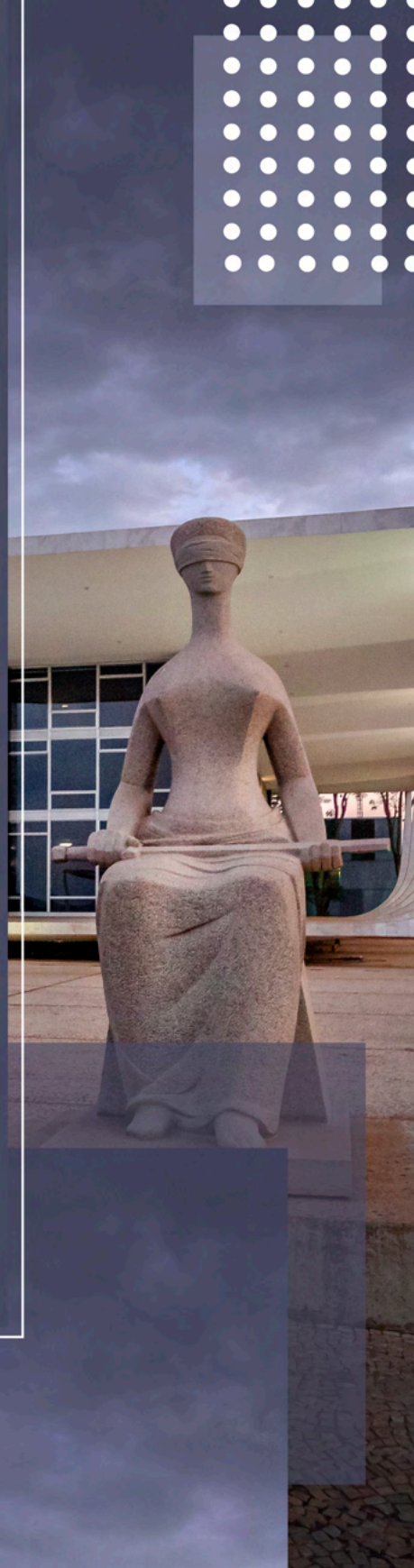


# Ciência Política: Debates temáticos

---

Elói Martins Senhoras  
(Organizador)

Atena  
Editora  
Ano 2022

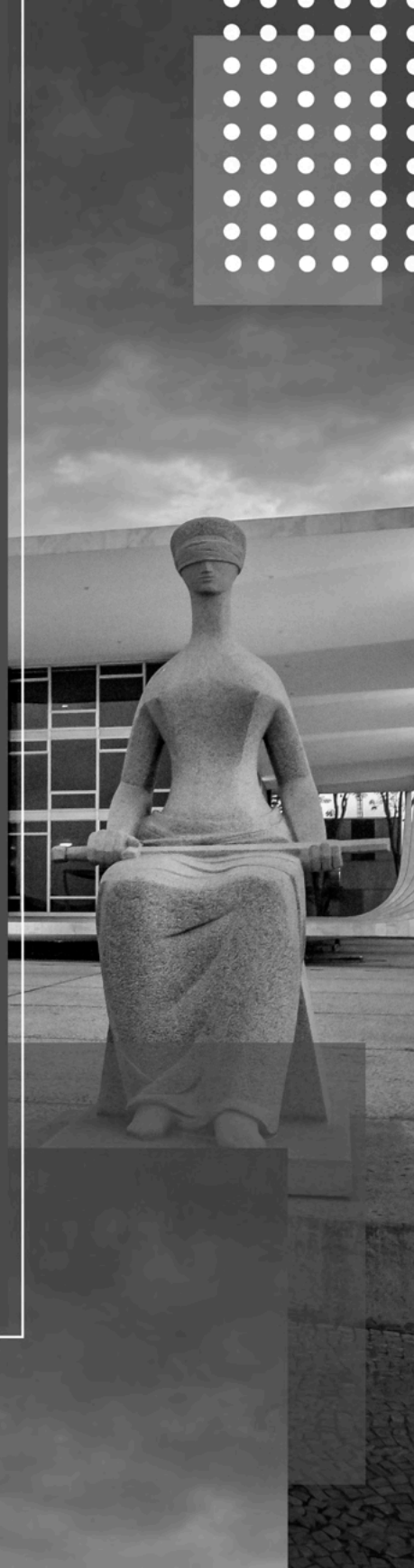


# Ciência Política: Debates temáticos

---

Elói Martins Senhoras  
(Organizador)

Atena  
Editora  
Ano 2022



**Editora chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira

**Assistente editorial**

Flávia Roberta Barão

**Bibliotecária**

Janaina Ramos

**Projeto gráfico**

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Gabriel Motomu Teshima

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

**Imagens da capa**

iStock

**Edição de arte**

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



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.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

**Conselho Editorial****Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

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

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa



Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador  
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. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> 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  
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco  
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre  
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso  
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás  
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



## Ciência política: debates temáticos

**Diagramação:** Camila Alves de Cremo  
**Correção:** Mariane Aparecida Freitas  
**Indexação:** Amanda Kelly da Costa Veiga  
**Revisão:** Os autores  
**Organizador:** Elói Martins Senhoras

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C569 Ciência política: debates temáticos / Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-966-7

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.667221402>

1. Ciência política. I. Senhoras, Elói Martins (Organizador). II. Título.

CDD 320

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

**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)



**Atena**  
Editora  
Ano 2022

## DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



## DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



## APRESENTAÇÃO

O campo epistemológico da Ciência Política tem evoluído ao longo do tempo a partir da conformação de um campo de poder entre diferentes recortes teórico-metodológicos, demonstrando que a despeito da conformação de determinados paradigmas, escolas ou correntes científicas há um rico pluralismo epistemológico de análise e reflexão sobre as ideais e a realidade política.

Em um contexto de compressão espaço temporal das relações humanas, os processos e interações se tornam cada vez mais fluidos e permeados por distintos vetores de hibridização sociocultural, oportunizando a emergência de debates temáticos pertencentes ao espectro existente entre o tradicional e o inovativo, permeados por polarizações ou mesmo mesclas entre novas e velhas dinâmicas, com progressismos e anacronismos.

A complexidade existente no mundo material e do mundo das ideias é captada neste livro a partir de uma construção em quatro capítulos que compartilham a preocupação de apresentar os respectivos debates e análises temáticas dentro de um explícito rigor científico, sem perder a contextualização de um implícito ecletismo teórico-metodológico presente na obra como um todo.

Caracterizado por uma natureza exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins e por uma abordagem qualitativa quanto aos meios, este livro foi organizado com base em diferentes recortes teórico-metodológicos e por meio de um trabalho colaborativo entre seis pesquisadores de distintas instituições e estados brasileiros, o que possibilitou uma imersiva abordagem sobre a realidade empírica e as ideias políticas.

Ao combinar análise e reflexão, teoria e empiria, os quatro capítulos do presente livro apresentam discussões que transversalmente abordam o campo político em sua materialidade no mundo real e na dimensão das ideias, partindo da escala nacional até se chegar à escala internacional, a fim de se explorar diferentes debates temáticos.





Alicerçado na pluralidade do pensamento, no estado da arte e na capacidade dialógica dos estudos com a fronteira do conhecimento no campo das Ciências Políticas, este livro traz subsídios para a análise e interpretação das ideias políticas e a realidade contemporânea, propiciando uma oportunidade ímpar para um amplo público de leitores se enriquecer teórica e metodologicamente com uma agenda temática aberta de estudos.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras



## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
SOCIAL-DEMOCRACIA E O BRASIL: A MATRIZ SOCIAL-DEMOCRÁTICA NA PERIFERIA (1930-1994)	
Jeferson Alexandre Miranda	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214021">https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214021</a>	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>19</b>
A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE CRONOLÓGICA DE SUAS NORMATIVAS	
Mailson Santos Pereira	
Nilson Weisheimer	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214022">https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214022</a>	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>39</b>
TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	
Elói Martins Senhoras	
Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214023">https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214023</a>	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>49</b>
LIBERDADE COMO NÃO-DOMINAÇÃO E A SOBERANIA GLOBALIZADA POR PETTIT	
Patrizia Cristina Cancelier Casagrande	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214024">https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214024</a>	
<b>SOBRE O ORGANIZADOR</b> .....	<b>58</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO</b> .....	<b>59</b>

# CAPÍTULO 1

## SOCIAL-DEMOCRACIA E O BRASIL: A MATRIZ SOCIAL-DEMOCRÁTICA NA PERIFERIA (1930-1994)

*Data de aceite: 01/02/2022*

### **Jeferson Alexandre Miranda**

Graduado em História e licenciado em Geografia pelas Faculdades Integradas de Jaú, pós-graduado em Ensino e Metodologia de História e Geografia pela Faculdade Internacional de Curitiba, pós-graduado em História, Cultura e Poder pela Universidade do Sagrado Coração de Jesus

**RESUMO:** Este trabalho analisa a matriz social-democrática e seu histórico no Brasil, um país periférico da América Latina, percorrendo a trajetória temporal da evolução dos direitos sociais e do regime de bem-estar social em terras brasileiras, o artigo busca explicar a não concretização plena destes elementos, procurando demonstrar a impossibilidade de existência de uma social-democracia até os anos de 1990 em nosso país. A comunicação está organizada em três seções: na primeira, pretende-se fazer um balanço histórico sobre a gênese e consolidação do pensamento social-democrata no mundo e seus desdobramentos em nosso país; na segunda seção discutem-se as relações existentes entre a Terceira Onda de Direitos, o keynesianismo e a social-democracia, destacando suas aproximações e distanciamentos com o intuito de estabelecer parâmetros mínimos para a análise do caso brasileiro; por último busca-se explicar o desenvolvimento das políticas sociais e de inclusão cidadã, apontando o protagonismo do Estado interventor, a partir dos anos de 1930,

como uma barreira para o pleno desenvolvimento do regime de bem-estar social, bem como suas distorções e desigualdades.

**PALAVRAS-CHAVE:** Social-Democracia, Direitos Sociais, Políticas Sociais.

**ABSTRACT:** This paper analyzes the social-democratic matrix and its history in Brazil, a peripheral country in Latin America, tracing the temporal trajectory of the evolution of social rights and the social welfare regime in Brazilian lands. This essay seeks to explain the non-fulfilment of these elements, trying to demonstrate the impossibility of existence of a social-democracy until the 1990s in our country. The communication is organized into three sections: in the first, it is intended to make a historical assessment of the genesis and consolidation of social-democratic thought in the world and its consequences in our country; the second section discusses the relationships between the Third Wave of Rights, which marked the 20th century, Keynesianism and social democracy, highlighting their similarities and distances in order to establish minimum parameters for the analysis of the Brazilian case; finally, it seeks to explain the development of social and citizen inclusion policies from the 1930s onwards in Brazil, pointing to the role of the intervening State as a barrier to the full development of the social welfare regime, as well as its distortions and inequalities.

**KEYWORDS:** Social-Democracy, Social Rights, Social Policies.

## 1 | SOCIAL-DEMOCRACIA: UM BALANÇO SOBRE SUA GÊNESE E CONSOLIDAÇÃO

A social-democracia ao longo de sua existência sofreu as vicissitudes do tempo de tal forma que não é possível se falar de uma “Social-Democracia”, mas de “Sociais-Democracias”, a linhagem foi se adaptando, evoluindo e se transformando de acordo com a sociedade em que ela é analisada. Desta forma, os recortes históricos, aliados aos fatores locais são elementos preponderantes na compreensão de suas facetas.<sup>1</sup>

Na busca por estabelecer uma linha do tempo que satisfaça uma classificação mínima para análise podemos destacar três conjunturas nas quais a social-democracia encontrou debates encorpados, frente a outras linhagens políticas. **As conjunturas de constituição:** fase inicial da social-democracia, entre o fim do século XIX e início do XX, caracterizada pela formação e organização das lutas do movimento operário e a tomada e consequente transformação do Estado. **As conjunturas de encruzilhada:** fase em que se agigantam “experiências e teorizações” de diversos modelos sociais-democratas frente as modificações e as “encruzilhadas” do capitalismo entre as duas guerras mundiais, do Estado social-democrata e das disputas entre as potências mundiais. **As conjunturas de crise:** momento exemplificado na década de 1930, quando o fascismo se espria pelo globo, ou ainda pela crise da social-democracia pós-1960, quando o Estado de Bem-estar social entra em estagnação (BUCI-GLUCKSMANN, THERBORN, 1983).

Na “conjuntura de encruzilhada”, a década de 1930 se estabelece como um momento de ruptura para a social-democracia, os partidos sociais-democratas passavam por “mutações internas” que tiveram como resultado o distanciamento do viés revolucionário. É um período em que transição, crise e renovação coabitam ou se chocam, criando cisões entre os partidos sociais-democratas e socialistas, abrindo espaço para intervenções muito mais amplas e decisivas para o campo.<sup>2</sup>

Entendido como o socialismo democrático, foi na Europa do século XIX que o palco para o surgimento da social-democracia se estabeleceu. Não havendo, exatamente, um ponto de partida, o modelo se formou em diferentes países que se encontravam em estágios de industrialização capitalista ascendente e com diferentes graus de consolidação, o que permitiu a formação de uma classe trabalhadora florescente. Tinha como meta a luta por direitos trabalhistas e sociais. Partilhavam as ideias democráticas como forma de alcançar a igualdade social e as liberdades individuais. Não formava um movimento homogêneo, apresentava certo ranço absolutista e concebia o mundo através de uma ordem baseada na aquisição de bens materiais. Assim, a conquista dos direitos trabalhistas não podia ser separada, ou mesmo dissolvida, da conquista política dos plenos direitos democráticos

1 BUCI-GLUCKSMANN, THERBORN (1983) definem a Social-Democracia como um camaleão, pois desde sua origem ela foi alvo de ira e simpatia tanto a esquerda, quanto a direita. Em sua proposta reformista absorveu discursos de ambos os campos dicotômicos conseguindo o feito de desagradar aos dois lados. Talvez por isso a sobrevivência da social-democracia seja um grande feito ao longo do século XX.

2 Ibid. p.35

(LÔWENTHAL, 1980).

No ano de 1896, Eduard Bernstein (1850-1932), ocupou o cargo de escritor na revista do partido social-democrata alemão, *Die neue Zeit* [O Tempo Novo], seus escritos se tornaram o centro de debates do socialismo e mais tarde, em 1899, serviram para compor sua principal obra, “Os Pressupostos do Socialismo e as Tarefas da Social-Democracia”. Entre 1891 e 1893, Bernstein travou um profundo debate com os críticos burgueses do marxismo, o debate versava sobre a crescente pauperização das camadas médias e seu possível desaparecimento frente a evolução do capitalismo, acaloradas discussões exploravam questionamentos sobre se as reformas sociais diminuiriam o impulso revolucionário, e também, se o desenvolvimento capitalista melhoraria a vida dos trabalhadores. Ainda que se opondo a visão burguesa, Bernstein, nunca as refutou, mas ao contrário, transformou-as nos argumentos de sua “crítica marxista”, dando origem ao que viria ser chamado de revisionismo (FLETSCHER, 1982).

Até a Segunda Internacional Socialista (1889 – 1916) a social-democracia manteve sua definição única, mas apresentava diferentes matizes, como os espartaquistas, os leninistas, os revisionistas, os sociais-democratas alemães, os sociais-democratas russos. Essas muitas variantes podiam ser resumidas, de forma simplificadora, em “revolucionários e reformistas”, toda essa variabilidade de linhagens, que em alguns momentos convergiam e em outros divergiam, eram acalentados sob as asas da “Social-Democracia”. Invariavelmente, ainda que extremamente clivadas, as matizes sociais-democratas, convergiam para uma meta comum: o socialismo; e tinham uma base social definida: a classe operária. Entretanto, divergiam dos caminhos a serem utilizados para atingir seu objetivo. O ponto de mutação se deu dentro da Segunda Internacional, com a ascensão interna do “leninismo” como corrente preponderante entre os revolucionários, os sociais-democratas, já adotando um ideal socialista-democrático, projetaram na democracia um valor último que podia permitir diversas formas de organização da produção (FURTADO, 1996).

Para Przeworski:

A democracia representativa, para os sociais-democratas, tornou-se simultaneamente o meio e o objetivo, o veículo para o socialismo e a forma política da futura sociedade socialista, a estratégia e o programa, apresentando um caráter ao mesmo tempo, instrumental e prefigurativo. (PRZEWORSKI, 1989, p. 15).

A realização dos objetivos finais do socialismo, parecia, para os sociais-democratas, algo distante, o qual não se podia mais esperar. Assumiram-se, então, como representantes da causa operária e de outros trabalhadores, contra a opressão capitalista, e apesar das acusações, entendiam que a luta pela melhoria imediata da condição social dos operários, não os afastava do seu objetivo final com o socialismo. Sendo o socialismo um destino inevitável, não havia motivos para se esquivar da luta pelas reformas imediatas, dado que

estas, faziam parte de “etapas” que se sucederiam, gradualmente, de forma acumulativa em direção a uma sociedade reestruturada e renovada. A reforma não anularia a revolução, apenas a aceleraria, o reformismo era uma forma de agilizar e antecipar a “revolução social” (PRZEWORSKI, 1989).

A Terceira Internacional (1919-1943) tornou a divisão permanente, os matizes revolucionário e reformista se constituíram como uma realidade irreconciliável, o que permitiu a social-democracia ganhar autonomia e corpo. Até 1930, os ideais revolucionários do marxismo, ainda faziam parte de seus discursos, mas nesta década novas características foram-se somando ao arcabouço teórico social-democrata, culminando na configuração de um perfil diferente na relação partido-classe, e fundamentalmente, atenuando o seu caráter marxista.<sup>3</sup>

Os primeiros triunfos eleitorais trouxeram para a social-democracia um novo status ideológico, estes somados as ideias de John Maynard Keynes (1883-1946) modificaram os caminhos e os discursos políticos dos sociais-democratas. Antes do keynesianismo a social-democracia não apresentava uma política econômica para a administração de economias capitalistas. Keynes ofereceu um método, e com isso, preencheu um vazio nas justificativas de um governo, suas ideias modificavam simultaneamente as políticas de distribuição social e favorecia diretamente a classe trabalhadora. Agora, o Estado, poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção à gestão democrática da economia, ao controle do nível de desemprego e à distribuição de renda, se tornando, em termos de compromisso, um Estado de bem-estar social conciliados aos regimes democráticos capitalistas (PRZEWORSKI, 1989).

Podemos apontar dois modelos sociais-democratas típicos, mas diferentes entre si: o Partido Social-Democrata de Trabalhadores da Alemanha (SPD)<sup>4</sup> e o Partido Trabalhista Britânico (Labour Party)<sup>5</sup>.

Geneticamente de verve revolucionária, os sociais-democratas alemães atingiram o ápice de seu reformismo na República de Weimar, após a derrota do Nazismo, o SPD, assim como toda a Alemanha, recebeu financiamento do Plano Marshall, iniciativa estadunidense em favor da recuperação e dinamização da Europa pós-guerra. A Guerra Fria aumentou em muito a presença dos EUA na República Federal da Alemanha (RFA), principalmente após 1947, o enfrentamento com a União Soviética (URSS) fez a política externa norte-americana estar atenta a todos os movimentos dos partidos da Alemanha

3 ver: FURTADO, 1996 p. 12.

4 O SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) é um dos mais importantes partidos políticos da Alemanha. Segundo partido alemão mais antigo e ainda ativo (fundado em 1875), foi impiedosamente perseguido pelo Terceiro Reich (1933-1945), posteriormente durante a Guerra Fria foi obrigado a se fundir aos comunistas. Filiado a Internacional Socialista, eleitoralmente é muito forte junto aos alemães luteranos e nas regiões norte e leste da Alemanha. (<https://www.spd.de/partei/grundsatzprogramm/>) consultado em 09/07/2021.

5 O Labour Party é um partido político social-democrata, que ocupa a centro-esquerda no Reino Unido. Suas origens remontam ao século XIX, quando alguns sindicalistas convergiram para a ideia de disputar as eleições, adentrando na esfera política, após a ampliação de direitos de voto entre 1867 e 1885. (CRICK, Martin. The History of Social Democratic Federation. Keele University Press: California, 1994).

Ocidental, forçando a social-democracia inclinar-se à direita. Ao mesmo tempo, pode-se observar, a partir de 1953, uma integração da social-democracia a sociedade de bem-estar, agarrando-se a propaganda anticomunista, e mudando sua relação com os trabalhadores alemães (VIEIRA, 2013).

Na Inglaterra, o Labour Party, resultante dos movimentos operários ingleses, desde suas origens já não apresentava uma tradição marxista revolucionária. A opção pela via reformista foi algo natural, em suas ações empreendeu um certo grau de coletivização nas áreas econômicas e sociais, utilizando-se, para isso, dos benefícios de um Estado interventor. Outros países do Reino Unido também adotaram o modelo social-democrático de matriz inglesa, permitindo que ela chegasse a territórios como da Austrália, do Canadá, da Nova Zelândia e até mesmo na África do Sul.<sup>6</sup>

### 1.1 O Welfare State Social-democrata

Na década de 1950, a prosperidade dos países “desenvolvidos” fez com que muitos dos indivíduos que usufruíam desse benefício passassem a julgar o mundo como um lugar melhor, especialmente para aqueles que haviam sobrevivido aos tempos turbulentos da Segunda Guerra Mundial. Essa sensação de bem-estar se manteve até os conturbados anos da década de 1970, arrefecendo, nos depressivos anos de 1980. Olhando no retrovisor da história, os economistas perceberam que o planeta, principalmente aqueles de capitalismo desenvolvido, haviam atravessados uma era dourada (HOBSBAWN, 1995).

A sociedade do pleno emprego garantiu durante este tempo de euforia altas taxas de crescimento econômico, fazendo com que o capitalismo parecesse estar se unindo perfeitamente a democracia social. As ideias keynesianas permitiram aos sociais-democratas atingirem suas metas e conseqüentemente, os conduziu a vitórias na arena política, parecendo coroar um tipo de governo em que o Estado ocupava o lugar de uma instituição por meio da qual a sociedade podia controlar crises em nome de se manter trabalhadores empregados. O mercado capitalista estava sob controle, e a sociedade protegida das efemeridades da roda da fortuna. Podia-se manter a economia sob cabresto e garantir ao cidadão comum o bem-estar, sob a tutela de um Estado planejador. O keynesianismo colocou pela primeira vez os interesses do trabalhador no centro da discussão econômica, para Keynes, com salários mais altos haveria um aumento significativo da demanda agregada, e isto manteria um ciclo positivo econômico, na mesma medida em que se supria as expectativas de lucro crescente dos investidores. O resultado desse casamento entre um Estado interventor e um mercado controlado permitiu aos sociais-democratas teorizar o “Estado de bem-estar social”, que buscava por suas ações modificar as interações das forças de mercado em prol da garantia do ciclo positivo do capitalismo. A social-democracia abandonava paulatinamente seus projetos de nacionalização em prol da manutenção das conquistas sociais (PRZEWORSKI, 1989).

<sup>6</sup> ver: VIEIRA, 2013, p. 192.

As ações sociais permitiram a inserção de um novo fator na economia política do capitalismo, algo como um vírus que poderia superar as marcas e amarras que mantinham separados o capitalismo e o socialismo. O reformismo parlamentar social-democrata se estruturava sobre dois pilares: o primeiro era que os operários e trabalhadores em geral precisavam de garantias nas áreas de saúde e educação, uma vez que estes recursos eram condições necessárias para se realizar uma cidadania socialista. O segundo pilar era a defesa de que a política social, para além da independência, também era um elemento basal da eficiência econômica (ESPING-ANDERSON, 1991).

Na prática o modelo social-democrata de Estado de bem-estar social acabou por fundir particularidades do liberalismo e socialismo, do serviço social e do trabalho, em um tempo em que o comprometimento com a garantia do pleno emprego era exatamente a melhor maneira de se concretizar seus ideais. Pondo na balança, proteção e renda se equiparariam ao direito do trabalho, e ainda que houvessem demasiados custos e onerações em um sistema de bem-estar, sua natureza universalista e desmercadorizante permitiria a minimização de problemas sociais como forma de maximização de rendimentos. Quanto maior o número de pessoas trabalhando maior o poder da transferência social para os lucros gerados a partir de uma alta demanda.

Havia a expectativa de que os lucros correntes seriam transformados em melhorias futuras nas condições materiais dos assalariados. Esta concepção tornou-se a base do consentimento dado pelos sociais-democratas ao capitalismo. Os sociais-democratas consentem com o direito dos capitalistas de reter uma parte da produção da sociedade porque esperam que os lucros apropriados pelo capital sejam poupados, investidos, transformados em capacidade produtiva e parcialmente distribuídos como remuneração a outros grupos. (PRZEWORSKI, 1989, p.61).

O ordenamento dos fatos permitiu uma certa lógica do desenvolvimento capitalista em contraposição ao mercado, havia um compromisso entre os que controlavam os meios de produção (classe burguesa) e a força de trabalho (classe trabalhadora). Este cenário era suportado por um equilíbrio de forças entre as classes antagônicas havendo uma perfeita união entre governos controlados por sociais-democratas e outros mais à “direita”, como que em um acordo tácito diante de um sucesso estabelecido (MORO, 2014).

Pós-Segunda Guerra Mundial, a social-democracia se distanciou do marxismo e se tornou uma atriz privilegiada das transformações da lógica do Capital. As ideias keynesianas lhe ofereceram esta proteção para a elevação dos recursos disponibilizados em favor dos desejos sociais e do Estado de bem-estar social. A aproximação entre Capital e Trabalho, se deu em um contexto de reformas, de tal forma que o capitalismo foi modificado sem que o capitalista perdesse sua matriz de identidade. Em um ambiente favorável em que a crise econômica tornava o abandono do liberalismo clássico e do socialismo de matriz soviética uma opção inevitável, a social-democracia encontrou um caminho gradual no reformismo para o reposicionamento do Estado, este passou, então, a ser adjetivado de diversas

formas: Estado de Compromisso, Estado Interventor, Estado Planejador. Uma renovação atingiu até mesmo o vocabulário social-democrático que passou a adotar termos como “pacto”, “consenso”, “coexistência” e “equilíbrio” (GUIOT, 2006).

Justificando a necessidade de uma agenda de ações, quatro argumentos eram utilizados: 1º. as tormentas do período entreguerras não poderiam se repetir, o naufrágio do liberalismo clássico abriu as portas para a fragmentação econômica e o surgimento de Estados corporativistas e autoritários. 2º. A Grande Depressão foi resultado de um mercado livre e sem controle, o que por si só não foi suficiente para garantir o equilíbrio econômico mundial, desta forma ele deveria ser acompanhado por um planejamento público e uma administração econômica que impedisse as distorções observadas anteriormente. 3º. Nestas condições por razões políticas e sociais, o desemprego em massa deveria ser combatido veementemente pelo Estado, uma vez que sem uma demanda agregada não existiriam estímulos ao mercado. 4º. O sistema monetário internacional prescindia de uma moeda e Estado forte, que garantisse a estabilidade das transações mundiais, no passado fora a Grã-bretanha e a libra, no pós-guerra este destino parecia estar sujeito aos EUA e o dólar (HOBSBAWN, 1995).

A social-democracia reorganizou as bases do sistema capitalista, agora o Estado passava a ser o responsável pelas atividades não lucrativas para o mercado, mas fundamentais para o equilíbrio econômico geral. Através do planejamento, buscava interferir de maneira regulatória usando para isso políticas anticíclicas e garantindo ao setor privado sustentação para suas atividades econômicas, as distorções, concentrações e desigualdades resultantes da lógica de mercado seriam amenizadas pela ação de bem-estar, com o governo atuando para o distributivismo, principalmente nas necessidades mínimas dos trabalhadores (PRZEWORSKI, 1989).

## **1.2 Descaminhos da Social-democracia no Brasil: capitalismo e socialismo na periferia**

A história da Social-Democracia no Brasil é relativamente recente e engendra grandes contradições em torno de suas características estruturais. Há sem dúvida muitos limites e dificuldades para se entender a construção de um modelo social-democrata em um país periférico como o Brasil, uma vez que esta reflexão se sobrepõem a compreensão dos limites que as políticas e os direitos sociais encontraram para se implantarem ao longo do século XX. Neste território é importante também se questionar sobre a plenitude das reformas sociais brasileiras e se estas são suficientes para se identificar um projeto social-democrata.

A problemática já se interpõe na própria discussão sobre o marxismo no Brasil, uma vez que até os anos de 1960, as ideias de Marx e seus discípulos, se encontravam centradas no entorno do Partido Comunista Brasileiro (PCB), que tinham em Luís Carlos Prestes o seu maior representante. Sempre houve em terras tupiniquins diferentes interpretações das



doutrinas marxistas, e a discussão era ainda maior quanto a possibilidade da implantação de um regime socialista, uma vez que a natureza e a “viabilidade” do mesmo e de uma burguesia local era questionável.

O radicalismo, na maior parte da América Latina, como também acontecia na Península Ibérica, tendia a girar mais em torno do anarquismo que do socialismo, pelo menos até a década de 1920 e, em muitos países, o Brasil inclusive, talvez até a década de 1930. [...] Uma razão subjacente a lenta penetração do marxismo, e a uma certa distorção positivista deste, na década de 1930, foi feita, no meio intelectual brasileiro, de um embasamento hegeliano (LOVE, 1998, p. 407).

As ideias socialistas e o marxismo chegaram ao Brasil de forma tardia, até a Terceira Internacional, de forma geral, aqui e na América Latina, o marxismo era insofrito.<sup>7</sup> Antes da Segunda Guerra Mundial, os latino-americanos tinham pouca proximidade com o pensamento alemão, a escola francesa, britânica e espanhola eram dominantes. Anteriormente a Primeira Guerra Mundial, as questões das tradições comtianas e spencerianas ocupavam muito mais espaço que as ideias hegelianas. É impossível se falar, antes destes recortes, de “marxistas legalistas” ou mesmo revisionistas que afirmassem que o capitalismo, nos países periféricos, poderia se desenvolver ao longo das etapas marxistas.<sup>8</sup>

Em termos contextuais a Internacional Socialista, desde sua origem, se estabeleceu como uma organização preponderantemente europeia, e somente com o passar das décadas sua influência, fora do continente, se consolidou sobre os partidos socialistas e reformistas. Essas ligações se intensificariam ou não a depender da relevância que uma determinada região ou mesmo um país tinha no cenário político internacional.

A aproximação da Internacional Socialista com as áreas periféricas do capitalismo obedeceu a uma lógica geral; a preponderância econômica ou geopolítica de uma determinada localidade, em seu tempo, foi decisiva na aproximação daquela região com a organização. Na América Latina, somente após 1976, com o Congresso de Genebra reposicionando as peças no tabuleiro mundial e elegendo Willy Brandt para a presidência da Internacional Socialista, é que a situação se tornou mais favorável para que os países do Terceiro Mundo se aproximassem da instituição. Neste momento se sobressaem na América Latina países como Argentina e Uruguai. A África, continente em que os conflitos hegemônicos foram realçados pela Guerra Fria, também passou a receber uma atenção maior. Na Europa, partidos europeus como o PS (Partido Socialista)<sup>9</sup>, de Portugal, e o

7 (AMARAL LAPA, 1980, p.23): Aqui há uma discussão interessante sobre o surgimento relativamente tardio do marxismo na América Latina, a autora se debruça sobre a ausência de atenção dispensada por Marx por esta região, isto comparativamente observando as constantes citações que o mesmo realizava sobre outras áreas como Espanha, Índia, Turquia, China e Rússia. No texto fica claro, haver uma certa desconsideração do processo político latino-americano, visto como corporificação do bonapartismo e da reação, nos textos do filósofo.

8 ver: LOVE, 1998, p.406

9 O PS (Partido Socialista) de Portugal nasceu fora do território português, em 1973 militantes da Ação Socialista Portuguesa (ASP), que reunia diversos membros exilados do governo de Salazar, se reuniram na cidade alemã de Bad Münstereifel em um congresso que deliberou por transformar a ASP em um partido socialista. (<https://ps.pt>) acessado

PSOE (Partido Socialista Operário Espanhol)<sup>10</sup> serão os grandes modelos que influenciarão e apontarão a emergência da revisão das metas da Internacional, pregando a inclusão do Terceiro Mundo e aderindo ao que ficou conhecido como diálogo Norte-Sul (CABREIRA, 1995).

Fica-se claro que projetos reformistas, socialistas ou mesmo de forte base popular, com raízes nas organizações operárias, nunca foram preponderantes por aqui. De uma maneira geral, na América Latina, a formação de partidos ou sistemas partidários não podem ser comparados com o que aconteceu no continente europeu, mas é ainda mais flagrante o descompasso quando observamos o histórico dos partidos sociais-democratas.

Explicações para o histórico brasileiro podem ser entendidas através de alguns argumentos: 1) a democracia em solo brasileiro sempre foi um sistema frágil, não havendo a consolidação de um sistema político sensível às pressões populares e às propostas reformistas de cunho social; 2) havia clara fraqueza na formação da identidade de classe no Brasil, o proletariado era de formação recente e heterogênea, isto influenciou no surgimento de padrões de identidade múltiplas e conflituosas entre si. 3) Anarquistas e comunistas sempre enxergaram o caminho a percorrer sob uma estratégia de confronto e negação, recusando as soluções negociadas, ainda que democráticas. Sendo assim, a classe operária se construiu a partir de uma identidade que se rivalizava ao ideal perseguido pela social-democracia; 4) Em terras brasileiras a reforma veio através do Estado, o itinerário reformista e de base social, foi encampado pelo governo, que desenvolveu sempre uma proposta assistencial e preventiva – encarnado em Getúlio Vargas, o Estado brasileiro tomou para si as reivindicações dos trabalhadores e as executou “de cima para baixo”, sequestrando o apoio dos mesmos e ao final os submetendo à sua “benevolência estatal”; 5) a produtividade do capitalismo nacional, até a primeira metade da década de 1950, era muito baixa e não permitia um caráter mais amplo de distribuição social; 6) políticas reformistas que apresentavam um cunho social mais avantajado, tendo como parâmetro os exemplos europeus, precisavam de políticas fiscais capazes de subsidiar tais projetos, sem isso a eficiência das mesmas eram limitadas; 7) pode-se também apontar um certo rechaço do empresariado nacional a qualquer tipo de política social que afetasse os lucros, algo semelhante ao pensamento do capital estrangeiro.<sup>11</sup>

A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação. Como vimos, até mesmo uma parcela do movimento operário na Primeira República orientou-se nessa direção; parcela ainda maior adaptou-se a ela na década de 30. Essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o

---

em 09/07/2021.

10 O PSOE (Partido Socialista Operário Espanhol) foi fundado em 1879, a partir de um grupo de intelectuais e operários. É o segundo partido mais antigo da Espanha em atividade, mas durante a ditadura franquista foi colocado na ilegalidade, assim como outros partidos e organizações não alinhadas ao governo autoritário. Voltou a legalidade a partir de 1977, reincorporando membros que haviam atuado de forma clandestina no período anterior ou que permaneceram no exílio. (<https://www.psoe.es/>) acessado em 09/07/2021.

11 ver: CABREIRA, 1995, p. 39-40

que chamamos de “estadania”, em contraste com a cidadania. (CARVALHO, 2002, p.221).

Tornou-se patente também o fato de que o PCB (Partido Socialista Brasileiro)<sup>12</sup> tenha ao longo da segunda metade do século XX, escolhido um caminho próprio, à revelia do pensamento socialista mundial. O partido entendeu haver uma luta deflagrada da burguesia nacional contra a aliança reacionária do capital internacional, assim, o imperialismo americano aliado aos senhores de terras, estes últimos vistos como uma classe “feudal” ou por vezes “semifeudal”, impediam o desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil.

Sob esta alegação o PCB passou a apoiar uma revolução “democrática burguesa” e o fortalecimento da burguesia nacional contra as elites agrárias. Somente quando esses grupos fossem derrotados, e a burguesia nacional se tornasse o ator preponderante da sociedade brasileira, é que atingiríamos o estágio de industrialização não-obstacularizada, permitindo a ascensão de uma classe operária madura e com identidade própria. Completado este processo, poderia o Brasil, passar por uma revolução aos moldes socialistas, desta forma, o PCB elegeu o capital estrangeiro como o seu maior inimigo (LOVE, 1998).

Por estes descaminhos das ideias socialistas no Brasil, e depois de avaliar a trajetória do pensamento marxista brasileiro, precisamos ter certo cuidado ao afirmar algo sobre a social-democracia antes da década de 1980.

## **2 | A TERCEIRA ONDA DOS DIREITOS E SUAS RELAÇÕES COM A SOCIAL-DEMOCRACIA**

Ainda que a trajetória da sociedade do bem-estar social e a social-democracia não sejam tão evidentes na América Latina quanto na Europa, é importante que ampliemos nossas discussões sobre as dificuldades de se realizar políticas públicas de inclusão e de seguridade social que impactem positivamente na expansão do welfare por estas terras. Para Bobbio (2004), desde o surgimento, na Idade Moderna, das doutrinas jusnaturalistas e posteriormente da Declaração dos Direitos do Homem, que culminaram na construção de Constituições Liberais, a perseguição destas ideias se fizeram mais presente no Estado de direito. Principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial, estes princípios se espalham e se alargaram envolvendo mais a esfera internacional e atingindo mais pessoas ao redor do globo.

Na trajetória do Direito Constitucional, sob forte influência do pesado julgo das revoluções e das transformações dos últimos dois séculos, três gerações sucessivas de direitos fundamentais, buscaram reformular e reconectar a relação do poder com a sociedade e o Estado, garantindo legitimidade, e legalidade, dos governantes com seus

---

12 O PCB (Partido Comunista Brasileiro) surgiu em 1922, durante o governo de Epitácio Pessoa na República Velha, mas só veio conquistar sua legalidade em 1927. Ao longo do século XX foi declarado ilegal diversas vezes, o que obrigou seus membros a atuarem na clandestinidade ou aderirem a outros partidos que lhes permitissem certa atuação política oficial. Para maiores informações ver: CARONE, Edgard. O PCB (1922-1943). DIFEL: São Paulo. 1982.

governados (MARSHALL, 1965). São conquistas de primeira geração, além do direito da liberdade, os direitos civis e políticos, que constaram nos primeiros instrumentos normativos constitucionais do ocidente. De segunda geração podemos citar os direitos sociais, culturais e econômicos, assim como também os direitos das coletividades, preponderantes durante o século XX. Estes foram resultados dos movimentos sociais antiliberais, que buscavam igualdade e inserção de um número cada vez maior de atores na cidadania. A terceira geração de direitos surgem de uma certa visão universalista e humanista que se interpunha não apenas aos direitos de um indivíduo, grupo ou coletividade, mas buscavam cristalizar os valores supremos de uma existencialidade concreta. Eles criaram um novo polo jurídico acrescentando novas nuances aos direitos das gerações anteriores e mudando o caráter da liberdade e da igualdade.<sup>13</sup>

É perceptível que as últimas décadas do século XX foram de grande especialização dos direitos, que se aprofundaram para além de seus sujeitos titulares. Assim como o ideal de liberdade foi paulatinamente se especificando em liberdades concretas e únicas (de consciência, opinião, imprensa, reunião, associação, religião), os sujeitos também passaram por processo semelhantes. Foram progressivamente cedendo lugar a novos seguimentos de cidadania, e hoje, já é possível se pensar em direitos de gênero, de fases da vida e mesmo de estados normais ou excepcionais da existência humana. Homens e mulheres tiveram suas diferenças específicas reconhecidas, crianças e idosos tiveram seus direitos assegurados e doenças ou limitações físicas/mentais também foram agrupadas sob a proteção dos direitos civis (BOBBIO, 2004).

as políticas públicas devem garantir um mínimo de serviços essenciais viabilizadores do *status* real da cidadania para os indivíduos poderem usufruir da herança social e econômica do país. O Estado deveria, pois, atuar na regulação da ordem social e garantir o mínimo para os indivíduos se inserirem na competição e nas oportunidades econômicas. Ao fazê-lo, intervém para reconhecer e estender direitos sociais. (MARSHALL, 1965).

São os direitos que tornam reais as liberdades individuais de ir e vir, de imprensa, de pensamento, de fé, de propriedade, entre outros. Eles são o marco civil da cidadania, que os tribunais têm por objetivo garantir. O cidadão foi inserido no direito de participação das decisões de poder, e ao eleger representantes para as instituições encontram nos mais diversos parlamentos, câmaras representativas e conselhos de governos, respaldos legais para decidir soberanamente o destino de uma coletividade. No campo social, diante do desenvolvimento capitalista, às sociedades foram asseguradas o direito de bem-estar social, econômico e de segurança. No capitalismo, ainda que o Mercado produza, desigualdades acentuadas, aos Estados foram atribuídos poderes para intervir nos jogos de forças do livre-mercado através de políticas sociais, cujo objetivo é diminuir as desigualdades e garantir uma sociedade mais distributiva, em busca de uma maior justiça social, tanto em

<sup>13</sup> Ver: BONAVIDES, 2002, p.66

termos de grupos abarcados, quanto de indivíduos atendidos (MARSHALL, 1967).

É um grande mérito que nas sociedades capitalistas modernas, o potencial igualitário engendrado pelo sentido de cidadania, tenha permitido a extensão de condições básicas de vida, praticadas por Estados de Bem-estar social, a uma gama muito grande de indivíduos. Fundamentados nas políticas econômicas keynesianas e homogeneizadas pelo liberalismo democrático ou pelas sociais-democracias, tornou-se possível recuperar construções históricas que por muito tempo estiveram destituídas de sentido. Na esfera política, elas se tornaram os elementos centrais de culturas democráticas, uma vez que as políticas sociais passaram a ser compreendidas como formas de realização dos direitos dos cidadãos. Por este meio o liberalismo clássico foi revisto, compatibilizou-se o desenvolvimento capitalista aos valores da democracia e do desenvolvimento social (LEITE, 1991).

A época em que o Estado de Bem-estar Social foi gestado, era de grande austeridade, racionamento, de controle de preços, de aluguéis tabelados e de casas requisitadas para desabrigados. Ainda que estas medidas de intervenção estatal e de limitações ao livre mercado, não fossem consideradas o ideal para aquela ordem social, elas eram o esteio de uma legislação que buscava, através do bem-estar social, uma sociedade comprometida com a participação justa e com a distribuição de renda real. Uma sociedade que não estava à mercê da deriva de um mercado competitivo, e no qual cada sujeito concentrava para si o quanto pudesse acumular. O Estado de bem-estar social saciou as reivindicações salariais dos sindicatos e pacificou o movimento trabalhista revoltado nas desigualdades iniciais do capitalismo industrial (MARSHALL, 1967).

O capitalismo foi gerenciado através de reformas que garantiam o bem-estar dos trabalhadores e delimitavam as fronteiras do Capital. O keynesianismo ofereceu todos os subsídios para o equilíbrio dos recursos disponíveis em prol das demandas sociais, uma reforma que não alterava a essência do capitalista, apenas o acomodava em uma linha de menor resistência (MÉSZÁROS, 2002). Após 1930 abandonou-se o liberalismo ortodoxo, mas também o socialismo de veia soviética, um novo equilíbrio de forças foi genericamente criado com a junção entre Capital, Trabalho e Estado. Os partidos sociais-democratas ganharam uma razão para se aninharem no poder, as crises econômicas podiam agora ser atenuadas ou mesmo cessadas com a intervenção do Estado. As medidas anticíclicas tinham o poder de evitar o “hiato do pleno emprego”, e quanto mais empregos estivessem sendo preenchidos, mais máquinas estariam funcionando a todo “vapor” (PRZEWORSKI, 1989).

### **3 | A “CIDADANIA REGULADA”: POLÍTICAS SOCIAIS, FUNÇÕES DO ESTADO E DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL**

No Brasil o entendimento da transição da esfera da acumulação capitalista para a da equidade, somente pode ser observada no período posterior a 1930. Antes deste

momento a política oligárquica aninhada no poder desde a fundação do Império (1822-1889) se estabeleceu como um grande impedimento aos direitos de liberdade, de opinião, de reunião, de associação e entre outros. A proclamação da república, em novembro de 1889, pouco alterou esta realidade, durante o interregno que se chama de República Velha, vigorou o pesado jogo da política representativa, alinhada ao poder federal e garantida por chefes locais condescendentes com o governo estadual. Nessas circunstâncias, a democracia, de 1889 a 1930, era apenas uma fachada disfarçada em uma república oligárquica que pouco tinha a ver com os conceitos democráticos modernos (MIRANDA, 2021). Desta forma em suas dimensões políticas, econômicas e sociais, a construção da definição de cidadania passa pela gênese das políticas públicas de inclusão e de direitos sociais, implícitos nos atos do movimento revolucionário que culminou com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

Entretanto, a cidadania pretendida pelo movimento revolucionário de 1930 não era plena. Conforme Santos (1979) o conceito estabelecido, a partir daquele momento, pode ser descrito como uma “cidadania regulada”, ou seja, um tipo de cidadania em que as “raízes se encontram, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional”. Este sistema é definido por um conjunto de normas legais que elencam, como cidadãos, todo aquele que uma vez pertencente a uma comunidade está vinculados a uma ocupação legalmente reconhecida. A institucionalização legal das profissões, a criação da carteira de trabalho e os sindicatos, são definidores da própria cidadania, porque os direitos sociais só existem mediante a existência dos direitos trabalhistas, e estes, só se estabelecem via regulamentação do Estado.<sup>14</sup> Este caráter de “cidadania regulada” pouco se alterará até a década de 1980, perpassando ao longo de boa parte do século XX, por momentos de autoritarismos e democracia, sem ter seu status modificado.<sup>15</sup>

Sendo assim, é impossível desvincular a acumulação desenvolvimentista e a cooptação da classe trabalhadora urbana, porque a política social estratificada é uma característica notória do Estado brasileiro, entre os anos de 1930 e 1964. É correto afirmar que o desenvolvimento do modelo capitalista brasileiro, associado as suas próprias características históricas e sociais, permitiu o surgimento de uma hierarquia de classe com uma arena de conflitos próprios, estas mesmas, engendraram tendências políticas muito originais (GRIN, 2013).

Submetido a sombra do Estado interventor, as políticas e os direitos sociais estarão à mercê das instabilidades políticas e econômicas enfrentadas pelo Brasil no “breve século XX”<sup>16</sup>, isto porque, o planejamento e as ferramentas para o desenvolvimento estarão

14 ver: (SANTOS, 1979, p. 76).

15 (GRIN, 2013, p. 189-192): o autor considera que o avanço das políticas sociais e dos direitos civis podem ser divididos três períodos históricos, até o final dos anos 1990, no Brasil: 1. Políticas Sociais no Brasil entre 1930-1964: a cidadania regulada; 2. Expansão e Consolidação do Regime de Bem-estar Social no Brasil (1964-1985); 3. O “Desencontro” entre o Estado de Bem-estar Europeu e o Brasil dos Anos 1990.

16 (HOBSBAWN, 1995): O historiador Eric Hobsbawn deu ao século XX o epíteto de “breve” no subtítulo de sua obra “Era dos Extremos” buscando descrever a sensação de brevidade causada pelas inúmeras mudanças ocorridas em um

calcados no projeto desenvolvimentista brasileiro, conceito radical e complexo resultante da combinação de dois elementos: o reconhecimento da situação de subdesenvolvimento e a proposta consciente e deliberada de sua superação – via estratégias racionais e ações de ordem econômicas. O desenvolvimentismo, neste período, centrava suas metas na superação dos obstáculos estruturais do subdesenvolvimento, enraizados na vocação agrário-exportadora, pela desigualdade centro-periferia e pela completa inaptidão das economias subdesenvolvidas de atingirem o desenvolvimento sem passar pela industrialização.<sup>17</sup>

Essa perspectiva teórica (subdesenvolvimento), que emergiu no entorno da década de 1940/1950, transformou a questão industrial em questão nacional, modelando um tipo específico de ação do Estado e de políticas públicas dotadas da missão monolítica do planejamento da industrialização como meio de consecução da soberania nacional. O bem-estar social, as garantias de cidadania, a criação de instituições democráticas, ou seja, todas as dimensões do que hoje conseguimos, finalmente, compreender como desenvolvimento surgiram enquanto resultados naturais das transformações geradas na dimensão essencial da industrialização. (ALVES CEPÊDA, DE MATOS E SILVA, 2016, p. 49).

Não resta dúvida que o período que engloba os anos de 1930 e 1964 foram fundamentais para a regulamentação social no Brasil. Sob a batuta de um Estado se estabeleceu um regime de bem-estar social precário, muito aquém do que se podia vislumbrar no continente europeu. Se considerarmos a “lógica do industrialismo” e o próprio conceito de welfare state, por vias tortuosas foram dados passos importantes para o desenvolvimento da cidadania popular. As terras brasileiras se tornaram palco de uma síntese peculiar de democracia, trabalhismo cooptado e desenvolvimentismo. Embora muito diferente da matriz europeia, sob uma ‘cidadania regulada’, as massas populares foram incorporadas à comunidade política através de um modelo meritocrático e individualista, mas empenhado em algum tipo de solidariedade social. Debaixo de uma sombra corporativista do mercado de trabalho, as políticas sociais modernizadoras ainda refletiam o conservadorismo social brasileiro (DRAIBE; AURELIANO, 1989).

Um segundo momento da evolução do regime de bem-estar brasileiro se dará no pós-1964. O período anterior foi testemunha de que os diversos grupos sociais inseridos no ambiente político, ao longo de pouco mais de vinte anos de uma relativa democracia, não foram capazes de contratar novas formas institucionais de administrar o processo de acumulação de forma equilibrada aos parâmetros de equidade, sustentados pelo regime de

---

espaço de tempo muito curto.

17 (CABRERA, 1995, p.44-45): Vinculado a esta perspectiva, o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) foi central na consolidação da proposta reformista-democrática, ainda que muito distante de ser um partido socialista, pode-se dizer que o mesmo cumpriu a função de um partido social-democrata, sendo uma via alternativa, ainda que de forma retórica, ao comunismo e ao capitalismo liberal. Desde sua origem, marcadamente nacionalista-desenvolvimentista, se interpôs ao imperialismo e as estruturas econômicas concentradoras. Nascido do sindicalismo oficial e das ramificações do ministério do Trabalho durante o Estado Novo, o partido se conformou como uma alternativa reformista com discurso desenvolvimentista. Segundo Augusto do Amaral Peixoto, Getúlio “justificou a criação do PTB como um meio de impedir que a massa trabalhadora caminhasse para o comunismo”.

“cidadania regulada”. Frente a grande oposição conservadora a este tipo de cidadania, o conflito terminou por romper os laços da frágil democracia existente desde o fim do Estado Novo (SANTOS, 1979).

A consolidação e a expansão do regime de bem-estar social se darão, contra a própria lógica política, sob o manto de um governo autoritário. Derivada da incapacidade de se equilibrar o campo democrático, a acumulação capitalista e o conflito social, a ruptura democrática e institucional, também eram resultantes de um desenvolvimento econômico que não abarcava as necessidades sociais. As consequências deste processo trarão como características a não universalização dos direitos sociais, o desrespeito aos direitos civis e a concentração de renda, elementos explicativos do ambiente socialmente excludente pelo qual se verificará o aumento da oferta de serviços sociais (GRIN, 2013).

O regime autoritário encarou a questão social menos pelo ângulo dos programas de assistência social e mais pelo arrocho salarial e pela repressão às organizações e instituições populares. Uma vez os programas sociais não ocupando a posição central nas políticas de estabilização social, o crescimento econômico foi o alvo para a sustentação política do governo militar. Entretanto, ainda que as políticas sociais não fizessem parte da agenda de governo, o sistema brasileiro de proteção social consolidou-se e expandiu-se. Quantitativamente, os anos que vão de 1964 a 1984 registraram em quase todos os campos sociais, crescimento dos indicadores dos seus subsistemas: como exemplo podemos afirmar que houve aumento de matrículas escolares, de consultas médicas e de benefícios previdenciários (DRAIBE, 1994, p.271-272).

Contra ao que se pode pensar, o tecnocratismo autoritário do regime pós-1964 completou o sistema de welfare brasileiro. Ainda que as liberdades políticas fossem cerceadas e a democracia obliterada, o núcleo duro da intervenção social estatal se consolidou, na medida que o aparelhamento e a centralização passaram a suportar a intervenção. Foi sob o regime militar que se definiram os fundos e os recursos que financiariam as políticas sociais, os mecanismos de operação e as regras de inclusão e exclusão social (DRAIBE, 1994).

A partir da década de 1970, verifica-se uma repolitização dos programas sociais, período de expansão maciça, com maior presença e autonomia dos técnicos, a política representativa foi substituída pela “política burocrática”, mas preservaram-se os traços meritocráticos individualistas, o viés corporativista e clientelista de concessão de benefícios. Como resultado ao final não se modificou o panorama das desigualdades iniciais, o governo autoritário, ao suprimir as regras democráticas, viu na complexificação da estrutura social, uma maneira de gerenciar as turbulências sociais.<sup>18</sup>

Por consequência, o Estado brasileiro foi reconfigurado sem mobilização popular, e diferentemente da Europa, o welfare state nasceu sem as contingências da “luta democrática de classes”, dos embates sindicais e da dialética partidária. A maneira pela

<sup>18</sup> ver: DRAIBE, 1994, p.305



qual o antagonismo entre a expansão da economia e o desenho de políticas sociais foi resolvido evidenciou, mais uma vez, o processo de modernização conservadora, sendo assim as opções governamentais não tiveram nenhum impacto na redistribuição da riqueza, nem nos espaços de inclusão (DRAIBE; AURELIANO, 1989).

Confirma-se assim o defendido por Alves Cepêda e De Matos e Silva (2016) de que a trajetória nacional-desenvolvimentista comportou períodos e propostas dispares que oscilaram do progresso com desenvolvimento social para o da apropriação privada do custeio e da energia do nacionalismo desenvolvimentista. Um terceiro período, de viés burocrático-autoritário garantiu o distanciamento entre os projetos e se tornou grande responsável pela atual desigualdade social brasileira.

O capitalismo brasileiro não foi capaz de gerar um equilíbrio entre igualdade e emprego, por que em suas práticas as prioridades sempre foram dadas a acumulação capitalista. Por aqui, o desenvolvimento do capital coabitou, historicamente, com a exclusão social e a concentração de renda, e de formas variadas a “luta democrática de classes” foi obstaculizada pela intervenção do Estado, mediador e fiador do regime de bem-estar (GRIN, 2013). Os anos de 1980, período estertor do nacional-desenvolvimentismo autoritário, evidenciaram as crueldades que este tipo de capitalismo industrial produziu. A concentração de riquezas, as desigualdades regionais, a obliteração das liberdades pessoais e da participação popular, reduziram o espectro dos direitos sociais e do regime de bem-estar social, por outro lado, elevou o Estado a condição de maestro de uma sociedade periférica, monopolizando e silenciando as conquistas populares.

Somente na década de 1990, após o Plano Real (1994), as políticas sociais passaram a serem vistas como positivas e contribuidoras para o desenvolvimento econômico. Entretanto, a posição do Estado não foi alterada enquanto promotor das ações sociais, a estabilização monetária e a visão globalizante da economia o mantiveram como fiador de programas públicos, agora sob uma nova visão. Com o intuito de se produzir um ciclo virtuoso entre economia e políticas sociais, somente a partir deste momento, os cidadãos passaram a ter participação ativa no desenvolvimento destas últimas. Visando ampliar a equidade, os sistemas de políticas públicas voltadas para o social, ou a tentativa da construção de um Estado de bem-estar social, buscaram se pautar na articulação entre desenvolvimento econômico e seguridade social (DRAIBE; RIESCO, 2006). Não é coincidência que esta década marca o surgimento do debate sobre a social-democracia no Brasil de forma mais qualificada, os debates sobre os modelos e as vias para sua implantação estão nítidos desde o final dos anos de 1980 e se tornaram ainda mais evidentes a partir das eleições de 1989.

Ainda que o êxito das políticas sociais não tenha alcançado, neste momento, a concretização de um Estado de seguridade social compatível com os modelos europeus, foram o ponto de partida para políticas públicas que buscavam engendrar o desenvolvimento econômico em uma perspectiva menos marginalizadora. Embora os programas implantados

neste período apresentassem, vez ou outra, uma visão fragmentada, possibilitou-se a formação de um sistema de proteção social que permitia examinar os efeitos dinâmicos da política social no tempo, acompanhando o mesmo tratamento dinâmico executado em políticas de desenvolvimento econômico.

## REFERÊNCIAS

ALVES CEPÊDA, Vera; DE MATTOS E SILVA, Ivan Henrique. A trajetória do desenvolvimento: a questão social, democracia e Estado na experiência do Brasil e Argentina. **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 25, n. 1, p. 41-70, mar. 2016. ISSN 0104-7094. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3709>>. Acesso em: 08 jul. 2021.

AMARAL LAPA, José Roberto do. org. Modos de Produção e Realidade Brasileira. Vozes: Petrópolis, 1980.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Nova Editora: Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. Os direitos fundamentais e a globalização. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: v.25, n°. 56, p.63-74, jul/dez, 2002.

BUCI-GLUCKSMANN Christine, THERBORN, Goran. O desafio social-democrata. Editora D. Quixote: Porto Alegre, 1983

CABRERA, José Roberto. Os caminhos da Rosa: um estudo sobre a social-democracia no Brasil. Dissertação de Mestrado – Unicamp: Campinas, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CRICK, Martin. The History of Social Democratic Federation. Keele University Press: California, 1994

DRAIBE, S. M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. Tempo Social, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, G. A. D.; SOUZA, D'A. M. C. (Org.). 21 anos de regime militar: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1994. p. 271-315.

DRAIBE, S. M.; AURELIANO, L. A especificidade do welfare state brasileiro. In: \_\_\_\_\_. Economia e desenvolvimento. Brasília: MPAS/Cepal, 1989.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea, Serie Estudios y Perspectivas, México, D.F., n. 55, p. 1-58, 2006.

CARONE, Edgard. O PCB (1922-1943). DIFEL: São Paulo. 1982.

ESPING-ANDERSON, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. Revista Lua Nova: n° 24, setembro 1991, São Paulo.

FLETSCHER, Irving. Bernstein e o Desafio à ortodoxia. In HOBSBAWN. Eric et al. História do Marxismo II. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1982.

FURTADO, Olavo Henrique P. Trajetos e perspectivas social-democratas: Do modelo europeu para o PSDB e o PT do Brasil. Dissertação de mestrado em Ciência Política no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Campinas-SP, 1996.

GRIN, Eduardo José. Regime de Bem-estar Social no Brasil: três períodos históricos, três diferenças em relação ao modelo europeu social-democrata. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania: São Paulo, v.18, n° 63, jul/dez, 2013.

HOBSBAWN, Eric. A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991). Companhia das Letras: São Paulo, 1995.

LEITE, Maria da Silva Pereira. Políticas Sociais e Cidadania. Physis – Revista de Saúde Coletiva: Rio de Janeiro, vol 1, n° 1, 1991.

LOVE, Joseph L. A Construção do Terceiro Mundo: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

LÖWENTHAL, Richard. Da Segunda Internacional aos nossos dias: Ideias básicas e experiências. IN: A social-democracia alemã e o trabalhismo inglês. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1980.

MARSHALL, T. H. Política social. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

MARSHALL, T.H. O Estado de Bem-Estar Social: um estudo comparativo. In: Cidadania, Classe Social e Status. Zahar editores: Rio de Janeiro, 1967.

MÉSZÁROS, István. Para além do capital – rumo a uma teoria de transição. São Paulo: Boitempo, 2002.

MIRANDA, Jeferson. A República que não aconteceu. IN: SANTOS, Fábio Grossi (org.). Às Margens do Jahu: A história ainda não contada. 11 editora: Jaú, 2021, p.165-167.

MORO, Ana Elisa Ferreira. O Modelo De Welfare State Social-democrata De Esping-Andersen: Uma Reconstituição De Seus Princípios. dissertação de mestrado: Unicamp, Campinas, 2014.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e social-democracia. Companhia das Letras: São Paulo, 1989.

SANTOS, Wanderlei. G. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

VIEIRA, Evaldo. A social-democracia, longo caminho até a Terceira-Via. Revista Currículo sem Fronteiras, v.13, n.2, p.182-203, maio/ago, 2013.

## A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE CRONOLÓGICA DE SUAS NORMATIVAS

*Data de aceite:* 01/02/2022

*Data de submissão:* 15/12/2021

### **Mailson Santos Pereira**

Psicólogo Social; Mestre em Ciências Sociais – UFRB; discente do Doutorado em Ciências Sociais – UFBA; e do Bacharelado em Ciências Sociais – UNEB  
<http://lattes.cnpq.br/1577803583311860>

### **Nilson Weisheimer**

Bacharel em Ciências Sociais, Mestre e Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Atualmente é Professor Associado no Centro de Artes, Humanidades e Letras – CAHL, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdade e Desenvolvimento – PPGCS/UFRB  
<http://lattes.cnpq.br/8189989792551322>

Este artigo apresenta os resultados parciais da dissertação “Modelo de implementação federal do Programa Criança Feliz: uma análise crítica dos seus instrumentos normativos” de autoria de Mailson Santos Pereira (PEREIRA, 2019), desenvolvida com Bolsa FAPESB, sobre a orientação acadêmica de Nilson Weisheimer, no PPGCS/UFRB, disponível em <https://ufrb.edu.br/pgcienciasociais/dissertacoes-demestrado/category/23-2019?download=81:mailson-santos-pereira>.

O presente texto foi inicialmente submetido e apresentado na Sessão Temática 20 – Implementação de Políticas Públicas, do IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, estando também disponível nos anais do evento: <https://www.>

[even3.com.br/anais/enepcp2021/363161-abordagem-cronologica-das-normativas-de-implementacao-do-programa-crianca-feliz/](https://www.even3.com.br/anais/enepcp2021/363161-abordagem-cronologica-das-normativas-de-implementacao-do-programa-crianca-feliz/).

**RESUMO:** Este artigo tem por objetivo apresentar parte do resultado da pesquisa de Mestrado em Ciências Sociais desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, que buscou analisar criticamente as normativas de implementação de uma política pública para a primeira infância no Brasil, implementadas pelo Governo Federal, no período da gestão Temer: o Programa Criança Feliz, visando identificar o modelo de implementação deste Programa adotado pela gestão federal. A fundamentação teórica se encontra alicerçada nos estudos de políticas públicas, a partir de uma perspectiva descritiva, utilizando os modelos institucional e processual, considerando as legislações que dão fundamento ao Programa (decretos, resoluções, instrução normativa e portarias) como instrumentos de políticas públicas utilizados para tentar garantir a sua implementação. Metodologicamente partiu-se da análise documental, de cunho qualitativo, utilizando-se de fontes primárias que foram coletadas em sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social, nos anos de 2016 a 2018, tendo sido identificadas vinte e sete normativas, entre decretos, resoluções, instrução normativa e portarias, emitidas tanto pela Presidência, pelo MDS, pela SNAS, pela SNPDI, pelo CNAS e pela CIT. Essas legislações foram tratadas e analisadas segundo o método

da análise de conteúdo, sendo construídas duas perspectivas analíticas: uma abordagem cronológica/temporal e outra abordagem por ator/órgão. Expõe-se aqui, de forma analítica-descritiva, a abordagem cronológica dessas publicações federais que auxiliou no alcance do objetivo do estudo realizado, a saber, a identificação do modelo de implementação *top-down* por parte do Governo Federal, tendo como expressão visível deste modelo, a migração da responsabilidade pelo Programa, da SNAS para a SHPDH, sustentada pela publicação de normativas; assim como que a utilização das normativas como instrumentos de políticas públicas para legislar sobre o PCF vem garantindo a sua implementação por parte do Governo Federal, fundamentando-se no modelo *top-down*.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas para a primeira infância; Implementação; Instrumentos de políticas públicas.

## THE IMPLEMENTATION OF THE PROGRAMA CRIANÇA FELIZ FROM A PERSPECTIVE OF CHRONOLOGICAL ANALYSIS OF ITS REGULATIONS

**ABSTRACT:** This paper aims to present part of the results of the research for a Masters in Social Sciences developed within the scope of the Postgraduate Program in Social Sciences at the Federal University of Recôncavo da Bahia, which sought to critically analyze the regulations for the implementation of a public policy for early childhood in Brazil, implemented by the Federal Government during the Temer administration period: the Programa Criança Feliz, aiming to identify the implementation model of this Program adopted by the federal administration. The theoretical foundation is based on public policy studies, from a descriptive perspective, using institutional and procedural models, considering the laws that underpin the Program (decrees, resolutions, normative instruction and ordinances) as public policy instruments used to try to guarantee its implementation. Methodologically, we started with a qualitative documentary analysis, using primary sources that were collected on the website of the Ministry of Social Development, in the years 2016 to 2018, having identified twenty-seven regulations, including decrees, resolutions, normative instruction and ordinances, issued both by the Presidency, by the MDS, by the SNAS, by the SHPDH, by the CNAS and by the CIT. These legislations were treated and analyzed according to the method of content analysis, with two analytical perspectives being built: a chronological/temporal approach and another approach by actor/organ. Here, in an analytical-descriptive manner, the chronological approach of these federal publications is presented, which helped to achieve the objective of the study carried out, namely, the identification of the top-down implementation model by the Federal Government, having as a visible expression of this model, the migration of responsibility for the Program, from SNAS to SHPDH, supported by the publication of regulations; as well as that the use of regulations as public policy instruments to legislate on the PCF has ensured its implementation by the Federal Government, based on the top-down model.

**KEYWORDS:** Early childhood policies; Implementation; Public policy instruments.

## 1 | INTRODUÇÃO

A elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para a primeira infância, por meio do desenvolvimento de programas de apoio às famílias baseados em evidências científicas, com foco no exercício da parentalidade e apoio ao desenvolvimento

infantil, têm sido um fenômeno recente que é possível observar em vários países. No âmbito da América Latina a implementação de programas de parentalidade se inicia desde a década de 80 do século passado, com o Programa *Educa a Tu Hijo*, em Cuba, em 1983; já no século presente encontramos *Chile Crece Contigo*, no Chile, em 2007; *Uruguay Crece Contigo*, no Uruguai, em 2012; *Cuna Más*, no Peru, em 2012; e, *Programa Criança Feliz*, no Brasil, em 2016.

Os programas voltados para a primeira infância com foco na parentalidade e baseados em evidências científicas afirmam que as experiências vivenciadas pelo bebê, durante a gravidez, e pela criança, nos primeiros anos de vida são determinantes para um desenvolvimento saudável e duradouro. Esses programas partem ainda da compreensão de que o investimento na primeira infância pode impactar na diminuição da pobreza e são vistos como iniciativas economicamente rentáveis, no sentido do capital humano que geram, sendo estimulados e apoiados por diversos organismos internacionais, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Por outro lado, pesquisas brasileiras apontam que programas como esses que partem da perspectiva do risco eminente e futuro, relacionado às crianças empobrecidas, configuram-se como ações que buscam o controle dos corpos desses sujeitos e de suas famílias, objetivando e normalizando essas questões no campo dos direitos. Silva (2016), por exemplo, denuncia “[...] a constante tentativa de primazia dos discursos científicos pragmatizantes, para constituir parâmetros que subsidiem o gerenciamento dos que vivem” (SILVA, 2016, p. 81).

Sendo assim, este trabalho aborda a temática das políticas públicas para a primeira infância no Brasil, implementadas pelo Governo Federal, no período da gestão Temer, por meio do desenvolvimento de programas de apoio às famílias baseados em evidências científicas, com foco no exercício da parentalidade e apoio ao desenvolvimento infantil, a saber: o Programa Criança Feliz – PCF. A plataforma desenvolvida pelo Governo Federal brasileiro se encontra fundamentada no Marco Legal da Primeira Infância, estabelecido em março de 2016 e que prevê princípios e diretrizes para o desenvolvimento “[...] de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano [...]” (BRASIL, 2016a). Foi com base nessa legislação que, no âmbito nacional, o Governo Federal lançou em outubro de 2016 o Programa Criança Feliz, através do Decreto n. 8.869/2016.

No intuito de analisar esta política pública para a primeira infância no Brasil, a pesquisa buscou fundamentação nos estudos de políticas públicas de cunho descritivo, utilizando o modelo institucional de políticas públicas para compreender o Programa Criança Feliz com seus arranjos institucionais; e o modelo processual do ciclo das políticas públicas, em específico, os estudos e teorias sobre o processo de implementação e dos instrumentos de políticas públicas. O Programa Criança Feliz como uma das iniciativas

estatais para o público-alvo que se encontra na faixa etária do zero aos seis anos de idade, - estabelecida no Brasil, através da Lei n. 13.257/2016 como a primeira infância, - é um fenômeno a partir do qual é possível analisar o Estado em ação.

As práticas político-administrativas da implementação do PCF pela gestão federal é o que interessa nesta pesquisa, necessariamente, a análise das peças normativas (decretos, resoluções, instrução normativa e portarias) que dão base às ações orientadoras do PCF nos estados e municípios, considerando essas legislações como instrumentos de políticas públicas utilizados para tentar garantir a implementação do programa em questão. A partir do referencial teórico realizou-se uma análise crítica dos instrumentos normativos do PCF buscando identificar o modelo de implementação adotado pelo Governo Federal. Com base no modelo do ciclo da política pública, o objetivo deste texto foi analisar o modelo de implementação do Programa Criança Feliz pelo Governo Federal do Brasil a partir da abordagem cronológica/temporal desenvolvida na pesquisa do mestrado.

Como procedimento metodológico partiu-se da análise documental, de cunho qualitativo, utilizando-se de fontes primárias, a saber, documentos publicados pelo Governo Federal no intuito de operacionalizar a implementação e execução do Programa Criança Feliz nos estados e municípios. Identificou-se essas normativas publicadas no período de 2016 a 2018, realizando a busca e coleta dessas legislações em sítios eletrônicos do Ministério do Desenvolvimento Social do Governo Federal. Foram identificadas vinte e sete normativas, entre decretos, resoluções, instrução normativa e portarias, emitidas tanto pela Presidência, pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, pela Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano – SNPDH, pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Essas legislações foram tratadas e analisadas segundo o método da análise de conteúdo, sendo construídas duas perspectivas analíticas: uma abordagem cronológica/temporal e outra abordagem por ator/órgão. Apresenta-se neste trabalho as sistematizações realizadas em torno da abordagem cronológica/temporal, conforme é possível verificar abaixo.

## 2 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para a realização das análises da abordagem cronológica/temporal o *corpus* da pesquisa foi organizado em um quadro (Quadro 1), no qual foram alocados cada documento encontrado, com a designação do órgão responsável pela sua publicação, sequenciado por ano em que foi publicado, respeitando ainda a cronologia interna de cada ano, no intuito de assim visibilizar as possíveis tensões, contradições e modificações ocorridas na normatização do Programa ao longo de 2016 a 2018.

A organização em ordem cronológica buscou verificar o encadeamento temporal das ações e posicionamentos dos órgãos a respeito da implementação do Programa em

questão. O Quadro 1 apresenta a organização dos instrumentos normativos de políticas públicas do Programa Criança Feliz e sua operacionalização no SUAS: o Programa Primeira Infância no SUAS em sua sequência temporal de publicação, sendo possível identificar oito peças normativas publicadas no ano de 2016; nove publicações em 2017; e dez legislações no ano de 2018.

Ano	Documento
2016	Decreto n. 8.869/2016 Resolução CIT n. 04/2016 Resolução CIT n. 05/2016 Resolução CNAS n. 19/2016 Resolução CNAS n. 20/2016 Portaria MDS n. 295/2016 Portaria MDS n. 323/2016 Portaria MDS n. 359/2016
2017	Decreto de 7 de março de 2017 Resolução CIT n. 05/2017 Instrução Operacional MDS/SNAS n. 01/2017 Resolução CNAS n. 07/2017 Portaria MDS/SNAS n. 141/2017 Portaria MDS n. 422/2017 Portaria MDS n. 488/2017 Portaria MDS n. 498/2017 Portaria MDS/SNPDPH n. 03/2017
2018	Resolução CIT n. 02/2018 Portaria MDS/SNPDPH n. 05/2018 Portaria MDS n. 956/2018 Portaria MDS n. 958/2018 Portaria Interministerial n. 1/2018 Portaria MDS 1.375/2018 Resolução CNAS n. 08/2018 Resolução CIT n. 06/2018 Portaria MDS/SNPDPH n. 17/2018 Portaria MDS n. 2.496/2018

Quadro 1: Normativas sobre o PCF por ano.

Fonte: Elaboração própria.

Da análise cronológica dos documentos foi possível identificar alguns elementos que chamam a atenção, relacionados ao objetivo do MDS de implementar o Programa nos estados e municípios. Os elementos identificados dizem respeito às modificações no Programa ao longo do período analisado, seja nos critérios de adesão dos municípios; no valor *per capita* para os municípios; no quantitativo do público-alvo/metras municipais; nas fases do Programa; e no repasse para os estados. Essas modificações foram sendo normatizadas pelos órgãos envolvidos no Programa, aparecendo explicitamente nos documentos aqui analisados, como será apresentado a seguir.

## 2.1 Critérios de adesão municipais

Para fins de um município ser elegível e aderir ao Programa, ele precisaria cumprir



alguns critérios que se encontravam estabelecidos no artigo 2º das Resoluções CIT n. 05/2016 e CNAS n. 20/2016, a saber:

Art. 2º São elegíveis para aderir ao Programa Criança Feliz no SUAS:

I - todos os Estados;

II - os Municípios e Distrito Federal que tenham:

a) Centro de Referência de Assistência Social – CRAS;

b) Índice de Desenvolvimento do CRAS – ID CRAS, médio, maior ou igual a 3 (três), considerando a metodologia adotada a partir de 2014; e

c) pelo menos 140 (cento e quarenta) indivíduos do público prioritário do Programa (CIT, 2016b).

Art. 2º São elegíveis para aderir ao Programa Primeira Infância no SUAS:

I - todos os estados;

II - os municípios e Distrito Federal que tenham:

a) Centro de Referência de Assistência Social – CRAS;

b) média municipal do Índice de Desenvolvimento do CRAS – ID CRAS maior ou igual a 3 (três), considerando a metodologia adotada a partir de 2014; e

c) pelo menos 140 (cento e quarenta) indivíduos do público prioritário do Programa nessa primeira etapa (CNAS, 2016b).

No intuito de promover a expansão do Programa e possibilitar a abertura de um novo ciclo de adesão, em 2017, houve a retirada de um dos critérios acima estabelecidos, através das Resoluções CIT n. 05/2017 e CNAS n. 07/2017 que alteravam as resoluções anteriores de cada órgão. O critério retirado foi a exigência de os municípios terem “média municipal do Índice de Desenvolvimento do CRAS maior ou igual a três”, ficando apenas os dois critérios abaixo:

Art. 2º São elegíveis ao Programa Primeira Infância no SUAS os municípios e Distrito Federal que tenham:

I - Centro de Referência de Assistência Social – CRAS com registro no Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social CadSuaS; e

II - pelo menos 140 (cento e quarenta) indivíduos do público prioritário do Programa (CIT, 2017; CNAS, 2017a).

Tal configuração, além de ampliar a possibilidade de municípios elegíveis para o Programa, permitiu que a SNAS abrisse um novo ciclo de adesão, quase que expandindo a adesão a todos os municípios brasileiros, pois a maioria dos municípios possuem um CRAS, ficando limitados apenas os municípios que não possuem o quantitativo mínimo do público prioritário. Contudo, buscando expandir mais ainda a adesão ao Programa, no ano de 2018 o Ministério no espaço dos gestores propôs a alteração do perfil do público prioritário, deixando de ser apenas os beneficiários do Programa Bolsa Família, para ser os que estejam incluídos no CadÚnico, como se verifica no artigo 2º, da Resolução CIT n.

06/2018:

Art. 2º - São elegíveis ao Programa Primeira Infância no SUAS os municípios e Distrito Federal que tenham:

I - Centro de Referência de Assistência Social – CRAS com registro no Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social – CadSUAS; e

II - pelo menos 140 (cento e quarenta) indivíduos do público do Programa que estejam inseridos no **Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico** e no Benefício de Prestação Continuada – BPC (CIT, 2018b, grifo nosso).

Essa alteração do perfil do público prioritário para o Programa e, conseqüentemente, para tornar um município elegível à adesão não foi aprovada na instância de deliberação da política de assistência social entre o poder público e a sociedade civil: o CNAS.

## 2.2 Os repasses para os estados

No que tange aos estados, todos eram elegíveis à adesão, no entanto, as resoluções publicadas só versavam acerca do financiamento das ações para o ano de 2016 e 2017, como é possível verificar no texto das resoluções:

Art. 3º Os estados que aderirem as [sic] ações do Programa Criança Feliz no SUAS serão financiados em parcela única **referente aos exercícios de 2016 e 2017**, no equivalente a:

I - 30% (trinta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos igualmente entre todos os estados, perfazendo o valor de R\$ 240 mil (duzentos e quarenta mil reais) para cada um;

II - 70% (setenta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos de forma proporcional, de acordo com:

a) o número de municípios elegíveis pelo Programa em cada estado, com peso 2 (dois);

b) a quantidade de crianças e gestantes potencialmente atendidas pelo Programa nos municípios de cada estado, com peso 1 (um) (CIT, 2016b, grifo nosso).

Art. 3º Os estados que aderirem ao Programa Primeira Infância no SUAS serão financiados em parcela única **referente aos exercícios de 2016 e 2017**, no equivalente a:

I - 30% (trinta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos igualmente entre todos os estados, perfazendo o valor de R\$ 240 mil (duzentos e quarenta mil reais) para cada um;

II - 70% (setenta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis serão distribuídos, de forma proporcional, ao número de municípios e de pessoas a serem atendidas em cada estado de acordo com os seguintes critérios:

a) a quantidade de municípios elegíveis no país, dividido pelo número de municípios elegíveis no estado, multiplicado por 02 (dois);

b) a quantidade de público prioritário potencialmente atendido pelo Programa

no país, dividido pela quantidade de público prioritário potencialmente atendido pelo Programa no estado; e

c) o valor:

1. mínimo de 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais);
2. máximo de 1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos mil reais) (CNAS, 2016b, grifo nosso).

A diferença entre a CIT e o CNAS, nessas resoluções de 2016, refere-se à questão do CNAS estabelecer um valor mínimo e máximo desse financiamento. Devido ao financiamento dos estados para as ações do Programa Primeira Infância no SUAS, referente ao ano de 2018, não se encontrar regulamentado nas normativas acima, foram publicadas no ano de 2018 a Resolução CIT n. 02/2018, alterando a Resolução CIT n. 05/2016; e a Resolução CNAS 08/2018, alterando a Resolução CNAS n. 20/2016. Abaixo seguem os artigos dessas resoluções contendo as alterações para incluir o ano de 2018:

Art. 3º Os estados e o Distrito Federal que aderirem as [sic] ações do Programa Criança Feliz no Suas serão financiados em parcela única referente aos exercícios de 2016 e 2017, no equivalente a:

§1º A partir do exercício de 2018 os estados e o Distrito Federal continuarão sendo financiados em parcela única anual, no equivalente a:

I - 30% (trinta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos igualmente entre todos os estados, perfazendo **o valor de R\$ 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil reais)** para cada um;

II - 70% (setenta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos de forma proporcional, de acordo com:

a) o número de municípios elegíveis pelo Programa em cada estado, com peso 2 (dois);

b) a quantidade de crianças e gestantes potencialmente atendidas pelo Programa nos municípios de cada estado, com peso 1 (um).

c) o valor:

**I -mínimo de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais);**

**II -máximo de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).**

§2º Aplica-se ao Distrito Federal somente o valor mínimo disposto nos incisos I do caput e do §1º deste artigo (CIT, 2018a, grifos nossos).

Art. 3º Os estados e o Distrito Federal que aderirem ao

Programa Primeira Infância no SUAS serão financiados nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, em parcela única anual no equivalente a:

§1º Para o exercício de 2018 os estados e o Distrito Federal continuarão sendo financiados em parcela única anual, no equivalente a:

I - 30% (trinta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos igualmente entre todos os estados, perfazendo **o valor de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais)** para cada um;

II - 70% (setenta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos de forma proporcional, de acordo com:

- a) o número de municípios elegíveis pelo Programa em cada estado, com peso 2 (dois);
- b) a quantidade de crianças e gestantes potencialmente atendidas pelo Programa nos municípios de cada estado, com peso 1 (um);
- c) o valor:

**I - mínimo de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais);**

**II - máximo de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).**

§2º Aplica-se ao Distrito Federal somente o valor mínimo disposto no inciso I do §1º deste artigo.

**§3º Os estados e o Distrito Federal serão financiados no ano de 2018 mediante a execução de 80% do valor do financiamento federal repassado nos exercícios de 2016 e 2017 (CNAS, 2018, grifos nossos).**

Ao se debruçar sobre os textos das novas resoluções identifica-se que a proposta de alteração aprovada pela instância de pactuação entre os gestores da política de assistência social dobrava o valor inicial, seja quanto ao que é previsto para ser distribuído igualmente entre os estados, seja referente aos valores mínimo e máximo que cada estado poderia receber, de acordo com o seu perfil e os cálculos propostos.

O CNAS, no entanto, aprovou a regulamentação do financiamento dos estados para o ano de 2018 mantendo os valores já em vigência para os anos anteriores. Esse espaço de deliberação do poder público e da sociedade civil estabeleceu ainda um caráter de restrição do repasse do financiamento de 2018, indicando que “os estados e o Distrito Federal serão financiados no ano de 2018 mediante a execução de 80% do valor do financiamento federal repassado nos exercícios de 2016 e 2017” (CNAS, 2018).

### **2.3 O valor *per capita* para os municípios**

Para efeito da adesão ao Programa e financiamento do Governo Federal aos municípios, o Programa iniciou o seu processo de adesão, em vista da implementação, com o valor de R\$ 50,00 mensal por indivíduo do público alvo acompanhado, conforme definido na Resolução CIT n. 05/2016 e na Resolução CNAS n. 20/2016, como visto em seu artigo 4º:

Art. 4º Os municípios e Distrito Federal que aderirem as [sic] ações do Programa Criança Feliz no SUAS serão financiados no valor correspondente de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensal por indivíduos do público prioritário acompanhados, observado o teto máximo (CIT, 2016b).

Art. 4º Os municípios e o Distrito Federal que aderirem ao Programa Primeira Infância no SUAS serão financiados no valor correspondente de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensal por indivíduos do público prioritário acompanhados, observado o teto máximo (CNAS, 2016b).

Quando da expansão do Programa, com a retirada do critério da “média municipal do Índice de Desenvolvimento do CRAS maior ou igual a três” e possibilidade de abertura de um novo ciclo de adesão, o valor *per capita* por indivíduo acompanhado permaneceu o mesmo. Nas resoluções CIT e CNAS que regulamentaram a expansão do Programa, em seu artigo 5º, observa-se que:

Os municípios e Distrito Federal que aderirem ao Programa Primeira Infância no SUAS **serão financiados no valor mensal por indivíduos do público prioritário acompanhados no correspondente àquele já praticado** aos municípios elegíveis nos termos da Resolução nº 20, de 2016, do CNAS (CIT, 2017; CNAS, 2017a, grifo nosso).

Em março de 2017, a Confederação Nacional de Municípios – CNM publicou um estudo de impacto financeiro do Programa nos municípios, que foi atualizado em maio do mesmo ano, indicando o subfinanciamento e insegurança jurídica do Programa. Tal estudo avalia o impacto financeiro mensal e anual do Programa em cada realidade municipal (pequeno porte I, pequeno porte II, médio e grande porte), chegando à conclusão de que, nos diversos cenários possíveis, os recursos de financiamento disponibilizados para o Programa são insuficientes para a sua manutenção, demandando investimento próprio por parte dos entes federados municipais aderentes (CNM, 2017a). Apenas em outubro de 2017, o MDS publicou nova normativa alterando o valor mensal por indivíduo acompanhado de R\$ 50,00 para R\$ 65,00, sendo válido para os repasses de recursos a partir de julho de 2017.

Art. 3º [...]

§ 1º Todas as etapas de financiamento federal das ações do PCF observarão o valor estabelecido de R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais) por mês por indivíduo do público alvo acompanhado, válido para repasses realizados a partir de julho de 2017 (MDS, 2017a).

Ainda que não se tenha encontrado uma relação direta documental, é possível aferir que os estudos de impacto financeiro do Programa nos municípios publicados pela Confederação Nacional de Municípios tiveram fator decisivo para tensionarem o Governo Federal quanto ao aumento do valor mensal por público acompanhado. Apesar disso, um elemento curioso que aqui se apresenta é que a normativa publicada em outubro de 2017 versa sobre os repasses do Programa a partir de julho de 2017, o que dá a entender que tais repasses para os municípios encontravam-se atrasados, ao menos, três meses. Caso não seja assim e os repasses estivessem em dia, o Ministério precisaria realizar o pagamento complementar dos valores para os municípios aderidos, já que a Portaria MDS n. 442/2017 faz uma alteração de valor *per capita* com efeito financeiro retroativo de três meses de sua publicação.

Outra questão é que a definição da mudança do valor por indivíduo acompanhado se dá diretamente por normativa do MDS e não mais através de normativa da CIT e nem

do CNAS, como ocorrido quando da primeira definição do valor para a partilha com os municípios. Sendo assim, as resoluções CIT e CNAS, que regulamentam o Programa Primeira Infância no SUAS, com o valor de R\$ 50,00, continuam vigentes, sem alteração, ao passo que a própria estrutura do executivo vai regulamentando alterações no valor base mensal a ser repassado aos municípios, sem tramitar tal questão nas instâncias de pactuação e deliberação da política de assistência social.

Uma nova alteração do valor por indivíduo acompanhado só irá ocorrer em abril de 2018. Considerando o novo ciclo de adesões e com o objetivo de estimular a adesão dos municípios que ainda não haviam manifestado interesse pelo Programa, o Ministério publicou a Portaria MDS n. 1.375/2018, alterando a Portaria 442/2017 acerca do financiamento federal das ações do PCF no âmbito do SUAS, modificando o valor mensal por indivíduo do público-alvo acompanhado, de R\$ 65,00 para R\$ 75,00. Esse valor será reafirmado, em setembro de 2018, na Portaria MDS n. 2.496/2018, que regulamenta o financiamento das ações do Programa e revoga a Portaria MDS 422/2017.

Art. 3º [...]

§ 1º Todas as etapas de financiamento federal das ações do PCF observarão o valor estabelecido de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais) por mês por indivíduo do público-alvo acompanhado, sendo este valor válido para repasses realizados a partir do mês referência de abril de 2018 (MDS, 2018b).

Art. 8º. Todas as etapas de financiamento federal das ações do PCF observarão o valor estabelecido de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais) por mês, por beneficiário do Programa, de acordo com a meta pactuada (MDS, 2018e).

Portanto, ao longo dos dois primeiros anos de adesão, implementação e execução do Programa nos municípios o Governo Federal alterou o valor por público-alvo acompanhado, no intuito de potencializar que os entes federados municipais fizessem a adesão ao Programa e implementassem essa plataforma política da gestão Temer. A normatização da alteração de valores que inicialmente era regulamentada pelas instâncias de pactuação e deliberação da política de assistência social: CIT e CNAS, foi ficando a cargo do próprio MDS. Não se identificou qual normativa garante essa transferência de responsabilidade, portanto, entende-se que esse fato reitera a utilização da plataforma do Programa Primeira Infância no SUAS como mera roupagem para o PCF em si, de forma que o MDS passa a regular normativamente o PCF, sem levar em consideração a especificidade de sua operacionalização no SUAS e os espaços de pactuação e deliberação da política de assistência social.

## 2.4 O quantitativo de público

As metas de pactuação para os municípios, com o quantitativo máximo possível de adesão de público beneficiário do Programa, por porte municipal, encontram-se estabelecidas na Resolução CIT n. 05/2016 e na Resolução CNAS n. 20/2016, como é possível verificar abaixo:

Art. 4º [...]

§1º O teto corresponderá a [sic] capacidade de atendimento potencial de financiamento, definido nos termos abaixo, observado o Porte, quais sejam:

I - Pequeno Porte I: referenciamento de 100 (cem) indivíduos do público prioritário por CRAS;

II - Pequeno Porte II: referenciamento de 150 (cento e cinquenta) indivíduos do público prioritário por CRAS;

III - Médio, Grande Porte e MetrÓpole: referenciamento de 200 (duzentos) indivíduos do público prioritário por CRAS (CIT, 2016b; CNAS, 2016b).

Essas primeiras resoluções da CIT e do CNAS não versavam sobre a ampliação de metas do Programa. Apenas durante o ano de 2017, quando as referidas resoluções foram retificadas para fins de expansão do financiamento federal do Programa, através da Resolução CIT n. 05/2017 e Resolução CNAS n. 07/2017, aparece a possibilidade de aumento de meta pactuada:

Art. 8º Os municípios e Distrito Federal que formalizaram o aceite formal ao Programa de acordo com esta partilha de recursos e a anterior nos termos da Resolução nº 20, de 2016, do CNAS, e alcançaram 90% (noventa por cento) da meta pactuada poderão solicitar a sua ampliação, observado o limite máximo de 100% (cem por cento) da meta ofertada (CIT, 2017; CNAS, 2017a).

Ainda que a ampliação de metas pactuadas já houvesse sido regulamentada pelas resoluções CIT e CNAS acima – e, nesse sentido, uma modificação como essa, no cenário municipal, demandaria a aprovação nas instâncias de controle social da política de assistência social nos municípios, por se tratar de um programa executado no âmbito do SUAS, – o Ministério, através da Portaria MDS n. 442/2017 retirou a competência do aumento de metas do órgão gestor nacional da política de assistência social e repassou tal responsabilidade à SNPDPH, sendo reiterada posteriormente, na Portaria MDS n. 2.496/2018:

Art. 2º [...]

§ 8º Em períodos específicos, **conforme definido pela SNPDPH** e observada a disponibilidade orçamentária, o Distrito Federal e os Municípios que formalizaram o aceite ao Programa e alcançaram 90% (noventa por cento) da meta pactuada poderão solicitar a sua ampliação, observado o limite máximo de 100% (cem por cento) da meta ofertada (MDS, 2017a, grifo nosso).

Art. 14. Em períodos específicos, **conforme definido pela SNPDPH** e observada a disponibilidade orçamentária, o Distrito Federal e os Municípios que formalizaram o aceite ao Programa, quando alcançarem 90% (noventa por cento) da meta pactuada no Termo de Aceite, poderão solicitar a ampliação das metas até o limite máximo de 100% (cem por cento) da meta ofertada, **conforme critérios estabelecidos em Portaria específica da SNPDPH** (MDS, 2018e, grifos nossos).

Cumpra observar, no entanto, que, no processo de regulamentação do aumento de

metas por parte da SNPDPH, através da Portaria MDS/SNPDPH n. 17/2018, essa instância administrativa do MDS responsável pela promoção do desenvolvimento humano considera a necessidade de solicitação para ampliação de metas pelo órgão gestor municipal da política de assistência social e a consequente aprovação dessa ampliação por parte do conselho municipal de assistência social correlato:

Art. 1º Regulamentar, **com base no § 8º do art. 2º da Portaria nº 442, de 26 de outubro de 2017, do MDS**, o aumento das metas de atendimento do Programa Criança Feliz - Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS em Municípios que realizaram aceite.

[...]

§ 3º Para proceder a solicitação de ampliação das metas, **o gestor municipal de assistência social ou equivalente deverá se manifestar** por meio do sistema do Termo de Aceite do Programa Primeira Infância no SUAS/Programa Criança Feliz, disponível no site do MDS, e só será considerada finalizada com a inserção das informações referentes à **aprovação do Conselho de Assistência Social** (SNPDPH, 2018b, grifos nossos).

Aqui a responsabilidade da SNPDPH pelo Programa se mostra de forma mais explícita, de forma a disputar com a SNAS a primazia pelas ações da política de assistência social. O duplo comando, a partir de um programa em específico, fragiliza a consolidação do Sistema Único de Assistência Social e põe em risco a garantia dos direitos socioassistenciais que vinham sendo regulamentados e efetivados desde a inserção da assistência social no rol da seguridade social, na Constituição Federal de 1988.

## 2.5 As fases do Programa

Uma última modificação no Programa identificada diz respeito a alterações nas fases de implementação e execução deste, para fins do cálculo de repasse do financiamento federal para os municípios. Na Portaria MDS n. 422/2017, o processo de implementação<sup>1</sup> municipal é organizado em torno de 5 (cinco) fases, a saber: implantação, implementação, execução fase I, execução fase II e execução fase III. O cálculo do repasse do financiamento é definido no anexo dessa portaria, que logo em seguida foi alterada pela Portaria MDS n. 498/2017.

Art. 3º Os recursos do financiamento federal das ações do PCF aos Municípios e Distrito Federal serão repassados diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS aos fundos de assistência social dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com as seguintes etapas consecutivas:

- I - Implantação;
- II - Implementação;
- III - Execução - Fase I;

---

<sup>1</sup> Toma-se aqui como o processo de implementação todas as 5 (cinco) fases iniciais previstas na Portaria MDS 442/2017 por compreender que após esse período a execução do Programa Primeira Infância no SUAS estaria consolidada nas realidades municipais.



IV - Execução - Fase II; e

V - Execução - Fase III (MDS, 2017b).

A etapa da implantação se refere ao mês subsequente à adesão do município ao Termo de Aceite e Compromissos do Programa Primeira Infância no SUAS e sua respectiva aprovação no Conselho Municipal de Assistência Social. Nessa fase, que corresponde a um mês, o município recebe do Governo Federal, através de transferências fundo a fundo (do FNAS para o FMAS) o valor correspondente a duas parcelas cheias da meta de adesão, em cota única.

Já a etapa de implementação engloba os três meses consecutivos à etapa de implantação, no qual o município recebe parcelas mensais conforme meta pactuada. Cabe destacar que esses quatro primeiros meses são o período em que o município deve se estruturar e organizar a oferta do programa, quer sejam: a inclusão dos valores a serem repassados ao orçamento municipal; as viabilidades e formas de contratação de equipe; a participação da/o profissional que assume a tarefa de supervisão na capacitação estadual; o mapeamento do território onde se encontram as famílias e público alvo a serem visitados; entre outras tarefas.

Na fase I, correspondente aos três meses seguintes, ou seja, o quinto, sexto e sétimo meses após o início da implantação, o município receberá parcela única referente aos três meses caso designe as equipes no prontuário SUAS. Como nas outras etapas, a Portaria MDS n. 442/2017 e a Portaria MDS n. 498/2017 estabelecem as formas de cálculos referentes aos repasses aos municípios, bem como indica os blocos de pagamento da parcela única referente a essa etapa.

Aqui, é importante sinalizar que os municípios precisam estar com suas equipes contratadas e em processo de capacitação, considerando que, a partir da fase seguinte, os recursos a serem repassados aos municípios dependerão, além das equipes designadas, do cumprimento da meta de visitas aderidas. Para o início das visitas domiciliares, a equipe do Programa precisa ter participado de uma capacitação estadual (a/o profissional responsável pela supervisão), assim como realizar a capacitação das/os visitantes, no intuito de que estas/es estejam aptas/os a iniciar a visitação às famílias/público alvo.

Na fase II, que também engloba três meses, 80% do repasse aos municípios depende de os mesmos estarem com as equipes designadas no prontuário SUAS (considerada parcela fixa) e 20% é calculado de acordo com o cumprimento da meta pactuada de visitas domiciliares (parcela variável). Faz-se necessário indicar que as visitas só serão computadas, para fins de pagamento da parcela variável, se cumprirem o quantitativo delimitado para cada perfil de público alvo.

A etapa fase III, que é a fase seguinte e que pode ser considerada como a etapa na qual a implementação do Programa deve estar consolidada, refere-se aos meses subsequentes à fase II, ou seja, a partir do décimo primeiro mês da adesão ao Programa.

Nessa fase, o financiamento dos municípios também segue a lógica de duas parcelas, uma fixa, que corresponde a 60% dos recursos, de acordo com a designação da equipe no prontuário SUAS; e uma variável, referente a 40%, a partir do cumprimento da meta pactuada.

Até setembro de 2018 o Ministério trabalhou com as fases acima descritas. A partir da publicação da Portaria MDS n. 2.496/2018, essas fases foram modificadas para as etapas de implantação, execução – fase I e execução – fase II.

Art. 7º Os recursos do financiamento federal das ações do PCF aos Municípios e Distrito Federal serão repassados diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS aos fundos de assistência social dos Municípios e Distrito Federal, de acordo com as seguintes etapas consecutivas:

I - Implantação;

II - Execução - Fase I; e

III - Execução - Fase II (MDS, 2018e).

O que era considerado fase de “implantação” e “implementação” na portaria anterior foi condensado na fase “implantação” dessa nova portaria, não alterando os critérios de cálculos para efeitos de repasses nos primeiros quatro meses após a adesão ao Programa. Já a etapa de “execução – fase I” da primeira portaria corresponde à etapa de “execução – fase I” da segunda portaria, no que se refere às tarefas que devem ser desenvolvidas pelos municípios. No entanto, a forma de cálculo para o repasse dos recursos corresponde ao que havia sido estabelecido para a etapa de “execução – fase II” da Portaria MDS n. 422/2017. Por fim, a etapa de “execução – fase III” da primeira portaria é idêntica à etapa de “execução – fase II” da Portaria MDS n. 2.496/2018, seja nas atividades a serem desenvolvidas, seja na forma de cálculo de repasse do financiamento.

## **2.6 O que os ajustes no Programa revelam?**

As mudanças no Programa em seus critérios de adesão pelos municípios, de financiamento dos estados, do valor *per capita* mensal por público acompanhado, do quantitativo de metas aderidas e das etapas deste, demonstram nitidamente a estratégia do Governo Federal de implementar esse Programa utilizando-se de todos os esforços possíveis para uma maior adesão por parte dos entes federados municipais, principalmente, no que tange à esfera de financiamento.

O investimento financeiro em torno do Programa Criança Feliz, quanto ao financiamento dos estados e municípios, juntamente com as diversas outras ações desenvolvidas nesse período, quer seja, os seminários sobre a primeira infância, a contratação de diversas consultorias, por meio de acordos com a UNESCO e com o PNUD, para o desenvolvimento e acompanhamento do Programa e sua implementação por todo o Brasil, revela a priorização dessa pauta/Programa em detrimento das demais plataformas de políticas públicas já desenvolvidas e consolidadas no âmbito do Ministério

do Desenvolvimento Social. Segundo a Confederação Nacional de Municípios:

As reduções em vários setores da Assistência Social contrastam com as ações do governo federal, uma vez que o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) instituiu o Programa Primeira Infância no Suas, mesmo vivendo um momento de cortes no orçamento (CNM, 2017b, p. 15).

No decorrer de 2016 a 2018, essas alterações acima elencadas foram dando centralidade à responsabilidade da SNPDPH quanto à coordenação das ações em torno do Programa, retomando um cenário de duplo comando da política de assistência social, mesmo que seja através de apenas um programa. Tais achados vão mostrando o deslocamento operado no campo da produção da política, ou melhor, de quem possui legitimidade de discurso sobre o Programa. O desenho do PCF, elaborado por processo de migração de escala do Programa Primeira Infância Melhor – PIM para a plataforma nacional, assim como a forma pela qual a pauta da primeira infância veio se estruturando no Brasil, não encontravam elementos de sustentação central no *locus* da política de assistência social.

Ao ser criado no âmbito do MDS e buscar ser operacionalizado pela estrutura organizacional da política de assistência social, o PCF provoca uma modificação no escopo do SUAS, pondo em risco os direitos sociais que já vinham sendo consolidados e tenta instaurar uma nova plataforma de prioridade na ação do Estado: a primeira infância. A normatização da responsabilidade da SNAS e a posterior “deslegitimação” dessa Secretaria quanto à coordenação do Programa Primeira Infância no SUAS, vulgo, PCF, com a conseqüente disputa de atenção e, principalmente, de recursos com o SUAS, desestabiliza um dos tripés da seguridade social estabelecida na Constituição Federal de 1988. Considera-se que a criação da nova institucionalidade administrativa – a SNPDPH – e a migração de responsabilidade das ações do Programa para essa estrutura têm a ver também com as tensões sofridas pelo Programa ao longo desse período, conforme será apresentado mais abaixo, sendo possível afirmar que o MDS com as alterações no Programa, a migração da responsabilidade da SNAS para a SNPDPH vem tentando “melhorar”, em uma perspectiva *top-down*, a capacidade institucional dos agentes implementadores, bem como driblar as resistências da militância da política de assistência social, que rechaçou o PCF durante a XI Conferência Nacional de Assistência Social, em 2017.

A centralização da normatização do Programa nas mãos do MDS e da SNPDPH já indicam o modelo de implementação desse Programa adotado pela gestão do Governo Federal, dentro de uma lógica de cima para baixo, com a participação de seletos decisores políticos na construção do seu desenho, ficando os estados e municípios responsáveis por pôr em prática o modelo nacional previsto. Sua ênfase foi a instituição de normas que conduziam à centralização das decisões da construção do seu desenho, ficando os estados e municípios responsáveis por aplicar modelo nacional sem que fossem chamados a construir suas orientações.

### 3 | CONSIDERAÇÕES

Apresentou-se aqui a perspectiva analítica da abordagem cronológica/temporal e como o encadeamento no tempo das ações e posicionamentos dos órgãos a respeito da implementação do PCF auxiliou no alcance do objetivo do estudo realizado. Todo esse percurso feito possibilitou confirmar a hipótese aventada no início da pesquisa do mestrado, de que as tensões de poder existentes nessa plataforma de ação do Estado revelam a adoção de um modelo de implementação *top-down*, sendo que a utilização da publicação de instrumentos de políticas públicas de regulamentação e normatização da implementação do Programa Criança Feliz, por parte da gestão federal, tem sido um dos elementos que explicitam essa abordagem de implementação adotada pelo Governo Federal, na gestão Temer.

Verifica-se que a assunção do governo de Michel Temer revela nitidamente a centralidade do cenário de implementação de uma gestão neoliberal, com o desenvolvimento de plataformas de políticas públicas desconectadas do desenvolvimento da política de assistência social que vinha se consolidando. Esses tipos de ações se encontram “[...] pautadas na racionalidade neoliberal, onde os sujeitos são convocados a investirem em si mesmos desde a gestação para que no futuro sejam capazes de concorrer no jogo econômico e não se tornem uma despesa ao Estado” (CAPILHEIRA, 2018, p. 09).

Ao ser adotado como plataforma política pela primeira-dama, o PCF retoma lógicas de assistencialismo e da benesse que há muito vinham sendo enfrentadas no campo da política de assistência social; e traz em sua concepção inicial elementos do policiamento das famílias, governamento das condutas e de desenvolvimento de capital humano para a estrutura capitalista. Segundo Medeiros (2018, p. 76).

A criança é constituída como objeto de governo sendo conduzida em suas condutas nos seus primeiros seis anos de vida, na direção da formação de um indivíduo plenamente desenvolvido e capaz de se engajar, no futuro, na lógica econômico-social vigente, uma vez que já, a partir dos cuidados desde a gestação e dos investimentos e estímulos para seu desenvolvimento integral, supostamente estará apto para se inserir no mundo da produção e produzir renda.

O Programa Criança Feliz, para a sua devida implementação só poderia partir de uma perspectiva de implementação de cima para baixo, no qual a gestão federal assume a centralidade da normatização e o devido controle para que a operacionalização da plataforma seja conforme o desenho nacional desenhado. No PCF tal garantia foi se dando com a primazia de publicação de diversas portarias regulamentadoras da ação do Programa por parte do MDS e pela criação de uma nova estrutura administrativa, a SNPDI, que permitiu certa “blindagem” das tensões que vinham sendo forjadas em torno do Programa.

O desenvolvimento da perspectiva analítica-descritiva da abordagem cronológica/temporal visibilizou as contradições e tensões em torno do processo de implementação do

Programa Criança Feliz, identificando a centralidade da estrutura do Gabinete do MDS na publicação de peças legislativas que foram regulamentando a primazia da responsabilidade da SNPDPH na coordenação das ações quanto ao Programa Criança Feliz, revelando assim o modelo de implementação adotado pela gestão federal. No objetivo aqui proposto, para Lascoumes e Le Galès (2012, p. 32) “[...] quanto mais a ação pública se define por seus instrumentos, mais as questões da instrumentação correm o risco de realçar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações”. Essas tensões e conflitos de poder entre os diversos órgãos responsáveis pela implementação do Programa se fazem presentes nitidamente no instrumento de políticas públicas normativas/legislações do PCF, principalmente por ter como pano de fundo a abordagem de implementação do tipo *top-down*.

Observa-se ainda que ao operacionalizar o programa Criança Feliz por meio da política de assistência social, através da plataforma do Programa Primeira Infância no SUAS, com seus instrumentos de políticas públicas (repassa fundo a fundo e normatização) e, gerida através do arranjo complexo (CIT, CNAS, SNAS, SNPDPH, MDS), o PCF amplia a complexificação do arranjo institucional já existente no âmbito da política de assistência social com a criação da SNPDPH, Comitê Gestor do Programa e Comitê Intersetorial da Primeira Infância, gerando uma nova configuração de arranjo institucional que precisa ser melhor estudado por novas pesquisas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 13.257**, de 8 de março de 2016. Marco Legal da Primeira Infância, 2016a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm)>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

BRASIL. **Decreto n. 8.869**, de 5 de outubro de 2016. Programa Criança Feliz, 2016b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8869.htm)>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

BRASIL. **Decreto**, de 7 de março de 2017. Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14452.htm)>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

CAPILHEIRA, Carolina Dias. **O Programa Criança Feliz e o governo da infância contemporânea**. 2018. 142 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2018.

CIT. **Resolução CIT n. 04**, de 21 de outubro de 2016. Brasília, 2016a.

CIT. **Resolução CIT n. 05**, de 21 de outubro de 2016. Brasília, 2016b.

CIT. **Resolução CIT n. 05**, de 03 de maio de 2017. Brasília, 2017.

CIT. **Resolução CIT n. 02**, de 07 de fevereiro de 2018. Brasília, 2018a.

CIT. **Resolução CIT n. 06**, de 18 de junho de 2018. Brasília, 2018b.

CNAS. **Resolução CNAS n. 19**, de 24 de novembro de 2016. Brasília, 2016a.

CNAS. **Resolução CNAS n. 20**, de 24 de novembro de 2016. Brasília, 2016b.

CNAS. **Resolução CNAS n. 07**, 22 de maio de 2017. Brasília, 2017.

CNAS. **Resolução CNAS n. 08**, de 12 de abril de 2018. Brasília, 2018.

CNM. **Programa Criança Feliz – Primeira Infância no Suas**. Brasília. 2017a (assistência social).

CNM. **O processo de implementação e execução do Programa Criança Feliz**. Brasília, 2017b (assistência social – estudos técnicos).

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 09, n. 18, p. 19-44, jul.-dez. 2012.

MDS. **Portaria MDS n. 295**, de 08 de dezembro de 2016. Brasília, 2016a.

MDS. **Portaria MDS n. 359**, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, 2016b.

MDS. **Portaria MDS n. 323**, de 13 de dezembro de 2016. Brasília, 2016c.

MDS. **Portaria MDS n. 422**, de 26 de outubro de 2017. Brasília, 2017a.

MDS. **Portaria MDS n. 498**, de 29 de novembro de 2017. Brasília, 2017b.

MDS. **Portaria MDS n. 488**, de 01 de dezembro de 2017. Brasília, 2017c.

MDS. **Portaria MDS n. 958**, de 22 de março de 2018. Brasília, 2018a.

MDS. **Portaria MDS n. 1.375**, de 04 de abril de 2018. Brasília, 2018b.

MDS. **Portaria MDS n. 956**, de 22 de março de 2018. Brasília, 2018c.

MDS. **Portaria Interministerial n. 01**, de 04 de abril de 2018. Promoção da intersetorialidade, no âmbito do Programa Criança Feliz, 2018d.

MDS. **Portaria MDS n. 2.496**, de 17 de setembro de 2018. Brasília, 2018e.

MEDEIROS, Roberta Carneiro de. **O discurso sobre a Criança Feliz**: o governo da população infantil brasileira. 2018. 91 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

PEREIRA, Mailson Santos Pereira. **Modelo de implementação federal do Programa Criança Feliz: uma análise crítica dos seus instrumentos normativos**. 2019, 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2019.

SILVA, Lenir Nascimento da. **A invenção da primeira infância e a constituição contemporânea das práticas de governamentalidade**. 2016, 199 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 130, p. 487-506, set.-dez. 2017.

SNAS. **Instrução Operacional SNAS n. 01**, de 05 de maio de 2017. Brasília, 2017a.

SNAS. **Portaria SNAS n. 141**, de 04 de agosto de 2017. Brasília, 2017b.

SNPDH. **Portaria SNPDH n. 03**, de 12 de dezembro de 2017. Brasília, 2017.

SNPDH. **Portaria SNPDH n. 05**, de 19 de março de 2018. Brasília, 2018a.

SNPDH. **Portaria SNPDH n. 17**, de 22 de agosto de 2018. Brasília, 2018b.

SPOSATI, Aldaíza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 130, p. 526-546, dez. 2017.

## TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Data de aceite: 01/02/2022

Data de submissão: 26/01/2022

### Elói Martins Senhoras

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Boa Vista - Roraima

<http://lattes.cnpq.br/5667363480329882>

<https://orcid.org/0000-0002-4202-3855>

### Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Boa Vista - Roraima

<http://lattes.cnpq.br/4166909240651498>

<https://orcid.org/0000-0002-5839-9582>

**RESUMO:** A transparência pública trata-se de uma temática de ampla relevância empírica na Administração Pública e que vem adquirindo crescente institucionalização, embora de modo assincrônico entre os países ao longo das últimas cinco décadas, em função da promoção de reformas administrativas ou da emergência de legislações que seguem tendências internacionais de *benchmarking*. Tomando como referência esta temática, o presente capítulo tem o objetivo analisar a conjuntura retardatária de evolução da transparência ativa e passiva na Administração Pública Brasileira à luz de uma revisão legiferante e da análise de dados na máquina pública. Conclui-se com base nos resultados apresentados na pesquisa que a evolução da transparência pública (ativa e passiva) no país, possui uma assimétrica

efetividade na Administração Pública, com elevada capilaridade e positivos indicadores no Poder Executivo Federal, *vis-à-vis* à baixa capilaridade e relativa falta de transparência nos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como nos entes federativos subnacionais (Estados e Municípios).

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública; Brasil; Transparência Ativa; Transparência Passiva.

**ABSTRACT:** Public transparency is a topic of broad empirical relevance in Public Administration and which has acquired increasing institutionalization albeit asynchronously among countries over the last five decades due to the promotion of administrative reforms or the emergence of legislations that follow international benchmarking trends. Taking this theme as a reference, the present chapter aims to analyze the delayed conjuncture evolution of active and passive transparency in the Brazilian Public Administration in the light of a legislative review and data analysis of the public machine. It has been concluded based on the results presented in the research that the evolution of public transparency (active and passive) in the country has an asymmetric effectiveness in the Public Administration due to high capillarity and positive indicators in the Federal Executive Branch in comparison to the low capillarity and relative lack of transparency in the Legislative and Judiciary Powers as well as in the subnational federative entities (States and Municipalities).

**KEYWORDS:** Active Transparency; Brazil; Passive Transparency; Public Administration.



A transparência é um tema que tem adquirido amplo espaço nas agendas empresariais e governamentais nas últimas décadas em função de ser entendida como um dos princípios que alicerçam as boas práticas de governança sejam elas de natureza corporativa ou pública, o que deu origem a agendas de aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência de informações de distintas atividades de gestão.

O surgimento do princípio da transparência como um fundamento para o desenvolvimento fático de boas práticas de governança corporativa ou pública traz consigo um esforço de minimizar os problemas de representação econômica e/ou política identificados pela teoria da agência (SENHORAS *et al.*, 2006; CRUZ; SENHORAS, 2013).

Como existem polos assimétricos em que o principal (cidadão, cliente ou acionista) encontra-se em uma situação hipossuficiente diante do contexto de informação assimétrica em que trabalham os agentes de representação (políticos, servidores e gestores), faz-se necessário desenvolver mecanismos de transparência e amplo acesso a informação a fim de fortalecer as boas práticas de governança.

No âmbito governamental, a transparência é um conceito empírico compreendido pela sua materialização por parte das instituições do Estado, quando o acesso à informação é efetivamente realizado de modo claro, aberto e simplificado a partir de determinados regramentos previamente estabelecidos, facilmente compreensível a todo cidadão e tornando mais democráticas as relações estabelecidas entre a Sociedade (interesse público primário) e o Estado (interesse público secundário).

Neste contexto, a transparência pública tem adquirido crescente relevância internacional em função da sua inserção na agenda de organismos multilaterais e em diferentes ordenamentos jurídicos, inclusive nacionalmente no próprio Brasil por meio de uma dimensão axiológica constitucional e seu desdobramento derivado em uma dimensão normativa com uma série de novas leis que vieram a regulamentar a temática na Administração Pública.

Sob o prisma internacional, a emergência de discussões para a construção de uma arquitetura multilateral iniciou-se na difusão de políticas de transparência por países de tradição liberal e na ampliação desta agenda por meio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2003) que procuram estruturar um regime de transparência pública por meio de ações que visavam estreitar as relações entre os Estados nacionais e aumentar a confiança mútua após o fim da Guerra Fria.

Sob o prisma nacional, o surgimento de agendas de transparência pública é oriundo de dois padrões distintos por parte dos Estados Nacionais, embora complementares, fundamentados, tanto, em dinâmicas endógenas de origem como no caso de países de tradição liberal entre as décadas de 1950 e 1980, quanto, em dinâmicas exógenas, oriundas da difusão de influências de organismos multilaterais a partir da década de 1990 e consequente adoção, inclusive com acordos internacionais de cooperação técnica por

parte de uma série de países. (VLEUGELS, 2011).

No Brasil, a transparência pública tem avançado de modo incremental, embora lento, por meio de uma periodização dual, caracterizada em um primeiro momento pela década de 1980, quando emerge a nova Carta Magna (BRASIL, 1988), passando pelas décadas de 1990 e 2010, quando surgiram novos marcos legais que versam direta ou indiretamente sobre o assunto, repercutindo assim na década de 2010 na formação de uma série de operações investigativas, as quais impactaram o universo político brasileiro em função das inovações consolidadas nas décadas anteriores.

Em um primeiro momento, a Constituição Federal de 1988 apresentou a transparência pública sob um prisma axiológico, derivado do princípio da publicidade como um gênero, o qual abrange toda atuação estatal em termos de divulgação oficial de seus atos e fornecimento de informações sobre a conduta dos agentes públicos, atos concluídos e em formação, processos em andamento, pareceres, despachos, ou qualquer outro tipo de informação, podendo ser examinado por todos os cidadãos interessados (MEIRELLES, 2016).

Em um segundo momento, uma série de leis surgiu impactando direta ou indiretamente na criação de mecanismos de ampliação da transparência pública e na facilitação ao acesso de informações entre as décadas de 1990 e 2010, sendo destaque os como principais dispositivos legais, Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 2013); a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000); Lei do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE (BRASIL, 2006); Lei da Transparência (BRASIL, 2009); Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), e, Lei da Transferência de Recursos para a Saúde (BRASIL, 2012).

Lei Federal 8.666/1993	Lei de Licitações e Contratos (LLC)	Tratou-se de um relevante marco normativo, surgido antes da Reforma Administrativa do estado, que trouxe avanços de transparência nas compras públicas entre as partes envolvidas e no próprio controle interno, externo e social.
Lei Federal Complementar 101/2000	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Obriga divulgação via internet de documentos de acompanhamento da gestão fiscal: Anexos de Política Fiscal, Metas Fiscais e Riscos Fiscais; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e Relatório de Gestão Fiscal.
Portaria 06/2006 do MEC	Lei do SIOPE	O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) coleta, processa e dissemina o acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
Lei Federal Complementar 131/2009	Lei da Transparência (LT)	Complementa a LRF ao obrigar os órgãos públicos federais, estaduais e de municípios com mais de 50 mil habitantes a publicar informações orçamentárias detalhadas na internet, por meio de Portais da Transparência.
Lei Federal 12.527/2011	Lei de Acesso à Informação (LAI)	Obriga qualquer órgão da Administração Pública a publicar informações de interesse público de maneira acessível na internet, bem como estabelecer prazos para o atendimento de demandas e perguntas dos cidadãos.

Lei Federal Complementar 141/2012	Lei da Transferência de Recursos para a Saúde	Dispõe sobre valores mínimos a serem aplicados pelos entes federativos em ações e serviços públicos de saúde. Estabelece critérios de rateio dos recursos de transferidos à saúde, bem como as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas.
-----------------------------------	---	---

Quadro 1 - Principais normas incrementais na construção da transparência pública.

Fonte: COUTINHO, SENHORAS (2013).

Nesta evolução institucional que partiu da Constituição Federal de 1988 e se ampliou com uma série de leis específicas, a *Lei Federal Complementar 131/2009* (Lei da Transparência) e a *Lei Federal 12.527/2011* (Lei de Acesso a Informação) se tornaram nas duas pilstras centrais de estruturação de uma abertura institucional da máquina pública em temas gerais ao controle externo, conferindo assim materialidade para que a transparência pública passasse de ser apenas mais um princípio com previsão discursiva, conferindo assim meios para a sua materialização instrumental prática.

Enquanto, a publicação da Lei da Transparência procurou implementar uma lógica de *transparência ativa*, onde as instituições da Administração Pública direta e indiretas estão obrigatoriamente condicionadas a divulgarem determinadas informações de interesse geral, por sua vez a Lei de Acesso à Informação findou alavancar uma lógica de *transparência passiva* em que a Administração Pública torna-se obrigada a fornecer amplo acesso informacional a qual questionamento realizado por qualquer pessoas física ou privada.

Em primeiro lugar, a Lei Federal Complementar 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, estabelece instrumentos de publicização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, viabilizando meios para que qualquer pessoa, física ou jurídica, possa acessar informações públicas sobre a gestão financeira e orçamentaria de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública.

Por um lado, a citada lei alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) quanto à transparência da gestão fiscal e inovou ao determinar a disponibilização, de informações detalhadas da execução orçamentária e financeira dos três entes federativos tanto quanto a despesa quanto a receita por meio eletrônico de *Portais da Transparência* (BRASIL, 2009).

Na esfera exclusiva da União e do Poder Executivo, a Lei da Transparência foi regulamentada pelo Decreto Federal 7.185, de 27 de maio de 2010, que define o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, nos termos do inciso III, parágrafo único do art. 48 da LRF, e pelo Ministério da Fazenda que editou a Portaria nº 548, de 22 de novembro de 2010, que estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle.

A despeito de não haver na Lei da Transparência nenhum dispositivo que forçasse

a sua regulamentação específica por parte dos Poderes Legislativo ou Judiciário ou mesmo por parte dos entes subnacionais (Estados e Municípios), observa-se que a sua implementação material aconteceu segundo uma lógica a conta gotas movida pela pressão pública e pela mídia, bem distinta em relação ao Poder Executivo Federal que teve 2 decretos de regulamentação e criou em 2009 seu Portal da Transparência com elevado alto nível de detalhamento de dados.

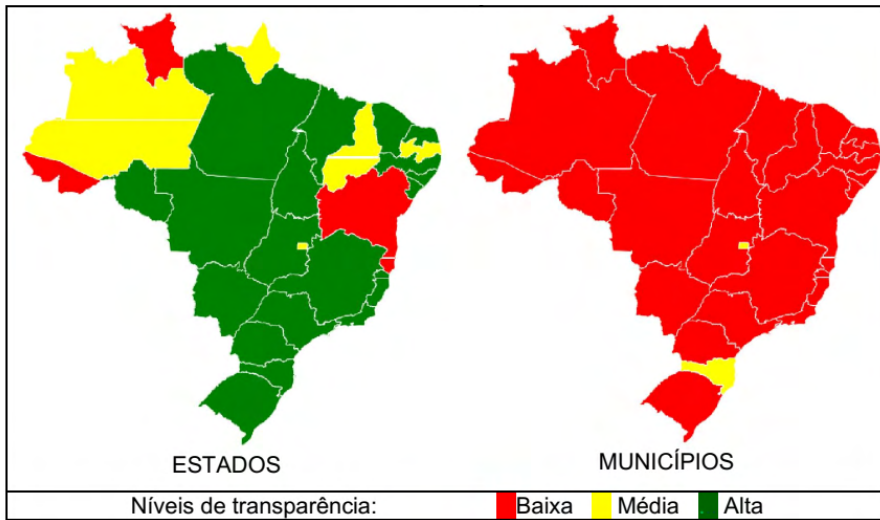
A baixa transparência ativa por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como dos Estados e Municípios não se deve propriamente ao retardo quanto à publicação de informações relevantes na *internet* por meio de Portais da Transparência, uma vez que já em 2009 todos os 3 grandes Poderes constitucionais haviam adotado medidas e muitos estados caminharam no mesmo sentido, mas antes é caracterizada pela limitação de detalhamento das informações sobre a gestão orçamentária e financeira, quadro de pessoal e estrutura de remuneração individual, o que confere baixa capacidade de controle externo na identificação de desvios ou supersalários acima do teto constitucional.

PRAZO	ENTE FEDERATIVO
01ano	União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes.
02 anos	Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes.
04 anos	Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Quadro 2 - Prazos de Disponibilização de Informações.

Fonte: Elaboração própria. Baseada na Lei Complementar 131/2009 (BRASIL, 2009).

A caracterização de baixa materialidade de uma transparência pública ativa no país demonstra um perfil assimétrico caracterizado, tanto, por uma máquina pública do Poder Executivo que está mais aberta ao controle social em relação ao perfil relativamente fechado do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, quanto, por um perfil cada vez mais aberto por parte dos Estados e extremamente fechado na maioria dos municípios brasileiros (mapa 1).



Mapa 1 - Perfil da Transparência Ativa em Estados e Municípios brasileiros.

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: MPF (2017).

Em segundo lugar, a Lei Federal 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), passou a regulamentar o direito constitucional elencado no inciso XXXIII do artigo 5º, § 1º, no inciso II do § 3º do artigo 37, e, no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal que versa sobre acesso às informações públicas. Ao entrar em vigor em 16 de maio de 2012, viabilizou meios de *transparência passiva* para que qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de motivação, possa receber informações públicas de qualquer órgão da Administração Pública direta e indireta.

Por um lado, a Lei de Acesso à Informação garante que o acesso às informações é a regra de divulgação máxima, sendo o sigilo, a exceção, já que as informações da administração são públicas. Conforme o art. 5º, inciso LX, “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”, assim, a constituição é explícita, quanto a exceção diante do princípio geral de que “todos os atos deverão ser públicos”.

Destaca-se que a Lei de Acesso à Informação prevê como exceções os dados pessoais, as informações classificadas por autoridades como sigilosas e as informações sigilosas com base em outras leis. Nas demais hipóteses, todo solicitante não precisa sequer motivar seu pedido, o qual deve ser fornecido pela Administração Pública de forma gratuita em um prazo máximo de 20 dias, prorrogável em mais 10 dias caso haja justificativa expressa.

O sigilo está disposto no art. 28. da LAI onde a classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos: assunto, fundamento da classificação, observados os critérios

estabelecidos no art. 24, indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24 e a identificação da autoridade que a classificou segundo artigo 27 (BRASIL, 2011).

TIPO	PRAZO	AUTORIDADE COMPETENTE
<i>Reservado</i>	5 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Presidente da República e Vice-Presidente da República</li> <li>· Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas</li> <li>· Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica</li> <li>· Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior</li> <li>· Titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista</li> <li>· Autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia e nivelção elevada</li> </ul>
<i>Secreto</i>	15 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Presidente da República e Vice-Presidente da República</li> <li>· Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas</li> <li>· Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica</li> <li>· Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior</li> <li>· Titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista</li> </ul>
<i>Ultrassegredo</i>	25 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Presidente da República e Vice-Presidente da República</li> <li>· Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas</li> <li>· Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica</li> <li>· Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior</li> </ul>

Quadro 3 - O Sigilo na Lei de Acesso à Informação.

Fonte: Produção própria. Baseada na Lei Federal 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

Por outro lado, a institucionalização do acesso às informações públicas, conforme o artigo 9º da Lei de Acesso à informação é materializada através da um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) nos órgãos e entidades da Administração Pública, com condições apropriadas para receber os pedidos e para orientar as pessoas a seguirem a forma de acesso conforme os artigos 10 a 14.

Conforme a Lei de Acesso à Informação, a publicidade de informações é aplicável aos 3 entes federativos (União, Estados, Municípios) e aos 3 Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), tanto, na Administração Pública direta e indireta<sup>1</sup>, quanto em entidades de Direito Público ou Privado, neste último caso, caso eventualmente tenham recebido recursos públicos (BRASIL, 2011).

<sup>1</sup> Assim, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios se submetem à publicidade da Lei Federal n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

Entes Federativos	União, Estados, Municípios e Distrito Federal
Poderes	Executivo, Legislativo e Judiciário
Administração Pública	Direta, Indireta e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e/ou Municípios
Entidades sem fins lucrativos	As que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. A publicidade refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação.

Quadra 4 - Abrangência da Lei de Acesso à Informação.

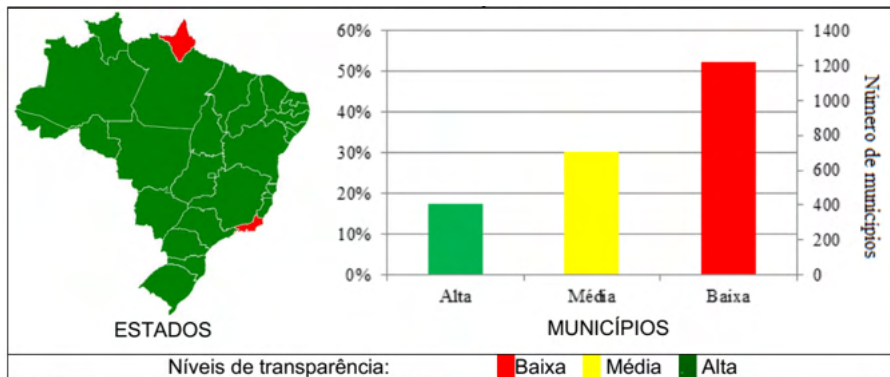
Fonte: Elaboração própria. Baseada na Lei Federal 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

O período de *vacatio legis* de 180, identificado desde o dia da publicação da Lei Federal n. 12.527/2011, em 18 de Novembro de 2011, e o dia em que ela entraria em vigor, marcou o surgimento de dois padrões nacionais de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, de quem regulamentou ou não, e, de que modo implementou, por meio de lei ou decreto.

Em um primeiro plano existiu um padrão de implementação assimétrica entre os Poderes Constitucionais, no qual o Poder Executivo Federal<sup>2</sup> implementou a regulamentação da Lei de Acesso à Informação por meio do decreto 7.724 de 16 de maio de 2012, no dia exato em que expirou o período de 180 dias, em contraposição ao *lag temporal* de desrespeito ao *vacatio legis* previsto.

Enquanto o Poder Legislativo regulamentou a Lei de Acesso à Informação pelo ato n. 45/2012 da mesa Câmara dos Deputados, em 16 de julho de 2012 (CÂMARA, 2012), por sua vez, o Poder Judiciário a regulamentou com um descabido atraso de 3 anos e meio, com a publicação da resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 215, de 16 de dezembro de 2015 (CNJ, 2015).

<sup>2</sup> No Poder Executivo Federal, a Lei de Acesso à Informação foi regulamentada com o Decreto 7.724/2012 e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, à época, se tornou o órgão responsável pelo monitoramento da aplicação da nova legislação, onde foram criados os Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), unidades físicas de atendimento, e, o e-SIC, sistema eletrônico, bem como disponibilizado o sítio eletrônico <[www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br)>, onde são publicados relatórios e estatísticas sobre dados extraídos e-SIC. Assim, pode-se afirmar que o acesso a informação tem sido plenamente efetivado a nível federal, onde os citados relatórios permitem ao cidadão monitorar a efetividade da LAI bem como o desempenho dos órgãos e entidades.



Mapa 2 - Perfil da Transparência Passiva em Estados e Municípios brasileiros.

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: CGU (2017).

Em um segundo plano, surge um assimétrico padrão de implementação da Lei de Acesso à Informação entre os 3 entes federativos, com uma hierarquização com plena regulamentação por parte da União desde 2012, parcial por parte dos Estados em diferentes anos, e, mínima, por parte dos municípios brasileiros, quando existente já que quase metade dos municípios brasileiros ainda não apresentou qualquer regulamentação.

Embora a União tenha rigorosamente respeitado o prazo de *vacatio legis* de 180 dias, por sua vez até o ano de 2018, apenas o Estado do Amapá ainda não havia regulamentado a Lei de Acesso à Informação, e, no universo de 5.570 municípios, 59,2% não tinham implementado, de modo que do total de 41,8% dos municípios que implementaram, 29,2% possuíam péssima qualificação na escala de transparência (CGU, 2017).

Com base nas trajetórias tortuosas de evolução na regulamentação normativa e empírica das leis da Transparência e de Acesso à Informação, surge uma apreensão assimétrica dos resultados da transparência pública (ativa e passiva) no país, com efetividade na Administração Pública Federal e baixa capilaridade nos Poderes Legislativo e Judiciário e nos entes federativos subnacionais, Estados e Municípios.

Conclui-se que a trajetória tortuosa de abertura na máquina pública no Brasil para o fortalecimento dos mecanismos de controle interno e externo é oriunda da própria incapacidade estatal para promover *enforcement* quanto à implementação *de facto* das leis Transparência e de Acesso à Informação, uma vez que não existem medidas punitivas de condução para regulamentação destes dispositivos legais de transparência ativa e passiva.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10/04/2018.



BRASIL. **Decreto Federal n. 7.185, de 27 de maio de 2010**. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 11/04/2018.

BRASIL. **Decreto Federal n. 7.724, de 16 de maio de 2012**. Brasília: Planalto, 2012. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 11/04/2018.

BRASIL. **Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009**. Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 14/04/2018.

BRASIL. **Lei Federal n. 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10/04/2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria 548, de 22 de novembro de 2010**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2010. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10/04/2018.

CÂMARA – Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n. 45, de 16 de julho de 2012**. Brasília: Câmara, 2012. Disponível em: <[www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)>. Acesso em: 10/04/2018.

CGU - Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)>. Acesso em: 11/04/2018.

CGU - Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente**. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)>. Acesso em: 11/04/2018.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 215, de 16 de dezembro de 2015**. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <[www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)>. Acesso em: 13/04/2018.

COUTINHO, B. M. “Balanço da Transparência na Administração Pública brasileira entre 1993 e 2013”. **Cadernos de Finanças Públicas**, n. 13, dezembro, 2013.

CRUZ, C. F.; SENHORAS, E. M. “Avaliação da responsabilidade na gestão fiscal com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo com municípios de Santa Catarina”. **Cadernos de Finanças Públicas**, n. 13, dezembro, 2013.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

MPF – Ministério Público Federal. **Ranking Nacional da Transparência**. Brasília: MPF, 2017. Disponível em: <[www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br](http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br)>. Acesso em: 11/04/2018.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Nova York: ONU, 2003.

SENHORAS, E. M.; TAKEUCHI, K. P.; TAKEUCHI, K. P. “A Importância Estratégica da Governança Corporativa no Mercado de Capitais: Um Estudo Internacional Comparado”. **Anais do III Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**. Resende: AEDB, 2006.

VLEUGELS, R. **Overview of all FOI Law around the World: 2011 Update**. Disponível em: <[www.llrx.com](http://www.llrx.com)>. Acesso em: 13/04/2018.

## LIBERDADE COMO NÃO-DOMINAÇÃO E A SOBERANIA GLOBALIZADA POR PETTIT

*Data de aceite: 01/02/2022*

*Data de submissão: 02/12/2021*

**Patrizia Cristina Cancelier Casagrande**

Universidade Federal de Santa Catarina,  
Ciências Sociais  
Florianópolis - Santa Catarina  
<http://lattes.cnpq.br/3550740926771578>

**RESUMO:** A presente pesquisa tem como objetivo apresentar e expandir o conceito da liberdade como não-dominação, introduzida pela tradição neorrepública dentro do debate analítico-normativo político, para a esfera das relações internacionais. Dessa maneira, foi discutida a proposta de uma “soberania globalizada”, abordada pelo filósofo Philip Pettit, para combater a dominação presente entre as nações. Por fim, foi desenvolvida uma das críticas quanto a essa proposta, elaborada por Christopher Thomas e concluiu-se que a argumentação de Pettit é fragilizada ao compreender uma difícil aplicabilidade dentro do fórum internacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Liberdade; neorrepública; soberania; direito internacional.

### FREEDOM AS NON-DOMINATION AND THE GLOBALIZED SOVEREIGNTY BY PETTIT

**ABSTRACT:** The present research aims to present and expand the concept of freedom

as non-domination, introduced by the neo-republican tradition within the political analytical-normative debate, to the sphere of international relations. In this way, the proposal of a “globalized sovereignty”, approached by philosopher Philip Pettit, to combat the domination present among nations, was discussed. Finally, it was developed one of the criticisms regarding this proposal, elaborated by Christopher Thomas, and it was concluded that Pettit’s argument is weakened by understanding a difficult applicability within the international forum.

**KEYWORDS:** Freedom; neo-republicanism; sovereignty; international law.

### 1 | INTRODUÇÃO

No âmbito da historiografia do pensamento político e no debate sobre a teoria política normativa, há duas correntes que abordam o conceito de liberdade: a neorrepública ou neorromana (SILVA, 2010), e a liberal. Seu antagonismo é diferenciado pela distinta defesa sobre a ordem cronológica dos textos e eventos que conceituam a ideia de liberdade, e pela maneira analítica em que a é interpretada. Nessa pesquisa, foi dado o enfoque ao debate analítico-normativo da liberdade como não-dominação, noção apresentada pelo filósofo Philip Pettit, um dos representantes da tradição neorrepública.

A exemplo da tradição liberal, o autor Isaiah Berlin defende que a liberdade apresenta

uma noção positiva e negativa, as quais se desenvolvem em direções opostas. O conceito da liberdade negativa é definido pela ausência de impedimento externo sobre a ação dos indivíduos, enquanto a positiva se caracteriza pela presença do autodomínio (SILVA, 2010). Essa formulação irá desencadear promissores debates entre os próprios pensadores da corrente liberal, que obtiveram diferentes perspectivas sobre essa ideia. Sucessivamente, os autores Quentin Skinner e Phillip Pettit conduziram uma terceira noção para a liberdade: a ideia de uma não-dominação, a qual se caracteriza pela restrição de qualquer capacidade de arbitrariedade ou interferência descontrolada (SLOUGHTER, 2018) seja por outro indivíduo ou pelo estado.

Dessa maneira, a pesquisa centrou seu objeto nesse conceito da liberdade como não-dominação, dando ênfase à esfera internacional abordada pelo filósofo irlandês Philip Pettit. O autor propõe o conceito da “soberania globalizada”, fundamentada pelo reconhecimento de que a liberdade e soberania dos povos de um estado depende de regras globais e formas de governação comuns (SLOUGHTER, 2018). Nesse sentido, a primeira seção deste relatório abordará a liberdade como não-dominação, seus principais argumentos e exemplos trazidos da tradição neorrepublicana. Como segunda seção, será desenvolvida a argumentação de Pettit para o âmbito das relações internacionais e sua defesa de uma soberania globalizada. Por fim, será desenvolvida a crítica de Christopher Thomas sobre a abordagem de Pettit quanto à sua aplicabilidade no direito internacional e demais problemáticas levantadas pelo autor.

## 2 | A LIBERDADE COMO NÃO DOMINAÇÃO

Enquanto um termo com os mais diversos significados, o republicanismo inserido no debate teórico político é discernido por duas abordagens históricas. A primeira é definida pela tradição neo-ateniense, apresentando sua referência política como o modelo da Grécia Antiga de democracia e defendendo uma extrema participação popular para recuperação da vida ativa dos indivíduos na sociedade (SLOUGHTER, 2018). A segunda é a tradição neorrepublicana, ou neorromana, iniciada pelos filósofos políticos Quentin Skinner e Philip Pettit, que retomam os princípios da república romana antiga e analisam o seu modelo de cidadania e liberdade a fim de evitar os perigos da tirania, corrupção e dominação (SILVA, 2015). Dessa maneira, a abordagem neorromana irá apresentar um novo conceito para a liberdade, e conseqüentemente, permitirá um debate sobre as noções de legitimidade e soberania.

Apesar de Quentin Skinner contribuir “para lançar uma nova luz sobre as relações entre liberdade e lei” (SILVA, 2008, p. 179), o filósofo obtém dificuldades em suas obras iniciais para distinguir o conceito de liberdade entre a abordagem liberal e a neorrepublicana. A concepção negativa<sup>1</sup> da liberdade hobbesiana defendida pelos liberais e a “negativa”

<sup>1</sup> O termo “negativo” se refere à ausência de impedimentos externos ao indivíduo, enquanto “positivo” é expresso na “participação como meio necessário para proteger a área de livre atuação dos indivíduos” (SILVA, 2008, p. 178).

maquiavélica, referência para os neorrepublicanos, é descrita por Skinner como se fosse uma combinação de ambos conceitos que definiria sua abordagem. É nesse sentido que o filósofo Philip Pettit inova esse debate teórico dispondo de uma terceira noção para a liberdade: a da não-dominação.

Para Pettit, não apenas qualquer interferência externa ameaça a liberdade dos indivíduos, mas a “sofrida de uma forma arbitrária” (PETTIT, 1997, p. 78). Nesse sentido, o autor explica que para sofrer uma dominação arbitrária, é necessário que o indivíduo esteja em uma relação subordinada à outrem e controlada pelo seu arbítrio. Para exemplificar seus argumentos, e estabelecer a diferença entre a liberdade como não-dominação e a como não-interferência, Pettit aborda a relação do escravo com o seu senhor.

Em uma situação a qual um escravo é permitido usufruir de um tempo de lazer, a abordagem da liberdade como não-interferência a interpreta como um grau de liberdade concedido ao escravo. Enquanto a liberdade como não-dominação, não permite afirmar qualquer tipo de liberdade em uma relação estrutural e hierárquica entre o dominante e o dominado (THOMAS, 2015). Assim, a relação entre o escravo e seu senhor representa o enfoque que o conceito de Pettit constitui para a liberdade: uma análise sobre a dominação que cerca os indivíduos. Antes de apenas uma interferência como propõe a abordagem liberal, para um cidadão ser considerado livre, é necessário que a sua não-dominação seja garantida.

A pergunta que remete a proposta de Pettit é: o que seria um poder arbitrário e não-arbitrário no conceito da liberdade como não-dominação? A resposta a essa questão ainda é debatida pelos autores neo republicanos por relacionarem o poder arbitrário com o controle dos indivíduos que não servem ao bem comum, termo que apresenta diferentes perspectivas (THOMAS, 2015). No entanto, para o filósofo irlandês, o bem-comum é presente em uma racionalidade manifestada nos processos democráticos representativos, os quais acompanham os interesses dos cidadãos (PETTIT, 2010).

É com base nisso que Pettit afirma que o poder não-arbitrário é caracterizado por “uma prática de interferência que restringe a sua escolha, como os obstáculos naturais podem fazer, mas não deixará o cidadão sem liberdade nessa escolha” (PETTIT, 2010, p. 141). Mesmo com uma possível interferência, a liberdade do agente não é restringida por este ainda não obter um impedimento para fazer algo. É somente através do poder arbitrário que pode-se determinar uma relação de dominação entre os agentes ou estados, tema que será discutido na seção seguinte.

Esse argumento fará parte de toda a teoria de Pettit, mas que somente irão ser evidenciados com os conceitos de legitimidade e justiça. Conforme o teórico, os governantes devem se atentar às suas nações e se estão sob um estado legítimo, configurado em uma disposição livre de qualquer dominação. A legitimidade doméstica é caracterizada pela capacidade do estado em estabelecer e garantir a equidade de controle entre os cidadãos na política.

Dessa maneira, o governo deve permitir a escolha dos cidadãos para ser garantida a liberdade como não-dominação dos indivíduos, pois seu serviço é legítimo pela sua necessidade e não pela dominação ou interferência (PETTIT, 2010). Para satisfazer esse critério de legitimidade, o filósofo adota algumas condições necessárias para o funcionamento dos estados, defendendo o ideal da democracia participativa efetivamente.

Com a defesa de uma política “do povo para o povo”, Pettit entende que os indivíduos só terão acesso ao controle do estado sob a condição de ser exercido por agentes que estão sujeitos à influência popular, forçando o governo a operar nos termos da população. Isso promoverá condições legítimas do estado de atuação, pois não estará sujeito a algum tipo de tratamento especial ou privilegiado, problema o qual se vivencia nas mais diversas nações.

Assim, as pessoas devem induzir agentes ou agências que as representem para obter uma influência sobre os governantes, e promover termos para esses representantes estarem de acordo com os desejos da população. É importante compreender que Pettit defende a ideia de uma forte influência popular, mas nega a imposição de um controle dos mesmos. Desse modo, as pessoas estarão mais ativas na política ao planejar e discutir o que o governo deve ou não fazer (PETTIT, 2010).

Além disso, o ideal de justiça está totalmente atrelado ao da liberdade como não-dominação. Os neorrepublicanos concebem a justiça como “a capacidade dos indivíduos de terem recursos suficientes para não estarem sob a dominação de outros agentes” (PETTIT, 2010, p. 142) sendo indivíduos ou corporações. Esses recursos incluem influência financeira, posição social e proteção legal do estado. Não somente os indivíduos, como grupos coletivos podem ser ameaçados por uma dominação coletiva, e por isso, devem usufruir desses recursos para combater agentes corporativos, multinacionais ou outros estados.

É nessa abordagem de uma dominação entre os estados, que Pettit irá compor seu conceito de “soberania globalizada” ao levantar a teoria da liberdade como não-dominação para o âmbito das relações internacionais. Nesse sentido, como garantir que esse conceito seja aplicado em uma esfera em que os cidadãos não possuem tamanha participação quando comparada com suas próprias nações?

### **3 | A SOBERANIA GLOBALIZADA E A LIBERDADE COMO NÃO-DOMINAÇÃO NA ESFERA INTERNACIONAL**

Diante do que foi abordado sobre a liberdade como não-dominação em seu conceito no âmbito nacional, entre os cidadãos e o governo, Pettit alonga sua discussão para a esfera das relações internacionais. As mesmas idealizações pautadas sobre justiça e legitimidade são aplicadas nesse contexto, mas possuem alguns problemas que o filósofo aponta pela relação de dependência que os estados se encontram no mundo globalizado,

além da complexidade em se estabelecer um ambiente democrático analisando as grandes diferenças culturais.

Um primeiro problema que o filósofo discute, é a representação dos membros inseridos nos fóruns internacionais. Não existe como todos os cidadãos do mundo serem representados e terem suas pautas e considerações políticas identificadas. Ainda, o filósofo questiona o motivo das pessoas quererem ser representadas de fato, se no seu próprio território com a formação de um estado legítimo, o governo que possui o comando de controle. No entanto, permitir que os estados tomem a ordem internacional com alguns representantes, possibilita o exercício da dominação (PETTIT, 2010). O filósofo defende que é necessário que os estados legítimos, que estão sendo representados pelos seus cidadãos, não sejam dominados na esfera internacional por outras nações. E os que se encontram em um estado não legítimo, devem ser assegurados e protegidos pelo fórum internacional até serem proporcionadas condições dignas.

A partir dessas afirmações, Pettit mantém um questionamento quanto à forma de controle dessa ordem internacional. Para assegurar tamanhas condições, a abordagem neorrepblicana argumenta que as agências internacionais devem se manter como uma associação voluntária de estados, e não como uma organização mundial federal, a qual insistiria que os cidadãos de cada nação deixassem sua soberania para o funcionamento de outra entidade (PETTIT, 2015). Além disso, essa forma permite que os próprios membros dispostos na associação obtenham a liberdade de sair caso sua legitimidade esteja em risco e possibilitam uma autonomia maior para determinar o seu funcionamento.

O controle igualitário entre os estados sobre os organismos internacionais deve ser previsto por meio de estruturas que organizam a maneira em que se tomam as decisões com termos e acordos (PETTIT, 2010). Essas medidas precisam ser conduzidas sobre um discurso democrático, o qual irá avaliar qualquer iniciativa internacional por parte de seus agentes, para serem justificativas que estão de acordo com os desejos dos membros e com os termos da legitimidade. No entanto, o filósofo se depara com outro problema sobre essa questão ao prever que alguns estados podem estar sendo favorecidos na esfera internacional conforme a nomeação de cargos e autoridades. Esse favoritismo é legítimo apenas quando estão de acordo com os termos das associações, tal como os países mais populosos possuem maior acesso a recursos necessários de investimento. Quando não se encontra nesses termos, Pettit afirma que essa assimetria “pode ser silenciada pela capacidade dos países mais fracos fazerem causa comum uns com os outros” (PETTIT, 2010, p. 159).

Compreendendo esses problemas, a dominação é encontrada no âmbito internacional pelos mais diversos aspectos. A coerção econômica e a dependência de recursos entre os países é apontada como a mais perigosa forma de controle, que acontece principalmente através de intimidações entre os estados (THOMAS, 2015). Nesse sentido, é somente através dos fóruns internacionais organizados por agências tais como a ONU e

o FMI, que conseguirão combater esse fenômeno da dominação. A abordagem de Pettit é essencialmente otimista em relação a esses fóruns por os interpretarem como instrumentos de bloqueio, ao facilitar a deliberação das nações, ao permitir aos Estados mais fracos entrarem em coligações uns aos outros e promover o “enraizamento das liberdades soberanas” (PETTIT, 2010, p. 81).

A promoção da liberdade como não-dominação nesse contexto é vista por alguns autores como utópica, mas Pettit a defende como aplicável, apesar de algumas dificuldades. Uma delas é que esse ideal implica custos que os estados podem muitas vezes ser relutantes a suportar, como o exemplo: a ajuda a um dos seus membros contra um infractor. Além disso, os estados mais fortes podem ter um interesse, como certamente têm, em impedir que os mais fracos se organizem em prol da deliberação internacional (PETTIT, 2010). No entanto, a conscientização dos países no âmbito internacional deve ser promovida por meio dos termos de associação e da capacidade dos estados em articular sua própria soberania com as organizações internacionais.

Essa proposta de Pettit será criticada por diferentes autores, entre eles está Christopher Thomas em seu artigo publicado em 2015, “Globalising sovereignty?”. A análise de Thomas sobre a abordagem de Pettit levanta alguns questionamentos quanto à aplicação do ideal da liberdade como não-dominação, principalmente quanto ao funcionamento das instituições globais. Ao visualizar o direito internacional como a solução entre os países para promover uma “moeda global de razões”, Thomas argumenta que é quimérico pensar essa ideia, tendo em vista as diferenças institucionais e desenvolvimento histórico do direito internacional comparado com o ideal da liberdade como não-dominação (THOMAS, 2015).

Conforme o autor, as instituições internacionais possuem limitações que não se adequam a proposta de Pettit, as quais não configuram em sua disposição a participação de um grande público. Nesse aspecto, a deliberação internacional na abordagem da liberdade como não-dominação é vista como questionável diante da sua aplicabilidade. Apesar disso, Pettit reconhece que a deliberação internacional não se garante como solução para a problemática da dominação entre os estados em um mundo que vive uma aquisição de poderes de tamanha desigualdade (PETTIT, 2010). Porém, Thomas argumenta que o filósofo irlandês a enquadra apenas quando as coalizões de países mais fracos conseguem “implementar um regime que lhes é indevidamente favorável”, permitindo ainda o fenômeno da dominação (THOMAS, 2015).

Além disso, Thomas critica a ideia da soberania globalizada e a promoção das liberdades soberanas dos estados para as entidades internacionais. O autor argumenta que a maneira em que essas liberdades podem se relacionar com o direito internacional é inexplorada. A ideia de liberdade como uma condição constitucional necessita de regras específicas e tratados que não são evidenciadas por Pettit (THOMAS, 2015). Embora realizado os argumentos de que as liberdades de fala e expressão dos estados estejam sendo ameaçadas a partir da desigualdade soberana, a solução para isso não

está enumerada especificamente no direito internacional. Essa articulação negociada das liberdades soberanas acaba sendo mais difícil do que a assumida por Pettit, propondo uma ideia de difícil aplicação.

A abordagem de Pettit afirma essas instituições como instrumentos otimistas para revitalizar as ideias republicanas no fórum internacional, mas não possibilitam um alcance de alto grau de disciplina em relação aos estados membros. Isso é criticado também por Thomas, pois não reconhece a capacidade dos próprios estados - os mais poderosos - em influenciar essas instituições, as submetendo como instrumentos de controle (THOMAS, 2015). Nesse sentido, o autor busca refutar esse otimismo de Pettit quanto às instituições, que se mostra satisfeito com a forma em que elas operam e exercem regras de controle.

Essas refutações indicaram o quanto a teoria de Pettit sobre uma soberania globalizada no fórum internacional pode ser fragilizada quando analisada melhor as prerrogativas do direito internacional e sua aplicabilidade. Apesar do conceito da liberdade como não-dominação promover uma forte crítica ao exercício de poder no fórum internacional, esse ideal não se adequa à prática dessas organizações e deixam questões quanto a sua aplicação para um “bem-comum” entre os estados.

#### **4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa buscou entender o conceito da liberdade como não-dominação elaborado por Philip Pettit, que articula os ideais da justiça e legitimidade doméstica como necessários para aplicar sua teoria. Essa liberdade deve ser caracterizada pela não-dominação sob um poder arbitrário de outro agente ou corporação, a qual não permite que o dominado tenha qualquer escolha sobre suas ações. Por esse motivo, as representações dos estados devem estar sujeitas plenamente à ordem dos cidadãos, estabelecendo termos da população que conduzem o controle governamental.

Passando esse ideal para a esfera internacional, a não-dominação entre os estados nada mais é do que um ideal de liberdade (PETTIT, 1997). Os estados devem deixar a sua soberania em defesa da entidade internacional, como uma associação voluntária que promova o combate contra a dominação de outros agentes por meio dos acordos dos povos, rotulando o ideal da soberania globalizada. Nesse modelo de Pettit, apenas os estados democráticos e representativos se qualificam como protagonistas das políticas e instituições internacionais voltadas à realização da não dominação. No entanto, esse protagonismo dos estados representativos apenas é justificado quando estendem o ideal da não dominação a todos.

Ao observar o desequilíbrio de poderes entre os países na esfera internacional, Pettit compreende que as instituições globais são mecanismos de bloqueio para uma possível dominação, o qual vai ser conduzida sobre termos e acordos que promovem a democracia e o princípio de equidade. A deliberação internacional é a principal maneira que



o autor visa defender em sua teoria para permitir que os estados mais fracos não sejam dominados. Como exemplo de dominação, Pettit aborda a coerção econômica revelada a partir da dependência de um estado sobre outro para adquirir recursos financeiros os quais necessitam para seu desenvolvimento.

Frente a essa abordagem, foi analisada a crítica de Christopher Thomas em relação ao conceito da soberania globalizada e sua aplicabilidade quando observada a prática do direito internacional. O autor questiona as maneiras em que seriam realizadas essa deliberação internacional, visto que a prática limita um número pequeno de agentes para a participação. Além disso, Thomas afirma que a maneira em que as liberdades dos países são relacionadas com o direito internacional é inexplorada. A visão de Pettit é transcrita como uma visão otimista sobre as instituições globais, sendo colocadas como a solução para impedir que os estados fracos sejam sujeitos à dominação de outros agentes. O problema nesta questão está na possibilidade dessas próprias instituições serem instrumentos de dominação por outros países, não permitindo que o ideal da liberdade e legitimidade seja garantido.

Admitindo essa perspectiva pessimista de Thomas, concluiu-se que o ideal da liberdade como não-domação apresenta uma excelente contribuição sobre os conceitos de justiça e legitimidade no âmbito internacional. No entanto, não esclarece o modo como esse ideal se aplica nas instituições na prática, desejando uma descrição mais detalhada sobre quais estados seriam possibilitados de garantirem a liberdade como não-domação. A concepção de “bem-comum” sobre uma esfera internacional também exige maiores esclarecimentos em sua abordagem, principalmente ao que se refere aos termos da população. Nesse sentido, Pettit elenca uma importante noção teórico-normativa política, mas carece de uma maior análise quanto às dimensões do direito internacional e suas instituições.

## REFERÊNCIAS

PETTIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford: **Oxford University Press**, 1997.

PETTIT, Philip. *The Republican Law of People*. **European Journal of Political Theory**, Princeton: Princeton University, v.9, n.1, p. 70–94, 2010.

SILVA, Ricardo. *Visões da liberdade: republicanismo e liberalismo no debate teórico contemporâneo*. **Lua Nova**, São Paulo, v.93, p. 329-341, 2014.

SILVA, Ricardo. *Non-domination and Political Institutions: The Contested Concept of Republican Democracy*. **Brazilian Political Science Review**, v.9, n.1, p. 3–38, 2015.

SKINNER, Quentin. *On the Slogans of Republican Political Theory*. **European Journal of Political Theory**, v.9, n.1, p. 95–102, 2010.

SLAUGHTER, Steven. Republicanism and international political theory. **The Oxford Handbook of International Political Theory**, 2018.

THOMAS, Christopher Alexander. "Globalising sovereignty"? Pettit's neo-republicanism, international law and international institutions. **The Cambridge Law Journal**, v. 74, n.3, pp. 568-591, 2015.

## **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 39, 40, 42, 44, 45, 47, 48, 58

Agências 52, 53

Agentes 34, 40, 41, 51, 52, 53, 55, 56, 58

América Latina 1, 8, 9, 10, 21

Assistência social 15, 22, 24, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38

### B

Bem-comum 51, 55, 56

Brasil 1, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 33, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48

### C

Capitalismo 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 18

Cidadania 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 50, 58

Cidadão 5, 11, 40, 45, 46, 51

Controle 4, 5, 7, 12, 21, 30, 35, 42, 43, 46, 47, 51, 52, 53, 55

### D

Democracia 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 50, 52, 55

Desenvolvimento 1, 3, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 28, 31, 33, 34, 35, 38, 40, 54, 56, 58

Direito internacional 49, 50, 54, 55, 56

Direitos 1, 2, 4, 7, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 31, 34, 38

Dominação 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56

### E

Entes federativos 39, 42, 45, 47

Estado de bem-estar social 4, 5, 6, 12, 16, 18

Estados 7, 11, 12, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 33, 34, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56

Execução 22, 27, 29, 31, 32, 33, 37, 42

Executivo 29, 39, 42, 43, 45, 46

### F

Fases 11, 23, 31, 33

## **G**

Gestão federal 19, 22, 35, 36

Governança 40, 48

Governo Federal 19, 20, 21, 22, 25, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35

## **I**

Implantação 8, 16, 31, 32, 33

Implementação 19, 20, 21, 22, 27, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 46, 47

Indivíduos 5, 11, 12, 24, 25, 27, 28, 30, 50, 51, 52

Instituições 11, 14, 15, 40, 42, 54, 55, 56

## **J**

Judiciário 39, 43, 45, 46, 47

Justiça 11, 18, 46, 48, 51, 52, 55, 56

## **K**

Keynesianismo 1, 4, 5, 12

## **L**

Legislativo 39, 43, 45, 46, 47

Legitimidade 10, 34, 50, 51, 52, 53, 55, 56

Lei da transparência 41, 42

Lei de acesso à informação 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48

Liberal 14, 40, 49, 50, 51

Liberalismo 6, 7, 12, 56

Liberdade 11, 13, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56

## **M**

Municípios 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 39, 42, 43, 44, 45, 47, 48

## **P**

Países 2, 5, 8, 21, 39, 40, 41, 53, 54, 55, 56

Participação 11, 12, 16, 32, 34, 50, 52, 54, 56

Poder 1, 6, 10, 11, 12, 13, 25, 27, 35, 36, 39, 42, 43, 46, 51, 55

Política 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 25, 27, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 40, 49, 50, 51, 52, 56, 58

Políticas públicas 10, 11, 13, 14, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 33, 35, 36, 38, 58

Políticas sociais 1, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18

População 37, 52, 55, 56

Primeira infância 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38

Programa criança feliz 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 33, 35, 36, 37, 38

## **R**

Regulamentação 13, 14, 27, 30, 35, 43, 46, 47

Relações internacionais 49, 50, 52, 58

Republicanismo 50, 56

Resoluções 19, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30

## **S**

Soberania 14, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56

Social-democracia 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 16, 17, 18

Socialismo 2, 3, 6, 7, 8, 12

Sociedade civil 25, 27

## **T**

Transparência ativa 39, 42, 43, 44, 47





Transparência passiva 39, 42, 44, 47

## **W**

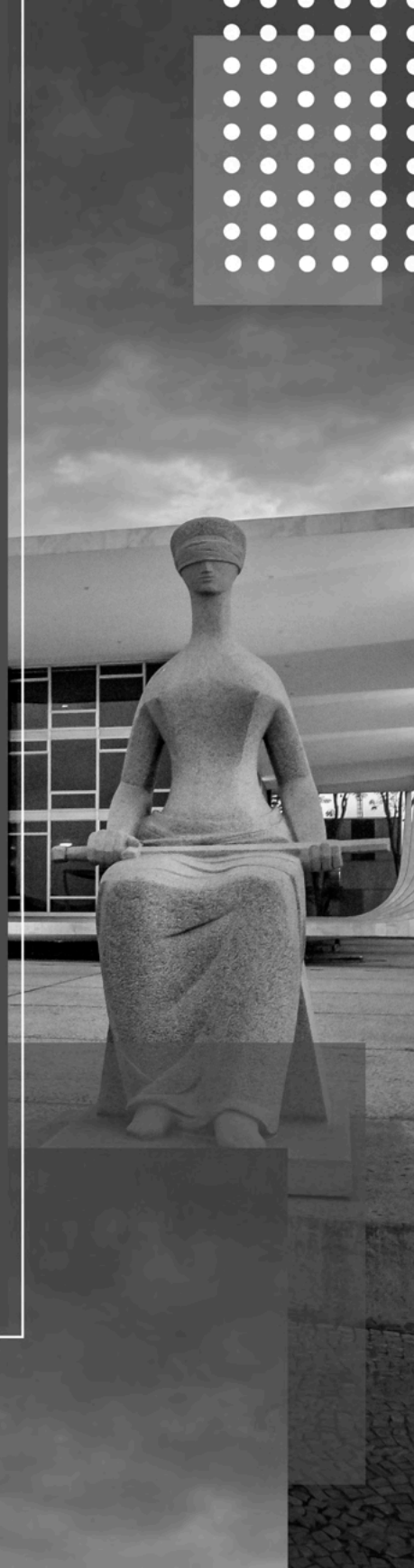
Welfare state 5, 14, 15, 17, 18

# Ciência Política: Debates temáticos

---





-  [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)

 **Atena**  
Editora  
Ano 2022



# Ciência Política: Debates temáticos

---

-  [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)

 **Atena**  
Editora  
Ano 2022

