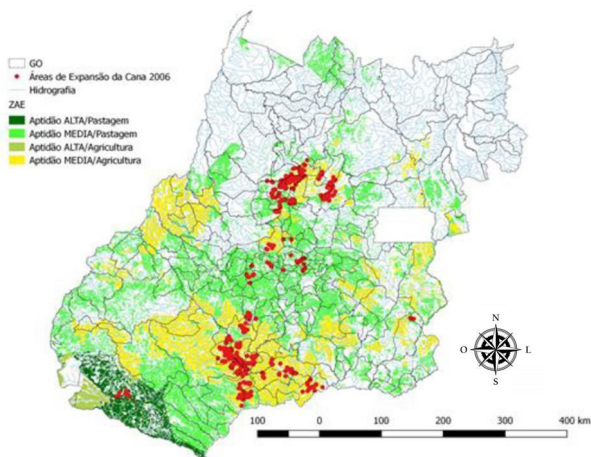


Figura 1 – Mapa mostrando a expansão da cana em Goiás no ano 2011.

Fonte: Embrapa (2009), CanaSat (2011).

Na Figura 1, observa-se que ocorre alguma expansão sobre as áreas não determinadas pelo ZAE, especialmente no Sudeste Goiano, e uma discreta expansão em áreas permitidas mais ao sudoeste goiano. É com essas condições presentes que o Zoneamento sugere o cultivo da cana, pois, por parecer uma área de pastagem degradada,

os impactos ambientais peculiares à cultura canavieira e seu manejo terão menor potencial esperado.

Para ser eficaz, do ponto-de-vista do Paradigma Positivista, a expansão teria de estar ocorrendo dentro das áreas delimitadas pelo Decreto do ZAE. Sob este aspecto, é lícito afirmar, que o Zoneamento não está sendo eficaz. Porém, pelo lado do Paradigma Pós-Construtivista, deve haver a fusão do texto (objetivo) da política do ZAE com o contexto (sustentabilidade). Este contexto é provido pela ação das outras políticas, que influenciaram a expansão da cana, haja vista que tais programas tinham foco nas energias renováveis, produção de alimentos.

## 5 | DISCUSSÃO

A fim de realizar uma discussão sobre o problema e tentar extrair alguma explicação, é importante construir um método de discussão. Inicialmente, precisamos de um método que parta de um problema posto no presente, que possa ser cotejado com as trajetórias institucionais, iniciadas no passado, evidentemente; que possa então oferecer alguma lógica explícita. Um termo que parece servir bem a este propósito é a historicidade. Outra forma de se fazer a discussão com o mesmo fito é buscar extrair algum elemento – histórico ou não – no âmbito das Políticas Públicas que possa ter atraído todas as trajetórias para o estado atual, que põe em xeque a eficácia do ZAE. O termo pesquisado que melhor se ajusta a esse norte é Afinidades Eletivas. Tanto no primeiro caso, como no segundo, nota-se que existe alguma dependência dos modelos de negócios e das políticas também em relação às vias percorridas para estimular a expansão da cana de açúcar. Não existe um marco teórico *a priori* que indique como tratar em uma Avaliação em Profundidade o que foi observado. Portanto, este fato tornar-se-á em um pressuposto da discussão, que, afinal, renderá a explicação almejada. A Literatura oferece o conceito de *Path Dependence* para descrever o fato acima referido.

### **Path dependence**

Resumidamente, *path dependence*, significa que uma vez que se adote uma solução, ou um conjunto de procedimentos para uma solução, ou seja: um caminho, pode ser custoso sair daquela rota.

A expressão *path dependence* foi apresentada por David (1975) em um artigo sobre a disposição das letras e tipos em máquinas de escrever, que procura explicar como uma particular configuração do teclado se tornou fixo e o padrão. Tenta explicar também porque mesmo tendo havido alternativas mais eficientes persistiu este resultado, quais circunstâncias levaram à persistência desse resultado. Não se trata de algo incomum, cita vários exemplos; com isso, ilustra vários casos de como mudanças incrementais na tecnologia, uma vez que iniciam aquela rota, podem levar a uma solução tecnológica que



supere outras. E isso se dá mesmo quando esta rota tecnológica possa ser menos eficiente que a rota que fora superada.

O argumento de que pequenos eventos históricos podem levar à seleção ou à escolhas tecnológicas sobre outras, foi, primeiramente, desenvolvido por W. Brian Arthur (1983). Seus argumentos valem para o Campo da Economia. Noutro trabalho, Arthur (1988), pensou em quatro mecanismos que mutuamente se retroalimentam, reforçando o sentido um do outro: (a) altos custos fixos (configuração), (b) efeitos de aprendizagem (diminui custos ou melhora o produto à medida que vai prevalecendo no mercado), (c) efeitos de coordenação (gera vantagens com a cooperação com outros agentes econômicos, que agem parecido), (d) adaptação das expectativas (que faz aumentar o prevalecimento no mercado e impulsiona a crença em que este prevalecimento se estenderá ainda mais). (1988:10). Decorre desses mecanismos uma consequência, que se caracteriza por quatro propriedades: (1) múltiplo equilíbrio (um número de soluções possíveis e resultado indeterminado), (2) possíveis ineficiências (uma tecnologia melhor não prevalece porque não teve sorte de obter aderência), (3) *lock-in* (uma vez que uma solução prevaleceu, é difícil sair de sua rota), (4) *path dependence* (a consequência de pequenos eventos e circunstâncias casuais pode determinar soluções que, uma vez que prevaleçam, levam a um caminho particular).

Para transpor ao campo da Nova Economia Institucional, North (2007), utiliza o exemplo da *Common Law*, que ajuda a compreender a mudança institucional, porque é um elemento crítico para se reduzir as incertezas entre partes contratantes, porque dá continuidade e previsibilidade essencial a todos os envolvidos. (2007:96). É uma definição muito complexa, estruturada e às vezes, de certa forma, abstrata.

Consoante North (2007), uma vez que um modelo de desenvolvimento é posto em marcha, as externalidades da rede, os processos de aprendizagem das organizações e modelagem subjetiva derivada historicamente das questões reforçam o curso que o desenvolvimento estiver seguindo. No caso do crescimento econômico, um caminho eficiente para adaptação é o que permite um número máximo de escolhas sob incerteza, com vários métodos de julgamento para as atividades (ver propriedade 1, acima). Ao mesmo tempo, um eficiente mecanismo de *feedback* para identificar e eliminar as escolhas relativamente ineficientes (propriedade 2). Os crescentes retornos que caracterizam um conjunto inicial de instituições, que acabam desencorajando as atividades produtivas, levarão à criação de organizações e grupos de interesse, que buscarão formatar a Política conforme seus interesses, para reverter aquelas restrições. Disso resultará que a economia fará com que evoluam políticas que reforcem os incentivos existentes e as organizações (propriedade 3). Como toda economia possui instituições que criam tanto oportunidades para atividades produtivas como improdutivas, então a história de qualquer economia irá refletir uma miríade de resultados, que não serão homogêneos.

Então, a *path dependence* (propriedade 4) significa que a história é importante. Não se pode compreender as escolhas atuais sem reconstruir a evolução incremental das instituições. A mudança tecnológica e a mudança institucional são as chaves para a evolução econômica e social; e ambas ostentam características de *path dependence*. (2007:103).

Destarte, é lícito depreender que há custos elevados para se realizar uma inflexão total do modelo até aquele dado momento. Uma mudança total teria de ser precedida da construção de novas instituições, e isso dependeria de novas interações dentro e entre grupos de interesse e organizações, e, especialmente, uma nova composição dos custos de adaptação, possivelmente, de coleta de informações, tratamento de informações, contratos, monitoramento desses contratos e um novo tipo de relação do Estado com os atores privados. Dessa nova interação é que surgiriam novas políticas públicas criando incentivos para atividades produtivas, levando, em tese, ao crescimento econômico e desenvolvimento social, também.

Mediante esta construção, tentarei enquadrar os fenômenos do problema examinado sob a condição de historicidade (narrativa tentando explicar os fatos passados a partir de um problema posto no presente, buscando sua trajetória). Se a explicação requerer um pouco mais de clareza, proporei acoplar outro conceito e tentar tornar a *path dependence* mais operacional.

Preliminarmente, cabe lembrar que a historicidade foi realizada, de certa forma, com a revisão da literatura, que, em si mesma, por sua peculiar natureza, consegue cumprir este papel sem maiores esforços. Todavia, resta, ainda, discutir que o concerto dos pressupostos do modelo teórico da “expansão das fronteiras” com os vários aspectos do modelo de “mudança institucional”, essencialmente trabalhado aqui, revelou que há uma trajetória institucional da Política Pública Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar, que foi instituída sob o modelo de um Decreto. Entretanto, diversas outras políticas foram instituídas por meio de lei (Código Florestal, Política Ambiental, Lei das águas, Proálcool, etc.) e que nada obstante enfrentaram alguma dificuldade para serem eficazes em toda sua plenitude. Outra questão que merece nota é que os adjacentes instrumentos de comando e controle, os instrumentos econômicos, são custosos e, por isso, nem sempre tornar caro permanecer ilegal é efetivo.

A busca de retorno por auferir renda da terra, conforme as diversas variáveis, isoladamente, não explica a expansão da cana fora das áreas determinadas no referido decreto.

As várias mudanças institucionais que ocorreram com a emergência de novos atores, novas opções de políticas públicas (especialmente, do ponto de vista do financiamento indireto), em vários e diversos momentos também não bastam para explicar o que se observou. De qualquer forma, deduzir-se que sob os auspícios do Modelo de “Expansão de Fronteiras” houve um “zoneamento induzido com a aquisição, arrendamento e contratos

de fornecedores, localizados nas melhores terras, tendo como segura a oferta real e potencial da logística e subsídios estaduais” e que as mudanças que se seguiram através da história descrita ao longo deste trabalho, incluindo as estratégias das empresas, das usinas e dos proprietários de talhões canavieiros geraram uma plêiade de instituições com custos gravosos para a produção no caso de se ter recomeçar a história do avanço da cana em Goiás no período recente, torna lícito depreender que é um caso de dependência do caminho historicamente percorrido, ou *path dependence*, e não se pode afirmar que a Política do ZAE não foi eficaz.

As trajetórias institucionais que levaram ao problema parecem consistentes e coerentes como historicidade. Todavia, este método de discussão não se mostra capaz de demonstrar as correspondências entre as políticas públicas e o problema essencial do trabalho. Isto leva a crer que a historicidade precise de algum complemento ou algo que possa ser acoplado para que a narrativa seja mais claramente operacionalizada. Por esse motivo, eu compreendo que existe um conceito-mediador que melhora a concepção de *path dependence* e a torna, por assim dizer, mais operacional; no sentido de que se torna factível construir uma ideia concreta e tangível do caso analisado neste trabalho: Afinidades Eletivas.

A afinidade eletiva, para os fins deste trabalho, é o compartilhamento ou o uso comum de uma determinada *Proxy* pelas variadas políticas públicas federais que interferiram nos processos de expansão da cana em Goiás. São essas afinidades que podem ter levado a um estado de dependência histórica, em decorrência do círculo vicioso que se formou com o repetir de cada uso inapropriado da terra, sem aplicação dos instrumentos de controle do Estado, em cada etapa de expansão da lavoura canavieira no estado de Goiás, especialmente em sua região Sul.

A tabela 1, abaixo, representa um esforço incipiente de ‘mapear’ essas afinidades e tentar demonstrar como pode ter se instalado a *path dependence* no caso observado.

Para se buscar operacionalizar estas Afinidades Eletivas, é preciso que as políticas públicas examinadas tenham um elemento comum de atração, um elemento afim. O contexto da política do Proálcool, por exemplo, é produzir maiores volumes de álcool combustível, o mesmo se pode dizer do PNA. Entretanto, o contexto dessas políticas tomadas como exemplo, na verdade, é a expansão da cana-de-açúcar. Explica-se: para se produzir álcool, foi preciso aumentar a área plantada com cana-de-açúcar, haja vista que aquelas políticas não previam qualquer incentivo para se construir alcooldutos para, por exemplo, trazer o produto do oeste paulista para Goiás. Então, foi preciso gerar uma expansão das áreas com lavouras canavieiras para se obter o fito de tais políticas. Contudo, para se expandir a cana, precisou-se promover a mudança do uso e cobertura da terra; por isso, esta variável deve ser o elemento afim, isto é, a *Proxy*, para a investigação da *path dependence*. A mudança do uso e cobertura da terra pode ser descrita a partir das seguintes variáveis discretas: tamanho da área, uso anterior, tipo de solo, declividade, relevo, preço da terra. Poderia haver outras, mas pelas razões já mencionadas anteriormente foram preteridas.

Proxy	Mudança do Uso e Cobertura da terra							
Ano do início da conversão	Tamanho da área (ha) <sup>1</sup> .	Uso anterior (Cultura Sucedida)	Tipo de solo	Declividade	Relevo <sup>2</sup>	Preço da Terra <sup>3</sup> (valores ano-base 2009)	Política Pública	Fonte: Macedo (2013) <sup>b</sup> FNP <sup>c</sup>
1985	275.545 <sup>4</sup>	Vegetação Nativa e Cerrado	Latossolo Vermelho	< 9% <sup>5</sup>	Ondulado/ Suave Ondulado	R\$ 3.422,03/ha a R\$ 5.701,96/ha <sup>6</sup>	Prodecer II	IBGE
		Cerrado		< 9%			Polocentro	
1975	1.362.265,21 <sup>7</sup>	Cerrado; através da década de 1980, também os grãos (esp. milho e soja).	Latossolo Vermelho Latossolo Vermelho-amarelo Gleissolos Cambissolos	< 9%	Ondulado/ Suave Ondulado/ Plano	R\$ 3.422,03/ha a R\$ 5.701,96/ha	Proálcool	Barbalho, Silva e Castro (2013)
2006	1.545.689,57 <sup>8</sup>	Cerrado; remanescentes de vegetação nativa, Grãos (esp. milho e soja).	Latossolo Vermelho Latossolo Vermelho-amarelo Gleissolos Cambissolos	< 9%	Plano/ Suave Ondulado	R\$ 4.862,76/ha a R\$ 8.065,67/ha <sup>9</sup>	PNA	Barbalho, Silva e Castro (2013)
							ProReno va	Nova Cana

Tabela 1 – Políticas Públicas Federais x Mudança do Uso da Terra, com ênfase na expansão da cana em Goiás.

Fonte: diversas fontes citadas na coluna à esquerda.

1. Tamanho da área expandida, ou seja, novas áreas ocupadas com a lavoura canavieira, mas pode incluir área residual de política anterior; salvo em casos a serem claramente informados ao leitor, não se trata de área total, isto é: áreas somadas de safras anteriores.
2. Relevo significa declividade + altimetria, isto é: os solos de Goiás vão variando conforme as terras estejam em chapadas (declividade até 3%), planícies (3% a 8%) ou terras mais altas (0% - 20%; 45%-5%). A expansão começa em terras centrais e ganha força no sul do estado, onde os relevos predominantes são plano e suave ondulado. Goiás apresenta 32,4% de seu território em terras planas, 42,8% em relevo suave ondulado, 19,4% ondulado, 5% em forte ondulado e 0,4% de relevo montanhoso. Noroeste e Sul de Goiás têm as menores declividades.
3. Esta variável é importante porque sua formação pode ser explicada por algumas variáveis anteriormente expressas, ponderadas de acordo com métodos geoestatísticos (krigagem e co-krigagem) (Macedo, 2013).
4. Note-se que a Política Pública do PRODECER II era destinada a grãos. Porém, parte devido ao Proálcool, e parte por decisão de produtores/investidores, a cana substituiu algumas áreas destinadas a essa cultura; inclusive a parcela tradicional, que não decorreu da política pública; por isso, não deixa de ser importante registrar expansão da lavoura canavieira em áreas de alta aptidão agrícola durante o ano de 1985, quando a referida política pública era estabelecida.
5. O maior valor encontrado para as declividades em terras que favorecem a agricultura mecanizada é 9,52%. (Macedo, 2013).
6. Valores de referência para Agricultura de Baixa Produtividade, que eram as terras que predominavam no início da expansão.
7. Entre 1970-2001; portanto, inclui a expansão incipiente dos anos 1970 mais o impulso do Proálcool. Entre 1970-2001; portanto, inclui a expansão incipiente dos anos 1970 mais o impulso do Proálcool.
8. Acumulada com a área remanescente do Proálcool.
9. Valores de referência para Agricultura de Alta Produtividade, que atualmente, são mais frequentemente encontradas no Sul Goiano, destino da recente expansão.

O Paradigma Pós-positivista é aquela norma geral que orienta – no caso presente – a Avaliação de acordo com elementos além da Razão e bastante vinculada a esquemas lógicos. Essa norma geral está aplicada, embora notadamente diluída em todo o trabalho desenvolvido neste capítulo, que, de certa maneira, aparenta ser bem analítico do ponto-de-vista das categorias e elementos-centrais apreciados.

Com esse breve desenvolvimento a partir das bases lançadas no início deste tópico, pode-se impulsionar um deslocamento no percurso paradigmático para as concepções que orientaram a Avaliação neste Paradigma Pós-positivista, que, afinal, será identificado como **Pós-construtivista**.

## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo percorreu uma linha que começa com a descrição da Política Pública que foi avaliada; após, conheceu os contextos políticos e as articulações envolvendo sua elaboração, aprovação, implementação e discussão. A seguir, passou por um roteiro básico de Avaliação. Inferiu-se que no Paradigma Pós-Positivista, em uma apurada tipologia – Pós- construtivismo, a Avaliação é muito mais complexa que a mera aferição (quantitativa) de resultados específicos. A busca da interação entre o **texto** e o **contexto** de cada aspecto da Política Pública permite deduzir que a presente Política Pública escolhida para ser submetida a uma **Avaliação em Profundidade** ou é menor que as complexidades que informam o seu objeto. Em termos de Resultados Alcançados, procurou-se analisar os diferentes objetivos da Avaliação em Profundidade e assim determinar sob que aspectos o ZAE pode realmente ser avaliado.

A fusão do **texto** do ZAE com os variados **contextos** a que foi exposto ao longo desta Avaliação em Profundidade revela que desta Política Pública, inicialmente *Normativa*, Regulatória, mesmo para os seus objetivos formais postos, não se pode dizer que foi plenamente satisfatória; mas, por outro lado, para que seus objetivos fossem atendidos haveria necessidade de outras Políticas, incluindo um redesenho das tendências e Modelos de Negócios das firmas que atuam no agronegócio sucro-alcooleiro. O mais importante, entretanto, é que a persistência da cana nas áreas vedadas pelo ZAE<sup>10</sup> se deve a uma *Path Dependence*, causada pelo fato de outras políticas que influenciaram a cana-de-açúcar em Goiás induziram historicamente a cana a ocupar áreas que, atualmente, não são sustentáveis.

## REFERÊNCIAS

Abdala, Klaus; Ribeiro Lee, Francis. Ferreira, Manuel Eduardo. Risco de Impactos Ambientais gerados pela dinâmica de uso do solo no estado de Goiás: uma abordagem multimétodos. RBC. **Revista Brasileira de Cartografia** (Online), v. 68, p. 235, 2016.

10. O DECRETO N° 6.961, de 17 de setembro de 2009 foi revogado pelo DECRETO N° 10.084, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019.

Barbalho, Maria Gonçalves da Silva; Silva, Adriana Aparecida; Castro, Selma Simões de. A expansão da área de cultivo da cana-de-açúcar na região sul do estado de Goiás de 2001 a 2011. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*, n.29, p.98-110, 2013.

Barbalho, Maria Gonçalves da Silva. A expansão da área de cultivo da cana-de-açúcar na região sul do estado de Goiás de 2001 a 2011. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais** – Número 29 – Setembro de 2013.

Borges, Vonedirce Maria Santos. Formação da Nova Centralidade do setor sucroenergético no Cerrado: o caso de Quirinópolis, Estado de Goiás. **Tese de Doutorado** em Geografia. UFG, Goiânia, 2011.

Brasil. **Decreto nº 6.961**, de 17 de Setembro de 2009.

Brasil. **DECRETO Nº 10.084**, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10084.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10084.htm). Acessado em: 02/07/2020.

Campos, Washington Pereira; Caliyari, Márcio; Silveira, Marina Aparecida da. (2014). Implicações da expansão do cultivo da cana-de-açúcar sobre o município de Goiatuba. **Conjuntura Econômica Goiana**. Instituto Mauro Borges (IMB). N. 30.

Carijo, Ed Licys de Oliveira. A expansão da fronteira agrícola no estado de goiás: setor sucroalcooleiro. **Dissertação de mestrado** em agronegócios. Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Goiás. 2008.

David, Paul A. Clio and the Economics of QWERTY', **American Economic Review**, 75. 1975.

Ferreira, Osmar Mendes e Oliveira, Eduardo Lima de. **AVALIAÇÃO DO CRESCIMENTO DAS INDÚSTRIAS SUCROALCOOLEIRAS DO ESTADO DE GOIÁS**, disponível em <http://www.ucg.br/ucg/prope/cpgss/ArquivosUpload/36/file/AVALIA%C3%87%C3%83O%20DO%20CRESCIMENTO%20DAS%20IND%C3%9ASTRIAS%20SUCROALCOOLEIRAS%20DO%20ESTADO%20DE%20GOI%C3%81S.pdf>. (Dezembro de 2007). Acesso em 02 de Agosto de 2011.

Gobbi, Wanderléia Aparecida de Oliveira. Agricultural Modernization in the Minas Gerais state's Cerrado: governmental development programs in the 1970' decade. **Caminhos de geografia**. Uberlândia, Minas Gerais, 2004.

Guba, Egon G. e Lincoln, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011 (p.27 a 131).

Guerreiro, V. M.; Pellegrino, G. Q. **Geração e organização das informações da cana-de-açúcar: impactos das mudanças climáticas e avaliação espaço-temporal**. 2010. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/868694/geracao-e-organizacao-das-informacoes-da-cana-de-acucar-impactos-das-mudancas-climaticas-e-avaliacao-espaco-temporal>. Acessado em: 15-07-2016, às 22:51 h.

International Renewable Energy Agency (IRENA). Renewable Energy and Jobs – Annual Review, 2016. Disponível em: <http://www.irena.org/menu/index.aspx?mnu=Subcat&PriMenuID=36&CatID=141&SubcatID=2729>. Acessado em: 15-07-2016, às 23:29 h.

Lejano, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas. Editora Arte Escrita, 2012.

Miziara, Fausto Silva ; Ferreira, Nilson Clementino. Expansão da Fronteira Agrícola e Evolução da Ocupação e Uso do Espaço no Estado de Goiás: Subsídios à Política Ambiental. In: Laerte Guimarães Ferreira Jr. (Org.). **A Encruzilhada Socioambiental: Biodiversidade, Economia e Sustentabilidade no Cerrado**. 1ed.Goiânia: Editora UFG, 2008, v. 1, p. 150-320.

Miziara, F. Expansão da Lavoura de Cana em Goiás e Impactos Ambientais. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009, Rio de Janeiro. **Anais do XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009**. v. 1. p. 1. North, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance - The political economy of institutions and economic decisions**. Cambridge University Press. 2007.

Shiki, Simone de Faria Narciso, Desenvolvimento Agrícola nos Cerrados: Trajetórias de Acumulação, Degradação Ambiental e Exclusão Social em torno de Iraí de Minas.Uberlândia, UFU, 1998. (**Dissertação**, Mestrado em Desenvolvimento Econômico).

Zopelari, André L. M. S. Determinantes do Investimento em Projetos de Cana-de-açúcar em Goiás (2007-2010). **Dissertação de Mestrado em Agronegócios**. UFG. Goiânia, Goiás. 2011.

## POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO EM MUNICÍPIOS DE FRONTEIRA INTERNACIONAL: UM OLHAR PARA A REGIÃO FUNCIONAL 7/RS

*Data de aceite: 01/10/2020*

*Data de submissão: 06/07/2020*

### **Edemar Rotta**

Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS  
Cerro Largo - RS

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9661112584933921>

### **Neusa Rossini**

Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS  
Cerro Largo - RS

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/32038600>

**RESUMO:** A situação de fronteira internacional, vivenciada por diversos municípios do Rio Grande do Sul e do país, remete a uma realidade que apresenta peculiaridades, necessitando estudos específicos de suas relações e interações com o entorno. Este artigo analisa algumas especificidades dos municípios de fronteira com a Argentina, pertencentes à Região Funcional 7, do Rio Grande do Sul, no decorrer da década de 2000, tais como: montante disponível relativo ao fundo público, investimentos aplicados em políticas sociais, comparação entre os indicadores de desenvolvimento dos municípios de fronteira e os não fronteiriços. Trabalha-se com dados secundários denominados “gasto por função”, dos respectivos municípios, obtidos junto ao site da Secretaria do Tesouro Nacional e com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Realiza-se uma análise qualitativa, visando apontar tendências e possibilidades de articulação e inter-relação entre recursos do fundo público e

indicadores de desenvolvimento. Constata-se crescimento expressivo nos valores do fundo público disponível e aplicados em políticas sociais; oscilações constantes nos percentuais aplicados em políticas sociais na relação com o total disponível para o “gasto por função”; e correlações entre aplicação do fundo público e indicadores de desenvolvimento, especialmente nas áreas de saúde e educação. Porém, percebe-se que, nos municípios de fronteira, os indicadores de desenvolvimento, especialmente os relativos à educação, são inferiores se comparados a municípios semelhantes que não se situam na fronteira, demandando políticas, investimentos e ações mais incisivas por parte do Estado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Fronteira Internacional, Fundo Público, Municípios, Políticas Sociais, Desenvolvimento.

### **SOCIAL POLICIES AND DEVELOPMENT IN INTERNATIONAL BORDER MUNICIPALITIES: A LOOK AT THE REGIÃO FUNCIONAL 7/RS**

**ABSTRACT:** The international border situation, experienced by several municipalities in Rio Grande do Sul and in the country, refers to a reality that presents peculiarities, requiring specific studies of their relations and interactions with the surroundings. This article analyzes some specificities of the municipalities bordering Argentina, belonging to Região Funcional 7, in Rio Grande do Sul, during the 2000s, such as: amount available relative to the public fund, investments applied in social policies, comparison between development indicators for border and



non-border municipalities. We work with secondary data called “expense by function”, of the respective municipalities, obtained from the website of the Secretaria do Tesouro Nacional and with the Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. A qualitative analysis is carried out, aiming to point out trends and possibilities of articulation and interrelation between public fund resources and development indicators. There is a significant growth in the values of the public fund available and applied in social policies; constant fluctuations in the percentages applied in social policies in relation to the total available for “expense by function”; and correlations between the application of the public fund and development indicators, especially in the areas of health and education. However, it is clear that, in border municipalities, development indicators, especially those related to education, are inferior when compared to similar municipalities that are not located on the border, demanding more incisive policies, investments and actions by the State.

**KEYWORDS:** International Border, Public Fund, Counties, Social Politics, Development.

## 1 | INTRODUÇÃO

O termo fronteira remete a múltiplos significados possíveis. Os mais utilizados na literatura das ciências humanas e sociais centram-se em aspectos territoriais e sociais. Estar na fronteira significa estar em um “espaço limite”, entre o pertencimento e o não pertencimento; entre a identidade e a diferença; entre o ser e o não-ser. Porém, também representa um espaço de relações privilegiadas entre os diferentes. Este texto reflete sobre a condição de fronteira dos municípios que integram a área de fronteira com a Argentina, denominada Região Funcional 7 (RF7), pertencente as áreas de Planejamento do estado do Rio Grande do Sul (RS).

Tem-se presente a diversidade de estudos teóricos a respeito da regionalização de um território, bem como os diversos aspectos que as fundamentam, tais como processos históricos, topográficos, climáticos, político-administrativos, entre outros (PAIVA; TARTARUGA; ALONSO, 2010). Neste estudo adota-se a compreensão de região definida pela constituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), que se tornaram referência para a divisão territorial do RS, a partir de 1994 (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A partir de 2006, em decorrência do diagnóstico apresentado pelo “Rumos 2015”<sup>1</sup>, os COREDES foram agrupados em 9 Regiões Funcionais de Planejamento (Mapa 1). “Esta regionalização considerou critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e na adequação das variáveis correspondentes de identificação das polarizações” tais como empregos, transportes, rede urbana, saúde e educação superior (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011, p. 88).

Esse agrupamento dos municípios é referência para desenvolver agendas de acordo com as dificuldades encontradas nas regiões e impulsionar potencialidades das diferentes áreas, mobilizar recursos públicos e privados, assim como articular políticas

1. Para maiores informações vide: <http://planejamento.rs.gov.br/rumos-2015>.

para impulsionar o desenvolvimento. Dentre os fatores tradicionais que contribuem com o desenvolvimento de uma região pode-se destacar a disponibilidade de infraestrutura física, a formação histórica, as formas de organização empresarial e produtiva, os fatores de produção e localização, os arranjos societários, o capital social, dentre outros, que favorecem sua dinamicidade, geração e distribuição de riqueza.

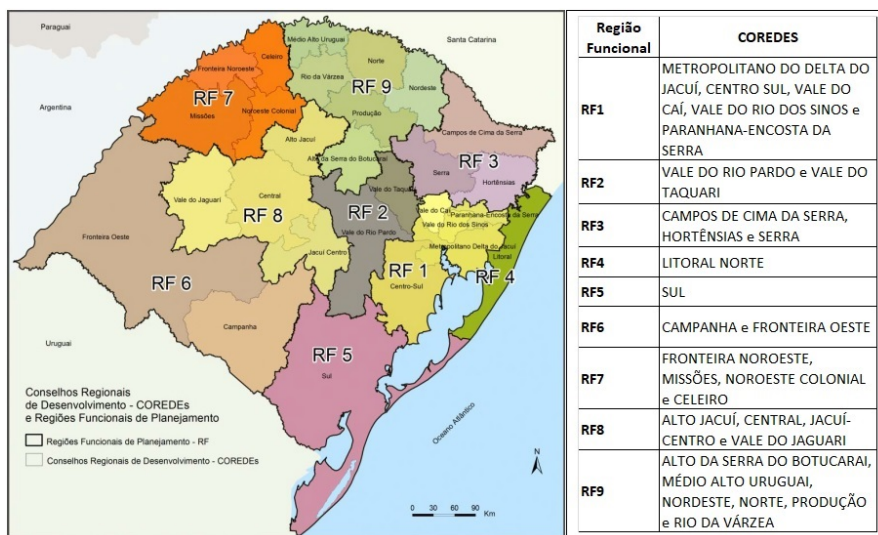


Figura 01: Mapa das Regiões Funcionais dos COREDES no Rio Grande do Sul.

Fonte: RIO GRANDE DO SUL (2018).

Os municípios de fronteira, especialmente no caso brasileiro, têm encontrado maiores dificuldades que os demais para a efetivação destes fatores tradicionais impulsionadores do desenvolvimento. A vigência da “Ideologia da Segurança Nacional”<sup>2</sup>, bem como as dificuldades de manter, no longo prazo, políticas e relações internacionais proativas, por parte do governo brasileiro, podem ser fatores que auxiliam a explicar esta realidade.

A Constituição de 1988, mesmo que ainda mantenha limitado o poder dos municípios de fazer políticas de fronteira, ampliou a responsabilidade dos mesmos na definição e na execução de políticas impulsionadoras do desenvolvimento, especialmente as políticas sociais. A partir de 1990 os municípios passaram a experimentar maior autonomia e o poder público local passou a ser referência para os cidadãos na execução das principais políticas sociais, em especial a educação e a saúde (ABRUCIO, 2005). Por conseguinte, o poder público municipal transformou-se em agente corresponsável pelas políticas

2. Pensamento geopolítico desenvolvido durante a vigência do Regime Militar (1964 a 1985) que entendia o estrangeiro como inimigo e a fronteira como espaço de risco, que deveria ser isolado, guarnecido e protegido da possível invasão do estrangeiro. Esta visão criou uma legislação restritiva ao desenvolvimento dos municípios de fronteira, cujas consequências ainda hoje se fazem presentes em grande parte deles.

públicas e uma via de mudança concreta da realidade na qual os cidadãos estão inseridos. Mudanças essas que podem acontecer pela oferta de serviços ligados à saúde pública, ao saneamento básico, à educação e à assistência social que contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população (ABDALA, 2008).

Estudos sobre a região Noroeste do Rio Grande do Sul realizados por Rotta (2007 e 2012) e Rotta, Lago e Rossini (2017) avaliaram a relação entre aplicação do fundo público em políticas públicas sociais<sup>3</sup> e dinâmicas de desenvolvimento nos municípios da região, ao longo das décadas de 1990 e 2000. Os estudos evidenciaram que os aumentos nos montantes e nos percentuais de aplicação do fundo público em políticas sociais tiveram repercussões diretas na melhoria dos indicadores de desenvolvimento, representados nas variáveis que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Porém, estes mesmos estudos apontaram situação peculiar vivida pelos municípios de fronteira com a Argentina, nos quais constata-se diferencial expressivo nos indicadores de desenvolvimento quando comparados com municípios semelhantes, da mesma região, mas não situados em espaços de fronteira.

Esta constatação motivou a realização de estudo específico a fim de verificar se estes diferenciais encontram correlação com a aplicação do fundo público em políticas sociais ou devem ser buscadas outras variáveis explicativas. Tem-se presente que se tratam de pequenos municípios, com população de até 15 mil habitantes (IBGE, 2017) e que possuem base produtiva assentada na agropecuária, na pequena indústria, no pequeno comércio e na prestação de serviços, especialmente os públicos. Resultados deste recorte são apresentados neste artigo.

O artigo está estruturado em três partes essenciais. Na primeira delas busca-se situar a Região Funcional 7, em suas características de constituição histórica e de contexto atual. A segunda aborda a metodologia utilizada no estudo e os conceitos fundamentais que embasam a pesquisa. A terceira apresenta os principais resultados identificados.

## **2 | BREVE CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO FUNCIONAL 7**

A área pertencente a RF7, composta pelos COREDES Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial, nos séculos XVII e XVIII, teve sua trajetória histórica marcada pela experiência das Reduções Jesuíticas. A experiência reducional ou missioneira foi responsável por desenvolver, na região, um modelo de organização socioeconômica que se diferenciava daquele da ocupação portuguesa (estâncias), presente em grande parte do RS, incluindo regiões vizinhas, como a campanha gaúcha (ZARTH, 1997).

A desagregação da experiência missioneira, em decorrência dos acordos entre Portugal e Espanha que levaram à troca da região missioneira pela Colônia de Sacramento, a expulsão dos jesuítas e o massacre dos guaranis aldeados, desencadeou um processo

3. As políticas sociais constantes no estudo foram: educação, cultura, saúde, saneamento, habitação, urbanismo, previdência, assistência social e trabalho.

de (re)colonização, a partir de meados do século XIX. A reocupação, com base em imigrantes europeus não ibéricos e seus descendentes, muitos deles provenientes das Colônias Velhas e das Novas Colônias do Planalto Gaúcho, tinha por objetivo implantar um novo modelo de organização socioeconômica, fundado na pequena propriedade familiar, no desenvolvimento da agropecuária, no pequeno comércio e na pequena indústria. Um modelo de ocupação que garantisse a defesa do território de fronteira e possibilitasse sua inserção na dinâmica socioeconômica do estado do RS e do próprio Brasil (ROTTA, 2007).

A instabilidade da ocupação do território da fronteira era preocupação constante do governo brasileiro, desde o período imperial. Ocupações com base na pequena propriedade familiar já haviam sido defendidas neste período e implantadas em outras províncias, a exemplo do Rio de Janeiro e de São Paulo. Tratava-se de um modo eficiente de garantir a posse do território e, ao mesmo tempo, fomentar uma estrutura produtiva complementar ao modelo agrário exportador dominante (ROTTA, 1999).

Com a Proclamação da República, em 1889, e a promulgação da Constituição Brasileira em 1891, as terras públicas foram passadas para os Estados, que ficaram responsáveis pela implantação de novos processos de colonização. No RS a colonização buscava contenção de conflitos pela posse da terra, aumento da produção agrícola e integração da sociedade rio-grandense (ROTTA; BÜTTENBENDER; HÖFLER, 2016).

No Noroeste do RS o projeto de (re)colonização foi marcado por intensos conflitos entre os remanescentes indígenas, os caboclos miscigenados (resultantes da miscigenação entre índios, negros, portugueses e espanhóis) e os europeus não ibéricos e seus descendentes. A ação do governo estadual, com a criação das colônias oficiais (e exemplo de Ijuí, em 1890, Guarani, em 1891, e Santa Rosa, em 1914) e o incentivo a implantação de colônias particulares (a exemplo de Cerro Azul e Campina, em 1902, e Boa Vista, em 1912), foi consolidando núcleos urbanos e rurais que rapidamente criaram as bases de um novo projeto societário que viabilizava a integração da região ao projeto nacional de fortalecimento de um mercado interno, comprador de produtos industrializados e vendedor de alimentos para abastecer as regiões agroexportadoras (ROTTA; BÜTTENBENDER; HÖFLER, 2016).

Pode-se dizer que a RF7 tem sua formação histórica marcada pela tensão entre quatro grandes modelos societários: o das Reduções Jesuíticas, o dos caboclos miscigenados, o das estâncias agropastoris e o da (re)colonização a partir dos imigrantes europeus não ibéricos e seus descendentes. Por vezes estes modelos se complementam e se mesclam, por outras entram em conflito, levando a exclusões reiteradas dos não hegemônicos no processo (ROTTA, 1999). Neste cenário afirmaram-se como polos regionais os municípios de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo. Esses municípios possuem relevância no contexto regional por estarem na base político-administrativa de constituição da grande maioria dos demais. Nesta condição passaram a concentrar o maior número de habitantes, de empresas, de estruturas produtivas, de serviços públicos e privados, do Produto Interno

Bruto (PIB) regional e da arrecadação fiscal, tornando-se uma espécie de referência para os municípios dos seus respectivos entornos.

Os COREDES Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial representam quase 10% do território gaúcho e possuem população de 759.591 habitantes, correspondendo a 7% da população do RS, sendo que 31% residem na área rural, e 69% na área urbana. A região possui menor participação da indústria da transformação na formação do PIB, em comparação com o RS, pois a produção está mais voltada para as atividades agropecuárias, que se caracterizam pelo grande número de pequenas propriedades familiares, com produção diversificada e presença de propriedades com elevado nível de mecanização e tecnologia. O PIB da RF7, em 2012, era de R\$ 16,3 bilhões, correspondendo a 5,9% do PIB estadual. O perfil da região aponta para problemas relativos à logística de transporte, baixa exploração do potencial turístico, manutenção da cadeia produtiva metal-mecânica e integração com universidades e centros de pesquisas regionais (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

No período 2000/2010, a RF7 apresentou a menor taxa de crescimento demográfico do RS, de -0,31% ao ano, que indica redução do número de habitantes (RIO GRANDE DO SUL, 2015). Muitas regiões de fronteira do Brasil foram diagnosticadas pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Regional como estagnadas, por apresentarem característica de constante perda populacional e desigualdade em relação aos centros mais dinâmicos (núcleos urbanos que atraem pessoas, que se deslocam em busca de oportunidades) (BRASIL, 2013). Bandeira (2013) destaca que áreas de fronteira do RS onde ocorreu efetivo crescimento do PIB, não podem ser classificadas como dinâmicas, por tratar-se de um tipo ineficiente de dinamismo, incapaz de gerar oportunidades e frear a emigração, que provoca queda na quantidade de habitantes em determinadas regiões. Stenner (2017) esclarece que o esvaziamento de algumas regiões possui duplo caráter, que culmina no fortalecimento dos centros regionais (polos regionais) e o enfraquecimento dos pequenos municípios do entorno regional.

Com relação a representatividade política, Peixoto (2017) destaca que o RS possui participação marginal das regiões de fronteira, tendo “aproximadamente trinta deputados e apenas três ou quatro representam a Faixa de Fronteira, que ocupa mais da metade do território gaúcho e possui cidades importantes” (p. 55-56) e que muitas vezes as políticas públicas são elaboradas considerando-se a perspectiva do centro.

Ao total são 77 municípios que integram a RF7. Destes foram selecionados os situados na fronteira com a Argentina, pertencentes ao COREDE Celeiro, Fronteira Noroeste e Missões. O COREDE Noroeste Colonial não é limítrofe da fronteira internacional com a Argentina, posicionando-se mais ao leste do RS, portanto, mesmo pertencendo a RF7, não terá municípios selecionados para a pesquisa. Os municípios fronteiriços<sup>4</sup> da RF7 são 15, sendo eles:

4 O município de Barra do Guarita, pertencente ao COREDE Celeiro, não foi incluído na pesquisa pois seu limite geográfico é com Santa Catarina.

COREDE Celeiro	COREDE Front. Noroeste	COREDE Missões
1 Crissiumal	1 Alecrim	1 Garruchos
2 Derrubadas	2 Doutor Maurício Cardoso	2 Pirapó
3 Esperança do Sul	3 Novo Machado	3 Porto Xavier
4 Tiradentes do Sul	4 Porto Lucena	4 Roque Gonzales
	5 Porto Mauá	5 São Nicolau
	6 Porto Vera Cruz	

Quadro 01: Municípios da RF7 que se situam na fronteira com a Argentina – por COREDE.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

### 3 I METODOLOGIA E CONCEITOS DE REFERÊNCIA

A metodologia adotada no desenvolvimento do estudo teve, predominantemente, o enfoque qualitativo do problema de investigação (SAMPLIERI; COLLADO; LUCIO, 2013), pois buscou-se apontar tendências e possibilidades de articulação e inter-relação entre recursos do fundo público aplicados e indicadores de desenvolvimento. Quanto à finalidade, foi de alcance descritivo, no qual a meta é descrição do fenômeno, buscando especificar características, perfis, traços importantes, assim como a tendência de um grupo, população ou qualquer outro fenômeno que se submeta a análise (SAMPLIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Quanto aos procedimentos técnicos, contou com o aporte bibliográfico e documental (PRODANOV; FREITAS, 2013).

O desenho da pesquisa foi do tipo longitudinal retrospectivo, que permitiu a identificação das variações periódicas ocorridas (VIEIRA, 2006) em determinadas categorias, conceitos, eventos, variáveis, contextos ou comunidades (SAMPLIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). A variável acompanhada na sequência temporal, entre 2000 e 2010, foi o montante de despesas por funções utilizados pelos municípios e os percentuais do orçamento público aplicado nas políticas sociais selecionadas<sup>5</sup>. Adotou-se uma amostragem de municípios, por conveniência e não probabilística (POUPART et al, 2012), em face do interesse em estudar os municípios de fronteira com a Argentina pertencentes à Região Funcional 7 dos COREDES.

A análise longitudinal retrospectiva foi possibilitada pela coleta de dados secundários, buscados na base virtual da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2017), da qual foram extraídos dados contábeis referentes a composição das despesas por funções dos municípios e os montantes aplicados em políticas sociais. Na sequência foi composta a série histórica, de 2000 a 2010, do total de recursos utilizados nas despesas por funções e em políticas sociais. Para possibilitar a comparação, os valores foram atualizados para outubro de 2016 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017), com base no Índice Geral de

5. Selecionou-se as políticas sociais de educação, cultura, saúde, saneamento, habitação, urbanismo, previdência, assistência social e trabalho.

Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas. Foi utilizada a estatística descritiva para realização da primeira leitura dos dados, que foram apresentados em quadros com percentuais. Os resultados foram interpretados com um viés qualitativo, acompanhando-se as oscilações nos percentuais aplicados em políticas sociais e, ao final, foram comparados com o desempenho dos indicadores de desenvolvimento (IDHM).

Como referências teóricas trabalhou-se com os conceitos de políticas sociais, fundo público e desenvolvimento. Castro (2012), ao realizar uma revisão da literatura a respeito das políticas sociais refere que não se pode falar da existência de uma definição inequívoca do que elas sejam, mas chama a atenção para o fato de que as diversas concepções adotadas por pesquisadores e formuladores de políticas estão preocupadas tanto com aspectos teóricos, quanto com aspectos ligados à prática concreta. Apesar das dificuldades e limitações no ele propõe que se entenda a política social como “sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação dos elementos do mercado” (p. 1014). Para tornar isso possível, a política social busca realizar dois objetivos conjuntos: a proteção social e a promoção social. Pfeifer (2014) destaca ainda que “as políticas sociais respondem ao conjunto de necessidades sociais humanas” (p. 748), que são construídas e reconstruídas historicamente de acordo com o “grau” de desenvolvimento das sociedades. O centro das políticas sociais são as necessidades humanas e não as de reprodução do capital.

Entende-se o desenvolvimento como um fenômeno multidimensional, que implica um processo de transformações da estrutura produtiva, das relações sociais, das instituições, da organização política, das bases culturais e da própria relação dos seres humanos com a natureza. É um fenômeno que acontece na dinâmica das relações sociais, como um processo social localizado, que conjuga crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população como um todo, não sendo fruto do “espontaneísmo” ou apenas da ação de forças externas, mas produto das relações tensas e contraditórias que se estabelecem no interior das sociedades e na relação destas com as demais. Como tal é objeto dos jogos de forças, dos conflitos de classes, dos interesses dos diferentes grupos, das políticas públicas, dos governos e dos organismos nacionais e internacionais (POCHMANN, 2004; ROTTA, 2007). Ao destacar o caráter combinado e simultâneo do processo econômico com as demais dimensões (social, política, cultural e ambiental), se está afirmando uma visão de totalidade, bem ao inverso da compreensão neoliberal, centrada no econômico e no processo de reprodução do capital. Esta visão de totalidade e de complexidade do desenvolvimento remete ao enfoque histórico-estrutural, na tradição de Celso Furtado e Raúl Prebisch, amplamente conhecidos pela trajetória junto à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Trabalha-se como a ideia de que o fundo público “envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia” (SALVADOR, 2012,

p. 07) e nas demais dimensões de organização da sociedade, quer via empresas públicas, política monetária, fiscal e tributária ou orçamento público, visando o desempenho de suas múltiplas funções (BEHRING, 2010). Trata-se de parte do trabalho excedente que é apropriado pelo Estado a fim de que o mesmo desempenhe as atribuições que a correlação de forças sociais define como de responsabilidade do Estado. Os objetivos da política econômica e social, assim como a escolha dos mecanismos para sua implantação, estão diretamente ligados aos interesses de classe e envolvem negociações nas mais variadas e amplas arenas de disputas presentes na configuração de cada sociedade, em cada momento histórico.

#### 4 I ALGUMAS EVIDÊNCIAS CONSTATADAS NA PESQUISA

Analisando a trajetória dos montantes do fundo público disponível aos municípios e os montantes aplicados em políticas sociais ao longo do período, percebe-se que há um crescimento expressivo dos recursos disponíveis e também dos montantes aplicados em políticas sociais em todos os municípios analisados. Em sete municípios (46,66% dos pesquisados) observa-se uma tendência de equilíbrio entre o crescimento do total do fundo público disponível e o total aplicado em políticas sociais. Em cinco municípios (33,33% dos pesquisados) o total aplicado nas políticas sociais cresce em proporção maior do que o crescimento do total disponível para o “gasto por função”, evidenciando uma priorização das políticas sociais na aplicação do fundo público. Destes cinco municípios, três integram o COREDE Celeiro, um o Fronteira Noroeste e um o Missões. Em três municípios (20% dos pesquisados) observa-se uma tendência de crescimento menor do aplicado em políticas sociais na relação com o total disponível para o “gasto por função”, denotando que as políticas sociais passam a ser preteridas em razão de outras prioridades. Estes três municípios estão situados no COREDE Missões.

O período em que se constata o maior crescimento do total disponível do fundo público para ser aplicado nas rubricas de “gasto por função” e, da mesma forma, nas políticas sociais, é entre 2006 e 2010. Período que coincide com o bom momento vivido pela economia brasileira e também com o “*boom das commodities*” que afetou positivamente a economia dos municípios pesquisados, a maior parte deles dependente do desempenho da agropecuária e da prestação de serviços públicos e privados (ROTTA; LAGO; HENTGES, 2018).

Detalhando um pouco mais a análise fez-se o levantamento dos percentuais aplicados em políticas sociais na relação com o total do fundo público aplicado nas rubricas “gasto por função”. Fica evidente a oscilação nos percentuais aplicados nas políticas sociais, em praticamente todos os municípios e ao longo de todo o período. Esta oscilação é para cima nos cinco municípios referidos no parágrafo anterior, com três deles (um de cada COREDE) apresentando patamares que saem de 43%, 44% e 45% do total dos recursos aplicados em



políticas sociais, no início da década, para 56%, 63% e 62%, respectivamente, ao final da década. Nestes casos percebe-se mudanças expressivas de priorização dos investimentos. A oscilação é para baixo em outros três municípios, sendo dois deles do COREDE Fronteira Noroeste e um do Missões. Em dois destes é expressiva a queda, pois os percentuais saem de 66% e 45%, no início da década, para 45% e 39%, respectivamente, ao final da década. Nestes municípios pode-se inferir que as políticas sociais são preteridas em função de outras prioridades estabelecidas pelos gestores públicos. Estes mesmos dois municípios são, ao final da década de 2000, os que menos investem, em termos percentuais, recursos do fundo público em políticas sociais entre todos os quinze municípios pesquisados.

A tendência dominante nos outros nove municípios apontou para um certo equilíbrio entre o crescimento do total do fundo público disponível e o crescimento dos montantes e percentuais aplicados nas políticas sociais. É importante ressaltar que, ao final da década, 12 municípios aplicavam mais do que 50% dos recursos do fundo público disponível em políticas sociais, com predominância absoluta das áreas de educação e saúde, em consonância com a legislação vigente e em sintonia com as características da formação sócio histórica da região.

Buscando elucidar a questão posta inicialmente para a elaboração deste artigo detalha-se, na sequência, os indicadores apresentados em relação ao IDHM, nos municípios pesquisados. Percebe-se que houveram avanços significativos, ao longo da década pesquisada, em termos dos três conjuntos de indicadores (longevidade, educação e renda) que compõem o IDHM, nos quinze municípios investigados, em consonância com o já constatado no estudo apresentado por Rotta, Lago e Hentges (2018). Os melhores indicadores encontravam-se, em 2000, nos dados referentes à longevidade e os piores nos de educação, fato que persiste em 2010, assertiva que também se alinha com o estudo já referenciado. Em 2010, 14 municípios encontravam-se na condição de alto desenvolvimento (0,700 a 0,799) no quesito longevidade, dos quais 12 avançam para muito alto (0,800 a 0,899), em 2010. No caso da educação, em 2000, tem-se 14 municípios na condição de muito baixo desenvolvimento (0 a 0,499), dois quais apenas 5 passam para a condição de médio desenvolvimento (0,600 a 0,699), em 2010, ficando os outros dez ainda na condição de baixo desenvolvimento (0,500 a 0,599).

Os indicadores de renda denotam uma situação intermediária, com concentração, em 2000, na condição de baixo desenvolvimento (11 municípios), avançando para médio desenvolvimento (também 11 municípios), em 2010. Estes indicadores de renda não destoam dos demais municípios da RF7, com características semelhantes, mas não em condições de fronteira com a Argentina.

Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) 2000 - 2010								
Nome do Município	IDHM		Renda		Longevidade		Educação	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
ALECRIM	0,548	0,672	0,576	0,683	0,777	0,852	0,367	0,522
CRISSIUMAL	0,589	0,712	0,610	0,702	0,773	0,835	0,433	0,616
DERRUBADAS	0,573	0,707	0,613	0,664	0,751	0,846	0,409	0,628
DOUTOR MAURÍCIO CARDOSO	0,65	0,706	0,611	0,707	0,790	0,840	0,570	0,593
ESPERANÇA DO SUL	0,498	0,661	0,526	0,665	0,751	0,788	0,312	0,550
GARRUCHOS	0,549	0,671	0,555	0,657	0,775	0,833	0,384	0,553
NOVO MACHADO	0,56	0,663	0,597	0,674	0,777	0,796	0,379	0,543
PIRAPÓ	0,531	0,669	0,536	0,656	0,738	0,824	0,378	0,553
PORTO LUCENA	0,578	0,693	0,591	0,700	0,786	0,827	0,416	0,575
PORTO MAUÁ	0,593	0,698	0,584	0,672	0,777	0,831	0,459	0,608
PORTO VERA CRUZ	0,544	0,69	0,538	0,661	0,770	0,827	0,385	0,600
PORTO XAVIER	0,616	0,723	0,641	0,687	0,801	0,876	0,455	0,628
ROQUE GONZALES	0,567	0,688	0,594	0,687	0,769	0,843	0,399	0,563
SÃO NICOLAU	0,517	0,645	0,549	0,658	0,733	0,778	0,343	0,523
TIRADENTES DO SUL	0,551	0,689	0,577	0,705	0,783	0,815	0,370	0,569

**Quadro 02:** IDHM Municípios de Fronteira – Região Funcional 7.

Fonte: PNUD (2013). Dados organizados pelos autores.

Procurando identificar correlações possíveis entre aplicação do fundo público nas políticas sociais e indicadores de desenvolvimento, percebe-se que existe relação direta nas áreas de educação e saúde, com repercussões indiretas no caso da renda. Tratando-se de pequenos municípios, nos quais as estruturas de saúde e de educação são predominantemente públicas, a ampliação dos recursos aplicados, como evidenciado anteriormente, tem gerado resultados que se traduzem na melhoria dos indicadores. Olhando especificamente para o caso da longevidade, nota-se que a melhoria neste indicador está ligada ao aumento da expectativa de vida, decorrente das condições gerais de vida, produzidas, especialmente, no espaço local, com atuação expressiva do poder público via programas de saúde da família, assistência materno infantil, acompanhamento de idosos, entre outros. No caso da educação, os avanços mais significativos foram obtidos na Educação Básica, essencialmente suprida pelas escolas municipais e estaduais, tendo os maiores desafios ainda a serem enfrentados em relação à ampliação da permanência dos alunos no ensino médio, a expansão do acesso ao ensino superior e a erradicação do analfabetismo.

Olhando a correlação entre os maiores crescimentos dos valores investidos e os resultados obtidos em termos de indicadores de desenvolvimento, pode-se encontrar uma correspondência direta na maior parte dos municípios analisados. Os cinco municípios que mais ampliaram os percentuais investidos em políticas sociais ao longo do período estão entre os que mais avançaram em termos de indicadores gerais do IDHM. Correlação que não é observada quando se analisa os que mantiveram ou diminuíram os percentuais

investidos, até mesmo porque observando-se os montantes finais, entre o início e o fim da década, percebe-se que todos os quinze municípios ampliaram significativamente os investimentos em políticas sociais. Essa constatação traz ao debate a tese, amplamente propalada nos ambientes acadêmicos e não acadêmicos, de que a qualificação dos indicadores não depende apenas da ampliação dos investimentos, mas que eles são essenciais quando se quer qualificar os indicadores.

## 5 | CONCLUSÃO

A problemática básica que orientou a elaboração deste artigo foi a perspectiva de compreender se os diferenciais nos indicadores de desenvolvimento, apresentados pelos municípios de fronteira com a Argentina, da Região Funcional 7, na relação com outros municípios da mesma região, com características semelhantes, mas não de fronteira, estão ligados a diferenciais na aplicação do fundo público municipal em políticas sociais ou decorrem de outros fatores explicativos.

O estudo realizado permite inferir que os municípios de fronteira com a Argentina, pertencentes à RF7, apresentam uma tendência semelhante aos demais da mesma região, com características socioeconômicas semelhantes, em termos de comportamento da aplicação do fundo público em políticas sociais e suas possíveis repercussões nos indicadores de desenvolvimento. Apresentam crescimento expressivo nos recursos do fundo público disponível e também nos valores aplicados em políticas sociais, em todos os municípios analisados. Os percentuais aplicados em políticas sociais, na relação com o total disponível, oscilam muito, no período analisado e nos respectivos municípios, mas fica, na grande maioria, acima dos 50% do recurso disponível.

As repercussões da aplicação de recursos do fundo em políticas sociais nos indicadores de desenvolvimento ficam evidente na medida em que se constata a melhoria dos indicadores, com destaque para a saúde e a educação, repercutindo no índice geral do IDHM que cresce em todos os municípios pesquisados. Grande parte desse crescimento possui relação direta com a ação do Estado, via aplicação do fundo público em políticas sociais. Essa tendência também foi observada, em estudos já citados, nos demais municípios com características similares, da mesma região. Porém, alguns diferenciais desses municípios de fronteira ficaram explícitos, principalmente no que se refere aos indicadores de desenvolvimento ligados à educação, concentrando-se no acesso e conclusão do ensino médio e ensino superior e nas dificuldades enfrentadas para a erradicação do analfabetismo.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, D. C. **Efeitos da receita orçamentária municipal sobre o índice de desenvolvimento humano (IDH): uma análise da realidade brasileira na década de 1990.** 2008. 67 p. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) - Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

ABRUCIO, F. L. Reforma do estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401- 420, mar./abr. 2005.

BANDEIRA, P. S. Contribuição dos COREDES/RS para o debate sobre a política nacional de desenvolvimento regional. In: SILVEIRA, R. L. L. da. (org.). **Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processo, políticas e planejamento** [recurso eletrônico]. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema gerenciador de séries temporais v. 2.1 módulo público. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

BEHRING, E. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010. Parte 1.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **DRD - Desenvolvimento Regional em Debate**, Ijuí, ano 1, n. 1, p. 81-106, dez. 2011

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional - Sumário Executivo.** 2013.

BRASIL. Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional. **FINBRA – Finanças do Brasil – Dados contábeis dos Municípios.** Disponível em: [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais)>. Acesso em: 13 abr. 2017.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Cidades: Informações.** 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

PAIVA, C. Á.; TARTARUGA, I. P.; ALONSO, J. A. Em busca de uma divisão regional mais compatível com as múltiplas necessidades da pesquisa e do planejamento. In: CONCEIÇÃO, O. A. C. et al. (orgs.). **O ambiente regional: três décadas de economia gaúcha.** Porto Alegre: FEE, 2010.

PEIXOTO, A. B. Fronteira e Integração Regional. In: PÊGO, B. et. al. (orgs.). **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública.** v. 2. Brasília: IPEA: MI, 2017.

PFEIFER, M. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Brasília: PNUD, 2013. Disponível em: < <http://www.atlasbrasil.org.br/2013>>. Acesso em: 21 set. 2018.

POCHMANN, M. (org.). **Reestruturação produtiva**: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004.

POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. 3 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2 ed., Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Regiões Funcionais**. Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão, 2018. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/28-regioes>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. **PERFIS - Regiões Funcionais de Planejamento**. Porto Alegre: SEPLAN-RS/DEPLAN, 2015.

ROTTA, E. Desenvolvimento regional e políticas sociais: um estudo do Noroeste do Rio Grande do Sul na primeira década do século XXI. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 74-91, jan./jul. 2012.

ROTTA, E. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. 2007. 337 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

ROTTA, E. **A construção do desenvolvimento**: análise de um “modelo” de interação entre regional e global. Ijuí: UNIJUÍ, 1999.

ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P. L.; HÖFLER, C. E. A presença dos princípios do cooperativismo no Noroeste do Rio Grande do Sul: revisitando a tradição histórica. In: CORAZZA, G.; RADIN, J. C. (org.). **Fronteira Sul – ensaios socioeconômicos**. Florianópolis: Editora Insular, 2016.

ROTTA, E.; LAGO, I. C.; ROSSINI, N. Disputa pelo Fundo Público Municipal: as políticas sociais na trajetória de duas décadas no Noroeste do Rio Grande do Sul. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 495-510, ago./dez. 2017.

ROTTA, E.; LAGO, I. C.; HENTGES, C. Políticas sociais em pequenos municípios: fundo público como diferencial no desenvolvimento. **Anais 6º Encontro Internacional de Política Social; 13º Encontro Nacional de Política Social. Vitória (ES), 04-07 de jun. 2018**.

SALVADOR, E. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **SERV. SOC. REV.**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun. 2012.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. del P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Penso, 2013.

STENNER C. As diversas fronteiras brasileiras. In: PÊGO, B. et. al. (orgs.). **Fronteiras do Brasil**: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública. v. 2. Brasília: IPEA: MI, 2017.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (orgs.). **Pesquisa qualitativa em administração**. 2 ed. [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ZARTH, P. **História agrária do planalto gaúcho 1850 – 1920**. Ijuí: UNIJUÍ, 1997.

# CAPÍTULO 18

## MEDIAÇÃO FAMILIAR NA FRONTEIRA BRASIL – BOLÍVIA: UM INSTRUMENTO POSSÍVEL DE COOPERAÇÃO MÚTUA

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 01/09/2020

**Noemi Correa de Oliveira Feitosa**

UFMS – Universidade Federal de Mato  
Grosso do Sul - Pós-Graduação em Estudos  
Fronteiriços  
Corumbá-MS  
<http://lattes.cnpq.br/6106386910206639>

**Elisa Pinheiro de Freitas**

UFMS - Universidade Federal de Mato  
Grosso do Sul - Pós-Graduação em Estudos  
Fronteiriços  
Corumbá-MS  
<http://lattes.cnpq.br/5423753194446094>

**RESUMO:** Este trabalho mostra a Mediação como instrumento eficaz na solução pacífica de conflitos, sobretudo nas relações familiares, de residentes em lados opostos da fronteira: Corumbá(Brasil) – Puerto Quijarro-Puerto Suarez (Bolívia). Indicadores obtidos no CEJUSC-Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania em Corumbá-MS trazem a comprovação prática da utilidade da mediação familiar. A abordagem quali-quantitativa foi a metodologia empregada, com aporte da pesquisa bibliográfica, organizada em estudo de caso (14 casos transfronteiriços). O compartilhamento da cultura mediacional e o exercício da cooperação contribuem à cultura de paz e propiciam efetivo acesso à justiça.

**PALAVRAS-CHAVES:** Mediação, fronteira, relações familiares, cooperação.

### FAMILY MEDIATION ON THE BRAZIL – BOLIVIA BORDER: A POSSIBLE INSTRUMENT FOR MUTUAL COOPERATION

**ABSTRACT:** This research addresses Mediation as an effective instrument in the peaceful resolution of conflicts, especially in family relationships of residents on opposite sides of the border: Corumbá (Brazil) — Puerto Quijarro-Puerto Suarez (Bolivia). Indicators obtained at CEJUSC (Judicial Center for Conflict Resolution and Citizenship, in Portuguese) in Corumbá, Mato Grosso do Sul, bring practical proof of the great usefulness of family mediation. The qualitative approach was the methodology used, applying a bibliographic research organized in a case study (14 cross-border cases). The sharing of mediational culture and the exercise of cooperation contribute to a culture of peace and provide effective access to justice.

**KEYWORDS:** Mediation, frontier, family relations, cooperation.

## 1 | INTRODUÇÃO

[...] O espaço geográfico por não ser e nem se apresentar como uma superfície polida, semelhante a uma mesa de bilhar, torna-o objeto de conflitos e ou disputas entre os que ambicionam controlar posições... (E. P. Freitas, 2013, p. 54).

Buscamos apresentar neste artigo a importância da mediação, como um instrumento para o fomento da cooperação fronteiriça na resolução pacífica dos conflitos de famílias fronteiriças, residentes na região de Corumbá-Brasil e Puerto Suarez/Puerto Quijarro-Bolívia.

Trata-se de uma abordagem quali-quantitativa, organizada em estudo de caso, a partir dos dados coletados no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania-CEJUSC-Corumbá, do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, desde sua instalação em 15 de setembro de 2015 a 31 de dezembro de 2019.

Foram efetuados levantamentos no período apontado e identificados 14 (quatorze) casos (processuais e pré-processuais) que envolveram brasileiros e bolivianos da região fronteiriça estudada, demonstrando quais tiveram desfechos exitosos com as mediações realizadas e quais perduram em trâmite, frente às “amarras” legais e as dificuldades territoriais.

A pesquisa destina-se a evidenciar a efetividade do uso do método consensual nas questões familiares, de modo a responder à questão: A mediação traz efetividade na resolução de conflitos familiares no âmbito judicial do CEJUSC de Corumbá, para os envolvidos que moram em lados diferentes da fronteira?

Senão vejamos!

A fronteira necessita ser compreendida muito além do que uma linha divisória, que impõe separação aos que estão “do lado de lá” e os “do lado de cá”, “quem está dentro” e “quem está fora”. Deve ser apreendida, como um espaço utilizado que abriga múltiplas interações e vivências. É no cotidiano do ir e vir, de comprar e vender, de trabalhar e estudar, de passear e conhecer, que se estabelecem as relações sociais, e se incluem as relações afetivas, estas se iniciam e também se desfazem, e, nesse cenário surgem variados tipos de conflitos, muitos deles no contexto familiar, envolvendo indivíduos e famílias residentes em lados opostos da fronteira.

O limite geográfico e o termo imposto por uma jurisdição territorial não podem constituir um sobrepeso para resolução desses conflitos. Tanto o espaço fronteiriço quanto o conflito necessitam ser melhor entendidos para possibilitar uma interação e restabelecer a comunicação e o diálogo.

Frente a essa problemática, a Mediação, enquanto uma política pública com ênfase na cultura do diálogo, em detrimento da cultura do litígio, bem pode ser concretizada em um espaço aberto ao diálogo.

Quando se fala de espaço aberto, lembra-se que a “zona de fronteira, enquanto produto de interações econômicas, culturais e políticas, apresenta territorialidades heterogêneas” como expõe Giovanella (2007, p. 252). Este espaço de “territorialidades heterogêneas” é propício para ser “espaço-teste de políticas públicas de integração e cooperação, espaço-exemplo das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional.” (Ministério da Integração Nacional, 2005, p. 21).

## 21 A MEDIAÇÃO E A INFLUÊNCIA DAS LEIS INTERNACIONAIS

A busca por solução pacífica de conflitos embora seja um fenômeno antigo, somente na metade do século passado é que os métodos consensuais começou a ser tomados como um processo técnico e científico, tornando-se objeto de estudos e pesquisas de forma a aprimorá-los e difundir sua prática.

O resultado destas pesquisas influenciou a Justiça norte-americana e europeia, principalmente, acabando por refletir em outras regiões. Foi assim que os Estados Unidos decidiram analisar e aprofundar os estudo a respeito deste processo da mediação, dando início a sua teorização, como concebida atualmente. A mediação familiar acabou por ser obrigatória em alguns estados americanos e deu origem ao movimento chamado de “collaborative law” – advocacia colaborativa (FALECK e TARTUCE, 2012, p. 7).

A mediação na Europa encontra-se consolidada em diversos países como Espanha, Alemanha, França e Portugal.

O Conselho da União Europeia, emitiu a Diretiva nº 52, de 21 de maio de 2008, em que apresenta a mediação como um processo tecnicamente estruturado e conceitua litígios transfronteiriços.

1. Para efeitos da presente directiva, entende-se por **litígio transfronteiriço** um litígio em que **pelo menos uma das partes tenha domicílio ou residência habitual num Estado-Membro distinto do de qualquer das outras partes** [...] (grifo nosso)

Na América Latina, a mediação começa a ser compreendida, sob enfoque moderno, a partir de uma série de conferências na década de 90, a exemplo de “Los Encuentros Interamericanos de RAD (Resolução alternativa de Disputas)” organizados pela Fundación Libra conjuntamente com o National Center for State Courts e o apoio da USAID, realizadas em diferentes localidades: Buenos Aires (1993), Santa Cruz de la Sierra (1995), San José da Costa Rica (1997) (SANTOS, 2008, p. 9), cuja finalidade fora sensibilizar os gestores de conflitos.

Na Colômbia, a Lei nº 23/1991 regulamentou os centros de mediação e ainda compeliu as Faculdades de Direito a organizarem centros próprios, estimulando a mediação comunitária (HIGHTON e ALVAREZ, 2008, p. 153).

Enquanto que, no Peru, não existe legislação específica sobre mediação, contudo há expressa menção à conciliação extrajudicial como instrumento obrigatório nas ações de família, o que abre espaço também para a mediação (GOMES, 2017, p. 46).

Na Argentina, em 1991, o Ministério da Justiça passou a conduzir a elaboração do Plano Nacional de Mediação para implementar programas consensuais em diversos setores da sociedade, até que em 1995 foi editada a Lei nº 24.573 para instituir a mediação prévia judicial. (HIGHTON e ALVAREZ, 2008, p. 153-154).



Por seu turno, o Uruguai conta com normativas acerca da mediação e outras formas de resolução alternativa de conflitos. No ano de 1992, o governo uruguaio firmou acordo para a implementação, no âmbito da Administração Pública, de mecanismos para a resolução de conflitos. Desde então outros convênios foram firmados e criados centros de capacitação para mediadores (GOMES, 2017, p. 43).

O Paraguai também conta com legislação sobre mediação, editada no ano de 2002, contudo, o instituto, ao contrário do que ocorre na Argentina, não é obrigatório (GOMES, 2017, p. 42).

A Bolívia editou a Lei nº 708, de 25 de junho de 2015, que menciona a conciliação como meio alternativo de resolução de conflitos, norteadada pelos mesmos princípios que regem a mediação. O art. 22 da citada lei de conciliação boliviana estabelece que as pessoas físicas ou jurídicas podem adotar a mediação como um meio alternativo para a solução de um conflito como um procedimento independente ou integrado a uma iniciativa de conciliação.

**Artículo 22° - (Medios accesorios)** La mediación, la negociación o la amigable composición podrán acompañar a la conciliación, como medios accesorios, independientes o integrados a ésta, conforme lo acuerden las partes.

O Brasil também ansiava por métodos consensuais mediacionais, tanto que o novo Código de Processo Civil de 2015 consolidou o instituto da mediação e a Lei nº 13.140 de 2015 passou a regular a atividade.

Ao analisar as legislações, sobretudo dos países sul-americanos acima mencionados, embora haja avanços na inclusão da conciliação e mediação em seus ordenamentos jurídicos, a prática processa-se de forma isolada, não há previsão legal como sistema internacional regionalizado, em termos do Mercosul, para a resolução de conflitos transfronteiriços, que envolvem seus respectivos nacionais, residentes em lados distintos das fronteiras.

Desse modo a prática da mediação transfronteiriça se revela essencial, notadamente pela globalização, abertura de fronteiras e pelo valor constitucional dado às integrações das nações latino-americanas.

### **31 A IMPORTÂNCIA DO CEJUSC-CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA E OS CASOS OBSERVADOS DE CONFLITOS FAMILIARES NA FRONTEIRA CORUMBÁ- BOLÍVIA**

Os Centros Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC's) são unidades do Poder Judiciário, responsáveis pela organização das sessões de mediações.

Desde setembro de 2015, quando foi instaurado o CEJUSC na Comarca de Corumbá-MS, até 31 de dezembro de 2019 foram encaminhados 947 processos ao

CEJUSC à Mediação e 225 reclamações pré-processuais (nestas os interessados procuram diretamente o Centro de Mediação).

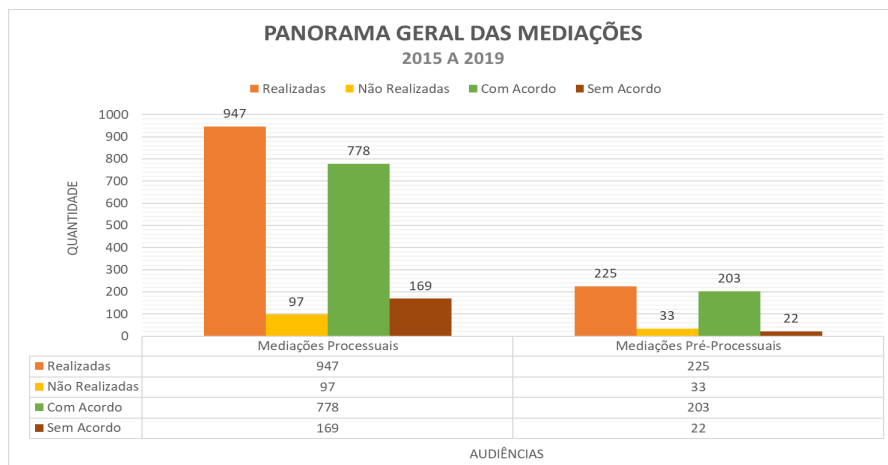


Gráfico 1: Panorama Geral das Mediações – 2015/2019 em Corumbá-MS.

Fonte: Sistema MEDIAR / SAJ-Estatística - TJ/MS. 2015-2019. Elaborado pelas autoras.

Vê-se que das 947 mediações processuais realizadas, 778 culminaram em acordo e em 169 casos não foi possível o encerramento do processo ante a inexistência de acordo entre as partes. Em relação as mediações pré-processuais o índice de composição entre as partes também foi considerável, dentre as 225 sessões de mediação realizadas, 203 culminaram em acordos. Apenas em 22 casos não foi possível o acordo. Extrai-se também do Gráfico acima, que em apenas 9% dos casos não se realizou a mediação, enquanto que em 91% dos casos, foram realizadas sessões de mediação.

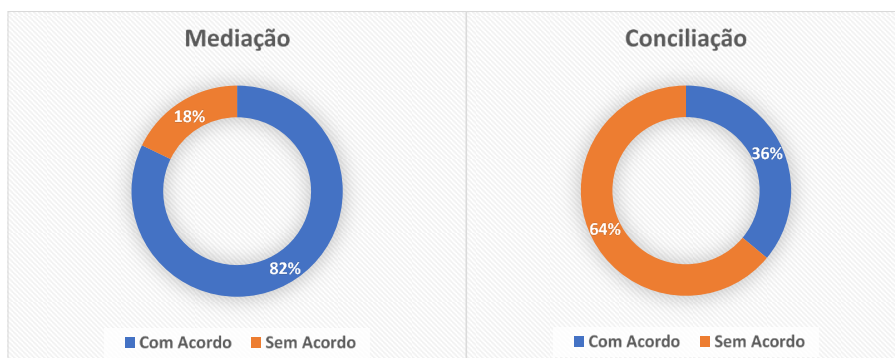


Gráfico 2: Índice de acordo em audiências de mediação e conciliação.

Fonte: Sistema MEDIAR / SAJ-Estatística - TJ/MS. 2015-2019. Elaborado pelas autoras.

Extrai-se do Gráfico 2 que o índice de acordo (82%) obtidos nas mediações é muito superior em relação à conciliação (36%), haja vista que na mediação as próprias partes se ajustam e decidem, com auxílio de um terceiro imparcial – o mediador, aplicando este diversas técnicas da mediação, tais como: sessões em conjunto e individualmente, escuta ativa, geração de opções com foco para o futuro, e não mais nas questões pretéritas, entre outras.

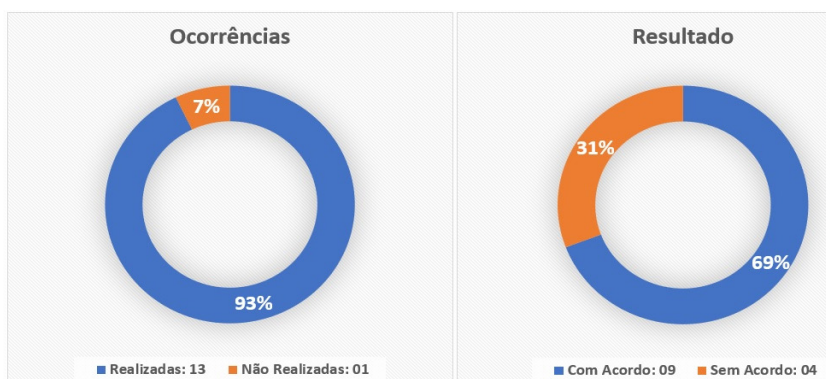


Gráfico 3: Mediações transnacionais realizadas na fronteira Corumbá(Brasil) x Puerto Suarez/ Puerto Quijarro (Bolívia)

Fonte: Sistema MEDIAR / SAJ-Estatística - TJ/MS. 2015-2019. Elaborado pelas autoras.

Dentre os 1.172 casos de mediações encaminhadas ao CEJUSC-Corumbá (entre 2015 e 2019) foram identificados 14 (quatorze) casos de conflitos familiares em que os envolvidos residiam no Brasil (Corumbá e Ladário-MS) e a outra parte na Bolívia (Arroyo Concepcion, Puerto Quijarro, Puerto Suarez e Santa Cruz de La Sierra). Dentre estes, 9 (nove) foram concluídos com acordo, em 4 (quatro) não foi possível a construção de acordo, contudo os envolvidos foram orientados sobre a necessidade do diálogo e possibilidade de acordo posterior, e em 01 caso, a mediação não foi realizada, por ausência de uma das partes.

Colheu-se desse cenário algumas experiências que importa em registra-las!

Inexistência de um espaço/centro de solução de conflito fronteiriço, para convite à adesão voluntária ao procedimento da mediação e para ser assistido por mediador binacional, oportunizada a participação por videoconferência. Eventual acordo poderá ser homologado no Juízo de cada País. Em algumas situações percebe-se claramente a situação de alienação parental, vivenciada pelos filhos diante da ruptura familiar e, em outros casos, foram deslocados de forma abrupta de seu país de residência habitual ou foram retidos sem autorização de um dos pais em outro país.

Outro ponto de percepção é quanto à língua falada. Na mediação fronteiriça, pode ser suficiente o mediador falar a língua de uma das partes e compreender a língua da outra parte, contudo, é altamente vantajoso que o mediador fale a língua de ambas as partes. O mediador deve igualmente ser sensível ao contexto cultural em que as partes vivem ou de que provêm e estar ciente das diferenças culturais entre os países.

Inegável a contribuição dos meios de comunicação modernos (videoconferência, webcams, etc.) para realizar as sessões de mediação, sem os quais restariam impossibilitados inúmeros “encontros” das famílias, bem como reduz os custos, possibilitando a organização da mediação mesmo à distância.

Falta de cooperação jurídica internacional e de capacitação para sensibilizar as autoridades locais a fim de aplicar os bons préstimos na cientificação da pessoa residente do lado oposto da fronteira. Por exemplo: em um processo de investigação de paternidade, o suposto pai residente em Puerto Quijarro, a menos de 10 Km de Corumbá, se não houver disposição, ou acordo de cooperação mútua das instituições fronteiriças para sensibilizar às partes a que participem na mediação, por certo, embora tão perto geograficamente, tão longe e custosa poderá ser a pacificação social e familiar.

Portanto, a existência de um CEJUSC do lado brasileiro e a existência de leis bolivianas a fomentar a prática da conciliação e mediação, bem como demandas de casos de família, constituem em fortes possibilidades ao trabalho em conjunto para a pacificação fronteiriça.

#### **4 | VENCENDO AS AMARRAS LEGAIS E A NECESSIDADE DA COOPERAÇÃO MÚTUA NA FRONTEIRA**

Como mencionado anteriormente, a fronteira deve ser compreendida como um espaço próprio. Logo, não se pode tratar uma relação entre cidadãos do Brasil e da Alemanha, por exemplo, da mesma forma que se trata os indivíduos que se relacionam no espaço Corumbá-Puerto Quijarro/Puerto Suarez, diante do convívio diário e do sentimento identitário que se estabelece nessa região, fazer parte do cotidiano do lugar (OLIVEIRA NETO; CRIVELATTI, 2013, p. 108).

O Judiciário, entre outros entes, precisa se adequar e proporcionar meios para que a vida na fronteira se torne menos burocrática e os conflitos possam ser sanados na mesma dinâmica em que a vivência se instaura.

Nesse cenário o exercício da cooperação na fronteira, o aumento do diálogo das instituições fronteiriças não pode ser ignorado. Por exemplo: em processos judiciais que correm sem a mediação podem durar longos anos, principalmente quando as partes vivem em lados opostos de países fronteiriços, pois devem ser observados os requisitos das citações/intimações por cartas rogatórias<sup>1</sup>.

1. Instrumento clássico de cooperação jurídica para a instrução do processo, formulado pela autoridade judiciária de um Estado à de outro Estado Estrangeiro. Destina-se ao cumprimento de diversos atos, tais como os, denominados ordinatórios (citação, notificação, cientificação); instrutórios (coleta de provas, oitiva de testemunhas) ou executórios (quebra de sigilo bancário, cumprimento de medidas cautelares).

Ora, entre as cidades de Puerto Quijarro e Corumbá tem-se uma distância de menos de 10 km; entre Puerto Suarez e Corumbá, menos de 20 km. Logo, a carta rogatória, embora legalmente seja o instrumento hábil para a citação/intimação de sujeitos que residem em países diferentes, torna-se inviável, onerosa e nem sempre será efetiva, seja pela “distância percorrida” e burocracia, posto que legalmente deve ser enviada, após traduzida, à Brasília-DF e de lá remetida à sede do governo boliviano<sup>2</sup> - La Paz, para que seja reencaminhada onde reside o cidadão boliviano (Puerto Suarez, Puerto Quijarro), seja pela necessidade de se compreender e tratar as áreas fronteiriças observando as suas peculiaridades.

Os limites territoriais não podem impor barreiras ao exercício de direitos.

A distância física é pequena, não há dúvidas, mas a exigência de mecanismos judiciais torna a “distância legal” um entrave à efetivação da justiça. Nesse contexto, se utilizada a cooperação, por meio da mediação, conflitos entre brasileiros e bolivianos poderão ser facilmente solucionados.

E esta cooperação pode se efetivar de diversas formas, por meio de convênios entre faculdades de Direito, da Fiscalía (órgão público boliviano, equivalente à Promotoria Pública no Brasil), da Defensoria del Pueblo (órgão público boliviano, equivalente à Defensoria Pública no Brasil), dos Tribunais de Justiça, dos Conselhos Tutelares, dentre outras instituições que, capacitadas e sensibilizadas a imprimir esforços para a localização da parte residente do lado oposto da fronteira, demonstraria aos sujeitos envolvidos as vantagens da mediação, chamando-os à participação voluntária.

Ademais, uma vez aceita voluntariamente a mediação, pode-se franquear às partes a utilização de meios informatizados disponíveis, como Skype, chamada de vídeo, videoconferência, dentre outras.

Em se tratando de conflitos na seara do Direito de Família, não há como negar os benefícios da mediação. Basta imaginar uma relação entre uma brasileira e um boliviano, da qual nasceu uma criança. Não reconhecida voluntariamente a sua paternidade, será instaurado processo judicial para investigação, uma carta rogatória será expedida (ainda que o pai biológico se encontre a menos de 10 km de distância), deverá ser cumprida pelo Superior Tribunal de Justiça, percorrerá mais de 6.000 km, como dito anteriormente. Se as partes aderirem voluntariamente à mediação, o conflito poderá ser sanado em poucas horas e proporcionará maior efetividade, acesso efetivo à justiça e, principalmente, que as partes dialoguem.

Logo, é possível concluir que a mediação familiar é uma excelente oportunidade para a solução consensual e pacífica do conflito, possibilitando aos mediados repensarem sua posição, e, assim possam chegar a decisões mutuamente satisfatórias para o modelo de família que se reestrutura.

---

2. Sucre é a capital da Bolívia e La Paz é a sede do governo boliviano, por esse motivo as Cartas Rogatórias são enviadas a essa localidade.

## 5 I RESULTADOS ESPERADOS E PROPOSTA DE AÇÃO

À medida que os povos se interligam pelos modernos meios de comunicação, torna-se cada vez mais nítida a necessidade da cooperação entre os países.

É fato que as fronteiras constituídas na formação dos Estados Modernos parecem perder cada vez mais força, o modelo geopolítico do mundo tem sofrido mudança e, conseqüentemente, o ordenamento jurídico tende a acompanhar.

No Brasil, conforme divulgado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública<sup>3</sup>, os pedidos de Cooperação Jurídica Internacional em matéria cível (por exemplo: família, contratos, etc.) tem se tornado cada vez maior.

São cerca de 800 pedidos analisados mensalmente, conforme divulgado pelo Departamento de Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça, destes, 40% trata-se de questões de caráter humanitário, como pensões alimentícias e 20% demais questões de família, como investigação de paternidade, direito à convivência, divórcio, entre outros. Constata-se nesses casos, que encontram-se envolvidos os direitos básicos e fundamentais, como a prestação de alimentos a crianças, por exemplo.

Por outro lado, prevalece o desconhecimento sobre a existência de acordos bilaterais existentes entre os países componentes da região estudada, como por exemplo do Decreto 6.737, de 12 de janeiro de 2009, que regulamenta o Acordo de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos; bem como a ignorância quanto a existência do Decreto 6.679<sup>4</sup>, de 8 de dezembro de 2008, que versa sobre gratuidade da justiça e a Assistência Jurídica Gratuita entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile, assinado em Florianópolis, em 15 de dezembro de 2000, aliada à desinformação quanto à existência de um Centro Judiciário de Solução de Conflitos, gratuito, célere e à disposição dos fronteiriços, o que tende a explicar a pouca procura, pelos estrangeiros, diretamente no CEJUSC de Corumbá.

Uma melhor divulgação dos direitos existentes aos não-nacionais na zona pesquisada, significaria, por certo, um proporcional aumento da procura pela a defesa de eventuais violações de direitos.

Em um trabalho desenvolvido por Nascimento (2016, p. 69), sugere-se a prática paradiplomática na fronteira em comento, constituindo a um só tempo, meio de democratizar a fronteira, com o engajamento dos atores locais na construção de projetos com processos mais estreitos, por meio de parcerias.

Isto posto, à falta de maior efetividade da cooperação jurídica internacional, e, por outro lado, a ignorância acerca de lugares à disposição das pessoas, este estudo possibilita a reflexão para o desenvolvimento de ações tanto paradiplomáticas, quanto

3. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-civil>

4. Tratamento Iguatário - Artigo 1º Os nacionais, cidadãos e residentes habituais de cada um dos Estados Partes gozarão, no território dos outros Estados Partes, em igualdade de condições, dos benefícios da justiça gratuita e da assistência jurídica gratuita concedidos a seus nacionais, cidadãos e residentes habituais.

prática de colaboração entres entes públicos e privados fronteiriços, para utilização da Mediação como meio alternativo de solução de conflitos, bem como a sensibilização quanto benefícios advindos do seu uso, entre eles a pacificação das famílias envolvidas.

Para tanto algumas ações são propostas, tais como: intercâmbio de informação, produção de eventos de capacitação, palestras, elaboração de folders e publicação de cartilhas, à título de exemplos.

A criação de um CEJUSC fronteiro configuraria iniciativa inédita para o contexto da Comarca de Corumbá e de suma importância para a resolução de conflitos envolvendo brasileiros e bolivianos.

Importante ainda destacar que os Núcleos de Prática Jurídica das faculdades de direito da região poderiam funcionar como um *locus*, para uma intervenção preventiva extrajudicial, ampliando, dessa forma, o acesso da população ao exercício de seus direitos, por intermédio de instrumentos inovadores de composição de conflitos, e, atuar em paralelo aos Núcleos de Prática Jurídica ou similares do lado boliviano.

A integração harmônica entre os Núcleos de Assistência Judiciária e o CEJUSC é uma possibilidade através de termo de parcerias e inconteste a sua importância, ao se considerar as dificuldades enfrentadas pelo próprio Judiciário, levando-se em consideração a existência de milhares de processos em andamento ou até paralisados, ao tempo em que encoraja a sociedade civil e o cidadão para o protagonismo na resolução do conflito, como também capacita para ao exercício da cultura da paz.

Difundir a cultura mediacional nos bancos acadêmicos importa em formar futuros profissionais mediadores.

Ademais, a experiência do CEJUSC em Corumbá é a comprovação prática que a mediação constitui em uma política pública essencial ao exercício da cidadania. O compartilhamento desse conhecimento técnico e a utilização das ferramentas aprendidas bem podem contribuir com a nova tendência de resolução de conflitos e potencialmente contribuir para a cultura da paz.

Nesse contexto, os resultados desse estudo poderão em muito contribuir para que se realizem convênios<sup>5</sup>, troca de experiências e vivências, intercâmbio de conhecimento técnico, capacitação de profissionais de diferentes formações acadêmicas e servir de projeto piloto para outras regiões fronteiriças.

## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A solução pacífica dos conflitos, sobretudo a mediação, não pode ser vista como uma política pública que visa tão somente desafogar o Poder Judiciário, mas, acima disso, trabalha no tratamento das relações dos indivíduos, de forma a possibilitar a redução da litigiosidade, o estímulo de soluções consensuais e a disseminação da cultura de pacificação.

5. ENUNCIADO nº 01 FONAMEC – O CEJUSC poderá ser instalado mediante parcerias com entidades públicas e privadas, por meio da formalização de convênio entre o Tribunal de Justiça e a entidade interessada.

A cultura da sentença ainda está enraizada na sociedade brasileira, ou seja, se há uma questão “correndo” na justiça, o juiz julgará a causa, contudo, uma sentença nem sempre resolve as questões, e nem sempre garantem os resultados esperados, nem pelas partes e nem pelos advogados. Ao final do processo, o “perdedor” e o “vencedor” estão ainda mais distantes, se constata a máxima: “ganha, mas não leva” e o litígio se agiganta, porquanto a decisão não foi construída em conjunto, esta apenas lhes foi imposta.

A doutrina literária, os indicadores e a experiência têm mostrado que, quando os próprios envolvidos em uma situação de conflito são chamados a resolver a questão, principalmente os conflitos familiares, buscando alternativas que atendam suas condições para a resolução, há um comprometimento maior e dificilmente o que acordado deixará de ser cumprido.

A autocomposição, desde que bem conduzida, envolvendo conciliadores/mediadores preparados, advogados e partes dispostos a construir um acordo, resolve efetivamente o conflito e pode até, restabelecer a comunicação rompida, pois o foco muda do litígio para os interesses, do direito em si para as necessidades dos envolvidos, impondo uma nova cultura e a mudança de paradigma da disputa do ganha/perde para o ganha/ganha.

Nesse viés e, analisando-se as estatísticas registradas nesta pesquisa, conclui-se pela efetividade da mediação familiar, no âmbito processual e pré-processual no CEJUSC de Corumbá, haja vista o considerável índice de acordos firmados (82%) diante dos não firmados (18%), em sede de mediação processual, e nas mediações pré-processuais, o índice de acordo foi de 90%.

Os 14 (quatorze) casos que envolveram pessoas residentes em lados distintos da fronteira, restou evidente a contribuição do CEJUSC local, tendo em conta o desfecho processual rápido, diante da adesão dos envolvidos, bem como a fronteira não se constituiu obstáculo para tal, ao que se aliou à vontade das partes, as facilidades dos meios de comunicação disponíveis.

Tais indicadores respondem às questões colocadas no início do trabalho que a mediação traz efetividade sim, na resolução de conflitos familiares no âmbito judicial do CEJUSC de Corumbá, para os envolvidos que moram em lados diferentes da fronteira. E o uso da mediação se mostra um instrumento eficaz na resolução dessas controvérsias.

Contudo, cabe ressaltar que esse mecanismo não pode ser encarado como uma solução milagrosa para enfrentar os problemas do Judiciário e das pessoas, mas sim, como um complemento aos mecanismos judiciais já existentes, maior acesso à justiça e busca pelo consenso e bem viver.

Espera-se, ao final, que todas estas conquistas, ainda que com algumas deficiências momentâneas, sejam capazes de, a certo prazo, gerar uma mudança de paradigma para o tratamento adequado, colaborativo e solidário dos conflitos, sobretudo na construção de parceria e acordos de cooperação, seja pelos meios formais, paradiplomáticos ou informais.



## REFERÊNCIAS

FALECK, Diego. TARTUCE, Fernanda. **Introdução histórica e modelos de mediação**. Disponível em [www.fernandatartuce.com.br/artigosdaprofessora](http://www.fernandatartuce.com.br/artigosdaprofessora).

FREITAS, Elisa Pinheiro de. **Território, Biocombustíveis e Poder: as ações do Estado Brasileiro no processo de regulação territorial para a produção de recursos energéticos alternativos**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia). USP-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GIOVANELLA, Lígia (coord.) **Saúde nas fronteiras: estudo do acesso aos serviços de saúde nas cidades de fronteira com países do MERCOSUL**. Rio de Janeiro: ENSP; Fiocruz, 2007.

GOMES, Janaina Albuquerque Azevedo. **Os desafios da mediação internacional: Os impedimentos trazidos pela Lei nº 13.140/15 sobre mediação ao Projeto Legislativo da Conferência da Haia relativo a Acordos Privados envolvendo crianças**. 2017, 95 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira. Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira**. Brasília: Secretaria de Programas Regionais, Ministério da Integração Nacional, 2005.

NASCIMENTO, Rainne Feitoza do. **O Projeto Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras e a Paradiplomacia Transfronteiriça entre Brasil, Bolívia e Paraguai**. 2016. 80 fl. Dissertação (Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2016.

OLIVEIRA NETO, Antonio Firmino de, e CRIVELATTI, Quelim Daiane. **Entre a fronteira vivida e a fronteira percebida: os agentes públicos no espaço de fronteira internacional**. Revista do Centro de Educação e Letras, v. 15, nº 2, p. 96-109. 2013.

SANTOS, André Luis Nascimento. **A influência das organizações internacionais na reforma dos judiciários de Argentina, Brasil e México: o Banco Mundial e a agenda do acesso à Justiça**. Dissertação de mestrado – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2008. Disponível em: [http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/andre\\_luis\\_atual.pdf](http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/andre_luis_atual.pdf). Acesso 19 abr. 2020.

## A JUDICIALIZAÇÃO DE REGISTROS TARDIOS DE NASCIMENTO NA COMARCA DE CORUMBÁ/MS

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 04/09/2020

**Adauto Ajala Dourado**

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso  
do Sul - Pós-Graduação em Estudos  
Fronteiriços  
Corumbá-MS  
<http://lattes.cnpq.br/1236514996128544>

**Luiza Vieira Sá de Figueiredo**

Pós-Doutorado em Democracia e Direitos  
Humanos -  
Faculdade de Direito da Universidade de  
Coimbra - Portugal  
<http://lattes.cnpq.br/4457955869055109>

**RESUMO:** O artigo trata dos pedidos judiciais e extrajudiciais de registros tardios de nascimento na Comarca de Corumbá/MS que, embora delimitados ao recorte temporal de 10/10/2008 a 19/12/2017, versam sobre fenômeno recorrente nesta fronteira Brasil-Bolívia. Justifica-se pela proposição de atendimento a tema relevante nos planos social, científico e jurídico a nível regional, nacional e internacional ao considerar-se a importância do nome em caracterizar o indivíduo na família e em meio à sociedade em que inserido e, também, como direito da personalidade. Procura-se analisar, os motivos preponderantes para a judicialização de pedidos de registro de nascimento após o prazo legal na Comarca.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos Humanos, Fronteira, Nacionalidade, Cidadania, Registro Tardio.

### THE JUDIALIZATION OF LATE BIRTH RECORDS AT THE JUDICIAL DISTRICT OF CORUMBÁ/MS

**ABSTRACT:** The article deals with the judicial and extrajudicial requests for late birth records in the Corumbá/MS Judicial District, which, although limited to the time cut from 10/10/2008 to 12/19/2017, deal with a recurring phenomenon in this Brazil-Bolivia border. It is justified by the proposition to attend to a relevant topic at the social, scientific and legal plans at the regional, national and international levels, when considering the importance of the name in characterizing the individual in the family and in the midst of the society in which he is inserted, and also as a personality right. We seek to analyze the main reasons for the judicialization of birth records requests after the legal term in the judicial district.

**KEYWORDS:** Human Rights, Border, Nationality, Citizenship, Late Birth.

### 1 | INTRODUÇÃO

Neste artigo, expõem-se as questões relacionadas aos registros de nascimento realizados após o prazo determinado pela Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos) de pessoas que nascem e/ou residem na comarca de Corumbá, tanto na área urbana quanto rural. Antes de entrar no tema proposto, entretanto, faz-se uma breve contextualização acerca do nome civil das pessoas naturais e suas implicações no mundo jurídico. Na sequência, discorre-se sobre o

registro de nascimento tardio à luz da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Registros Públicos. Após, traça-se um panorama da desjudicialização do registro tardio de acordo com a Lei nº 11.790, de 02 de outubro de 2008, e discorre-se acerca dos aperfeiçoamentos e inovações implantados pela edição do Provimento nº 28, de 05 de fevereiro de 2013, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Por fim, apresenta-se a pesquisa realizada acerca dos pedidos de registro tardios na Comarca de Corumbá (MS), na qual buscou-se identificar os motivos preponderantes para a judicialização desses pedidos.

## **21 O NOME CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS E SUAS IMPLICAÇÕES NO MUNDO JURÍDICO**

Inicialmente, fazem-se oportunas algumas observações com relação ao nome civil de pessoas naturais. Segundo Mendes (2009), a palavra nome deriva do latim *nomen*, do verbo *noscere* ou *gnoscere* (conhecer ou ser conhecido). Por isso, o Código Civil Brasileiro, em seu artigo 16, explicita que “toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome”. É através do nome que o indivíduo é caracterizado na família e na sociedade (BRASIL, 2002). Gonçalves (2011) conceitua nome como “a designação ou sinal pelo qual a pessoa identifica-se no seio da família e da sociedade; elemento de caráter inalienável e imprescritível para a individualização da pessoa.” Justifica, portanto, ser inconcebível a existência de pessoa humana que não possua um nome que a distinga das demais. Ainda, “é lícito afirmar que constitui o nome a mais simples, a mais geral e a mais prática forma de identificação” (MENDES, 2009).

Quanto às implicações do nome da pessoa natural no mundo jurídico, muitas teorias foram desenvolvidas ao longo do tempo com o objetivo de classificar o nome. A Teoria dos Direitos Absolutos excluía o nome do rol das duas grandes categorias de direitos pessoais e direitos reais. Para eles, o nome situava-se na categoria especial – a do direito da própria personalidade ou da individualidade (MENDES, 2009). Por seu turno, Amorim (2003), defende que, o nome individualiza, inclusive, as ações do indivíduo e, por isso, goza da tutela do ordenamento jurídico com proteção de eventuais danos morais e materiais. Assim, por toda a relevância de que se reveste o assunto, o Código Civil Brasileiro de 2002, regulamenta o direito ao nome no Título I “Das Pessoas Naturais”, no seu Capítulo II “Dos Direitos da Personalidade” (BRASIL, 2002).

O registro civil é o documento oficial que eterniza o nome e o individualiza perante a sociedade. A Constituição Federal de 1988 determina para os reconhecimentos pobres, na forma da lei, a gratuidade do registro civil de nascimento (BRASIL, 1996). Essa gratuidade independe do momento, ou seja, contempla os registros realizados no prazo legal ou fora dele – registro tardio. A realização de registro de nascimento é um direito primário do cidadão, alicerçado nos princípios fundamentais constitucionais, dentre os quais se destaca o da cidadania e o da dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988).

Ademais, o registro civil das pessoas naturais é fator importante para que se concretize, efetivamente, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, razão pela qual a gratuidade em comento, constitui-se em instrumento facilitador para aquisição de registro de nascimento aos indivíduos que não o possuem, considerando-se, também, sua importância sob os relevantes aspectos sociais, no combate ao sub registro.<sup>1</sup>

Leis infraconstitucionais buscaram facilitar o acesso ao registro de nascimento, de modo a alcançar todos os cidadãos brasileiros para que eles passem a existir no mundo jurídico usufruindo, assim, dos seus direitos no universo social em que inseridos e, ao mesmo tempo, assumindo suas obrigações constitucionais e legais de maneira completa.

No Brasil, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos) elenca os prazos para a realização do registro de nascimento nas Serventias Extrajudiciais, que varia de 15 (quinze) dias ou até 03 (três) meses.<sup>2</sup> A Lei em comento apresenta o rol de indivíduos obrigados a fazer a declaração de nascimento: o pai e/ou a mãe são os primeiros apontados e, na falta ou no impedimento destes, outra pessoa assumirá a responsabilidade pela declaração de nascimento. Esse novo indicado terá até 45 (quarenta e cinco) dias para realizar a declaração de nascimento (BRASIL, 1973).

Verifica-se, pois, que a Lei amplia o rol de pessoas responsáveis em realizar a declaração de nascimento, podendo ser o parente mais próximo, maior de idade e presente ou “os administradores de hospitais ou os médicos e parteiras, que tiverem assistido o parto; pessoa idônea da casa em que ocorrer, sendo fora da residência da mãe.” Caso esses prazos não sejam observados, ocorrerá o sub-registro, ou seja, será necessário postular pelo registro após o prazo legal – registro tardio de nascimento, com previsão no artigo 46, da Lei nº 6.015/1973. Frise-se que, antes da edição da Lei nº 11.790, de 02 de outubro de 2008, o pedido de registro tardio de nascimento deveria ser realizado exclusivamente pela via judicial, com assistência de advogado. Havia previsão da dispensa de procedimento judicial se o registrando tivesse menos de 12 (doze) anos de idade.

### **3 | A DESJUDICIALIZAÇÃO DO REGISTRO TARDIO DE NASCIMENTO**

A Lei nº 11.790, de 02 de outubro de 2008, teve por objetivo principal estabelecer a dispensa de despacho judicial para a realização de registro de nascimento após o prazo legal. Como consequência, a declaração de registro passou a ser realizada diretamente pelo Oficial Registrador do local de residência do requerente (nova redação do artigo 46, da Lei nº 6.015/1973).<sup>3</sup>

1. O registro não realizado no prazo estabelecido em lei, constitui o sub-registro que, “estava, como ainda está em boa parte dos casos, associado à pobreza, exclusão social e às longas distâncias entre o lugar de ocorrência do evento vital e o cartório mais próximo” (OLIVEIRA, IBGE, 2018).

2. Art. 50. Todo nascimento que ocorrer no território nacional deverá ser dado a registro, no lugar em que tiver ocorrido o parto ou no lugar da residência dos pais, dentro do prazo de quinze dias, que será ampliado em até três meses para os lugares distantes mais de trinta quilômetros da sede do cartório.

3. Art. 46. As declarações de nascimento feitas após o decurso do prazo legal serão registradas no lugar de residência do interessado. (Redação dada pela Lei nº 11.790, de 2008). § 1º O requerimento de registro será assinado por 2

Na vigência da Lei nº 11.790/2008, o Oficial Registrador tem a responsabilidade de executar todo o procedimento, ou seja, recebe o requerimento do interessado e as declarações assinadas por duas testemunhas; realiza as entrevistas, em separado, da parte e das testemunhas. A Serventia Extrajudicial está autorizada a realizar, sob total responsabilização de sua parte, o assento de registro de nascimento. Poderá, contudo, exigir prova que julgar suficiente, caso suspeite da falsidade da declaração. Após colher as informações necessárias, da parte requerente e das testemunhas, e não se convencer das alegações apresentadas no Cartório Extrajudicial, a Serventia deverá encaminhar o pedido para decisão pelo Juízo (BRASIL, 2008).

Oportuno destacar que referidas testemunhas não são apenas “instrumentárias”, ou seja, não estão presentes apenas para confirmar o ato, mas, com a finalidade de assegurar, de maneira contundente, a veracidade das alegações e dos fatos narrados pela parte requerente, que dizem respeito ao pedido de registro após o prazo, de acordo com as exigências legais. Por isso, as declarações das testemunhas são “sob as penas da lei”, conforme explicitado no artigo 46, §1º, da Lei nº 11.790/2008. Assim, as declarações apresentadas pela parte requerente e pelas testemunhas têm o condão de transmitir a segurança necessária para que o Oficial Registrador realize o assento de nascimento após o prazo legal. É importante, neste ponto, esclarecer-se o significado da expressão “sob as penas da lei”, ao considerar-se que, todos os envolvidos têm a obrigação de expressar a verdade dos fatos em suas declarações, sempre, sob pena de sofrer consequências, na esfera civil, criminal e administrativa.

Na esfera civil, por exemplo, o descumprimento do determinado no artigo 77, incisos I, II e III, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil Brasileiro, no Capítulo II “Dos Deveres”, enseja a aplicação de multa processual, pecuniária, estabelecida em percentual do valor da ação. Na esfera penal, a apuração da responsabilidade se dá pela instauração de inquérito criminal na Polícia Judiciária, podendo a conduta, conforme o caso, tipificar crimes diversos, tais como, falsidade ideológica e falso testemunho. Por fim, ainda na seara da responsabilização legal, no âmbito administrativo, os requerentes poderão ter seus registros suspensos, a exemplo do ocorrido na cidade de Ladário, em que houve o bloqueio de diversos registros de nascimento tardios lavrados na serventia extrajudicial por suspeita da veracidade. O bloqueio impede que sejam lavradas certidões atualizadas do registro. Importante registrar-se as observações de HILL (2008), ao analisar os avanços no processo de desjudicialização do registro de nascimento,

Considerando-se, ainda, o intenso esforço do Governo Federal no sentido de eliminar a ausência de registros de nascimento no Brasil, [...]. O registro

---

(duas) testemunhas, sob as penas da lei. (Redação dada pela Lei nº 11.790, de 2008). § 3º O oficial do Registro Civil, se suspeitar da falsidade da declaração, poderá exigir prova suficiente. (Redação dada pela Lei nº 11.790, de 2008). § 4º Persistindo a suspeita, o oficial encaminhará os autos ao juízo competente. (Redação dada pela Lei nº 11.790, de 2008). § 5º Se o Juiz não fixar prazo menor, o oficial deverá lavrar o assento dentro em cinco (5) dias, sob pena de pagar multa correspondente a um salário mínimo da região.

de nascimento é pressuposto indispensável para o exercício da cidadania e a sua promoção deve estar na base de toda a organização social, contando com o esforço conjunto de todos os profissionais do Direito.

Em momento posterior e, como reflexo dos aperfeiçoamentos advindos com a Lei em exposição e, ainda, considerando-se a relevância do assunto, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ<sup>4</sup>, em 05 de fevereiro de 2013, expediu o Provimento nº 28, com novas e importantes determinações sobre as declarações de nascimento feitas após o decurso do prazo legal (registros tardios de nascimento).

## **4 | APERFEIÇOAMENTOS E INOVAÇÕES DA DESJUDICIALIZAÇÃO DO REGISTRO TARDIO DE NASCIMENTO**

Pelas recomendações trazidas pelo Provimento nº 28, depreende-se que, os atos referentes à realização de registro tardio, deverão ser praticados com maior cautela para o deferimento de pedido no que se refere à robustez das provas, não sendo suficiente a simples declaração do interessado de que tenha nascido em território brasileiro, sem elemento probatório suficiente.

O artigo 2º do Provimento nº 28 – CNJ, determina o local onde deverá ser apresentado o pedido de registro tardio e a competência do Oficial Registrador, inclusive, para os casos de ausência de residência fixa da parte requerente. Assim, será competente o Oficial Registrador do local onde se encontrar o interessado. Estabeleceram-se procedimentos distintos entre requerentes com menos e mais de 12 (doze) anos completos. No primeiro caso, o registrando ficará dispensado do requerimento escrito e do comparecimento das duas testemunhas quando for apresentada pelo declarante a Declaração de Nascido Vivo - DNV (instituída pela Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012), devidamente preenchida por profissional da saúde ou parteira tradicional. Já no segundo caso, as duas testemunhas deverão assinar o requerimento na presença do Oficial, ou de preposto expressamente autorizado, que examinará seus documentos pessoais e certificará a autenticidade de suas firmas, entrevistando-as, assim como entrevistará o registrando e, sendo o caso, seu representante legal.

Mencionado provimento estabelece que o Oficial registrador deverá perquirir, exemplificativamente, a) se o registrando consegue se expressar no idioma nacional, como brasileiro; b) se o registrando conhece razoavelmente a localidade declarada como de

4. O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, foi criado por ocasião da chamada “Reforma do Judiciário”, através da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, como Órgão de controle externo do Poder Judiciário. A competência do CNJ foi estabelecida no artigo 103-B, § 4º da Constituição Federal, que lhe conferiu atribuições para o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. O CNJ não possui competência jurisdicional, isto é, não resolve o conflito de interesses trazidos pelas partes, como os demais Órgãos do Poder Judiciário. O CNJ foi criado para que a prestação jurisdicional seja realizada com Moralidade, Eficiência e Efetividade, em benefício da sociedade, sendo um verdadeiro instrumento para efetivo desenvolvimento do Poder Judiciário, tendo como principais trabalhos a.) o planejamento estratégico e a proposição de políticas judiciárias; b.) modernização tecnológica do Judiciário; c.) ampliação do acesso à Justiça, pacificação e responsabilidade social; e d.) garantia do efetivo respeito às liberdades públicas e execuções penais.

sua residência (ruas principais, prédios públicos, bairros, peculiaridades etc.); c) quais as explicações de seu representante legal, se for caso de comparecimento deste, a respeito da não realização do registro no prazo devido; d) se as testemunhas realmente conhecem o registrando, se dispõem de informações concretas e se têm idade compatível com a efetiva ciência dos fatos declarados no requerimento, preferindo-se as mais idosas do que ele; e) quais escolas o registrando já frequentou; em que unidades de saúde busca atendimento médico quando precisa; f) se o registrando tem irmãos e, se positivo, em que cartório eles estão registrados; se o registrando já se casou e, se positivo, em que cartório; se o registrando tem filhos e, se positivo, em que cartório estão registrados; g) se o registrando já teve algum documento, como carteira de trabalho, título de eleitor, documento de identidade, certificado de batismo, solicitando, se possível, a apresentação desses documentos. Diz-se exemplificativamente porquanto o próprio provimento ressalva que a ausência de alguma dessas informações elencadas não impede o registro, desde que justificada a impossibilidade de sua prestação (BRASIL, 2008).

Notam-se avanços importantes e facilitadores para a redução de sub-registros, isto é, a dispensa de requerimento escrito e do comparecimento de testemunhas se apresentada a Declaração de Nascido Vivo – DNV. Ressalte-se que, este documento (DNV) deverá ser preenchido pelo Oficial Registrador que realiza o assento de nascimento, se a criança tem menos de 03 (três) anos de idade e nasceu sem assistência de profissional de saúde ou parteira tradicional (artigo 7º). Fator importante e que deve ser conduzido com muito critério pelo Oficial Registrador ou preposto autorizado, diz respeito às entrevistas realizadas, em separado, com o interessado e as testemunhas apresentadas, como explicitado no artigo 5º do Provimento.<sup>5</sup>

Finalmente, depreende-se que, o Estado Brasileiro como forma de garantir os Direitos Humanos por meio da expedição do registro civil, gratuitamente, – artigo 5º, inciso LXXVII, da Constituição Federal de 1988 – ao considerar este ato necessário ao exercício da cidadania, também desjudicializou o registro de pessoas naturais após o prazo legal, pelas alterações implementadas na Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), demonstrando que, além de cumprir a legislação internacional sobre Direitos Humanos relativos ao direito à nacionalidade, identidade e documentos civis, decorrentes das ratificações e promulgações pelo Congresso Nacional e publicados pelo Chefe do Executivo, facilita e possibilita a obtenção de documento de registro civil e, portanto, o exercício da cidadania, aos brasileiros que, porventura, não tenham adquirido seus documentos em momento apropriado.

Verificada, pois, a importância do nome e da necessidade de seu registro, conclui-se que, a possibilidade de fazê-lo diretamente no Cartório de Registro de Pessoas Naturais,

5. Art. 5º. Cada entrevista será feita em separado e o Oficial, ou preposto que expressamente autorizar, reduzirá a termo as declarações colhidas, assinando-o com o entrevistado. Art. 6º. Das entrevistas realizadas o Oficial, ou preposto expressamente autorizado, lavrará minuciosa certidão acerca dos elementos colhidos, decidindo fundamentadamente pelo registro ou pela suspeita, nos termos do art. 10. Parágrafo único.

dentro do prazo legal ou de forma extemporânea, gratuitamente, evidenciam avanços dos meios legais facilitadores para que o indivíduo (brasileiro) passe a existir no mundo jurídico e exerça de forma plena os seus direitos, ao amparo dos princípios constitucionais da cidadania, da dignidade da pessoa humana e da valorização dos direitos humanos.

De acordo com o IBGE (2017), houve grande diminuição de ocorrência de sub-registros no País e, essa conquista deve-se, em grande parte, às ações dos Cartórios de Registro Civil e, também, ao avanço das políticas públicas. Ademais, a presença das Serventias Extrajudiciais nas maternidades para o registro de nascimento de crianças que ainda ali se encontram e, ainda, as campanhas em nível nacional, demonstram ser mecanismos de substancial eficácia na busca da erradicação de brasileiros sem registro de nascimento. Alinha-se, o Brasil, com maior robustez, com o especificado no artigo XV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas – ONU, que estabelece “a igualdade a todo homem e seu direito a uma nacionalidade.”

## **5 | OS PEDIDOS DE REGISTRO TARDIO DE NASCIMENTO NA COMARCA DE CORUMBÁ**

Nas próximas linhas, discorre-se acerca da realização do registro civil de nascimento após prazo legal na Comarca de Corumbá (MS).<sup>6</sup> Os municípios de Corumbá e Ladário situam-se na fronteira do Brasil com a Bolívia.

Quanto às peculiaridades da referida região fronteiriça, o Município de Corumbá abriga 60% do território pantaneiro. Por isso, seu título de Capital do Pantanal, “além de ser a principal e mais importante zona urbana da região alagada. Também é o maior município em extensão territorial de Mato Grosso do Sul e o mais populoso centro urbano fronteiriço do Norte e Centro-Oeste do Brasil.” (PMC, 2018) Ainda, “É o centro de uma conurbação com mais três cidades: Ladário, Puerto Suarez e Puerto Quijarro (as duas últimas na Bolívia). Com isso, existe uma rede urbana de cerca de 150 mil pessoas, sendo atendida por dois aeroportos: Corumbá e Puerto Suárez (PMC, 2018).

No que se refere à população de Corumbá, esta constitui-se de descendentes de escravos africanos trazidos para o País, até meados do século XIX. Essa realidade é constatada pela existência de comunidades quilombolas na região fronteiriça Corumbá-Bolívia. Verificam-se, também, comunidades indígenas, não somente na área pantaneira, mas no perímetro urbano. São representantes das tribos Guatós, Kadeweus, Guanás, dentre outras (IBGE, 2017). Quanto à imigração, mais recentemente, há presença de haitianos nessa região fronteiriça. Esses imigrantes chegam pela Bolívia, passam por Corumbá e almejam destinos diversos no interior do Brasil. O Jornal eletrônico Correio do Estado, em sua edição de 01 de julho de 2018, noticiou a chegada de “cerca de 300 haitianos vindos do

6. O termo “comarca” é um tipo de divisão para fins de administração da Justiça, em conformidade com a Lei estadual nº 1.511, de 5 de julho de 1994, que instituiu o Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado de Mato Grosso do Sul.



Chile alcançaram nas últimas semanas Corumbá (MS), na fronteira com a Bolívia.” Por ser região de fronteira seca, constata-se a grande facilidade de transposição da linha divisória em ambos os sentidos, afigurando-se intenso o fluxo de pessoas e mercadorias.

Feitas tais considerações acerca da região estudada, buscou-se, com a pesquisa de dados no sistema judiciário da comarca de Corumbá, compreender os motivos determinantes para o ajuizamento de pedidos de registro tardio, haja vista os avanços legais e normativos advindos com a desjudicialização do procedimento, como visto anteriormente.

No âmbito extrajudicial, o interessado dirige-se ao Cartório e alega ser brasileiro e não possuir registro de nascimento; o Oficial Registrador ou preposto autorizado preenche um formulário com as informações a que se refere o artigo 3º do Provimento nº 28 do CNJ, quais sejam: o dia, mês, ano e o lugar do nascimento e a hora certa, sempre que possível determiná-la; o sexo do registrando; seu prenome e seu sobrenome; o fato de ser gêmeo, quando assim tiver acontecido; os prenomes e os sobrenomes, a naturalidade, a profissão dos pais e sua residência atual; indicação dos prenomes e sobrenomes dos avós paternos e maternos; fotografia do registrando e, quando possível, sua impressão datiloscópica.

Nesse primeiro contato é entregue ao interessado um questionário com algumas das informações que deverão ser trazidas pelo requerente, no momento da formalização do pedido de registro tardio, no Cartório de Registro Civil. O requerente é informado de que, em caso de dúvida acerca das declarações, os autos serão encaminhados ao Juízo competente da Comarca. Caso retorne o requerente ao Cartório de Registro Civil, o Oficial Registrador ou seu preposto, realiza a entrevista com o registrando, em separado, longe das testemunhas, e reduz a termo as declarações prestadas pelo interessado. O termo é assinado pelo Oficial ou seu preposto e o declarante (requerente). Da mesma forma são entrevistadas as testemunhas apresentadas, ou seja, individualmente, e afastadas das demais pessoas – requerente e a outra testemunha. De igual maneira, as informações são reduzidas a termo e apostas assinaturas do Oficial, ou de seu preposto, e das testemunhas.

Das entrevistas realizadas, o Oficial ou seu preposto, lavra minuciosa certidão acerca dos elementos colhidos para decidir pela realização do registro ou pela suspeita, de forma fundamentada (artigo 6º, do Provimento nº 28 do CNJ). Inexistindo dúvida acerca das informações, o registro é realizado. Se o Oficial suspeitar da veracidade da declaração, poderá exigir provas suficientes (artigo 11, do Provimento nº 28 do CNJ). A dúvida poderá ser quanto à identidade do registrando, à sua nacionalidade, à sua idade, à veracidade da declaração de residência, ao fato de ser realmente conhecido pelas testemunhas, à identidade ou sinceridade das testemunhas, à existência de registro de nascimento já lavrado, ou a quaisquer outros concernentes à pretensão formulada ou à pessoa do interessado (artigo 11, § 1º, do Provimento nº 28 do CNJ). Se o Oficial ou seu preposto não estiver convencido das declarações apresentadas pela parte e testemunhas, os autos são encaminhados ao Juiz Competente da Comarca, para decisão, que antes de decidir, determina o envio dos autos ao Ministério Público para manifestação (artigo 12 do Provimento nº 28 do CNJ).

No âmbito judicial, o procedimento deve ser encaminhado para a Vara de Fazenda Pública e Registros Públicos da Comarca de Corumbá. Uma vez distribuído o feito, abre-se vista dos autos para o Ministério Público se manifestar. Na maioria dos casos, este manifesta-se pela realização de uma Audiência de Justificação - uma audiência para produção de prova oral - o que é normalmente deferido. Na Audiência de Justificação, na qual estarão presentes, além do Juiz, o representante do Ministério Público, colhe-se o depoimento da parte requerente e das testemunhas. A parte requerente pode se fazer acompanhar de advogado. Após a audiência, o Ministério Público emite parecer, opinando pelo acolhimento ou não do pedido de registro tardio e, na sequência, é prolatada a decisão do Juízo.

Havendo decisão pela efetivação do registro tardio, é expedido mandado ao Cartório de Registro Civil para cumprimento da determinação judicial. Por outro lado, se o Ministério Público Estadual se manifestar pela improcedência do pedido de registro tardio, por não convencimento dos fatos alegados pela parte e/ou testemunhas, e o Juízo também não se convencer das declarações trazidas aos autos e na audiência de justificação pela parte e pelas testemunhas arroladas, o pedido é julgado improcedente, ou seja, o Juízo Competente decide pela não efetivação do registro tardio, comunicando-se a parte interessada para ter ciência da decisão, passível de recurso para órgão hierarquicamente superior.

Como dito, na pesquisa de dados realizada, buscou-se identificar os principais motivos para a judicialização dos pedidos. Foi possível, ademais, identificar algumas particularidades do tipo de demanda na comarca de Corumbá.

Do universo de processos pesquisados, em apenas 11% os requerentes ou seus representantes apresentaram justificativa para a não realização do registro de nascimento no prazo legal (Figura 1). Dentre as justificativas apresentadas, destacam-se: o parto ocorreu em local de difícil acesso à sede do município (fazendas ou assentamentos rurais); os pais também não tinham registro de nascimento. Constatou-se que em 89% dos processos pesquisados, os requerentes não souberam explicar a razão de não terem efetuado o registro de seus filhos dentro do prazo legal ou, não souberam dizer o porquê de seus pais não os terem registrado no lapso temporal determinado pela Lei de Registros Públicos.

Quanto à origem dos processos e/ou requerimentos, verificaram-se, na Figura 2, abaixo, que: a) 11% ajuizados pelo Conselho Tutelar de Corumbá, através do Ministério Público Estadual; b) 58% pela Defensoria Pública; c) 5% pelo Núcleo de Práticas Jurídicas da Faculdade Salesiana de Santa Teresa - NUPRAJUR-FSST; d) 5% pelo Núcleo de Práticas Jurídicas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campus do Pantanal - NUPRAJUR-UFMS-Cpan; e) 21% através de advogado constituído nos autos.

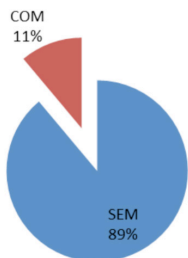


Figura 1 - Justificativa para o registro tardio

Origem dos Processos e/ Requerimentos

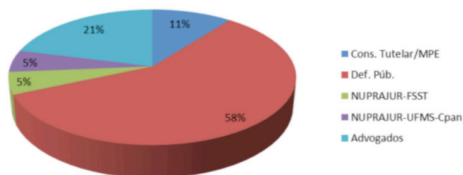


Fig. 2 – Origem dos processos

Fonte: Autor (2019).

Verificou-se que 35% dos processos pesquisados foram ajuizados diretamente no Poder Judiciário, ou seja, sem apresentação de pedido inicial de registro tardio nos Cartórios Extrajudiciais de Corumbá (MS) ou de Ladário (MS). Esse índice, pode ser um fator importante para demonstrar o nível de facilidade/compreensão, ou não, para regularização de sub-registros na Comarca de Corumbá (MS). Verificou-se que, alguns processos foram ajuizados diretamente no Poder Judiciário sem necessidade, demonstrando, assim, que, os requerentes e/ou seus representantes não observaram as facilidades trazidas pela Lei nº 11.790/2008 e pelo Provimento nº 28/2013, do CNJ.

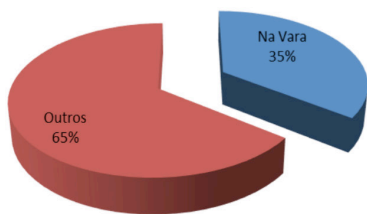


Figura 3- Ações judiciais na Vara

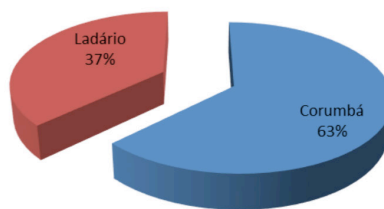


Figura 4 - Divisão Cartorial

Fonte: Autor (2019).

No tocante à origem dos pedidos em cartórios extrajudiciais, a Figura 4 demonstra maior procura por regularização de sub registros em Corumbá, cidade com maior população, com melhor qualidade de vida, se comparada com a vizinha cidade de Ladário, ou seja, onde mais pessoas procuram se instalar e fixar residência com seus familiares. No tocante à origem dos pedidos, a maior parte dos processos teve origem nos cartórios extrajudiciais. Somente 35% dos processos pesquisados foram ajuizados diretamente no

Poder Judiciário. Os demais foram remetidos ao juízo pelo Registrador, nos termos do artigo 625, em seus parágrafos 3º, 6º e 7º do Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça, do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. No que se refere à idade dos requerentes, em 50% do total dos pedidos os requerentes têm menos de 18 anos; em 44% dos pedidos, eles têm idade entre 18 e 59 anos; e em 6% do total, os requerentes têm mais de 60 anos. A análise do gráfico referente à faixa etária dos requerentes (Figura 6) demonstra que os representantes legais dos indivíduos menores de idade têm procurado regularizar a situação do registro de nascimento, ainda nos primeiros anos de vida das crianças.

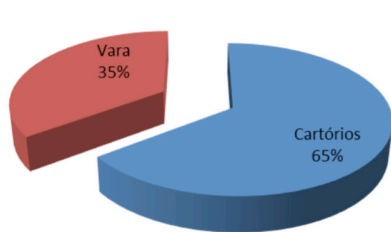


Figura 5 - Origem dos pedidos

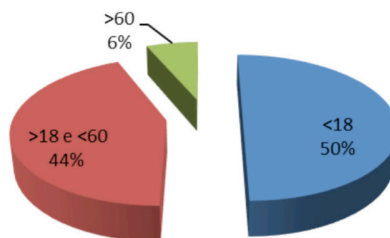


Figura 6 - Faixa etária dos requerentes

Fonte: Autor (2019).

Quanto à realização de audiência de justificação para decisão do pedido pelo Juízo, em 72% dos processos ela foi realizada, conforme demonstra a Figura 7. Dentre os motivos para não realização da audiência, verificou-se: intimação negativa da parte requerente, isto é, a pessoa que fez o pedido de registro tardio e que deveria ser intimada para comparecimento na audiência de justificação, não foi localizada pelo Oficial de Justiça no endereço informado nos autos; desnecessidade da via judicial, ou seja, o Juízo da Vara não viu óbice (impedimento) para a apresentação do pedido diretamente no Cartório de Registro de Pessoas Naturais, pelo interessado. Em todos esses casos, a sentença foi sem resolução de mérito, ou seja, não foi declarada pelo Juízo, a procedência ou a improcedência do pedido, conforme preceitua o artigo 485, do Código de Processo Civil Brasileiro.

No tocante ao acolhimento do pedido após audiência, do total de Audiências de Justificação realizadas (Figura 8), registraram-se que 42% dos pedidos foram julgados procedentes, ou seja, o Juízo determinou a realização do registro após prazo legal pelo Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais. Por outro lado, 58% dos pedidos foram julgados improcedentes, ou seja, o Juízo não acatou o pedido da parte. O motivo determinante que fundamentou tanto o parecer do Ministério Público quanto a decisão judicial, nesses casos, foi a insuficiência de provas quanto ao local de nascimento.

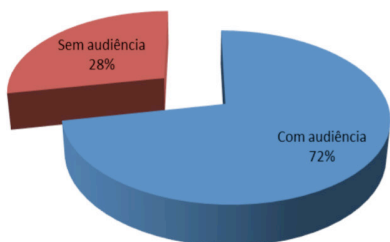


Figura 7- Audiência de justificação

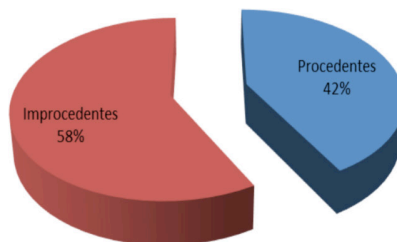


Figura 8–Acolhimento após audiência de justificação

Fonte: Autor (2019).

Quanto ao mérito, em 24% dos processos foi prolatada sentença de extinção sem resolução de mérito, ou seja, o pedido de registro tardio não foi apreciado pelo Juízo, pois, a parte requerente não demonstrou interesse de agir e não compareceu na audiência ou, ainda, não havia necessidade de ajuizamento do pedido e a parte interessada foi orientada a dirigir-se diretamente aos Cartórios de Registro de Pessoas Naturais, para apresentação do pedido de registro tardio. Por outro lado, em 76% dos processos pesquisados, a decisão foi com resolução de mérito, ou seja, a pretensão do interessado foi apreciada e decidida pelo Juízo, conforme Figura 9.

Com relação às decisões do Juízo nos processos sem audiência de justificação (Figura 10), 47% foram com mérito e 53% sem resolução de mérito. Dentre as razões para não apreciação do mérito estão: desnecessidade da via judicial; incompetência do juízo; e desnecessidade de audiência prévia pela suficiência da prova documental para apreciação/decisão do Juízo. Importante que se registre: não há óbice para apresentação de novo pedido de registro de nascimento tardio, pela parte requerente que teve indeferido seu pedido anterior e que, em momento posterior apresente novas provas capazes de comprovar seu nascimento em solo brasileiro.



Figura 9 – (com audiência): Mérito

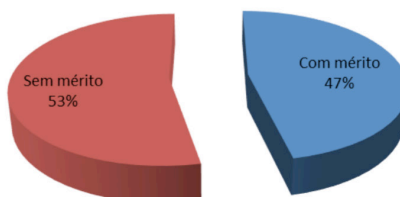


Figura 10- (sem audiência): Mérito

Fonte: Autor (2019).

Ainda, conforme demonstrado no gráfico seguinte (Figura 11), na maior parte, ou seja, em 57% dos pedidos julgados (com mérito), sem audiência de justificação, a decisão/sentença do Juízo foi pela procedência do pedido, determinando-se a lavratura do registro tardio de nascimento. Interessante notar que, o percentual de procedência dos pedidos é maior quando não é realizada audiência prévia de justificação. A finalidade da realização dessa audiência, como dito anteriormente, é justamente produzir prova oral, quando se considera que a prova documental nos autos não é suficiente.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro não estabeleça uma “hierarquia” de provas, a pesquisa demonstrou que, para esse tipo de pedido, a prova documental é considerada importante. Outro fator que pode influenciar os dados colhidos é a dificuldade de se encontrar testemunhas contemporâneas ao fato (nascimento) e isso pode refletir na qualidade da prova oral colhida. Testemunhos vagos e imprecisos certamente não contribuem para a procedência do pedido. Importante para a pesquisa é o resultado referente à relação entre o número de processos ajuizados na Comarca de Corumbá e os pedidos de registro realizados diretamente no cartório extrajudicial de Corumbá. Os pedidos realizados diretamente no Cartório representam um índice 333,33% maior do que os pedidos de registro ajuizados no Poder Judiciário. Portanto, nota-se o percentual elevado de registros tardios efetivados no cartório extrajudicial, em comparação aos pedidos judicializados, no mesmo período.

Os índices encontrados podem ser interpretados como prova inequívoca de que a Lei nº 11.790/2008 e o Provimento nº 28 do CNJ trouxeram, realmente, benefícios concretos para a desjudicialização dos pedidos tardios nesta região de fronteira, principalmente, em Corumbá. Esta informação demonstra que a finalidade da Lei de Registros Públicos – Lei nº 6.015/1973, com aperfeiçoamentos posteriores através da Lei nº 11.790/2008 e do Provimento nº 28/2013, do CNJ, tem sido alcançada, pois é muito maior a quantidade de registros tardios realizados diretamente no Cartório Extrajudicial de Corumbá, considerando-se o recorte temporal delimitado – 10/10/2008 a 19/12/2017. A análise do gráfico demonstra, ainda, que, todo o esforço e comprometimento do Governo Brasileiro, diante de Organismos Internacionais quanto à valorização do ser humano e observação dos Direitos Humanos, têm sido cumpridos, pois os entraves anteriormente existentes para a regularização de sub-registros no País, foram minimizados de forma expressiva.

Assim, ao examinar-se a questão dos registros tardios de nascimento, sob a ótica dos direitos humanos, na Comarca de Corumbá, conclui-se que, as dificuldades regionais enfrentadas pelo homem pantaneiro, com os grandes desafios de acesso às áreas urbanas na região de fronteira Brasil-Bolívia e as características de vida das famílias, dentre elas, o nascimento de crianças nas próprias residências, sem acompanhamento de profissional da saúde, contam com os avanços e aperfeiçoamentos do Ordenamento Jurídico Pátrio na busca pela erradicação dos sub registros no País, através dos instrumentos constitucionais e legais facilitadores ao exercício da cidadania, pela valorização da dignidade da pessoa humana sob a ótica e aplicação dos Direitos Humanos.

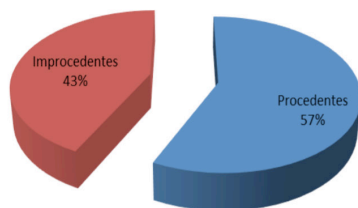


Figura 11 - Decisão em processos sem audiências

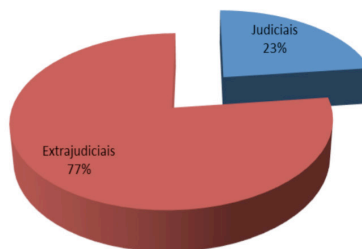


Figura 12 - Total de procedimentos pesquisados.

Fonte: Autor (2019).

Uma questão particular a essa fronteira, entretanto, também merece destaque na pesquisa: a tentativa de nacionalização de estrangeiros como brasileiros através do registro tardio de nascimento. Como exemplo, houve comunicação do Ministério das Relações Exteriores à Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul – CGJ/MS quanto à tentativa de fraude na obtenção de registro tardio de nascimento para estrangeiros maiores de idade. O fato ensejou a realização de uma correição extraordinária pelo Juiz Corregedor Permanente da Comarca de Corumbá, com o bloqueio, cautelarmente, de 118 (cento e dezoito) assentos de nascimento de filhos de bolivianos e paraguaios, com indícios de irregularidades nos procedimentos de registro tardio. As partes interessadas foram orientadas a dirigir-se ao Juiz Corregedor Permanente da Comarca de Corumbá, para regularização dos assentos.

É preciso, pois, cautela das autoridades constituídas para que a facilitação do acesso ao registro de nascimento, que busca maximizar a dignidade da pessoa humana e permitir a erradicação dos sub-registros, como amplamente ventilado no presente artigo, não seja utilizada de forma irregular ou até mesmo criminosa.

## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este breve estudo discorreu sobre a necessidade de todo brasileiro possuir registro de nascimento, para sua perfeita e completa individualização na sociedade e, ainda, para o exercício de seus direitos e obrigações no mundo jurídico e na vida em sociedade como um todo. Discorreu também acerca da proteção jurídica dada ao nome, enquanto direito da personalidade, tanto que o primeiro registro de nascimento é gratuito em todo território nacional. Após, externou os procedimentos para lavratura do registro de nascimento após o prazo legal (registro tardio), na sistemática estabelecida pela Lei de Registros Públicos e pelo avanço legal e normativo advindos da edição da Lei nº 11.790/2008, que desjudicializou o registro em questão, bem como do Provimento nº 28/2013, do CNJ, que regulamentou

o procedimento do registro tardio extrajudicial. Por fim, o artigo apresentou pesquisa realizada na Comarca de Corumbá, evidenciando que o número de pedidos extrajudiciais de registros tardios de nascimento é três vezes maior do que o número de pedidos judiciais, o que demonstra que houve significativo avanço no cumprimento da finalidade da alteração da Lei de Registros Públicos promovida através da Lei nº 11.790/2008 e com aperfeiçoamento do Provimento nº 28/2013, do CNJ, considerando-se o recorte temporal delimitado – 10/10/2008 a 19/12/2017.

Não obstante, a pesquisa constatou também que, ainda há pedidos judiciais desnecessários, evidenciando desconhecimento de alguns dos operadores do direito em relação à matéria. Apesar disso, conclui-se que, há esforço e comprometimento do Governo Brasileiro diante de Organismos Internacionais quanto à valorização do ser humano e observação dos Direitos Humanos, pois os entraves anteriormente existentes para a regularização de sub-registros no País, foram minimizados de forma expressiva com as normas aqui mencionadas.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, J. R. N. *Direito ao Nome da Pessoa Física*. São Paulo: SARAIVA, 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n. 28, de 05 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre o registro tardio de nascimento, por oficial de registro civil das pessoas naturais. *Diário da Justiça [online]*: Brasília, DF, n. 25, p. 52-54, 08 fev. 2013. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/provimento\\_tardio.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/provimento_tardio.pdf). Acesso em 09 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. In: Vade Mecum Saraiva. 16. ed. atual. e ampl. São Paulo: SARAIVA, 2017.

BRASIL. Decreto n. 4.246, de 22 de maio de 2002. Promulga o **Estatuto dos Apátridas**. *Diário Oficial da União*: parte 1: seção 1, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, ano 139, n. 98, p. 3, 23 mai. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm). Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Lei dos registros públicos**. *Diário Oficial da União*: parte 1, seção 1, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, ano 110, p. 7-28, 31 dez. 1973. In: Vade Mecum Saraiva. 16. ed. atual. e ampl. São Paulo: SARAIVA, 2017.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil Brasileiro**. *Diário Oficial da União*: parte 1, seção 1, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. In: Vade Mecum Saraiva. 16. ed. atual. e ampl. São Paulo: SARAIVA, 2017.

BRASIL. Lei n. 12.662, de 5 de junho de 2012. Assegura validade nacional à declaração de nascido vivo – DNV, *Diário Oficial da União*: parte 1, seção 1, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, ano 149, n. 109, p. 3, 06 jun. 2012. In: Vade Mecum Saraiva. 16. ed. atual. e ampl. São Paulo: SARAIVA, 2017.



BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015, **Novo Código de Processo Civil Brasileiro**. *Diário Oficial da União*: parte 1, seção 1, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, ano 152, n. 51, p. 1-51, 17 mar. 2015. *In*: Vade Mecum Saraiva. 16. ed. atual. e ampl. São Paulo: SARAIVA, 2017.

GONÇALVES, C. R. *Direito Civil Brasileiro. parte geral*. 9. ed. São Paulo: SARAIVA, 2011.

HILL, F. P. *Desjudicialização do procedimento de registro tardio de nascimento inovações trazidas pela lei federal n. 11790-08*. Disponível em: <http://www.arcos.org.br/periodicos/revista-letronicadedireitoprocessual/volume-ii/a-desjudicializacao-do-procedimento-de-registro-tardio-de-nascimento-inovacoes-trazidas-pela-lei-federal-no-11790-08>. Acesso em: 21 dez. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE: *Brasil em Números 2017*. Rio de Janeiro: IBGE Editora, 2017. 25 v. Venda proibida. Distribuição gratuita.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE: *Sistemas de estatísticas vitais no Brasil: avanços, perspectivas e desafios*. Rio de Janeiro, 2018: IBGE Editora. ISBN 9a78-85-240-4459-5 Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101575.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2019.

MENDES, C. *O nome civil da pessoa natural: direito da personalidade e hipóteses de retificação*. *In*: Revista Jus Navigandi [online], Teresina, ano 14, n. 2178, jun. 2009. ISSN 1518-4862. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13015>. Acesso em: 5 ago. 2019.

## **SOBRE O ORGANIZADOR**

**ELÓI MARTINS SENHORAS** - Professor associado e pesquisador do Departamento de Relações Internacionais (DRI), do Programa de Especialização em Segurança Pública e Cidadania (MJ/UFRR), do Programa de MBA em Gestão de Cooperativas (OCB-RR/UFRR), do Programa de Mestrado em Geografia (PPG-GEO), do Programa de Mestrado em Sociedade e Fronteiras (PPG-SOF), do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPG-DRA) e do Programa de Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT) da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Graduado em Economia. Graduado em Política. Especialista pós-graduado em Administração - Gestão e Estratégia de Empresas. Especialista pós-graduado em Gestão Pública. Mestre em Relações Internacionais. Mestre em Geografia - Geoeconomia e Geopolítica. Doutor em Ciências. *Post-Doc* em Ciências Jurídicas. *Visiting scholar* na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na University of Texas at Austin, na Universidad de Buenos Aires, na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México e na National Defense University. *Visiting researcher* na Escola de Administração Fazendária (ESAF), na Universidad de Belgrano (UB), na University of British Columbia e na University of California, Los Angeles. Professor do quadro de Elaboradores e Revisores do Banco Nacional de Itens (BNI) do Exame Nacional de Desempenho (ENADE) e avaliador do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASis) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Professor orientador do Programa Agentes Locais de Inovação (ALI) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/RR) e pesquisador do Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI). Organizador das coleções de livros Relações Internacionais e Comunicação & Políticas Públicas pela Editora da Universidade Federal de Roraima (UFRR), bem como colunista do Jornal Roraima em Foco. Membro do conselho editorial da Atena Editora.

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

Administração Pública 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 26, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 108, 147, 155, 156, 157, 221, 226, 251

Agricultura Familiar 14, 17, 125, 175, 179, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 192

Amazônia 171, 172, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 251

Assistência Social 74, 82, 83, 85, 86, 87, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 101, 103, 105, 125, 154, 212, 215

Avaliação 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 37, 38, 77, 90, 111, 113, 114, 118, 147, 155, 164, 169, 175, 176, 178, 194, 195, 196, 201, 206, 207, 251

### B

Biodiesel 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193

Brasil 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22, 25, 28, 32, 33, 36, 39, 42, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 55, 57, 58, 60, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 78, 80, 81, 83, 86, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 102, 103, 105, 107, 108, 109, 110, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 126, 130, 131, 132, 133, 137, 138, 139, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 154, 155, 157, 161, 165, 166, 171, 173, 174, 177, 179, 181, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 193, 207, 213, 214, 215, 221, 222, 223, 224, 226, 228, 229, 230, 231, 234, 235, 236, 237, 238, 240, 241, 247, 249, 250

### C

Capacitação 20, 94, 111, 112, 113, 114, 115, 128, 129, 160, 167, 168, 176, 226, 229, 232

Capital Humano 3, 4, 11, 17, 28, 52, 53, 55, 61, 62, 63, 68

Capitalismo 75, 76, 77, 78, 79, 83, 124, 221

Cidadania 23, 24, 32, 83, 84, 86, 87, 97, 156, 157, 162, 168, 169, 223, 224, 226, 232, 235, 236, 237, 239, 240, 241, 247, 251

Cidade 7, 31, 114, 120, 125, 128, 141, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 159, 161, 168, 238, 244

Controle Social 23, 24, 25, 31, 32

Cooperação 13, 14, 35, 43, 44, 47, 49, 93, 103, 121, 139, 168, 189, 202, 223, 224, 229, 230, 231, 233

### D

Desenvolvimento 3, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 25, 27, 28, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 55, 60, 69, 70, 71, 78, 85, 89, 90, 92, 93, 94, 96, 103, 104, 112, 114, 115, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135,

136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 150, 154, 172, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 182, 183, 184, 185, 186, 189, 190, 192, 194, 197, 198, 199, 202, 203, 206, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 221, 222, 231, 234, 239, 251

Desigualdade 52, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 76, 122, 126, 149, 214

## **E**

Economia Criativa 23, 25, 27, 28, 30, 32, 33

Economia Solidária 120, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 170, 172

EMBRAPA 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 193, 196, 200, 207

Extensão Rural 175, 179, 182, 183, 184, 187, 189, 190, 191, 192, 193

## **F**

Família 73, 74, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 100, 127, 178, 186, 187, 219, 225, 229, 230, 231, 235, 236

Formulação 18, 23, 24, 26, 31, 37, 38, 48, 87, 90, 140, 147, 148, 153, 171, 172, 173, 174, 176, 177, 180, 185, 186

Fronteira 167, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 226, 228, 229, 230, 231, 233, 234, 235, 241, 242, 247, 248

Fundo Público 209, 212, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222

## **G**

Gestão Pública 1, 5, 10, 13, 14, 15, 20, 23, 24, 25, 31, 34, 50, 103, 131, 146, 161, 169, 251

Governança 111, 112, 113, 114, 118, 119, 140, 174, 181, 222

## **H**

Habitação 80, 145, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 212, 215

## **I**

Implementação 7, 18, 19, 23, 24, 26, 29, 31, 34, 35, 37, 38, 39, 42, 44, 45, 46, 48, 93, 112, 113, 114, 115, 116, 119, 127, 133, 136, 139, 140, 142, 146, 147, 148, 152, 153, 155, 167, 169, 171, 172, 173, 177, 178, 179, 180, 182, 184, 185, 189, 190, 191, 193, 206, 226

Inclusão 91, 121, 122, 123, 130, 137, 146, 154, 163, 181, 182, 183, 185, 186, 188, 191, 192, 222, 226

Inovação 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 45, 158, 168, 172, 174, 175, 180, 251

Interdisciplinaridade 85, 87, 88, 89, 90, 93, 94, 95, 96, 97

## **M**

Mediação 37, 124, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 232, 233, 234

Mercado de Trabalho 53, 56, 58, 59, 61, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 81, 82, 126, 127, 166

Município 23, 24, 25, 29, 30, 31, 32, 40, 41, 48, 130, 140, 160, 161, 184, 186, 188, 207, 214, 241, 243

## **N**

Nordeste Brasileiro 132, 133

## **O**

Organizações da Sociedade Civil 111, 112, 113, 114, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 129

## **P**

PAC 145, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155

Periferia 149, 156, 158, 159, 169

Planejamento 7, 8, 21, 27, 29, 69, 71, 72, 109, 110, 112, 137, 140, 141, 144, 149, 150, 153, 154, 166, 168, 178, 210, 221, 222, 239

PNPB 183, 184, 185, 186, 191, 193

Política Pública 23, 24, 28, 30, 31, 34, 37, 39, 40, 41, 43, 44, 46, 48, 50, 90, 120, 122, 123, 129, 130, 135, 142, 146, 149, 151, 172, 176, 177, 185, 186, 188, 189, 191, 194, 195, 199, 203, 205, 206, 221, 222, 224, 232

Políticas Culturais 27, 156, 157, 159, 161, 169

Políticas Sociais 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 82, 83, 84, 90, 97, 123, 154, 209, 211, 212, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 222

Previdência Privada 98, 99, 101, 102, 106, 107, 108

Previdência Social 86, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110

Programa de Regionalização do Turismo 132, 133, 138, 142

Proteção Social 73, 74, 78, 79, 82, 83, 84, 87, 90, 91, 92, 96, 103, 104, 105, 131, 216

## **R**

Reformas Previdenciárias 99, 102, 103

Registro Tardio 235, 236, 237, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250

Renda 17, 27, 30, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 76, 81, 99, 100, 107, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 130, 133, 138, 139, 149, 150, 152, 163, 166, 168, 172, 177, 178, 179, 183, 185, 186, 200, 203, 216, 218, 219

Rota das Emoções 132, 133, 134, 137, 138, 139, 140, 141, 142

## **S**

Seguridade Social 86, 101, 103, 104, 105, 109

SENAES 122, 123, 124, 125, 129

SUAS 5, 8, 9, 18, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 35, 42, 46, 48, 49, 50, 53, 57, 74, 75, 76, 78, 79, 82, 85, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 106, 112, 114, 121, 123, 126, 127, 136, 143,

146, 148, 151, 153, 154, 158, 160, 164, 165, 171, 173, 179, 186, 187, 188, 190, 194, 195, 209, 212, 217, 220, 230, 233, 235, 236, 237, 238, 239

Sustentabilidade 26, 109, 111, 112, 113, 118, 126, 141, 142, 160, 168, 171, 172, 174, 178, 180, 194, 195, 196, 197, 201, 208

## **T**

Trabalhadores 33, 51, 54, 56, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 66, 67, 78, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 95, 96, 98, 100, 102, 108, 120, 121, 122, 125, 127, 128, 129

Trabalho Interdisciplinar 85, 87, 91, 92, 93, 96, 97

Turismo 27, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144

## **U**

Urbanização 138, 145, 148, 149, 151, 152

## **Z**


Zoneamento 175, 177, 179, 194, 195, 196, 197, 199, 200, 201, 203

# AS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE 3

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br) 

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br) 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 

# AS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE 3

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br) 

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br) 

@atenaeditora 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 