

Elói Martins Senhoras  
(Organizador)

# CIÊNCIA POLÍTICA:

Produção decisória, governança  
e ecologias organizacionais



Atena  
Editora  
Ano 2022

Elói Martins Senhoras  
(Organizador)

# CIÊNCIA POLÍTICA:

Produção decisória, governança  
e ecologias organizacionais



<b>Editora chefe</b>	Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
<b>Editora executiva</b>	Natalia Oliveira
<b>Assistente editorial</b>	Flávia Roberta Barão
<b>Bibliotecária</b>	Janaina Ramos
<b>Projeto gráfico</b>	Bruno Oliveira
<b>Camila Alves de Cremo</b>	2022 by Atena Editora
<b>Daphynny Pamplona</b>	Copyright © Atena Editora
<b>Luiza Alves Batista</b>	Copyright do texto © 2022 Os autores
<b>Natália Sandrini de Azevedo</b>	Copyright da edição © 2022 Atena Editora
<b>Imagens da capa</b>	iStock
<b>Edição de arte</b>	Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.
<b>Luiza Alves Batista</b>	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.

Os manuscritos nacionais foram previamente submetidos à avaliação cega por pares, realizada pelos membros do Conselho Editorial desta editora, enquanto os manuscritos internacionais foram avaliados por pares externos. Ambos foram aprovados para 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 Fries – 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  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Daniel Richard Sant'Ana – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Elio 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  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie di 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 Cândido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª 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  
Profª Drª Natíeli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
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  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª 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: produção decisória, governança e ecologias organizacionais

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

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C569 Ciência política: produção decisória, governança e ecologias organizacionais / 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 978-65-258-0458-3

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.583222507>

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



**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

A compreensão da realidade fática tem tradicionalmente sido objeto de estudo a partir do rigor teórico-metodológico existente em distintos campos disciplinares do pensamento científico, bem como em inovativos esforços multidisciplinares que combinam desde sistêmicas macroanálises até pontuais microanálises, sendo estes últimos a pedra de toque para o desenvolvimento deste livro.

Estruturado em oito capítulos de natureza multidisciplinar, o presente livro tem o objetivo de discutir a intitulada “Ciência Política: Produção decisória, governança e ecologias organizacionais”, por meio de um paradigma eclético de discussões fundamentadas no pluralismo teórico-metodológico e em diferentes abordagens micro e macroanalíticas que valorizam diferentes espacializações e periodizações.

O livro oferece uma coletânea de capítulos que aborda destacadas realidades empíricas, por meio de estudos de caso que possibilitam, não apenas, um olhar multidisciplinar a partir da Ciência Política sobre temas relevantes com base na *expertise* profissional dos pesquisadores, mas também, pelos subsídios fornecidos pela formação de seus campos epistemológicos de formação acadêmica.

A participação de quase trinta pesquisadoras e pesquisadores, com distintas formações acadêmicas nas grandes áreas das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas, revela que no projeto deste livro existe um esforço colaborativo de profissionais de instituições públicas e privadas que foi construído em uma rede epistêmica com presença em diferentes estados brasileiros e do Peru.

Com base nos marcos conceituais, discussões e resultados apresentados nesta obra, uma rica construção multidisciplinar é oferecida aos leitores por meio de estudos que corroboram para a expansão da fronteira científica através de micro e macroanálises para a produção de novas informações e conhecimentos sobre a realidade política e organizacional no Brasil e no Peru.

Recomendada para um conjunto diversificado de leitores, esta obra apresenta a realidade prática da política a partir de macro e microanálises por meio de capítulos redigidos por meio de uma didática e fluída linguagem que valoriza a troca de experiências e o rigor teórico-conceitual e dos modelos, tanto para um público leigo não afeito a tecnicismos, quanto para um público especializado de acadêmicos.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras

## **SUMÁRIO**

<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>1</b>
CAPITALISMO GLOBALIZADO CONTEMPORÂNEO: CONFLITOS, CONTROVÉRSIAS E PERSPECTIVAS	
Eduardo Girão Santiago	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.5832225071">https://doi.org/10.22533/at.ed.5832225071</a>	
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>12</b>
CRISE ORGÂNICA E PANDEMIA MUNDIAL: OS LIMITES DA GESTÃO DO SUS FRENTE A COVID-19	
Rebel Zambrano Machado	
Carlos Nelson dos Reis	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.5832225072">https://doi.org/10.22533/at.ed.5832225072</a>	
<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>24</b>
ENVELHECIMENTO E O DIREITO A CONVIVÊNCIA NA PANDEMIA	
Lúcia Helena Barbalho Mendes	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.5832225073">https://doi.org/10.22533/at.ed.5832225073</a>	
<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>36</b>
POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO SARNEY: O PLANO CRUZADO E AS ELEIÇÕES DE 1986	
João Marcos Poyer Melo	
Lucas de Moraes Ramos	
Paulo Victor de Souza Guimarães	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.5832225074">https://doi.org/10.22533/at.ed.5832225074</a>	
<b>CAPÍTULO 5.....</b>	<b>51</b>
POLÍTICA DE SAÚDE E INFLEXÕES DA RACIONALIDADE NEOLIBERAL: IMPASSES E DESAFIOS	
Mayra Hellen Vieira de Andrade	
Leid Jane Modesto da Silva	
Patrícia Barreto Cavalcanti	
Ana Paula Rocha de Sales Miranda	
Lívia Maria Sales de Sousa	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.5832225075">https://doi.org/10.22533/at.ed.5832225075</a>	
<b>CAPÍTULO 6.....</b>	<b>61</b>
O TRABALHO INTERMITENTE E A PERCEPÇÃO DO EMPRESARIADO	
Flávio Heleno Solano Reis	
Danillo Soares Rios	
Lucimara Sousa da Silva	
Mayrla Pantoja Alves	
Amarildo Rodrigues de Matos	
Mário Jorge Santos Pinheiro	

Ellen Claudine Castro Paes Barreto

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5832225076>

**CAPÍTULO 7.....81**

PARTICIPAÇÃO JUVENIL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: PRÁTICAS E APRENDIZAGENS NO FÓRUM DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE DA BAIXADA MARANHENSE

Ricardo Costa Gonçalves

Itaan Pastor Santos

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5832225077>

**CAPÍTULO 8.....93**

LIQUIDACIÓN TÉCNICA FINANCIERA DE OBRAS EJECUTADAS POR LA MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ASILLO, PUNO - PERU

Enrique Gualberto Parillo Sosa

José Oscar Huanca Frias

Virginia Guadalupe Pacompa Flores

Carmen Eliza Zela Pacori

Illich Xavier Talavera Salas

Juan Manuel Tito Humpiri

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5832225078>

**SOBRE O ORGANIZADOR.....104**

**ÍNDICE REMISSIVO.....105**

# CAPÍTULO 1

## CAPITALISMO GLOBALIZADO CONTEMPORÂNEO: CONFLITOS, CONTROVÉRSIAS E PERSPECTIVAS

Data de aceite: 04/07/2022

**Eduardo Girão Santiago**

Professor Associado do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará; Doutor em Sociologia pela UFC

**RESUMO:** O artigo pretende discutir as imprecisões conceituais, os conflitos, controvérsias e perspectivas do mundo globalizado contemporâneo. Apresenta como eixo temático principal as questões da acumulação flexível de capital de Harvey, do empreendedorismo e da destruição criativa de Schumpeter, bem como de suas repercussões na vida das pessoas, segundo Sennett. Trata-se de um diálogo teórico que culmina com algumas possibilidades e questionamentos sobre uma contra-globalização globalizada proposta por Boaventura Santos ou com o fracasso da Nova Economia mundializada que, na visão de Schumpeter caminha para o socialismo democrático.

**PALAVRAS-CHAVE:** Acumulação flexível, mundo do trabalho, globalização.

**ABSTRACT:** The article intends to discuss the conceptual inaccuracies, conflicts, controversies and perspectives of the contemporary globalized world. It presents as its main theme the issues of Harvey's flexible capital accumulation, Schumpeter's entrepreneurship and creative destruction, as well as their repercussions on people's lives, according to Sennett. It is a

theoretical dialogue that culminates with some possibilities and questions about a globalized counter-globalization proposed by Boaventura Santos or with the failure of the new globalized economy, which, in Schumpeter's view, moves towards democratic socialism.

**KEYWORDS:** Flexible capital, world of work, globalization.

### 1 | INTRODUÇÃO

A exemplo dos preceitos e da influência da teoria da modernização, nos anos 60 do século passado, o tema do capitalismo globalizado é o *leitmotiv* de nossa época, abrangendo os aspectos econômicos, culturais, sociais e relacionado principalmente com as profundas mudanças no âmbito da geopolítica do planeta. Este assunto surgiu nas últimas três décadas do século XX, portando grande dissensão e imprecisões conceituais, inclusive no mundo acadêmico.

Trata-se de fenômeno traduzido por variadas faces: quando acessamos aos modernos e tecnológicos aparelhos de televisão para vermos o mundo; quando compramos o último modelo de veículo de nossos sonhos; quando pagamos a conta das crises especulativas do capital financeiro internacional; quando somos atingidos por reestruturações produtivas e planos de demissão "voluntária;" quando nos orgulhamos da Petrobrás de outrora conquistando mercados alhures;

quando participamos de movimentos internacionais pacifistas, ou quando, num restaurante francês em Montparnasse somos atendidos gentilmente por um garçom bengali que nos confidenciou ter uma namorada no Rio de Janeiro...

Globalização, mundialização, Nova Economia, financeirização do capital, acumulação flexível de capital são termos ainda imprecisos mas que têm o mesmo sentido. Representam uma mudança significativa no alcance espacial da ação e da organização sociais. Denotam a escala crescente do aprofundamento do impacto dos fluxos e padrões inter-regionais de interação social. Referem-se a uma mudança ou transformação na escala da organização social que liga comunidades distantes e ampliam as relações de poder nas grandes regiões e continentes do mundo. (HELD e McGREW, 2001:12-13).

O capitalismo globalizado acarretou mudanças profundas nos últimos 30 ou 40 anos. Viabilizou a intensificação das relações mundiais que uniram localidades distantes de forma tal que, os acontecimentos locais são determinados por eventos que ocorrem em outras terras, infinitamente distantes. Segundo Giddens (2005:60-61), tais conexões entre o local e o global resultaram “dos avanços dramáticos na comunicação, na tecnologia da informação e no transporte”, além de sofisticado sistema global de comunicação via satélite que permitiu o contato instantâneo de pessoas ao redor do mundo.

O processo de globalização não pode se circunscrever somente ao aspecto econômico. A despeito de as forças produtivas serem um vetor importante, convém atentarmos para o fato de que ele decorre da convergência de fatores políticos, sociais, culturais e econômicos. Tal processo foi influenciado pelo desenvolvimento de tecnologias da informação e da comunicação que intensificaram a velocidade e o alcance da interação entre os cidadãos globais. A título de exemplo, por conta das conexões globais de televisão, alguns jogos da Copa do Mundo na França foram vistos por mais de 2 bilhões de pessoas (GIDDENS, 2005:61).

Para acentuarmos a imprecisão e a dissensão em torno do tema em estudo, convém apresentarmos a seguinte declaração do economista institucionalista John Kenneth Galbraith

[...] A globalização não é um conceito sério e que nós, os americanos, a inventamos para dissimular nossa política de entrada econômica nos outros países, e para tornar respeitáveis os movimentos especulativos de capital, que sempre são causa de graves problemas. (Apud FIORI, 2001:28)

No mesmo diapasão da crítica acima, Robert Reich, ex- Ministro do Trabalho dos Estados Unidos, apud Santiago (2001: 23), declarou que “a globalização está criando uma espécie de subclasse de pessoas desmoralizadas e empobrecidas em nossas democracias industriais”. Tudo leva a crer que há um apelo mundial às nações do Terceiro Mundo para a adesão compulsória ao processo de globalização. Não foi em vão que o ex-ministro da Economia da Argentina, Domingos Cavallo afirmou, em entrevista no jornal EL Clarín, que “a globalização é como um clube. Cheio de regras e exigências. Os sócios rebeldes são

expulsos com frieza.”

Em vista do que foi exposto nesta introdução, o presente artigo pretende aprofundar uma análise acerca dos conflitos e controvérsias do modelo de globalização contemporânea. Referida prospecção sobre o tema será lastreada nas abordagens teóricas sobre o processo de acumulação flexível decorrente da crise do fordismo e do keynesianismo, proposto por David Harvey. De suma importância para viabilizar uma perspectiva dialógica será o tema do empreendedorismo schumpeteriano como vetor que move o processo de globalização contemporânea.

Para fundamentar as nuances do processo de globalização, lançaremos mão de recentes informes técnicos produzidos pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, sobre a precarização dos empregos. Na perspectiva de discutir as resistências e as identidades do capitalismo globalizado, buscaremos diálogos com Nestor Canclini e Joseph Stiglitz. Buscaremos nos textos sobre as repercussões do modelo de acumulação flexível no mundo do trabalho, de autoria de Richard Sennett, notadamente no que diz respeito ao ser humano “à deriva”, quando fustigado pelas transformações capitalistas no mundo do trabalho hodierno.

Por fim, abordaremos a contra- globalização globalizada, sob a lente criativa de Boaventura Santos, uma resposta dos periféricos ao robusto rolo compressor da globalização contemporânea. O presente artigo respalda-se numa abordagem teórica, aparteada com opiniões e vivências nossas, com o fito de relatar e discutir as suas contradições, os seus dilemas e a sua incerteza de que será um sistema econômico duradouro.

## **2 | ABORDAGEM TEÓRICO-EXPLICATIVA DA GLOBALIZAÇÃO**

O ponto de partida da incursão teórica deste ensaio refere-se ao epicentro de uma crise acumulativa ocorrida nas décadas de 60 e 70 do século passado, decretando o enfraquecimento da era fordista/ keynesiana, incapaz de superar as contradições capitalistas, dada a incapacidade de os estados atenderem às crescentes demandas pela permanência do *Welfare State*, traduzidas pela seguridade social, direitos de pensão, valorização do trabalho, etc. (HARVEY, 2002).

A configuração indomável e aparentemente fixa de poder político e relações recíprocas que unia trabalho, capital e governo, expressa numa defesa disfuncional de interesses difusos no Estado do Bem-Estar passou a solapar, em vez de garantir a acumulação capitalista. Para agravar o quadro, a crise do petróleo de 1973 contribuiu para o aumento dos custos dos insumos de energia de maneira gritante, obrigando todos os segmentos do mundo produtivo a buscarem mudanças organizacionais e tecnológicas. (HARVEY, 2002:136).

Os acontecimentos acima mencionados culminaram com uma firme reação do mundo capitalista à crise fordista/keynesiana, objetivando implementar medidas para

preservar ou mesmo aumentar o nível de acumulação ameaçado. A par dessas evidências, a resposta veio rápida, concretizada no conceito de acumulação flexível, como processo que se caracterizou

[...] Pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado setor de serviços, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (tais como a Terceira Itália, Flandres, vales e gargantas do Silício, para não falar da vasta profusão de atividades dos países recém-industrializados. (HARVEY, 2002: 140).

O desenvolvimento do novo capitalismo, lastreado na acumulação flexível compreende, também, a noção de compressão do espaço-tempo do mundo das relações de produção, vale dizer, os horizontes temporais da tomada de decisões das gestões pública e privada. A comunicação via satélite e a queda dos custos de transportes possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço mais amplo e variado. Tal evidência está na base de tantas reestruturações produtivas, eliminação de filiais de conglomerados multinacionais em diversos países. Diz respeito, também, às nuances da sociedade informacional, responsável pela eliminação do emprego tradicional rural, ao declínio da ocupação industrial e diversificação do emprego nas atividades do setor serviços e da predominância de novas profissões altamente especializadas que conformam a crescente “força de trabalho global”. (HARVEY, 2002; CASTELLS, 1999).

### **3 I AS ENTRANHAS DO PROCESSO DE ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL DE CAPITAL**

Um dos pilares de sustentação e prevalência do processo de globalização contemporânea refere-se à ideia da “destruição criativa” de Schumpeter, que consiste na constante relação das tecnologias inovadoras destruindo produtos tradicionais e criando outros, mais atraentes para os consumidores. O novo produto ocupa o espaço do velho produto e novas estruturas de produção que destroem antigas. Na concepção schumpeteriana, é perceptível a ideia de que o progresso decorre deste ato destruidor/criativo. Os empresários empreendedores são responsáveis pelo rompimento do fluxo circular da economia para uma economia dinâmica, competitiva e geradora de oportunidades. (SCHUMPETER, 1982:64).

As práticas decorrentes da destruição criativa, anunciadas por Schumpeter são traduzidas por intensas mudanças tecnológicas, automações, desenho e diversificação de novos produtos, busca permanente de novos nichos de mercado. São praticadas, também, novas formas de gestão e organização do trabalho e da produção, como a terceirização, trabalhadores com contratos flexíveis, estoques *just-in-time*, organizações sociais e

contratos de gestão, principalmente no setor público.

Não é em vão que, referindo-se à “destruição criativa” Sennett (2005) afirmou que empresas se dividem, se diversificam ou se fundem, gerando demissões voluntárias sem nenhum compromisso com os trabalhadores. A “destruição criativa”, segundo Schumpeter, favorece a empresários, pois eles exigem funcionários à vontade em relação a não calcular as consequências das mudanças, ou ao não saber o que vem depois neste mundo frenético, indiferente e negligente.

O novo padrão de acumulação flexível acarretou profundas transformações no mundo do trabalho. É que a constante metamorfose do mercado, a acirrada competitividade e a redução das margens de lucro induziram os capitalistas a tirarem proveito do crescente excedente de mão-de-obra e da debilidade sindical, imprimindo regimes e contratos de trabalho mais flexíveis, traduzidos por aumento efetivo da jornada de trabalho anual para empregados regulares, pelo incremento do trabalho em tempo parcial ou temporário, pela subcontratação e por outras engenhosidades que buscaram retirar direitos e conquistas dos trabalhadores, sob a alegação de o setor produtivo se tornar mais competitivo.

Quando se intercruzam as ideias da acumulação flexível de capital com o sentido do empreendedorismo, ou do “empreendimentismo”, conforme Harvey, constatamos a pertinência do diálogo entre este autor e Schumpeter. Assim, os valores coletivos do período keynesiano, predominantes nos anos 60 do século XX converteram-se em individualismo competitivo, motivado pelos apelos empreendimentistas. A partir daí, o acirramento da competição internacional “forçou todos os Estados a se tornarem mais empreendedores e preocupados em manter um clima favorável aos negócios” (HARVEY, 2002:158).

A atitude de ser empreendedor não se restringiu apenas ao Estado. Como bem salienta Harvey, atingiu outras dimensões da vida. O arranjo “empreendimentismo” e competição, tanto no mercado de trabalho como nas empresas, foi “destrutivo e ruinoso para alguns, mas sem dúvidas gerou novas perspectivas em muitos, quando comparado a padrões rígidos do poder estatal monopolista” (HARVEY, 2002:161).

Ainda de acordo com o autor em análise, o “empreendimentismo” abrangeu não apenas o atrativo campo dos negócios, mas também a organização do mercado de trabalho, a produção do setor informal, as áreas de pesquisa e desenvolvimento, da gestão municipal e até nichos da vida acadêmica, literária e artística. Embora Harvey atenue os efeitos da acumulação flexível capitalista sobre o mundo do trabalho, por outro lado revela os efeitos deletérios para os trabalhadores do período fordista/keynesiano, em termos de direitos de pensão, cobertura de seguros, níveis salariais e segurança no emprego, dentre outros benefícios.

O que fica evidente nas considerações de Harvey, acerca das relações entre a acumulação capitalista globalizada e a prática generalizada do empreendedorismo de Schumpeter, é que há uma forte tendência de a produção capitalista em reduzir os empregos estáveis e empregar ,cada vez mais, uma força de trabalho que entra facilmente

e é demitida sem custos nos períodos de recessão, situação comprovada nos “planos de demissão voluntária” e nas reformas administrativas, procedimentos contumazes na economia brasileira.

O fato é que, o tema do empreendedorismo foi revalorizado nos anos 1980. Uma conjunção de fatores, com destaque para a automação e a aplicação intensiva no campo da sociedade do conhecimento e nas formas de produção, favoreceram o aumento da acumulação flexível de capital, instalando-se, com efeito, um novo paradigma técnico-econômico que delineou um novo modelo de produção. É, portanto, no final do século XX que começa a ganhar força o conceito de economia empreendedora ou “empreendimentista”, que, associada às demais determinações da Era do Conhecimento, criou uma valorização do profissional criativo, inovador e capaz de trabalhar para si mesmo, em pequenas unidades produtivas.

O documento “Perspectivas Sociais do Emprego no Mundo: Tendências 2020”, publicado pela organização Internacional do Trabalho – OIT,<sup>1</sup> trouxe-nos um panorama preocupante sobre o atual mundo do trabalho, decorrente do processo de acumulação flexível globalizada. Aspectos como a debilidade do crescimento econômico mundial, agravada pela pandemia do Covid 19; a permanente exclusão de trabalhadores do mercado laboral em quase todos os países do planeta; as taxas de subutilização das pessoas economicamente ativas, maiores do que as taxas de desemprego e a dificuldade crescente da redução da pobreza, são marcantes no referido informe.

Além dessas evidências, o relatório da OIT afirma que, mesmo os trabalhadores ocupados não têm trabalho decente, tais como: bons salários, segurança social, liberdade sindical, estabilidade no emprego e nem são amparados por legislações trabalhistas, cada vez mais débeis. Chama atenção o fato de a OIT ter confirmado ser a desigualdade de renda no mundo, proveniente do trabalho, bem maior do que ela supunha.

Se considerarmos os 190 milhões de desempregados em escala mundial e acrescentarmos mais 25 milhões de empregos subtraídos pela pandemia, segundo a OIT, chegaremos a cifra de 215 milhões de desempregados (aproximadamente a população atual do Brasil!). É um quadro trágico socialmente, se ainda considerarmos a existência de 470 milhões de trabalhadores subutilizados, o que retrata acentuada ineficiência econômica e graves problemas de coesão social. Até quando o sistema capitalista globalizado vai conviver com um mundo do trabalho onde 61% dos trabalhadores são considerados informais?

As repercussões da precarização crescente das relações sociais de trabalho contemporâneas impactam diretamente sobre a pobreza extrema, estampada no rosto da acumulação capitalista mundial. Cerca de 20% dos trabalhadores ocupados no mundo ganham apenas US\$ 3,20 por dia. Tais cifras indicam que a erradicação da pobreza extrema,

---

<sup>1</sup> Perspectivas Sociais do Emprego no Mundo: Tendências 2020 – OIT. Disponível em: [https://ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_615927/lang--pt/index.htm](https://ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_615927/lang--pt/index.htm)

prevista pela ONU/Objetivos do Milênio, para o ano de 2030, dificilmente será alcançada. O que esperar de 267 milhões de jovens na faixa etária de 15 a 24 anos, sem emprego, sem educação formal e sem formação profissional? Ante esta situação, é a própria OIT que nos indaga: o que esperar do futuro do mundo do trabalho em face do quadro de incertezas geopolíticas e das tensões comerciais? (OIT, 2000).

Pelo exposto neste texto, até o momento, já percebemos as várias cores do processo de acumulação flexível globalizada, ainda longe de uma precisão conceitual e de consenso semântico. O capitalismo globalizado tem viabilizado resistências, tem promovido a emergência de identidades híbridas, de particularismos étnicos com símbolos religiosos, porque é esse mesmo processo de globalização que tem gerado exclusões e insuficientes benefícios para o mundo. (CANCLINI, 2000).

Por seu turno, o economista Joseph Stiglitz atribuiu a autoria do processo de globalização ao Fundo Monetário Internacional – FMI, ao Banco Mundial, à Organização Mundial do Comércio – OMC, instrumentos regulatórios do Consenso de Washington. Desta última instituição partiram medidas e recomendações principalmente para os países em desenvolvimento e periféricos para a liberação dos mercados de capitais, o estímulo às exportações, a redução dos investimentos públicos e a proeminência do setor privado, dentre outras que se revelaram fracassadas nestes países subalternos. (STIGLITZ, 2002).

Na sequência das críticas ao processo de novo capitalismo globalizado, convém observar que

[...] A expressão capitalismo flexível descreve hoje um sistema que é mais que uma variação sobre um velho tema. Enfatiza-se a flexibilidade. Atacam-se as formas rígidas de burocracia, e também os males da rotina cega. Pede-se aos trabalhadores que sejam ágeis, estejam abertos à mudança a curto prazo, assumam riscos continuamente, dependam cada vez menos de leis e procedimentos formais. (SENNETT, 2005: 9).

Segundo o autor acima, a fase flexível do capitalismo interrompeu carreiras, desviando rapidamente empregados de um tipo de trabalho para outro. Essa nova ordem impôs novos controles sobre os trabalhadores, em vez de simplesmente abolir as regras do passado. Entretanto, esses controles são difíceis de entender, pois o novo capitalismo flexível é um sistema de poder muitas vezes ilegível. Para ele, o que importa mesmo no capitalismo contemporâneo é o “ser empreendedor”, enquanto comportamento padrão no sistema econômico. Quanto ao “ser humano”, resta-lhe flutuar na vida, à deriva. (SENNETT, 2005).

O que chama a atenção no processo de acumulação flexível do capital globalizado é que

[...] O inusitado, agora, é que o singular na incerteza de hoje é que ela existe sem qualquer desastre iminente; ao contrário, está entremeada nas práticas cotidianas de um vigoroso capitalismo. A instabilidade pretende ser o normal porque o empresário de Schumpeter aparece como homem comum ideal.

Talvez a corrosão de caracteres seja uma consequência inevitável. “Não há mais longo prazo” desorienta a ação de longo prazo, afrouxa os laços de confiança e compromisso e divorcia a vontade do comportamento. (SENNET, 2005:33)

## 4 | A CONTRA- GLOBALIZAÇÃO GLOBALIZADA DE BOAVENTURA SANTOS

É vasta a obra de Boaventura de Sousa Santos acerca dos temas da globalização, da contra- globalização, das relações sobre o local e o global. Neste artigo, nos ocupamos de trazer alguns fragmentos do pensamento deste autor que resumem algumas das reações societárias ao processo de desenvolvimento do capitalismo flexível globalizado.

Neste diapasão, observamos que Boaventura Santos propugna que uma das formas de resistência contra a globalização reside na promoção e visibilidade de economias locais e comunitárias, economias de pequena escala diversificadas, autossustentáveis e interativas com forças exteriores, embora não dependentes delas.

Na visão do economista e pensador português, o combate aos malefícios de uma economia e cultura cada vez mais desterritorializadas passa pela redescoberta do sentido do lugar, da comunidade, processo que viabiliza a invenção e desenvolvimento de atividades produtivas de proximidade, calcado na reterritorialização.

Diz o autor em foco que não se pode priorizar nem as visões locais e nem as estratégias globais, Segundo ele, “a armadilha da globalização consiste em acentuar simbolicamente a distinção entre o local e o global e ao mesmo tempo destruí-la ao nível dos mecanismos da economia”. (Santos, 2005: 74). Ao nível dos processos transnacionais, adverte, ainda, que “da economia à cultura, o local e o global são cada vez mais os dois lados da mesma moeda. A globalização contra- hegemônica é tão importante quanto a localização contra- hegemônica”. (Santos, 2005: 75).

As organizações e os movimentos representantes do cosmopolitismo e do patrimônio comum da humanidade, ressalta o pensador português, têm uma vocação transnacional, entretanto não deixam de estar ancorados em locais concretos e em lutas locais concretas. Proclama, então, que

[...] O global acontece localmente. É preciso fazer com que o local contra-hegemônico também aconteça globalmente. É preciso desenvolver uma teoria da tradução que permita criar inteligibilidade recíproca entre as diferentes lutas locais, aprofundar o interesse em alianças transnacionais. (SANTOS, 2005: 75).

Ao que tudo indica, as previsões de Boaventura Santos devem ter sido inspiradas pelos Fóruns Mundiais Sociais realizados Davos, Seattle Nova Iorque Gênova, Índia, Caracas e Belém. A partir desses eventos que insinuaram a possibilidade de uma contra-globalização globalizada surgiu a utopia de que “Um novo mundo é possível” ou que “Uma nova economia é possível”.

## 5 | CONCLUSÃO: EM BUSCA DE UM DEVIR DA GLOBALIZAÇÃO

O que aconteceria se todos os mecanismos disponíveis com o objetivo de intensificar o desenvolvimento frenético do modelo de acumulação capitalista flexível fossem efetivamente concretizados? Quem nos respondeu claramente foi o economista Celso Furtado, em sua obra *O mito do desenvolvimento econômico*, ao propugnar que

[...] Se tal acontecesse, a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seriam de tal ordem (ou, alternativamente, o custo do controle da poluição seria tão elevado) que o sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso. (FURTADO, 1974:19).

Por seu turno, um dos principais magos da acumulação flexível capitalista, Joseph Schumpeter, a despeito de sua “destruição criativa” e do seu empreenditismo como vetores do novo capitalismo, em seu clássico *Capitalismo, Socialismo e Democracia* surpreendeu ao prognosticar pela derrocada do capitalismo e pelo inevitável triunfo do socialismo, o sistema econômico capaz de viabilizar crescimento e democracia. (SCHUMPETER, 2017: 319).

Se observarmos os sinais dos tempos em termos do capitalismo flexível globalizado, veremos que as previsões de Furtado e de Schumpeter, enriquecidas pela ideia da contra-globalização globalizada de Boaventura Santos apontam para um futuro incerto da chamada Nova Economia.

Ademais, pelos sintomas da barbárie que vêm se instaurando no planeta, o movimento dos Fóruns Sociais Mundiais agora se renova com as reflexões contestatórias de intelectuais holandeses, liderados por Iosu Perales, na ideia do “decrescimento<sup>2</sup>”. Trata-se de um conjunto de preceitos e reflexões que busca reorientar a concepção do crescimento capitalista ilimitado.

O movimento do decrescimento advoga por uma radical reestruturação da economia globalizada, da recomposição do Produto Interno Bruto, baseada em investimentos em energias limpas, educação e saúde universais e decrescimento dos setores de petróleo, gás, mineração e publicidade. Além desses princípios, o “decrescimento” pleiteia a adoção de uma renda básica universal, a taxação sobre rendas e riquezas, o estímulo e prática da agricultura sustentável, a redução do consumo pernicioso e o cancelamento da dívida dos países do Sul global.

Com forte pertinência contemporânea, A Encíclica *Laudato Si*, do Papa Francisco, inscreve-se como mais um alerta aos governantes por um mundo mais justo e solidário. Refere-se ao cuidado com a casa comum (o planeta Terra), conclama os governantes e grupos econômicos para refletirem sobre questões ambientais, a redução da desigualdade social, o perigo das guerras e exorta os homens quanto às crises éticas, culturais, e espirituais que atingem o mundo globalizado. (SANTIAGO, 2020).

---

<sup>2</sup> Diplomatique.org.br/ as vantagens do decrescimento. Acesso em 26/08/2021

Ainda por inspiração do Papa Francisco, está em curso um evento mundial para jovens economistas, a ser realizado em Assis, na Itália, denominado “A Economia de Francisco e Clara”, no qual serão discutidas questões relacionadas ao fracasso da globalização planetária e às sugestões para um mundo melhor.

Por fim, vale concluir esse texto evocando, mais uma vez David Harvey (2002: 161), ao proferir que “o movimento mais flexível do capital acentua o novo, o fugidio, o fugaz e o contingente da vida moderna, em vez dos valores mais sólidos implantados na vigência do período fordista”. Reflete, por excelência, um aspecto ilegível, embora com indícios de que a sua natureza não permanecerá por muito tempo.

## REFERÊNCIAS

- CANCLINI, Néstor G. **Culturas Híbridas**. São Paulo: Editora Edusp, 2000.
- FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1974.
- FIORI, José Luís. **60 lições dos 90: Uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- SANTIAGO, E.G.. **Políticas de Trabalho em Escala Humana: Uma Crítica à Visão Mercadocêntrica**. Fortaleza: Editora LCR, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Caminho Solidário: Experiências Latino-americanas**. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2020.
- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- HELD, David; McGREW, Anthony. **Prós e Contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge ZAHAR Editor, 2001.
- LATOUCHE, Serge. **As vantagens do decrescimento**. Disponível em Diplomatique. Org.br, acesso em 26/08/2021.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO- OIT. **Perspectivas Sociais do Emprego no Mundo: Tendências 2020**. Disponível em: [ilo.org/Brasilia/noticias/WCMS\\_615927/Lang--pt/index.htm](http://ilo.org/Brasilia/noticias/WCMS_615927/Lang--pt/index.htm). Acesso em 26/08/2021.
- SANTOS, Boaventura S. In: SANTOS, B.S (Org.) **A Globalização e as Ciências Sociais**. 3<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Cortez, 2005.
- SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico.** São Paulo: Coleção Os Economistas. Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** São Paulo: Editora Unesp, 2017.

STIGLITZ, Joseph. **Globalização: como dar certo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

# CAPÍTULO 2

## CRISE ORGÂNICA E PANDEMIA MUNDIAL: OS LIMITES DA GESTÃO DO SUS FRENTE A COVID-19

Data de aceite: 04/07/2022

Covid-19, SUS.

### **Rebel Zambrano Machado**

Assistente Social. Doutora em Políticas e Processos Sociais, pelo PPGSS, Escola de Humanidades, PUCRS. Professora e pesquisadora da Faculdade São Francisco de Assis

<https://orcid.org/0000-0002-8599-546X>

### **Carlos Nelson dos Reis**

Economista, Doutor em Economia e professor permanente da PUCRS

<http://orcid.org/0000-00022478-700x>

**RESUMO:** Este artigo enfatiza o desafio da política de saúde, enquanto uma das políticas de segurança social<sup>1</sup>, de apresentar resultados, considerando a crise orgânica brasileira e o contexto da pandemia pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), com repercussões no Brasil desde o início de 2020. Apresenta o SUS e o desafio da organização da prestação de assistência pelo sistema para responder as novas demandas. Discorre sobre a polarização política e o impacto no enfrentamento da pandemia, referindo a importância da profissionalização do gestor público entre outras iniciativas apontadas pelo movimento Ibero-americano para a qualificação da gestão pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Crise orgânica; Pandemia

**ABSTRACT:** This article emphasizes the challenge of health policy, as one of the social security policies, of presenting results, considering the Brazilian organic crisis and the context of the pandemic by the new coronavirus (SARS-CoV-2), with repercussions in Brazil since the beginning 2020. Presents the SUS and the challenge of organizing the provision of care through the system to respond to new demands. It discusses the political polarization and the impact on confronting the pandemic, referring to the importance of professionalizing the public manager, among other initiatives pointed out by the Ibero-American movement for the qualification of public management.

**KEYWORDS:** Organic crisis; Covid-19 pandemic, SUS.

## 1 | INTRODUÇÃO

A partir do pensamento de Gramsci, explicar que a crise brasileira, embora resultante de uma conjuntura econômica e social adversa, reflete-se profundamente na esfera política. Nessa perspectiva, ao pensar-se a crise no Brasil, a realidade convoca que se analise a trama de aspectos interligados - políticos, econômicos, financeiros, sociais - como uma crise orgânica<sup>2</sup> em processo de movimento

1 O projeto de Seguridade Social no Brasil pode ser concebido, seja como princípio organizador da proteção social e integrador de políticas setoriais, seja como instrumento de ampliação das fontes de financiamento à disposição do campo social. A definição desse modelo de Seguridade Social foi uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988

2 Gramsci anota que uma crise deve ser analisada não apenas como fenômeno imediato e conjuntural, mas como um movimento orgânico, considerado na multiplicidade dos seus componentes e nas suas dimensões globais (GRAMSCI, 2000).

contínuo, considerando-se a variedade dos seus enredos, bem como as suas dimensões, agravada pelo cenário da pandemia. Ela manifesta-se no plano superestrutural (ideológico-político) como uma “crise de autoridade” ou como uma “crise de hegemonia”.<sup>3</sup>

A crise, antes de ser política, ética ou econômica, é historicamente social, ou seja, é uma desorganização intensa nos fluxos interativos da convivência social, uma agitação que atrapalha as opções de novos caminhos. Ela só se faz sentir na vida e na convivência social porque é uma alteração da confiança ampliada socialmente. Nessa esteira, no Brasil, penetra todos os espaços, com consequentes refrações da questão social, tais como a pobreza, as consequências do desemprego e a fragmentação familiar.

Esse panorama deve ser associado a uma crise sanitária mundial, provocada pela pandemia do coronavírus (SARS-CoV-2), iniciada na China em 2019 e com repercussões no Brasil no início de 2020. Milhões de pessoas contaminadas em todos os continentes e outros tantos mortos pela rápida capacidade de contaminação do vírus<sup>4</sup>. O mundo parou! As pessoas precisaram adotar o isolamento social, uma das práticas mais antigas de intervenção social relativa à saúde dos homens (Rosen, 1994; Scliar, 2002; Brasil, 2005) com rígidas regras de deslocamento, repercutindo fortemente nas economias, com aumento substancial do desemprego e escancarando as iniquidades sociais, como no caso brasileiro.

Contudo, ainda, o cenário se completa pelas disputas políticas cada vez mais polarizadas<sup>5</sup> e sem precedentes, que interferem em todos os setores da sociedade. E, com a administração da máquina pública a reboque dessas polêmicas e antagonismos, demonstrando um frágil conhecimento dela, porquanto, também não são atendidos os seus princípios, ou seja, de legalidade, de imensoalidade, de moralidade, de publicidade e de eficiência. Ao fim e ao cabo, isso tudo, envolto em um quadro de corrupção histórica.

No setor público as funções administrativas básicas: planejamento, organização, controle e direção, são efêmeras e não guardam espaço para a visão estratégica. A pandemia também colocou a prova a capacidade dos gestores de implementarem os planos de contingência para momentos de crise e, assim, criarem as condições necessárias para organizarem no SUS os serviços e os fluxos nos diferentes níveis de atenção à saúde para atender as necessidades de assistência da população.

Os serviços de saúde devem estar organizados a partir de uma rede de cuidados articulada, **Rede de Atenção à Saúde (RAS)**<sup>6</sup>, com fluxos conhecidos e regulados, cujo

3 Explicada por Gramsci na nota § 23 do Caderno 13.

4 Os números disponibilizados pela Organização Mundial da Saúde no mundo, até 13 de junho de 2021, são: 175.306.598 casos da COVID-19 e 3.792.777 mortes no mundo. Desagregando-se os dados do Brasil, com uma população de 210.147.125 de habitantes, os resultados disponibilizados em 07/06/2021 e divulgados pela PAHO eram: 17.296.118 casos e 484.235 óbitos confirmados.

5 A polarização pode ser compreendida como a disputa pela primazia da influência que um determinado poder político exerce sobre outro, protagonizando um conflito de interesse dentro da administração pública. Por fim, se trata de uma incessante disputa de espaço e imposição de seus interesses grupais ou partidários (LANDIM, 2016).

6 A RAS deve ser compreendida como arranjos organizativos de ações e serviços de **saúde**, de diferentes densidades tecnológicas, que integradas por meio de sistemas de apoio técnico, logístico e de gestão, buscam garantir a integralidade do cuidado (MENDES, 2011). É uma estratégia antagônica às práticas cristalizadas e aos interesses sedimentados

objetivo é acolher necessidades sentidas por usuários, gestores, e sociedade, definidas por critérios epidemiológicos, econômicos e culturais (ELIAS, 2004).

Além disso, os gestores tiveram que focar na oferta de novos serviços, provendo com estrutura física, pessoal e insumos necessários para a ampliação da rede, mas nem sempre recursos disponíveis no mercado. Essa ampliação está relacionada as respostas do sistema de saúde ao enfrentamento para o diagnóstico, o tratamento ambulatorial, a internação, bem como, as sequelas provocadas pelas complicações da COVID19. O artigo procura refletir sobre os desafios impostos à gestão da política de saúde em atender as novas demandas do enfrentamento a pandemia. E dos meandros da governança pública no contexto da crise orgânica brasileira e, em particular, do recorte da crise sanitária.

## 2 | O ESTADO E A POLÍTICA DE SAÚDE: UMA DAS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

Considerar a Política de Saúde uma política social, pressupõe concordar-se com a assertiva de que a saúde é um direito inerente à condição de cidadania, logo, torna os cidadãos legítimos usuários do sistema de proteção social. Este tipo de política apresenta uma dinâmica multifacetada, o que significa que comprehende um conjunto de ações no sentido de distribuir recursos, caracterizando-se como ação de proteção social (FLEURY, OUVERNEY, 2012), orientada para atender os preceitos constitucionais de redução das desigualdades sociais. Ainda se precisa avançar para verdadeiramente garantir o conjunto de seus preceitos constitucionais previstos (AITH, 2017).

Entende-se que os atrelamentos entre o Estado e a política de saúde não ocorrem em uma configuração linear, automática e não constituem vínculos causais. Ao mesmo tempo, compõem relações complexas de natureza política, socioeconômica e histórica.

A política de saúde<sup>7</sup>, como as demais políticas sociais, está sujeita a múltiplos determinantes, frequentemente contraditórios, o sistema adquire forma concreta e age diretamente sobre a realidade social. Por isso, ela encontra-se na interface entre Estado, sociedade e mercado (FLEURY, OUVERNEY, 2012). Ela abarca aspectos políticos, sociais, econômicos, institucionais, estratégicos, ideológicos, teóricos, técnicos, culturais, dentre outros, o que significa ser extremamente complexo isolar a participação de cada um desses elementos em momentos determinados (FLEURY; OUVERNEY, 2012).

Para tanto, isso requer mudança das “[...] práticas políticas e correntes, vigentes nas três esferas de governo, de partidarização da máquina pública e apropriação das políticas sociais pelos governantes em prol da lógica de sua reprodução política” (ELIAS, 2004, p.41).

---

que caracterizam historicamente a organização dos serviços de saúde na sociedade brasileira, ou seja, a oferta pelos interesses do mercado. Dessa forma, a conformação de rede provoca uma inversão do modelo.

7 Nesta tese o conceito de política que será adotado é o de *public policy*, que apresenta uma dimensão e relação com orientações para a decisão e ação e que trata do conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas, do processo de construção e atuação dessas decisões. Dessa forma, uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, o seu tratamento ou a sua resolução, mas o escopo do problema deve ser coletivamente relevante” (SECCHI, 2010).

A partidarização na administração pública talvez seja “[...] uma das causas da ineficiência na prestação dos serviços e mais grave ainda, na consecução dos objetivos democráticos. Se a politização leva à partidarização, esta, uma vez presente na governança, sustenta-a e a fortalece” (LANDIM, 2016, p.207). Precisa-se reconhecer que o Estado moderno é portador sim de limites reais, não devendo ter fins próprios, mas assegurar os fins necessários à sociedade.

### **3 I O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: SEUS ASPECTOS ORGANIZATIVOS, OPERATIVOS E DESAFIOS**

O Sistema Único de Saúde é um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde do mundo e constitui-se pelo ordenamento orgânico, em uma rede única regionalizada e hierarquizada de ações e serviços coordenados por três grandes diretrizes: a descentralização, com comando único por esfera de governo; a integralidade da atenção, com ajustamento da promoção, prevenção, tratamento e reabilitação do conjunto de necessidades de saúde da população; e, a participação popular, com garantia de controle dos usuários sobre o conjunto das ações e dos serviços de saúde no País.

O sistema apresenta três grandes dimensões: a técnica, a política e a econômica (TOBAR, 1998) e que não podem ser analisados de forma isolada, posto que guardam uma estreita relação entre si. A dimensão técnica relaciona-se com o modelo assistencial, traduzindo-se no conjunto de recursos e serviços que são organizados para atender as necessidades da população; a dimensão política trata do modelo de gestão e contempla as questões administrativas desse escopo; por fim, a econômica, é relativa ao modelo de financiamento.

As três macros funções dos sistemas de serviços de saúde: regulação, financiamento e prestação de serviços (MENDES, 2002), ocorrem por meio de um *mix* estatal/privado. Portanto, essa gestão se dá no sentido amplo, não se reduzindo apenas ao gerenciamento de sua rede própria de prestação de serviços. A magnitude e o grau de autonomia dessa gestão, por vezes, se confundem, pois, os três entes federados têm sob sua responsabilidade as três dimensões do sistema (a política, a técnica e a econômica), bem como as três macros funções em cada instância. E, é justamente isso que engendra uma das complexidades do sistema.

O SUS está organizado por níveis de atenção, portanto, a sua descentralização e capilaridade são responsáveis por promover um atendimento mais próximo à população, uma vez que cada um desses níveis corresponde a um determinado conjunto de serviços assistenciais disponibilizados aos usuários, sendo alguns de maior ou menor complexidade. Tais categorias, determinadas pela OMS, buscam promover, restaurar e manter a saúde dos indivíduos.

No nível primário de atenção, também denominado de Atenção Básica (AB)

ou Atenção Primária à Saúde (APS)<sup>8</sup> é nele que estão as Unidades Básicas de Saúde (UBSs) e as Estratégias de Saúde da Família (ESFs), modelo assistencial adotado no Brasil desde o início dos anos 90. A APS caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde individuais, familiares e coletivas que envolvem promoção, prevenção, proteção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos, cuidados paliativos e vigilância em saúde (BRASIL, 2017).

As ações na APS são organizadas pela esfera municipal e traduzem-se em um filtro capaz de organizar o fluxo de serviços nas Redes de Atenção à Saúde desde as linhas de cuidado<sup>9</sup> e diretrizes clínicas<sup>10</sup>. Elas desempenham o papel primordial de promover políticas direcionadas tanto à prevenção de doenças como à preservação do bem-estar nas comunidades.

Deve-se entender esse nível primário de atenção como a porta preferencial de entrada e centro de comunicação da RAS, coordenadora do cuidado e ordenadora das ações e serviços disponibilizados na rede. Aqui, a tecnologia disponível não é necessariamente avançada. Os equipamentos são voltados para diagnóstico e ação terapêutica. Em que pesa o conjunto de limitações nesse nível de atenção, o percentual de resolução dos casos que chegam a esse ponto é grande, atingindo 85%, o que impõe a importância de estruturar o sistema em redes<sup>11</sup>.

No nível secundário, o atendimento é especializado ou de média complexidade, portanto, é onde se encontram os laboratórios, as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), os hospitalares e outras unidades. Nesses estabelecimentos, podem ser realizados procedimentos de intervenção, tratamento de situações crônicas e de doenças agudas. Em termos de disponibilidade tecnológica, os equipamentos presentes no nível secundário são mais sofisticados que os do primário. Sua organização é feita com base nas regiões

---

8 “Há uma frequente discussão sobre a terminologia ideal para nomear o primeiro nível de atenção à saúde. No Brasil, essa discussão ganha contornos especiais: a expressão ‘Atenção Básica’ foi oficializada pelo Governo Federal, embora, em documentos oficiais brasileiros, identifique-se uma crescente utilização de ‘Atenção Primária à Saúde’. Os autores concluem que os termos ‘Atenção Básica’, ‘Atenção Primária’ e ‘Atenção Primária à Saúde’ podem ser utilizados como sinônimos, na maioria das vezes, sem que isto se torne um problema conceitual sendo incluído na nova Política Nacional” (MELLO et. al., 2009, p.204).

9 Linha de cuidado é a “[...] imagem pensada para expressar os fluxos assistenciais seguros e garantidos ao usuário no sentido de atender as suas necessidades de saúde. É como se ela desenhasse o itinerário que o usuário faz por dentro de uma rede de saúde incluindo segmentos não necessariamente inseridos no sistema de saúde, mas que participam de alguma forma da rede, tal como entidades comunitárias e de assistência social” (FRANCO e MAGALHÃES, 2003, p.50).

10 São documentos científicos que têm o objetivo de definir condutas consideradas mais adequadas para diagnóstico, tratamento e prevenção, através da integração da evidência científica com a experiência clínica, e de melhorar a qualidade dos cuidados à saúde dos pacientes. A elaboração da diretriz segue uma metodologia previamente estabelecida e orientada aos autores, compondo-se de revisão sistemática da literatura sobre o tema abordado, seleção dos artigos de interesse, análise crítica desses artigos e, finalmente, redação do texto com definição dos níveis de evidência para as recomendações feitas.

11 Os serviços de saúde devem estar organizados a partir de uma rede de cuidados articulada, com fluxos conhecidos e regulados, cujo objetivo é acolher necessidades sentidas por usuários, gestores e sociedade, definidas por critérios epidemiológicos, econômicos e culturais (ELIAS, 2004). Outras experiências nessa mesma direção foram registradas na última década do século passado, nos Estados Unidos, que recuperaram a definição clássica de sistemas integrados de saúde e definiram uma configuração para a estrutura da rede (SHORTELL et. al., 1993; SHORTELL et. al., 1995; TODD, 1996; YOUNG E MCCARTHY, 1999).

de saúde ou em macrorregiões de cada estado, devendo apresentar tanto ambulatórios como hospitais.

No nível terciário de atenção à saúde, estão os hospitais de grande porte (alta complexidade), estatais ou privados, embora aqueles que se apresentavam somente como privados, na atualidade, prestam serviços ao SUS de forma complementar. Isso ocorre porque eles recebem filantropia e, além disso, alguns deles ainda ganham subsídios públicos para desenvolver determinados projetos<sup>12</sup>, ou porque são comprados serviços para o sistema quando necessário. Nessas instituições, podem ser realizadas manobras mais invasivas, caso haja necessidade, intervindo em situações nas quais a vida do usuário do serviço está em risco. No aparelhamento dos estabelecimentos do nível terciário, estão presentes máquinas de tecnologia avançada. O objetivo nesse nível de atenção à saúde é garantir que procedimentos para a manutenção dos sinais vitais possam ser realizados, dando suporte mínimo para a preservação da vida sempre que preciso.

A complexidade do sistema é aspecto importante e deve ser levado em consideração, em razão de que, em cada um dos sistemas municipais e/ou estaduais, podem existir diferenças muito significativas na execução da política de saúde, para que funcione de forma solidária e complementar. Sendo assim, acredita-se ser necessário avançar para a reflexão de sua gestão em um contexto de crise sanitária.

Aspecto deve ser levado em consideração, a complexidade ganha uma outra dimensão, pois em cada um dos sistemas municipais e/ou estaduais, podem existir diferenças muito significativas na execução da política de saúde. Assim, acredita-se necessário avançar para a reflexão de sua gestão em um contexto de crise sanitária.

### **3.1 A gestão do SUS no contexto da pandemia**

A dimensão da gestão tangencia a condução do sistema, que consiste no gerenciamento cuidadoso e responsável pelo bem-estar da população (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2000). O modelo de gestão no SUS é compartilhado entre os três entes federativos (União, estados e municípios), mas a partir das definições da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Saúde, foi instituído o comando único em cada esfera de governo. Com atribuições solidárias, mas também em muitos momentos concorrentes, sendo esse modelo construído ao longo dos anos.

Nessa lógica, a gestão da saúde será avaliada na perspectiva da condução do sistema municipal, que trata da capacidade do governo de formular e implementar políticas de saúde, garantindo monitoramento, regulação, participação e responsabilização na execução destas. Por fim, o desempenho dos serviços de saúde e as ações de Condução

---

12 O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS (PROADI-SUS) foi desenvolvido para colaborar com o seu fortalecimento. É financiado com recursos de isenção fiscal (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e cota patronal do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), concedidos aos hospitais filantrópicos de excelência reconhecidos pelo Ministério da Saúde, e que apoiam a promoção da melhoria das condições de saúde da população brasileira. Entre eles, o Hospital Israelita Albert Einstein, o Hospital Samaritano, a Associação Hospitalar Moinhos de Vento, e outros.

dela estão todos relacionados com a melhora da saúde da população (PRO-ADESS)<sup>13</sup>.

O manejo de métodos e técnicas de planejamento para a formulação e a implementação de propostas de ação conforma, ao lado da capacidade de negociação e de gestão de recursos, o conjunto de habilidades essenciais do gestor de saúde (MATUS, 2000; MOTTA, 1991). A utilização dessas informações no processo de tomada de decisão incide sobre a necessidade de agregar o conhecimento epidemiológico às práticas de gestão, associada à compreensão da relação entre organização de serviços e enfrentamento dos problemas prioritários de saúde da população sob a responsabilidade sanitária daquele gestor, de forma que incorpore em sua formação gerencial tais quesitos. Portanto, necessita reconhecer que a operacionalização do trinômio ‘informação-decisão-ação’ (MONKEN, BATISTELLA, 2008) é a base para uma tomada de decisão mais assertiva, considerando o valor das evidências.

Na perspectiva para a implementação do SUS a narrativa mais paralisante tem sido o subfinanciamento do sistema. Em que pese isso, em nenhum momento da crise sanitária pelo Coronavírus tem-se tratado sobre a falta de recursos ou de recursos insuficientes na política de saúde para enfrentamento à pandemia. Muito pelo contrário, os recursos financeiros foram repassados pela União, as regras de uso flexibilizadas, entretanto alguns gestores estaduais e municipais acabaram sendo afastados de suas funções, por inquéritos instaurados para que justificassem o uso dos recursos, não se tendo ainda um balanço definitivo para avaliar a qualidade do gasto pelos gestores<sup>14</sup>.

Os valores orçamentários e da execução de despesas do Governo Federal relacionadas ao enfrentamento da pandemia de coronavírus (covid-19) em todo país, no ano de 2020, atingiram o total de R\$ 524,02 bilhões, representando 15,85% dos gastos públicos. E, os valores da mesma despesa relativos ao ano de 2021, até julho do corrente ano, foram de 63,93 bilhões, equivalendo o percentual de 2,61% dos gastos públicos. Os percentuais dos órgãos com maiores gastos relacionados ao mesmo motivo estão apresentados na Tabela 1.

13 O PRO-ADESS tem como objetivo contribuir para o monitoramento e a avaliação do sistema de saúde brasileiro ao produzir subsídios para o planejamento de políticas, programas e ações de saúde para gestores de todas as esferas administrativas e disseminar informações sobre o desempenho do SUS nos seus distintos âmbitos. Esse projeto teve início em 2001, com a participação de uma rede de pesquisadores vinculados a sete instituições de pesquisa no campo da saúde coletiva, e foi concebido a partir do conhecimento técnico-científico produzido no campo da avaliação de sistemas de saúde. [www.proadess.icict.fiocruz.br](http://www.proadess.icict.fiocruz.br)

14 A CGU atuou diretamente, desde abril de 2020, em 66 operações especiais, em conjunto com a Polícia Federal (PF), Ministérios Públicos e outros órgãos parceiros, para combater desvios de recursos federais destinados ao enfrentamento da Covid-19, em diversos entes federativos. O montante analisado nas contratações e licitações é de R\$ 1,65 bilhão. O prejuízo efetivo (que constou nas apurações) é de **R\$ 53,08 milhões** e o prejuízo potencial (que decorre dos desdobramentos das investigações) é de **R\$ 132,90 milhões**. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/coronavirus/cgu-monit-ra-aplicacao-dos-recursos-federais-repassados-a-estados-e-municípios>

ÓRGÃOS	% DE DESPESA ANO 2020	% DE DESPESA ANO 2021
Ministério da Cidadania	56,48	55,16
Ministério da Economia	34,11	16,97
Ministério da Saúde	7,50	26,93
Ministério do Turismo	1,16	
Ministério da Educação	0,25	0,94
Outros	0,50	
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Tabela 1 - Órgãos do Governo Federal com maior despesa relacionada ao enfrentamento da pandemia, 2020-2021

Fonte: **Portal da Transparéncia, Controladoria Geral da União.** <http://www.portaltransparencia.gov.br/coronavírus?ano=2021>

A partir dos dados apresentados na Tabela acima mais de 50% das despesas do Governo Federal relacionadas ao enfrentamento da pandemia foram executadas pelo Ministério da Cidadania e estão relacionadas a transferência de renda as pessoas elegíveis<sup>15</sup>. Os percentuais de despesas do Ministério da Saúde chamam a atenção, considerando que o ano de 2020, de março a dezembro, as despesas deveriam estar mais concentradas ao diagnóstico, através da testagem, repasse para despesas relativas ao nível secundário do Sistema de saúde e ao aumento de leitos para internação. Já neste ano e com valores até o mês de julho a despesa foi três vezes mais do que no ano anterior, isso muito está relacionado a compra de vacinas, entre outras como aparece no portal da transparéncia, nos dados abertos da despesa. O percentual do Ministério da Educação causa surpresa, pois os gestores assumem que as perdas em razão da pandemia são irreparáveis para a educação brasileira.

Na saúde, no contexto da crise sanitária, a exigência é por leito de UTI, com um perfil de internação complexo, demorada e com a necessidade de manejos e equipamentos especiais para atender às complicações da Covid-19. A realidade mostrou, é claro, a inexistência de leitos suficientes de: leste a oeste e norte ao sul do País.

Outro aspecto que deve ser considerado na perspectiva da gestão, foi a rotatividade, com a passagem de 4 ministros da saúde, sendo três médicos e um militar, no período da pandemia, o que sugere um frágil alinhamento político no País, justamente, por isso, deve ser um dos maiores desafios. A condução do processo pela presidência, com uma coordenação paralela nessa área, e com uma sucessão de equívocos quando tem contestado as orientações preconizadas pelo ministério da saúde, pelos órgãos internacionais, de cientistas e de pesquisadores. Ao fim e ao cabo, a gestão do processo tem confundido a população e a tomada de decisões não tem ocorrido em tempo oportuno. A responsabilidade sanitária do ministro, não exime a presidência desse ônus.

<sup>15</sup> Pessoas Elegíveis dos públicos Cadastro Único, Bolsa Família e Extracad. Auxílio Emergencial (AE), Extensão do Auxílio Emergencial (AER), Auxílio Emergencial 2021.

Complementando, existem ferramentas já definidas para conduzir uma emergência de saúde pública. Nesse sentido, o Regulamento Sanitário Internacional<sup>16</sup> (RSI) é instrumento jurídico, elaborado para ajudar a proteger os países contra a propagação internacional de doenças, incluindo-se os riscos e as emergências para saúde pública. O Plano de Contingência é um instrumento gerencial que padroniza, organiza e agiliza as ações necessárias para o controle e o combate de ocorrências que colocam em risco o funcionamento diário do serviço de saúde, independentemente do seu nível de complexidade. Nessa perspectiva, esse enredo demonstra que a gestão pública, pelo menos a política de saúde, que é foco do olhar nesse momento, apresenta dificuldades em diferentes níveis, enfraquecendo os resultados esperados de respostas ao enfrentamento da pandemia.

## 4 | CONCLUSÃO

O cenário descrito neste artigo procurou evidenciar que a pandemia tem exposto ainda mais as grandes diferenças sociais presentes no País, assim como, os vazios assistenciais e as lacunas na qualificação da gestão pública. Esse contexto remete para o necessário fortalecimento da integridade<sup>17</sup> e da confiança nas entidades e instituições da administração pública através de três pilares: a escolha e a entrega de informação de maneira eficiente e transparente; a participação da população, de uma cidadania capaz de exercer controle social, reivindicando seus direitos; e, por fim, servidores públicos comprometidos e cada vez mais profissionalizados (CLAD, 2008).

A qualidade da gestão pública deve atender a dois propósitos para um bom governo democrático: estar ancorado na satisfação do cidadão e como legítimo participante do processo de formulação, execução e controle das políticas, na perspectiva do princípio de corresponsabilidade social; e a gestão pública deve orientar-se para resultados (CLAD, 2008).

Os brasileiros assistiram perplexos a ausência de coordenação técnica para encaminhar as ações de enfrentamento a COVID-19, em primeiro lugar pelo nível central, mas que também se evidenciou em outras instâncias. Pouco ágil e com forte disputa de interesses foi a forma de condução do processo. Entretanto, presenciou-se o protagonismo das entidades representativas e de apoio a gestão do SUS, como o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS).

O momento é complexo e exige ações articuladas e efetivas ao enfrentamento da

---

16 Regulamento Sanitário Internacional (RSI) versão em português aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009, publicado no DOU de 10/07/09, p. 11, AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA).

17 Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (OCDE). <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>

pandemia, portanto na lógica da gestão interfederativa, sendo, portanto, coordenadas pelos três gestores responsáveis pela execução da política de saúde, tarefa complexa considerando que o nível secundário de atenção é, talvez, o menos estruturado. As respostas do SUS não se esgotam na suficiência de leitos, mas determinará a criação de outros serviços, com o objetivo de atender as sequelas deixadas pela Covid-19, tais como centros de especialidades de neurologia, pneumologia e fisioterapia, entre outras. Essas demandas devem ser atendidas para a garantia de um dos princípios do SUS, que é a da integralidade da atenção.

A gestão, ainda que tenha as habilidades de negociação, precisa de conhecimento da área na qual está responsável. A politização administrativa por vezes trava batalhas candentes dentro dos governos, em muitas circunstâncias para defenderem interesses até antagônicos ao próprio executivo, obrigando a este a ceder espaços em nome do que se deliberou conhecer como “governabilidade” ou “viabilidade administrativa” (LANDIM, 2016). Será necessário recontar a história e apresentar as melhores práticas realizadas durante um dos maiores desafios aos gestores e a população em geral, que é o de enfrentamento de uma pandemia.

## REFERÊNCIAS

AITH, Fernand Mussa Abujamra. **Direito à saúde e democracia sanitária**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Curso Básico de Vigilância Epidemiológica**. Brasília: Ministério da Saúde. 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. **PORTARIA N° 2.436, DE 21 DE SETEMBRO DE 2017**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436\\_22\\_09\\_2017.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html). Acesso em: 10/8/2021

CLAD. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINSTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública. Aprobada por la **X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado**. San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008. (Resolución No. 25 del “Plan de Acción de San Salvador”).

ELIAS, Paulo Eduardo. Estado e saúde: os desafios do Brasil contemporâneo. **São Paulo em perspectiva**, 18(3): 41-46, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24777.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2017.

FLEURY, Sônia; OWERNY, Assis Maford. Política de Saúde: uma política social. IN: GIOVANELLA, Lígia. (Org.) **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. 2 ed. Ver. e amp. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012, 1100p.

FRANCO, T.B & Magalhães Jr., H. A Integralidade e as Linhas de Cuidado; In Merhy, E.E. et al, **O Trabalho em Saúde: Olhando e Experienciando o SUS no Cotidiano**. Hucitec, São Paulo, 2003.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. V.3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

LANDIM, E. A. da S. Exceções à Politização na Administração Pública. **Revista Controle - Doutrina E Artigos**, 12(2), 199-211. <https://doi.org/10.32586/rcta.v12i2.111>, 2016.

MATUS, C. **O líder sem Estado-Maior**. São Paulo: FUNDAP, 2000.

MELLO, Guilherme Arantes et. al. Atenção básica e atenção primária à saúde - origens e diferenças conceituais. **Rev. APS**, v. 12, n. 2, p. 204-213, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://ojs2.ufjf.emnuvens.com.br/aps/article/view/14247>> Acesso em: 25 abr. 2018.

MENDES. **Os sistemas de serviços de saúde: o que os gestores deveriam saber sobre essas organizações complexas**. Fortaleza: Escola de Saúde Pública do Ceará, 2002. 186 p.

MONKEN, Maurício, BATISTELLA, Carlos. Vigilância em saúde. In: Pereira, Isabel Brasil. Dicionário da educação profissional em saúde / Isabel Brasil Pereira e Júlio César França Lima. 2.ed. rev. Amp. - Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. 478 p. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/vigsau.html>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MOTTA, P. R. – **Gestão contemporânea**: a ciência e a arte de ser dirigente. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 1991.

OCDE. RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO DA OCDE SOBRE INTEGRIDADE PÚBLICA. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 10/08/2021.

ROSEN, G. **Uma História da Saúde Pública**. São Paulo. Rio de Janeiro: Hucitec/ Unesp/Abrasco, 1994.

SCLIAR, M. **Do Mágico ao Social**: trajetória da saúde pública. São Paulo: Senac, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SHORTELL, S.M. et al. Assessing the Impact of Continuous. Quality Improvement/Total Quality Management: Concept versus Implementation, **Health Services Research**, 30:2, p. 377-401, June, 1995. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/7782222>>. Acesso: 12 ago. 2015.

SHORTELL S.M., GILLIES RR, ANDERSON, DA. The New World of Managed Care: Creating Organized Delivery Systems. **Health Affairs**. 1993; 13 (5): 46–64. [PubMed]. DOI:10.1377/hlthaff.13.5.46. Disponível em: <https://www.healthaffairs.org/doi/10.1377/hlthaff.13.5.46>. Acesso em: 13 ago. 2015.

TOBAR, Federico. “El marco económico-social de la desregulación”. **Medicina y Sociedad**. Buenos Aires. 25 p. 1998.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. The world health report 2000: health systems, improving performance. Geneva: World Health Organization, 2000. Disponível em: <[https://www.who.int/whr/2000/en/whr00\\_en.pdf?ua=1](https://www.who.int/whr/2000/en/whr00_en.pdf?ua=1)>. Acesso em 06 jun. 2015.

YOUNG, D.W. & McCARTHY, S.M. – Managing integrated delivery systems: a framework for action. Chicago, Health Administration Press, 1999. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/312167313\\_Strategic\\_Fit\\_in\\_Healthcare\\_Integrated\\_Delivery\\_Systems\\_An\\_Empirical\\_Investigation](https://www.researchgate.net/publication/312167313_Strategic_Fit_in_Healthcare_Integrated_Delivery_Systems_An_Empirical_Investigation). Acesso em: 17 05 2017.

# CAPÍTULO 3

## ENVELHECIMENTO E O DIREITO A CONVIVÊNCIA NA PANDEMIA

Data de aceite: 04/07/2022

**Lúcia Helena Barbalho Mendes**

<http://lattes.cnpq.br/3752475717899433>

**RESUMO:** O envelhecimento humano é um processo biopsicossocial reconhecido pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como uma conquista e um triunfo da humanidade no século XX. Nesse cenário, em 2020 se instalou no mundo e em seguida no Brasil, a pandemia do COVID-19 que situou a velhice no centro das discussões, devido serem portadores de diversas comorbidades, agravadas pelas condições de vida da velhice da classe trabalhadora. Nesse sentido, a pandemia expôs a real situação dessas pessoas para vivenciar as medidas orientadas de distanciamento e isolamento social, visto que mesmo dispondo do marco regulatório da pessoa idosa que assegura a proteção social, as políticas de atendimento não se efetivam, o que se evidencia como desafios para o enfrentamento ao coronavírus. O presente estudo visa refletir sobre o impacto do isolamento social no processo de envelhecimento da classe trabalhadora, mesmo necessário, se contrapõe ao direito à segurança de convívio familiar e comunitário.

**PALAVRAS-CHAVE:** Envelhecimento. Isolamento. Convivência Social.

**ABSTRACT:** Human aging is a biopsychosocial process recognized by the World Health Organization (WHO) as an achievement and a triumph of humanity in the twentieth century.

aggravated by the living conditions of working-class old age. In this sense, the pandemic exposed the real situation of these people to experience the measures oriented from distancing and social isolation, since even with the regulatory framework of the old person who ensures social protection, the care policies are not effective, which is evidenced as challenges for coping with the coronavirus. This study aims to reflect on the impact of social isolation on the aging process of the working class, even necessary, is opposed to the right to safety of family and community life.

**KEYWORDS:** Aging. Isolation. Social Coexistence.

### 1 | INTRODUÇÃO

A Organização Mundial de Saúde (OMS) define que uma pandemia é a disseminação mundial de uma doença que se espalha por diferentes continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa de forma célere. Na atualidade o mundo enfrenta a pandemia da COVID-19, que foi declarada pela OMS desde março de 2020, causada por um novo tipo de coronavírus (SARS-CoV-2) que pode afetar o sistema respiratório e em alguns casos agravar e evoluir para óbito.

Diante do contexto da pandemia a OMS identificou como grupo de risco a população formada por pessoas acometidas por doenças preexistentes, incluindo a população idosa que é mais suscetível ao agravamento da saúde.

Para conter a transmissão do coronavírus, a OMS orientou como medida de prevenção o isolamento social que se contrapõe ao direito de proteção social a segurança de convívio previsto no marco regulatório da pessoa idosa.

Neste contexto, o COVID-19 desvelou algumas expressões da questão social, que já existiam antes da pandemia e que neste momento ficou ainda mais em evidência, como: o desmonte do Sistema Único de Saúde (SUS); a invisibilidade de pessoas que sobrevivem sem acesso as políticas públicas básicas (como saneamento básico, acesso à água encanada, etc.) que pode impactar o cotidiano da velhice da classe trabalhadora.

Diante do exposto, esse artigo busca refletir sobre o impacto do isolamento social no processo de envelhecimento da classe trabalhadora que se contrapõe ao direito à segurança de convívio familiar e comunitário. Trata-se de uma revisão teórica desenvolvida por meio de levantamento bibliográfico e documental, relacionado à temática, considerados relevantes para a análise dessa temática relevante e atual.

## 2 | CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DA PESSOA IDOSA NO BRASIL

A pandemia do COVID-19 desvelou as contradições da legislação brasileira que estabelece os direitos sociais das pessoas em processo de envelhecimento, mas não são efetivados pelas políticas públicas. O desmonte da Seguridade Social, constituída pelo tripé da proteção social, evidenciou a negação de direitos de acesso nos serviços de assistência social, saúde e previdência social, se contrapondo aos direitos previstos no marco regulatório da pessoa idosa, expondo suas vulnerabilidades sociais e a fragilidade dos sistemas de saúde para cuidar desses sujeitos, portadores de comorbidades com comprometimento funcional.

Na legislação brasileira a pessoa é denominada idosa “com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos”, conforme estabelecido pelo Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003). Também é reconhecido que envelhecer é um direito de todos, uma fase natural da vida, ou seja, “O envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social, nos termos desta lei e da legislação vigente”. (BRASIL, 2003).

Nesse contexto, os direitos sociais da pessoa idosa foram gestados para responder as necessidades de segurança individual e familiar desses sujeitos, por meio da proteção social, que é um direito fundamental inerente a vida humana, contribuindo para a concretização do direito à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, as oportunidades de participação e ao usufruto do progresso. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). A convivência familiar e comunitária das pessoas idosas, se inserem na legislação brasileira como um direito fundamental que deve ser efetivado pela família, a comunidade, a sociedade e o Estado.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) concebe o envelhecimento humano como uma conquista da humanidade, que se deve a vários fatores e ao conhecimento científico,

permeado por grandes desafios a serem enfrentados na sociabilidade capitalista. Nessa perspectiva, as “[...] circunstâncias socioeconômicas, e de forma mais ampla, a posição de classe, além de fatores psicológicos, culturais, genético-biológicos, criam distinções no modo como se envelhece”. (TEIXEIRA, 2017, p. 32).

Se contrapondo a esses aspectos legais a população brasileira envelhece no cenário de contradições do neoliberalismo que se estabelece no contexto das classes sociais, onde se distingue a velhice burguesa, que dispõe de bens, da velhice da classe trabalhadora, que depende da efetivação dos direitos sociais, por meio das políticas públicas, para ter acesso a proteção social.

Portanto, fica evidente o distanciamento que separa o processo de envelhecimento da classe burguesa para o da classe trabalhadora. A primeira dispõe de bens e propriedades para manter o envelhecimento saudável, que segundo a OMS (2005) é um processo contínuo de otimização da habilidade funcional e de oportunidades para manter e melhorar a saúde física e mental, promovendo independência e qualidade de vida ao longo da vida, para tal, se faz necessário o acesso à saúde, alimentação adequada, moradia que preserve sua autonomia, lazer, turismo e convivência social.

Por outro lado, a segunda que não dispõe mais da força de trabalho, pois perdeu a capacidade de produzir mais-valia, se invisibiliza na sua inatividade, se inserindo como expressão da questão social, dependente das políticas públicas de proteção social do Estado burguês, que segundo Marx (2005, p. 50) “para oprimir uma classe é preciso poder garantir-lhe condições tais, que lhe permitam pelo menos uma existência servil”, ou seja, que garanta a sobrevivência até a finitude.

A Constituição Federal de 1988 introduziu os direitos sociais no Capítulo II, com a seguinte definição: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 1988). Analisando os direitos sociais na Constituição Federal e sua efetivação, a partir de casos reais, Guerra (2009) argumenta

Que neste cenário, complexo e paradoxal, onde vive a massa da população brasileira, o avanço de uma perspectiva de solidariedade abstrata entre capitalistas e trabalhadores se sobrepõe a noção de direitos sociais e, ao mesmo tempo, se observa o avanço do discurso do direito a ter direitos, assim como um conjunto de instituições formais que visam à efetivação dos mesmos. Nele, se expressa a fratura entre o Brasil real e o legal. (GUERRA, 2009, p. 32).

Trata-se de uma concepção do Estado burguês sobre o significado dos direitos sociais, elevando-os ao valor da igualdade, que define as necessidades básicas do ser humano para viverem com dignidade. Assim, a legislação formaliza os direitos sociais, mas sua efetivação é abstrata, visto que os ajustes neoliberais se caracterizam pelo desmonte das políticas públicas e negação dos direitos, que se traduz no viés contraditório

da sociabilidade capitalista.

O Título VIII, Da Ordem Social (BRASIL, 1988), dispõe de oito capítulos sobre políticas públicas para efetivar os direitos sociais. O Capítulo II, Da Seguridade Social, se caracteriza como um tripé de sustentação da proteção social composto pela saúde (direito de todos), previdência (caráter contributivo) e assistência social (para quem necessitar).

A seguridade social instituída pela Constituição Federal de 1988, apesar de apresentar caráter inovador e intencionar compor um sistema ou um padrão amplo de direitos sociais, acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). (BOSCHETTI, 2004, p. 113-114).

Nesse contexto, os princípios basilares da seguridade social revelam sua pretensão, mas ao mesmo tempo, denunciam sua não-operacionalização. De forma antagônica, percebe-se a universalidade na cobertura estabelecida que não significa a igualdade de acesso para todas as pessoas; uniformidade e equivalência dos benefícios que não são equiparados nos setores públicos e privados; seletividade e distributividade nos benefícios e serviços que apresentam uma discriminação positiva e comprometimento dos orçamentos dos entes federados para a seguridade. Assim, orientam as políticas sociais de forma heterogênea, pois a seguridade social não foi instituída de forma homogênea, integrada e articulada, mas de forma distinta, onde a previdência social depende da contribuição dos trabalhadores, a saúde pública é universal e a assistência social se caracteriza pela seletividade. (BOSCHETTI, 2007).

Diante do exposto, evidencia-se que o antagonismo presente na seguridade social se caracteriza como uma estratégia do sistema capitalista, pois ao mesmo tempo que estabelece os direitos sociais na legislação, a sua efetivação é negada por meio de contrarreformas<sup>1</sup> que limitam o acesso dos sujeitos às políticas sociais.

Não se pode compreender a seguridade social em sua totalidade sem entender sua relação com a política econômica. A redução dos direitos, a restrição dos espaços democráticos de controle democrático e as contenções dos recursos têm íntima relação com a política econômica, que engole parte significativa do orçamento da seguridade social. (BOSCHETTI, 2007, p. 335).

A incorporação da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988, assegurou a implementação de um sistema de proteção social progressivo e universalizante, voltado para todos os segmentos sociais e ciclos de vida, inclusive a velhice. Entretanto, esse sistema não é efetivado pois depende do orçamento público, o que contraria o sistema capitalista, por isso a previdência restringiu-se ao seguro; a assistência tornou-se seletiva e a saúde não cumpriu com seu princípio de universalização.

Na sociabilidade capitalista, o processo de construção dos direitos das pessoas

---

1 Para Granemann (2004, p. 30), a contrarreforma pode ser um conjunto de “alterações regressivas nos direitos do mundo do trabalho. As contrarreformas, em geral, alteram os marcos legais - rebaixados - já alcançados em determinado momento pela luta de classe em um dado país”.

idosas na legislação brasileira emergiu com a categoria do trabalho, por meio da instituição dos direitos previdenciários para amparar a pessoa na velhice, que contribuiu com parte de sua renda durante o tempo que se manteve no mundo do trabalho, sendo afastada das atividades laborais por ser considerada inativa por não produzir mais valia.

Em 1976, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) estabeleceu uma política destinada à pessoa idosa em situação de vulnerabilidade social, visto que o Estado burguês despertou para o processo de envelhecimento populacional, como resposta a mobilização da classe trabalhadora que lutava por direitos sociais para todas as faixas etárias, inclusive, para as pessoas idosas que não eram reconhecidas como cidadãos de direitos. Mais de uma década, foi gestada a Constituição Federal de 1988 como o marco legal que reconheceu o envelhecimento populacional no Brasil e assegurou seus direitos.

A materialização dos direitos sociais, como garantia constitucional para as pessoas em processo de envelhecimento, é reafirmada em outras legislações posteriores a CF/88, como no Novo Código Civil (2002) onde foram incluídos no Direito de Família com atenções obrigatórias de proteção, assistenciais e de natureza alimentar. E o Código Penal Brasileiro (2008), que modificou os termos “idade genérica” ou “maior de setenta anos” para “maior de 60 (sessenta) anos” ou “pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos”.

Outras normas legais constituíram o marco regulatório da pessoa idosa com vistas a efetivação dos seus direitos sociais, destacando: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993; a Política Nacional do Idoso (PNI), Lei nº 8.842/1994; o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.642/2003 e a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI), Portaria nº 2.528/2006.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, regulamenta os direitos relativos à assistência social e assegura um salário mínimo a todas as pessoas com 65 anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, denominado de Benefício de Prestação Continuada (BPC) que foi alterada pelas Leis nº 12.435/2011 e nº 12.470/2011; pelos Decretos nº 6.214/2007, nº 6.564/2008; nº 7.617/2011; nº 8.805/2016 e, por último, a Lei nº 13.982/2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da pandemia do COVID-19.

A Política Nacional do Idoso (PNI), Lei nº 8.842/1994, assegura os direitos sociais da pessoa idosa, “criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade”. (BRASIL, 1994, p. 1). Além de criar o Conselho Nacional do Idoso (CNDI) órgão colegiado de caráter deliberativo, que tem por finalidade elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da PNI, além de acompanhar e avaliar a sua execução.

Outra grande conquista para as pessoas em processo de envelhecimento, foi o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.642/2003, marco fundamental que regulamenta os direitos que foram assegurados na CF/88 e estabelece normas de proteção integral, como prevê no seu artigo 2º: “Todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde

física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade". (BRASIL, 2017a). Dessa forma, o Estatuto do Idoso se constitui no marco legal que assegura os direitos civis, políticos e sociais das pessoas idosas possibilitando vivenciar essa fase da vida com dignidade. Portanto, "Trata-se de um mecanismo formal, legal, que visa garantir direitos elementares da existência, da integridade da vida e do corpo, e da dignidade [...]" . (TEIXEIRA, 2008, p. 288-289).

Entretanto, com relação a aplicabilidade do Estatuto do Idoso, Teixeira (2008) ressalta que esta lei traz ambiguidades, decorrentes do modo dominante ou do modo de compreensão dos direitos sociais e das políticas sociais que visam dividir as responsabilidades sociais no trato das refrações da questão social, com a família, a comunidade, a sociedade e o Estado. Dessa forma, o Estatuto do Idoso legitima e incentiva as ações de organizações não governamentais na execução das políticas sociais e o Estado se exime do seu papel de garantidor de direitos, transferindo sua responsabilidade para a sociedade civil.

## **2.1 Invenção das Políticas Públicas para efetivação dos Direitos Sociais**

As políticas públicas de cariz social são concebidas como conjuntos de programas, ações e atividades estabelecidos pelo Estado<sup>2</sup> burguês como mecanismo para a efetivação dos direitos sociais, visando responder as demandas da classe trabalhadora na sociabilidade capitalista. Dessa forma,

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] Uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2012, p. 2).

As políticas públicas foram gestadas no processo de acumulação capitalista, o que coincide com o agravamento das expressões da questão social nas diversas dimensões humanas, como ação do Estado para executar seus objetivos e metas através das políticas sociais, que tem como uma de suas principais funções a concretização de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e amparados pela legislação. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Nesta perspectiva, os direitos sociais devem ser efetivados de forma plena pelas políticas públicas como "[...] respostas do Estado às demandas que emergem da sociedade, sendo a expressão do compromisso público de atuação em uma determinada área em longo prazo". (PEREIRA, 1994, p. 12).

Assim, o tripé da Seguridade Social foi estruturado com a Política Nacional de Saúde (PNS); Previdência Social e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com

<sup>2</sup> Marx e Engels (2005) caracterizaram o Estado como "comitê executivo da burguesia".

vistas a efetivação dos direitos sociais por meio da execução de programas, projetos, atividades e ações que possibilitem o acesso das pessoas, como usuárias dos serviços da área específica e sujeitos de direitos nas diversas dimensões da vida humana.

Destarte, a atenção à saúde da pessoa idosa se insere no Pacto pela Vida, que tem entre seus objetivos a implementação de algumas diretrizes da Política Nacional de Atenção à Saúde do Idoso (PNSPI), estabelecida pela Portaria/MS nº 2.528, de 19 de outubro de 2006, que assegura direitos sociais à pessoa idosa, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade e reafirmando o direito à saúde nos diversos níveis de atendimento do SUS.

Por outro lado, contrariando a PNSPI, durante a pandemia do COVID-19 foi desvelado o desmonte da política de saúde, em todos os níveis de gestão, que se configura como negação aos direitos sociais, sendo recorrente a judicialização em saúde para reaver um direito previsto em lei, que é um grande desafio da velhice o direito a ter direitos. A construção histórica do SUS resultado de lutas, sofreu diversas tentativas de desconstrução do seu caráter público para ser transformado em mercadoria. Nesses tempos de pandemia, observou-se a abertura para o setor privado atuar no enfrentamento da pandemia com a utilização dos recursos públicos, contribuindo para a precarização do SUS desvelado na concretização dos serviços disponibilizados a população.

Inicialmente, a infecção pelo coronavírus foi definida como uma doença grave que poderia evoluir para óbitos, caracterizando grupos de pessoas com maiores riscos de contaminação e agravamento devido serem portadoras de comorbidades, em especial, as pessoas idosas. Com a instalação da pandemia foi constatado que ninguém estava imune ao contágio e as complicações do COVID-19 e suas consequências. Nesse contexto, estão imbricadas questões além dos problemas de aspecto sanitário: o enfrentamento da pandemia que se caracteriza de forma diferenciada pelas condições de desigualdades entre as classes sociais, o impacto econômico e a crise política no país.

Para conter a transmissão do coronavírus, a OMS recomendou medidas de distanciamento e isolamento social, o que para alguns se tornou inviável devido as condições socioeconômicas e de habitação. Visto que a ausência de renda expõe as pessoas ao vírus que vão em busca de alternativas de sobrevivência, somando a isso, as condições de moradia, em pequenos espaços com várias pessoas, inviabilizam o isolamento de quem está contaminado, o que contribui para a disseminação da doença na família e o distanciamento entre os sujeitos que previne o contato com o vírus.

Por conseguinte, a crise do COVID-19 evidencia os problemas de acesso enfrentados pelas pessoas usuárias do SUS, como também, escancara a Política Pública de Saúde gestada pela sociabilidade capitalista e implementada pelo Estado burguês. O SUS se caracteriza como um sistema subfinanciado, desvelado no atual cenário pela ausência de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e respiradores que deveriam existir independentemente do panorama pandêmico, pois o SUS nunca teve aporte de recursos

suficientes e alinhado às garantias constitucionais que preconizam os direitos sociais, visto que o Brasil é um dos países que menos investe em *per capita* na saúde pública.

A Política de Previdência Social se caracteriza como um seguro social após contribuição ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) aos seus segurados por envelhecimento (idade) ou incapacidade para o trabalho. As pessoas idosas, após anos de contribuição, têm direito a receber os benefícios de aposentadoria. O RGPS também foi impactado pela COVID-19, que com a paralização de algumas atividades econômicas e o aumento do desemprego, consequentemente, ocorreu a queda na quantidade de contribuições previdenciárias. Como também, os altos índices de trabalhadores formais acometidos pelo coronavírus que se afastaram das atividades laborais, recorreram ao auxílio doença<sup>3</sup>, aumentando as solicitações de pagamentos dos benefícios previdenciários.

A Política Pública de Assistência Social também se estabelece como uma das estratégias da rede de proteção social as pessoas idosas, por meio de intervenções dos benefícios, serviços de convivência e de prevenção à violação de direitos e atendimentos especializados para aqueles que tiveram seus direitos violados por ação ou omissão da família, do Estado ou da sociedade.

A organização da PNAS estabelece dois tipos de proteção social, que devem ser assegurados pelo Estado para a população, inclusive, as pessoas idosas: a proteção social básica e a proteção social especial. A proteção social básica para Pessoa Idosa da Política de Assistência Social se efetiva nos municípios por meio dos seguintes serviços do BPC; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Idoso (SCFVI) e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

No enfrentamento ao COVID-19, a Política de Assistência Social se situou na linha de frente no atendimento as pessoas da classe trabalhadora que se encontram em situação de risco social. Nesse contexto, o SCFV foi adaptado para evitar o deslocamento das pessoas usuárias que passaram a serem acompanhadas de forma remota e/ou por meio de visita domiciliar pré-agendada das equipes de referências da assistência social. Diante do exposto, as pessoas idosas foram impossibilitadas da convivência comunitária devido a suspensão das atividades presenciais do serviço, como medida de proteção contra o coronavírus.

Diante desse cenário, de desmonte das políticas públicas e negação de direitos, que se contrapõe ao aumento da longevidade e de esperança para as pessoas idosas, o mundo foi surpreendido com o novo coronavírus (SARS-CoV-2), que causa a COVID-19. A OMS (2020) aponta uma maior taxa de mortalidade por COVID-19 entre as pessoas idosas, o que caracteriza essa população como grupo de risco na pandemia, visto que são mais suscetíveis as doenças crônicas que contribui para o agravamento.

Portanto, a pandemia colocou as pessoas idosas no centro das atenções, com

---

<sup>3</sup> Benefício por incapacidade devido ao segurado do INSS que comprove, em perícia médica, estar temporariamente incapaz para o trabalho em decorrência de doença ou acidente.

medidas e ações estratégicas específicas como: o distanciamento social, o isolamento social e a quarentena, pois, conforme a OMS, essas são medidas que podem reduzir a transmissão do coronavírus. Mas, por outro lado impossibilitou a convivência comunitária, direito previsto no marco regulatório da pessoa idosa, como também contribuiu para o aumento da violência, negligência e maus-tratos contra esses sujeitos no convívio familiar.

Nesse aspecto, como foi evidenciado anteriormente, o enfrentamento ao COVID-19 se reproduz de forma desigual, atravessado pela divisão de classe social e pelas configurações familiares que podem influenciar no exercício dessas medidas de prevenção ao coronavírus em domicílio, considerando alguns fatores. As condições de moradia, que impossibilita manter o distanciamento e o isolamento social em residências com três cômodos, que abrigam uma família composta, em média, por quatro pessoas ou residem em coabitação com filhos, netos, bisnetos, cônjuges, avós e outros membros. E a falta de acesso a infraestrutura básica de saneamento para manter os cuidados de prevenção como a higiene pessoal por meio da lavagem das mãos e de banho constante, além do uso de álcool gel e máscara, devido à dificuldade de acesso a água, sabão e o material de uso individual.

Outros agravantes contra as pessoas idosas também foram noticiados pelas mídias sociais, como a propagação de *fake news*<sup>4</sup> e supervalorização do ageísmo<sup>5</sup>. Como também, a convivência com conflitos intergeracionais e, em muitos casos, a falta de apoio para manter a rotina das atividades diárias e o acesso às suas necessidades básicas.

É nesse cenário, que as pessoas da classe trabalhadora em processo de envelhecimento enfrentam a pandemia do COVID-19, se expondo ao vírus e, consequentemente aos seus agravos, enfrentando as restrições que modificam seu cotidiano e suas relações familiares e comunitárias. Diante do exposto, percebe-se que as relações sociais tanto podem produzir proteção, como também humilhações, desqualificação e subalternização.

Portanto, o contexto pandêmico desvelou a vulnerabilidade da velhice da classe trabalhadora na sociabilidade capitalista. Podemos observar que as medidas de proteção, orientadas pela OMS no enfrentamento ao COVID-19, acentuam a condição de desigualdade social das pessoas idosas, que se estabelece como expressão da questão social, enfrentando a pandemia com muitas dificuldades, pois requer a efetivação do sistema de proteção social<sup>6</sup>, previsto no marco regulatório da pessoa idosa, que deve responder a situação de vulnerabilidade social por meio das políticas públicas. Mas, segundo Silva (2016, p. 223) “entre o marco legal e as medidas de sua efetivação existe uma grande distância a ser percorrida e ações a serem concretizadas”. Portanto, a proteção social tem relação

4 Pode ser entendido como notícias falsas publicadas na mídia como informações verdadeiras, que se espalham rapidamente, no intuito de difundir uma opinião ou de prejudicar alguém.

5 Forma preconceituosa de criar estereótipos ou discriminar pessoas ou grupos pela idade. Pode ser com atitudes e práticas discriminatórias, condutas e políticas institucionais que excluem ou limitam a participação dos idosos.

6 Para Di Giovanni (1998) proteção social são as formas institucionalizadas ou não que as sociedades constituem para proteger seus membros, dos riscos sociais ou vicissitudes da vida em sociedade.

com o acesso aos direitos sociais efetivados pelas políticas públicas, pois é produzida nas relações sociais, onde as ações podem fortalecer os sujeitos no enfrentamento às inseguranças e vulnerabilidades sociais.

O direito da pessoa idosa a convivência familiar e comunitária, está previsto no marco regulatório como direito fundamental que deve ser efetivado pela família, a comunidade, a sociedade e o Estado. Mas, a COVID-19 inviabilizou o convívio social que foi substituído pelas medidas de prevenção ao vírus, se contrapondo a segurança de convívio como direito de proteção social, para prevalecer o direito à vida que é personalíssimo, que deve se sobrepor mesmo diante da desconstrução de outros direitos como a convivência familiar e comunitária.

Mesmo diante de tantos recuos, podemos identificar alguns avanços no combate à solidão vivenciada por esses sujeitos. Para diminuir a distância e exercer o direito ao convívio familiar e comunitário, algumas pessoas idosas recorreram a tecnologia e descobriram a importância da internet para estabelecer o contato e a convivência por meio de chamadas de vídeo ou ligações telefônicas de forma mais frequente. Descobriram, que é possível conviver mesmo distante, mesmo sendo um grande desafio, visto que a aproximação sem contato físico, pode ocorrer através de janelas, varandas ou portões que podem aproximar as pessoas, que antes da pandemia não tinham tempo para a convivência social.

### 3 | CONCLUSÃO

Dante do exposto, podemos constatar o impacto causado pelo COVID-19 no processo de envelhecimento da classe trabalhadora, a partir das medidas de prevenção orientadas pela OMS, o isolamento e o distanciamento social, as quais mudaram o cotidiano das pessoas idosas que se depararam com a impossibilidade de exercer o direito à convivência comunitária, mesmo sendo necessário para preservar a vida.

Podemos compreender as nuances do direito a convivência social das pessoas idosas durante a pandemia da COVID-19, que se expressam em mudanças do cotidiano e cotidianidade, visto que, de repente, todo o contexto de convívio social desses sujeitos foi modificado e, gradativamente, tiveram que recorrer a outras alternativas e estratégias para garantir o acesso a convivência social mesmo a distância e improvisar o isolamento social nas pequenas habitações.

Por fim, vimos neste trabalho o desafio das pessoas idosas da classe trabalhadora para a convivência social e podemos constatar a efetivação das medidas de distanciamento e isolamento social, atravessado pelas condições socioeconômicas desses sujeitos. Como possibilidades, mesmo diante de tantas contradições nesses tempos, as pessoas idosas reconheceram que a família ficou mais próxima e descobriram o uso do celular e da internet para proporcionar a comunicação e o convívio social, o que pode se traduzir como inclusão tecnológica.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine R. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:** fundamentos e história. 9. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e Projeto Ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. N. 79, nov. São Paulo: Cortez, 2004, p. 108-132.

BOSCHETTI, Ivanete. Os direitos da seguridade social no Brasil. In: Carvalho, Denise, *Et al. Política Social, justiça e direitos de cidadania na América Latina*. Brasília: UNB, 2007.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.842**, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, 10 de janeiro de 2002. Institui o Novo Código Civil. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm) Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.741**, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso. e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 2.528**, 19 de outubro de 2006. Política Nacional de Saúde do Idoso. Disponível em: <http://www.saude.gov.br> Acesso em: 12 nov. 2020.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco Antônio. (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1998.

GRANEMANN, Sara. Necessidades da acumulação capitalista. In: **Revista Inscrita**. Ano VI, 2004, p. 29-32.

GUERRA, Yolanda. Direitos Sociais e sociedade de classes: o discurso do direito a ter direitos. In: FORTI, Valéria. GUERRA, Yolanda. **Ética e Direitos:** ensaios críticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MARX, K. ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Envelhecimento ativo:** uma política de saúde. 2005. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimentoativo.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020.

PEREIRA, Potyara. A. P. **Concepções e propostas de políticas sociais em curso:** tendências, perspectivas e consequências. Brasília: NEPPoS, CEAM - UnB, 1994.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learnig, 2012.

SILVA, Maria do R. de Fátima e. Envelhecimento e proteção social: aproximação entre Brasil, América Latina e Portugal. In: **Serviço Social e Sociedade.** N° 126. São Paulo: Cortez, 2016, p. 215-234.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Envelhecimento e trabalho no tempo de capital:** implicações para a proteção social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2008.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Envelhecimento na sociabilidade do capital.** Campinas: Papel Social, 2017.

# CAPÍTULO 4

## POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO SARNEY: O PLANO CRUZADO E AS ELEIÇÕES DE 1986

Data de aceite: 04/07/2022

### João Marcos Poyer Melo

Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia  
<http://lattes.cnpq.br/0760728526176744>

### Lucas de Moraes Ramos

Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia  
<http://lattes.cnpq.br/1946730177059869>

### Paulo Victor de Souza Guimarães

Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia  
<http://lattes.cnpq.br/5595124335505356>

elencados na sessão anterior, principalmente não só em termos de popularidade – mas também em termos de coerção dentro do partido -, advindos do sucesso inicial de implementação do Plano Cruzado, foram traduzidos em assentos nas duas casas legislativas nacionais e nos executivos estaduais. Por fim, indica-se que, para atingir o objetivo de evidenciar os ganhos obtidos pelo MDB de Sarney na eleição de 1986, a metodologia adotada consistiu em análise exploratória e revisão bibliográfica de artigos e livros, assim como compilação e classificação de dados relativos aos processos eleitorais, buscando compreender os elementos qualitativos e quantitativos em outros estudos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governo Sarney; Plano Cruzado; Eleição de 1986.

**RESUMO:** Trata-se de um estudo descritivo que busca evidenciar os ganhos políticos que o MDB obteve com o Plano Cruzado e como esses ganhos políticos se converteram, não somente em cadeiras no executivo e no legislativo na eleição de 1986, mas também na união partidária em torno do presidente. Para tanto, o texto foi dividido em três seções. Na primeira, buscou expor de forma lógica qual era o panorama imediatamente anterior à implementação do plano cruzado, tanto em termos econômicos quanto em termos políticos; a segunda, por sua vez, apresenta o panorama inicial de implementação do plano, abordando quais foram as medidas de ajuste implementadas, utilizando-se de indicadores para evidenciar que, enquanto economicamente o plano foi um fracasso, politicamente foi um sucesso. A terceira, por sua vez, busca demonstrar como os ganhos políticos,

**ABSTRACT:** This is a descriptive study that seeks to highlight the political gains that the MDB obtained with the Cruzado Plan and how these political gains were converted, not only into executive and legislative seats in the 1986 election, but also into party union around the president. To this end, the text was divided into three sections. In the first, it sought to logically expose the scenario immediately prior to the implementation of the Cruzado plan, both in economic and political terms; the second, in turn, presents the initial overview of the plan's implementation, addressing the adjustment measures implemented, using indicators to show that, while the plan was a failure economically, politically it was a success. The third, in turn, seeks to demonstrate how the political gains, listed in the previous section, mainly not only in terms of

popularity - but also in terms of coercion within the party -, arising from the initial success of the Cruzado Plan implementation, were translated in seats in both national legislative houses and state executives. Finally, it is indicated that, in order to achieve the objective of highlighting the gains obtained by Sarney's MDB in the 1986 election, the methodology adopted consisted of exploratory analysis and bibliographic review of articles and books, as well as the compilation and classification of data related to the electoral processes, seeking to understand the qualitative and quantitative elements in other studies.

**KEYWORDS:** Sarney Government; Cruzado Plane; 1986 Election.

## 1 | INTRODUÇÃO

A eleição de 1986, além de ter sido o primeiro pleito democrático após as duas décadas de governo militar, também foi a eleição que elegeu os deputados e senadores constituintes que, em 1988, escreveram a Constituição Cidadã, evidenciando sua absoluta importância para a história da nova república brasileira. A eleição foi majoritariamente vencida pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (22 dos 23 governadores, 38 dos 49 senadores e 260 dos 487 deputados eleitos), partido que havia feito, em todo o período ditatorial, oposição ao governo. Mesmo assim, o embate ao regime não foi o maior ágio que os emedebistas tiveram para eleições, o maior ágio foi, argumenta o artigo, o Plano Cruzado.

O MDB recebeu para candidato a vice-presidente o senador ex-integrante e presidente da Aliança Nacional Renovadora (ARENA) e, na época, ex-presidente do Partido Democrático Social (PDS), herdeiro político da ARENA, José Sarney. A aproximação entre o MDB e Sarney ocorreu para dar mais corpo à candidatura de Tancredo Neves, que necessitava do apoio da chamada Frente Liberal, um apanhado de deputados contrários à candidatura de Paulo Maluf à presidência, sendo Sarney o líder desse grupo.

A chapa Tancredo/Sarney foi eleita sem muitas dificuldades, porém, antes de tomar posse, Tancredo morre de septicemia. A morte de Tancredo abalou o partido e toda a estrutura montada para a presidência foi posta em xeque, visto que havia sido conformada sob a regência e aval de Tancredo, mas seria governada por Sarney. Havia muita desconfiança em relação à figura de Sarney, principalmente entre os caciques do MDB, que visualizavam em sua figura não mais do que um apoio que serviria para alavancar a figura de Tancredo.

O primeiro ano de Sarney no governo foi de muito atrito e uma evidente dificuldade do presidente em governar. A conformação ministerial não se direcionava ao presidente e sim a Ulysses Guimarães, o que acabava minando a capacidade do presidente em impor suas considerações políticas. A indiferença em relação ao presidente somente mudou quando da primeira reforma ministerial, ocorrida em fevereiro de 1986, um mês antes de entrar em vigor o Plano Cruzado. Por meio da reforma, o presidente substituiu o Ministro da Fazenda, na época, o conservador Francisco Dornelles por Dilson Funaro, que começou a idealizar uma reforma econômica para, principalmente, combater a inflação que corroía o

poder de compra da população.

A reforma foi levada a cabo pela equipe de governo e os resultados colhidos pelo governo foram muito mais políticos do que econômicos, ou seja, a reforma foi o que garantiu a governabilidade para Sarney assim como a complacência de seu partido, pelo menos num primeiro momento. Este texto busca, em meio a análise dos acontecimentos entre os anos de 1985, ano de eleição da chapa Tancredo/Sarney, e o sufrágio de 1986, evidenciar os ganhos políticos que o MDB obteve com o Plano Cruzado e como esses ganhos políticos se converteram em governabilidade para o presidente e em cadeiras no executivo e no legislativo na eleição de 1986, portanto, compreender como uma reforma econômica multiplicou as forças de um partido que estava dividido após a morte de uma de suas principais lideranças.

## 2 | PRIMEIRA SEÇÃO

A primeira sessão deste texto, conforme delineado, buscará expor de forma concatenada qual era o panorama imediatamente anterior à implementação do plano cruzado, tanto em termos econômicos quanto em termos políticos e contextualizar a transição de poder entre o regime militar e o regime civil, evidenciando as dificuldades enfrentadas pelo presidente Sarney, principalmente em relação às tratativas partidárias imediatamente após a eleição. A sessão ainda se prestará a evidenciar o debate relativo acerca das causas da inflação assim como o método de combate levado a cabo.

### 2.1 Panorama político e econômico do ano de 1985 e 1986

O panorama político, quando da implementação do Plano, é o primeiro governo civil eleito— mesmo que indiretamente —, que começou no dia 15 de março de 1985, após 21 anos de um regime militar. O período imediatamente após a eleição, que elegeu Tancredo Neves como presidente e José Sarney como vice, foi extremamente traumático visto que o presidente eleito não chegou a tomar posse, pois foi a óbito devido a uma diverticulite, mas que em realidade era um leiomioma, um tumor benigno.

Como visto, ao contrário de Tancredo, que sempre esteve ligado ao MDB, partido que fazia leve oposição à ditadura, José Sarney, por sua vez, esteve, desde o ano de 1962, ano em que se elegeu Governador do Maranhão, ligado à ARENA, partido considerado base aliada ao governo militar. Com o fim do AI-2, no ano de 1979, Sarney, senador da República (cargo que exercia por não ter conseguido o apoio do governo militar para se tornar governador do Estado do Maranhão), tornou-se presidente do PDS, partido herdeiro político direto da ARENA.

No ano de 1984, em meio as articulações inerentes à redemocratização, Sarney deixou o PDS e ingressou no MDB (partido ao qual é filiado até hoje). Um ano após ter entrado no partido, ano de 1985, o Colégio Eleitoral reuniu-se e elegeu a chapa Tancredo

Neves e José Sarney, por 480 votos contra 180 de Paulo Maluf e Flávio Marcílio. Quando Sarney assumiu a presidência, ele já estava na vida política há mais de 30 anos, tendo começado em 1954, quando, aos 24 anos, concorreu a deputado pelo PSD, passando pelos cargos de Deputado (1958 – 1962), pela UDN (União Democrática Nacional), Governador (1962 – 1970) pela ARENA e Senador (1970 – 1985), em um primeiro momento pela ARENA e depois pelo PDS, ou seja, trata-se de um político experimentado que percorreu em sua trajetória três momentos políticos distintos: o democrático de 1945 até 1964, o ditatorial de 1964 até 1985 e, por fim, a Nova República, que se inicia com sua presidência em 1985.

Embora Sarney tivesse muita experiência política, até a implementação do Plano Cruzado e o explodir de sua popularidade, seu governo foi bastante turbulento, visto que as alianças em termos de governabilidade haviam sido alinhavadas pelo falecido Tancredo (e políticos próximos, como Ulysses). Sarney, nas palavras de Luiz Guttemberg atuava como um governante informal, visto que quem realmente mandava era Ulysses Guimarães (FERREIRA; DELGADO, 2018).

Sarney começou a governar como presidente interino. Nessa situação, provisória e carente de legitimidade, Ulysses Guimarães tornou-se o regente da República. Nas palavras de Luiz Guttemberg, ele atuava como chefe de governo informal. 'Naqueles primeiros momentos, tudo era ditado a Sarney pelo presidente do PMDB, das primeiras nomeações às providências de instalação da Nova República' (FERREIRA; DELGADO, 2018).

A conformação ministerial foi herdada por Sarney de Tancredo e tinha muitos aspectos discordantes, como, por exemplo, muitas reuniões ministeriais não eram conduzidas pelo presidente e sim por Ulysses, em uma espécie de desafio da autoridade presidencial. Essa condição aberrante seguiu até janeiro de 1986, quando Sarney realizou sua primeira reforma ministerial, conformando um ministério em preparação da reforma econômica, quando substituiu na Fazenda o conservador Francisco Dornelles por Dilson Funaro. Na avaliação de FHC: "tudo foi invertido. Hoje, quem é apêndice do núcleo de decisões é o PMDB. Quem manda hoje é a ala moderada do Exército com a ala liberal do antigo regime e um grupo de amigos do presidente" (FERREIRA; DELGADO, 2018, p.48).

FHC afirmava ainda que "Sarney apenas assinava. E afigurava-se a uma figura decorativa. Segundo Guttemberg, (1994, pp. 226-227) 'Ulysses reunia-se com o ministério, tomava decisões e depois comunicava ao presidente da República. Sarney ficava irritado, mas obedecia' (Guttemberg, 1994, pp. 226-227).

Em termos econômicos, quando José Sarney assumiu a presidência, a economia estava em um momento de restauração. O PIB havia-se recuperado, em vista dos três últimos anos ruins, sendo dois de recessão (1981 e 1983). O Déficit Fiscal havia sido remediado, com o Brasil apresentando uma balança comercial superavitária no ano de 1984, quatro anos depois de ter apresentado um déficit de US\$ 2.8 bilhões (1981). Além disso, a situação fiscal estava melhorando ano após ano, com a redução do déficit

operacional de 6,3% do PIB, em 1981, para 3,0 % do PIB, 1984 – apesar de ter piorado após 1985 (MACARINI, 2009).

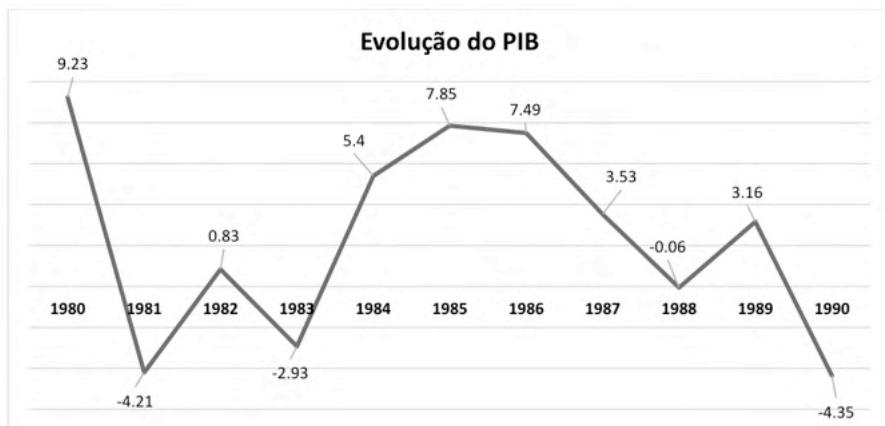


Gráfico 1 – Evolução do PIB entre 1980 e 1990

Fonte: Gazeta do Povo (2021)

Embora muitos indicadores fossem favoráveis, alguns causavam preocupação, como a dívida externa do setor público, que subiu de 14.9% do PIB para 33.2% e a diminuição da base monetária, de 3.0% do PIB para 1.9% pressionava a inflação em vista de recolher a mesma quantidade de impostos. Além disso, durante o biênio 1983-84, o governo promoveu um ajuste fiscal tendo como base a queda dos salários e o rateio do investimento público assim como um pacote fiscal que objetivava eliminar o déficit operacional. Conforme citado anteriormente, o déficit operacional caiu entre os anos 1983 e 1984, mas voltou a subir em 1985 (MACARINI, 2009).

Mesmo com os fatores indesejados, o que mais chamava atenção dos economistas era a situação relativa à inflação, que se apresentava constante, haja vista que os índices, entre 1980, e 1985, mantinham certa inércia – somente dobrando em 1983 pelo o choque cambial advindo da maxidesvalorização. Com isso, os economistas passaram a discutir as causas possíveis para a persistência da inflação e chegando a quatro propostas: a primeira delas chamada (1) “Pacto Social”, proposta por especialistas da UNICAMP; a segunda ficou conhecida como (2) “Choque Ortodoxo”, defendida por economistas ligados a Fundação Getúlio Vargas (FGV); a terceira, relativa ao (3) “Choque Heterodoxo”, proposta por Francisco Lopes, economista da PUC-Rio e, por fim (4) “Reforma Monetária”, idealizada por André Lara Rezende e Pérsio Arida, ambos da PUC-Rio (GIAMBIAGI, VILLELA, 2016).



Gráfico 2 – Evolução da Inflação entre 1980 e 1990

Fonte: Worldwide Inflation Data (2022)

A primeira foi chamada de “Pacto Social”, proposta por emedebistas da UNICAMP como Maria da Conceição Tavares, João Manuel Cardoso de Melo entre outros, argumentando que a inflação advinha de um chamado “conflito distributivo” resultava da disputa entre diversos setores da sociedade em vista de abocanhar uma fatia maior da renda nacional, sendo as fatias requisitadas incompatíveis com a renda agregada de toda a economia, gerando, com isso, um esforço inflacionário. A solução proposta pelos economistas advinha do jogo democrático que reuniria os diversos setores em prol de um governo formado pela coalisão de forças (GIAMBIAGI, VILLELA, 2016).

A segunda entre as propostas era a defendida por economistas ligados à FGV, tendo base na teoria quantitativa da moeda, ou seja, não existia nada de “jabuticaba” na inflação brasileira. E não mais que fruto da excessiva expansão monetária empreendida pelo governo em vista de financiar o déficit. Os economistas argumentavam que as reformas empreendidas na primeira metade da década de 1980, instrumentalizadas pelo FMI, tinham cunho monetarista e não deram certo pela forma incompleta como elas foram empreendidas. Fazia-se necessário, para que a inflação fosse freada mediante “Choque Ortodoxo”, ou seja, medidas mais duras como: “severos cortes de gastos, aumento de receitas e tributos e corte brusco da emissão de moeda e de títulos da dívida tudo isso atrelado a uma desindexação da economia e a liberalização total de seus preços” (GIAMBIAGI, VILLELA, 2016).

As duas últimas propostas, tanto a orientada por Francisco Lopes, quanto a de “Larida” baseavam-se em estudos econôméticos que indicavam uma espécie de feedback positivo como a principal causa da inflação do ponto de vista estatístico – o que condiz absolutamente com a tipologia inercial de inflação. Além disso, os estudos evidenciaram que “a influência sobre a inflação de variações no hiato do produto”, que é um componente

da “Curva de Phillips” da inflação era pequena, havendo, “um hiato de produto de cerca de 15% [que] reduziria a inflação em apenas 4% ou 6% ao ano”, uma quantia desprezível frente à dimensão da inflação na época. A relevância do déficit público na contabilização da inflação também foi objeto de estudo por parte dos economistas, embora se constituindo num dos fatores mais importantes para a teoria monetarista, mostrou-se pouco relevante frente à dimensão da inflação brasileira, até porque o endividamento atingia apenas 3% do PIB, quantidade semelhante e mesmo menor do que a apresentada por países que tinham níveis inflacionários menores do que os apresentados pelo Brasil (GIAMBIAGI, VILLELA, 2016).

O que diferiu da hipótese dos dois planos foi a forma pela qual a inflação deveria ser combatida, ou seja, Francisco Lopes acreditava que a inflação poderia ser abatida mediante um congelamento de preços, já Périco Arida e André Lara Resende acreditavam que o congelamento geraria uma série de distorções, além de evitar o mecanismo de autorregulação dos mercados, propondo, então, desindexar a economia em prol de uma moeda que circularia em concomitância com a moeda preponderante na economia. A ideia de Francisco Lopes foi predominante na estratégia adotada pelo Governo Sarney no Cruzado (GIAMBIAGI, VILLELA, 2016).

Destaca-se, por fim, que as quatro hipóteses foram formuladas de acordo com as duas grandes correntes econômicas que explicam a inflação, a corrente Keynesiana e a Monetarista. A visão Keynesiana, mais tradicional, está ligada à inflação de custo e associa-se ao excesso de gasto público que pressiona o mercado dos fatores de produção, ou seja, mão de obra e equipamentos. Para os keynesianos, não é o déficit público em si que causa a inflação, mas está relacionado a ele, visto que o excesso de gasto pode gerar um aumento excessivo de demanda agregada o que gera uma pressão no mercado de insumos, aumentando os fatores de produção que, por sua vez, geram a inflação (GREMAUD, VASCONCELLOS, 2009).

A visão monetarista, também chamada teoria quantitativa da moeda, por sua vez, interpreta a ocorrência de processos inflacionários como uma perturbação na igualdade entre os meios de pagamento e os valores da produção real, representada pela seguinte equação:  $MV=PQ$ . Os monetaristas argumentam que o déficit público causa inflação visto que ocorre um aumento de “M”, que, em vista de não haver um aumento do volume de transações (V), ignorando, na mesma medida, a possibilidade de importações (Q), geraria um aumento nos preços (P). Em síntese, o aumento do déficit público gera uma expansão monetária que leva à inflação (GREMAUD, VASCONCELLOS, 2009).

### 3 | SEGUNDA SESSÃO

A segunda sessão, por sua vez, expõe todo o panorama inicial de implementação do plano, abordando quais foram as medidas de ajuste implementadas, utilizando-se de

indicadores para deixar claro que economicamente o plano foi um fracasso. Em relação a questões políticas, a sessão evidencia os ganhos que o presidente teve com a morosidade do plano que, esquematizado para durar três meses, acabou durando quase nove meses e isso transformou sua imagem dentro do partido culminando na eleição de 1986.

### 3.1 Da euforia ao fracasso

O Plano Cruzado, instrumentalizado para gerar um controle da inflação e implementado pelo Ministro da Fazenda, Dílson Funaro – que substituiu Francisco Dornelles, em agosto de 1985 – levou a cabo a proposta do economista Francisco Lopes de que seria necessário, para extinguir a inflação, um “Choque Heterodoxo”. O Plano foi apresentado ao público no dia 28 de fevereiro de 1986 e quatro grandes grupos de medidas foram implementadas: Reforma Monetária e Congelamento, Desindexação da Economia, Índice de Preços e Cadernetas de Poupança, além da adoção de uma nova Política Salarial (GIAMBIAGI, VILLELA, 2016; MACARINI, 2009).

Por meio da reforma monetária, o Cruzado foi implementado em detrimento do Cruzeiro, com paridade de Cr\$1.000 = Cz\$1; além disso, todos os preços seriam congelados com o preço do dia e a taxa de câmbio com a cotação do dia anterior. A mudança da moeda buscava dar uma nova significância ao plano que se encaminhava, que surgia com uma moeda forte, em relação ao congelamento de preços, fazia parte da proposta heterodoxa de conter a inflação inercial e seria controlado pela “Tabela da Sunab” (Superintendência Nacional de Abastecimento e Preços), cuja fiscalização ficaria a cargo da população, ou seja, dos “fiscal do presidente” (GIAMBIAGI, VILLELA, 2016; MACARINI, 2009).

Outro ponto a ser combatido pelo plano seriam as formas de indexação da economia. A principal delas as ORTNs, ou seja, Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, uma forma de indexação oficial, em vigor desde 1964, e que garantia ao detentor da Obrigação uma correção monetária evitando possíveis depreciações causadas pela inflação. As ORTNs abolidas em detrimento das OTNs, ou seja, Obrigações do Tesouro Nacional, que “nasciam” congeladas por um ano (GIAMBIAGI, VILLELA, 2016; MACARINI, 2009).

O IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) passou a ser denominado IPC (Índice de Preços ao Consumidor) com objetivo de evitar que o índice de inflação do mês de fevereiro, de 14,36%, contaminasse a inflação de março. Além disso, as cadernetas de poupança, que antes demonstravam rendimentos mensalmente, passaram a render a cada três meses, da mesma maneira com objetivo de eliminar a ideia corrente de indexação da economia (GIAMBIAGI, VILLELA, 2016; MACARINI, 2009).

Por fim, em termos da política salarial, os salários em Cruzado foram recalculados, valores correntes, pela média salarial dos seis meses anteriores ao plano acrescidos em 16% ao Salário-mínimo e 8% em relação aos assalariados em geral e oficialmente congelados – embora, por meio de negociação, pudessem ser acrescidos. Além disso criou-se um gatilho salarial para que, se a inflação acumulada chegassem a 20%, houvesse

um reajuste de preços (GIAMBIAGI, VILLELA, 2016; MACARINI, 2009).

O Plano, como argumenta Giambiagi (2005), teve um “sucesso inicial [...] estrondoso”, conseguindo reduzir a inflação, nos meses imediatamente após a implementação a quase zero (vide Gráfico 3). A oposição ao Plano, fundamentalmente por movimentos de esquerda, como as principais centrais sindicais, foi esvaziada. Até mesmo a conceituada economista Maria da Conceição Tavares, professora da UNICAMP e uma das responsáveis pela proposta do “Pacto Social” foi à televisão elogiar o plano. A imagem do presidente perante a nação somente fez melhorar (FERREIRA; DELGADO, 2018, p.23).

O Plano Cruzado foi um sucesso para o governo, repercutindo com grande satisfação popular. A inflação desabou, enquanto aumentaram o crédito, o consumo e o emprego. O desemprego, que naquele momento era de 10,5%, logo caiu para 2,5%. Em janeiro, a inflação foi de 14,98%, enquanto a de abril foi de 0,58%. Em todas as áreas e em todos os índices o Plano Cruzado apontava para o sucesso. Os trabalhadores deixaram de perder com a inflação diária e ganharam com o aumento do salário mínimo e o abono salarial. Com maior poder de compra e crédito, o consumo aumentou (FERREIRA; DELGADO, 2018, p.23).



Gráfico 3 – Evolução da Inflação no ano de 1986

Fonte: Worldwide Inflation Data (2022)

“Sarney, por sua vez, estava inebriado com tamanha popularidade”, foi o que escreveu Ferreira (2018) sobre o aumento da aceitação da população da presidência. Após o Plano Cruzado, não era incomum que pessoas, não em nome da “nação” ou do “povo”, mas em nome do presidente Sarney saíssem às ruas para fiscalizar se os comerciantes estavam respeitando a tabela da SUNAB. Aproximadamente seis mil lojas foram autuadas no primeiro mês em que o plano estava valendo.

O sucesso do plano de modo algum inebriou Sarney, que, como bom fisiologista,

compreendeu que o estrondoso aumento de popularidade poderia ser traduzido em benfeitorias políticas, não somente para si, mas também para seu partido mesmo que, muitas vezes, desrespeitasse seus anseios (vale recordar que Sarney foi, por grande parte dos primeiros 20 anos do nascimento do MDB, político de oposição e muitos dos grandes nomes do partido, como Ulysses Guimarães, Orestes Quérzia e outros, eram oposição às suas ações). Ou seja, o aumento de popularidade servia, também, como um instrumento de coerção do presidente para qualquer tentativa de desrespeito à sua autoridade. Convém recordar que a eleição de 1986 não seria uma eleição convencional. Ela elegeria a constituinte, ou seja, os deputados eleitos, além das atribuições ordinárias do cargo, ainda escreveriam a nova Constituição.

Sarney passou a postergar ao máximo as medidas que legitimavam sua presidência, que lhe davam popularidade, mesmo aquém do que era indicado pela equipe econômica, que pensava em suspender o congelamento, conforme declarou posteriormente o Ministro da Fazenda, em “no máximo, noventa dias, período em que faria desaparecer a inflação inercial”. Com a insistência no congelamento sem efetuar as reformas necessárias, surfando na popularidade, o Plano Cruzado começou “a fazer água” (GIAMBIAGI, VILLELA, 2016).

A população, extremamente otimista em relação ao desaparecimento da inflação, ao efeito riqueza, (devido ao aumento real de renda - abono salarial) e ao crescimento de 20% nos postos de trabalho, fez o consumo crescer em níveis superiores a 20% a.a. em algumas capitais. Esse crescimento da demanda, atrelado ao imobilismo da oferta a curto prazo, visto que a capacidade ociosa da economia estava reduzida, pois vinha de um contexto de crescimento mesmo antes da implementação do plano cruzado, (vide Gráfico 1), fez com que muitos produtos somente fossem plausíveis de comercialização com ágio ou caso contrário, deixariam de ser comercializados (GIAMBIAGI, VILLELA, 2016).

A combinação demanda excitada/expansão de capacidade limitada levaria a um cenário indesejado, que originalmente imaginou-se possível contornar. Práticas variadas, típicas de uma situação de dificuldades de abastecimento sob preços congelados, tenderam a crescer ganhando a partir de agosto/setembro uma dimensão suficiente para embasar um sentimento cada vez mais difundido de “ágio generalizado”. Por exemplo: a falta de carne bovina induziu a substituição por consumo de frango, provocando filas; a falta de componentes (reação aos preços “defasados”) levou à falta de marcas e modelos de TVs, geladeiras, ou a fila de espera para automóveis novos (os fabricantes de pneus, em particular, julgavam incorreto o preço tabelado); o consumo de leite, subsidiado pela política econômica, levou à falta de leite em pó e do tipo C (o mais barato); ágio (sobrepreço) atingindo diferentes produtos (ovos, tijolo, ferro-gusa, etc.) ou na forma disfarçada de adulteração de peso (apenas um exemplo: alumínio, com casos registrados em que o industrial pagava 1 tonelada e recebia 800 quilos); difusão da “maquiagem” de produtos, de forma a configurar o produto como “novo” e assim escapar do congelamento/tabelamento (uma pesquisa do Procon detectou 100 casos) (MACARINI, 2009).

Além dos problemas internos, relacionados à comercialização com ágio, ou mesmo

a falta de produtos, assim como questões fiscais relacionadas à redução da arrecadação pública, devido ao congelamento das tarifas, um problema externo também se evidenciava. No ano de 1986, houve uma redução das exportações e um aumento das importações, como evidencia o gráfico, diminuindo o saldo da balança, embora este sempre tenha sido positivo (MACARINI, 2009).

Com isso, pode-se indicar que, em termos econômicos, o plano foi um fracasso, visto que a maioria dos indicadores teve recuo em relação ao período anterior ao plano, sem falar que o principal objetivo do plano era conter a inflação e isso não ocorreu. A situação até mesmo piorou (Gráfico 2 e 3). O crescimento do PIB passou de 7,49% no ano de 1986 para -0,06 no ano de 1988. Além da diminuição do PIB, houve também a diminuição da arrecadação do governo, principalmente devido ao congelamento das tarifas públicas e também pelo fim da senhoriedade. Outro indicador que mostrou queda foi o da Balança Comercial que, devido a diminuição das exportações para manter a demanda do mercado interno, amargou uma redução de 36.56% em seu saldo comercial (MACARINI, 2009).

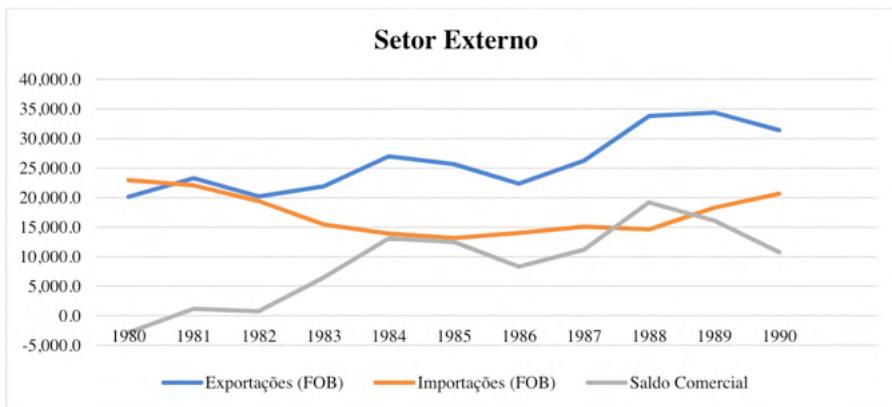


Gráfico 3 – Evolução do Setor Externo

Fonte: Banco Central (2022)

Por fim, o último, mais expressivo e melhor indicador para evidenciar o fracasso é a inflação que, ao término de 1984 estava em 65%, um valor extremamente elevado em termos atuais (para comparação, a inflação de 2020 foi de 4,52, enquanto a de 2021 foi de 10,05), isto é, menor do que a de 1985, que foi de 235,1% e infinitamente menor do que a de 1989, que subiu a 1.782,9%, conforme Gráfico 2. A aceleração inflacionária após a falência do Plano Cruzado será melhor compreendida na próxima sessão, assim como os ganhos políticos que Sarney e seus aliados tiveram após o Plano (MACARINI, 2009).

## 4 | TERCEIRA SESSÃO

A terceira sessão do texto busca evidenciar como os ganhos políticos, elencados na sessão anterior, principalmente em termos de popularidade – mas também em termos de coerção dentro do partido -, advindos do sucesso inicial de implementação do Plano Cruzado, foram traduzidos em assentos nas duas casas legislativas nacionais e nos executivos estaduais.

### 4.2 O MDB nas eleições de 1986

O congelamento dos preços, planejado para durar três meses, permaneceu quase nove meses, até o Plano Cruzado ser substituído pelo Cruzado II, lançado no dia 21 novembro de 1986, seis dias após a Eleição Geral de 1986, ocorrida em 15 de novembro de 1986 (evidenciando o caráter político que tomou o plano, após o estrondoso sucesso). A remarcação dos preços, planejada para ocorrer de modo gradual, aconteceu de forma súbita. Imediatamente após a remarcação veio a inflação e, para melhor compreender o que ocorreu, evidencia-se que, durante toda a vigência do plano, ou seja, de março a novembro, a inflação acumulada foi de 17.37%, sendo de 11.65% a inflação do mês de dezembro, primeiro mês após a liberação dos preços.

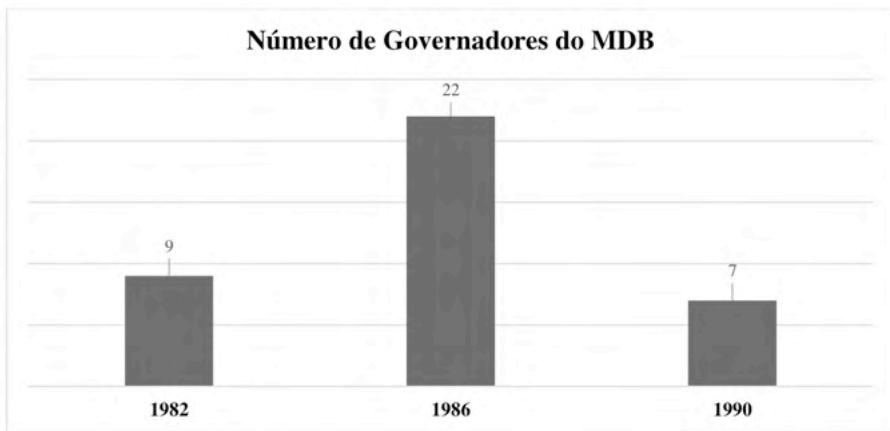


Gráfico 4 – Evolução no número de Governadores nas eleições de 1982, 1986 e 1990

Fonte: TSE (2022)

O Cruzado II, por sua vez, desenhado para elevar a arrecadação em 4%, visando conter a elevação do déficit público contemplava uma série de aumentos de tarifas antes congeladas, assim como um aumento de impostos em produtos, para limitar os repasses em cadeia. Houve a elevação da taxa geral de juros com reintrodução de mecanismos de indexação, tendo em vista tirar dinheiro de circulação, contendo a demanda agregada para incitar a compra de títulos públicos a fim de financiar a dívida. Todas essas mudanças

fizeram ativar o gatilho salarial.

O fracasso econômico não foi transmitido para o meio político, pelo menos no ano de 1986, visto que o partido do governante, o MDB, teve absoluto sucesso na eleição geral desse ano: dos 23 estados da federação, 22 tiveram governadores do MDB eleitos (a exceção foi Sergipe, que elegeu Antônio Carlos Valadares, do PFL). Em termos de comparação, o Gráfico 4, abaixo, expõe o número de governadores filiados ao MDB em três eleições, uma delas imediatamente posterior ao Plano Cruzado, a de 1986 além de uma anterior (1982) e outra posterior (1990).

Além do número de Governadores do MDB ter sido absolutamente expressivo na eleição de 1986, o número de Senadores também foi, pois os emedebistas ocuparam, no ano de 1986, 78% dos assentos, ou seja, foram eleitos 38 senadores do MDB para 49 vagas. Em termos de comparação, na eleição de 1982, os emedebistas haviam eleito 9 senadores de um total de 25, ou seja, 36%; já no ano de 1990, quatro anos após o Plano Cruzado, apenas 8 senadores foram eleitos num total de 31, ou seja, 25,8%.



Gráfico 4 – Evolução no número de Deputados do MDB nas eleições de 1982, 1986 e 1990

Fonte: TSE (2022)

A quantidade de deputados emedebistas eleitos também foi expressiva no ano de 1986. E perfaziam cerca de 53% do total dos deputados, enquanto na eleição imediatamente anterior, no ano de 1982, compunham aproximadamente 42% e, na eleição de 1990, apenas 22%. Uma diminuição ainda mais incisiva do que a ocorrida entre Governadores e Senadores (TSE, 2022).

Os resultados em favor do MDB foram absolutos em quase todas as eleições disputadas em 1986, principalmente em virtude da reforma econômica empreendida. Os emedebistas, não por estarem inebriados, mas por cálculo político, decidiram postergar a duração do plano, pois, na compreensão popular, o congelamento dos preços era uma

atividade fim e não meio, assim, qualquer alteração no congelamento seria interpretada pela população (os eleitores) como um fracasso do plano, ocasionando perda de popularidade do governante portanto, do partido.

## 5 | CONCLUSÃO

Após tomar nota de todos os acontecimentos ocorridos, referentes á eleição da chapa Tancredo/Sarney, da morte do presidente, a ascensão do vice, que era político mal visto pelos integrantes do MDB e por diversos setores da sociedade (principalmente devido a sua conivência com o regime ditatorial), pode-se ratificar que o absoluto sucesso inicial do Plano Cruzado foi o grande feito do período responsável por orquestrar a aproximação do presidente com o partido (e estabelecer o devido respeito com sua figura presidencial), tornando as pessoas no seu entorno, em especial os partidários, de certa maneira, corresponsáveis pelo fim do dragão da inflação, o que serviu de justificativa para a população eleger emedebistas para o parlamento nacional e para o executivo estadual. Os resultados excepcionais atingidos na eleição, são decorrentes disso e não de um sincero anseio democrático ou de uma espécie de pagamento pelo empenho do MDB em defender a população durante o período de exceção, clamando pela volta dos princípios democráticos.

A inflação simplesmente desapareceu de um mês para outro e os preços ficaram inertes por nove meses, fenômeno que foi interpretado pela população como o fim da inflação. Ao contrário do que apparentava, o congelamento dos preços sem reformas mais profundas não resolia o problema da economia, mas dava á população a ilusão de que o problema estava resolvido, fazendo com que agissem como se tudo estivesse normal. O que movimentava a economia e melhorava os indicadores ocorria somente na aparência. Assim, após seu sucesso inicial, tomou uma roupagem não mais econômica e sim, política.

A roupagem política do plano foi o que garantiu a hegemonia do MDB na eleição de 1986, gerando uma união do partido em torno de Sarney, garantindo que o partido gerisse a confecção da Constituição de 1988, que valoriza os ideais democráticos, defendidos por duas décadas pelas duas décadas anteriores pelos emedebistas. A utilização política, por outro lado, agravou os problemas econômicos, fazendo a inflação explodir, aumentando o endividamento do Estado, desestabilizando a balança de comercial e de pagamentos, fazendo a década de 1980 ser chamada de década perdida em termos econômicos.

## REFERÊNCIAS

BACEN. **Estatísticas do setor externo**. 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticassetorexterno>. Acesso em: 23 abr. 2022.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). **O tempo da Nova República: da transição democrática à crise política de 2016**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. 500 p.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. **Economia brasileira contemporânea** (1945-2015). 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GREMAUD, P. A.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JUNIOR, R. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

INFLATION, Worldwide Data. **Inflação histórica Brasil**. 2022. Disponível em: <https://www.inflation.eu/pt/taxas-de-inflacao/brasil/inflacao-historica/ipc-inflacao-brasil.aspx>. Acesso em: 23 abr. 2022.

INFLATION. **Inflação na Brasil em 1996**. 2022. Disponível em: <https://www.inflation.eu/pt/taxas-de-inflacao/brasil/inflacao-historica/ipc-inflacao-brasil-1996.aspx>. Acesso em: 23 abr. 2022.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do Governo Sarney: os planos cruzado (1986) e bresser (1987). **Ie/Unicamp**, Campinas, v. 1, n. 157, p. 1-69, mar. 2009.

MANKIW, Gregory. **Macroeconomia**. 8. ed. Rio de Janeiro: Ltc, 2015. 792 p.

**PIB DO BRASIL: histórico e evolução em gráficos**. Gazeta do Povo, 03 mar. 2021. Disponível em: <https://infograficos.gazetadopovo.com.br/economia/pib-do-brasil/>. Acesso em: 23 abr. 2022.

TSE. **Eleições Gerais de 1986**: Deputado Federal. 2022. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1945:2::NO:RP:P0\\_HID\\_MOSTRA:S](https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1945:2::NO:RP:P0_HID_MOSTRA:S). Acesso em: 23 abr. 2022.

TSE. **Eleições Gerais de 1986**: Governadores. 2022.. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1945:2::NO:RP:P0\\_HID\\_MOSTRA:S](https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1945:2::NO:RP:P0_HID_MOSTRA:S). Acesso em: 23 abr. 2022.

# CAPÍTULO 5

## POLÍTICA DE SAÚDE E INFLEXÕES DA RACIONALIDADE NEOLIBERAL: IMPASSES E DESAFIOS

Data de aceite: 04/07/2022

### **Mayra Hellen Vieira de Andrade**

Universidade Federal da Paraíba; Assistente Social e mestra em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS-UFPB)

### **Leid Jane Modesto da Silva**

Universidade Federal da Paraíba; Assistente Social e mestra em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS-UFPB)

### **Patrícia Barreto Cavalcanti**

Universidade Federal da Paraíba; Professora Doutora do curso de Graduação em Serviço Social (DSS/UFPB); Coordenadora do Setor de Estudos e Pesquisas em Saúde e Serviço Social (SEPSASSDSS-UFPB)

### **Ana Paula Rocha de Sales Miranda**

Universidade Federal da Paraíba; Professora Associada I do Curso de Graduação em Serviço Social (DSS-UFPB); Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS-UFPB); Vice Coordenadora do Setor de Estudos e Pesquisas em Saúde e Serviço Social (SEPSASSDSS-UFPB)

### **Lívia Maria Sales de Sousa**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Assistente Social, empregada na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), tutora no Programa de Residência Multiprofissional em Saúde (UFRN), especialista em Serviço Social, políticas públicas e direitos sociais

**RESUMO:** Este artigo reflete acerca da política de saúde pós-promulgação da Constituição Federal de 1988, de modo a apontar avanços, impasses e desafios enfrentados no período de implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). Desse modo, objetiva apreender as tendências da contrarreforma do Estado e seus desdobramentos para a materialização da saúde como direito de todos. Para isso, pretende-se resgatar a discussão dos projetos de saúde em disputa, no intuito de visibilizar a submissão dos serviços públicos ao mercado. Em termos metodológicos, trata-se de pesquisa bibliográfica, orientada pelo materialismo histórico-dialético. Conclui-se que o SUS vem sofrendo um processo de desmonte em ritmo acelerado em favor do avanço do setor privado, sustentado pelo projeto privatista hegemônico que nega as conquistas históricas do movimento sanitário.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma Sanitária. Sistema Único de Saúde (SUS). Política de saúde. Neoliberalismo.

### **HEALTH OF POLICY AND INFLECTIONS OF NEOLIBERAL RATIONALITY: IMPASSES AND CHALLENGES**

**ABSTRACT:** This article reflects on the health policy after the enactment of the Federal Constitution of 1988, in order to point out advances, impasses and challenges faced in the period of implementation of the Unified Health System (SUS). Thus, it aims to apprehend the trends of the State's counter-reform and its consequences for the materialization of health as a right for all. For this, it is intended to rescue the discussion of health projects in dispute, in order

to make the submission of public services to the market visible. In methodological terms, it is a bibliographic research, guided by dialectical historical materialism. It is concluded that the SUS has been undergoing a process of dismantling at an accelerated pace in favor of the advancement of the private sector, supported by the hegemonic privatist project that denies the historic achievements of the sanitary movement.

**KEYWORDS:** Sanitary Reform. Unified Health System (SUS). Health policy. Neoliberalism.

## 1 | INTRODUÇÃO

O afloramento de um cenário de lutas sociais e políticas na década de 1980, decorrente da superação do regime ditatorial instaurado no Brasil desde 1964, culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), inaugurando um novo sistema de proteção social, em que a saúde passou a compor o tripé da seguridade social juntamente com a política de assistência social e de previdência, sendo reconhecida como direito de todos e dever do Estado.

A partir disto, a saúde passou a contar com o apoio de novos sujeitos sociais nos processos de sua afirmação enquanto questão pública de responsabilidade do Estado e em busca de avanços na universalização do acesso. Contudo, nos anos de 1990, influenciado pela política de ajuste neoliberal, o Estado passou por um redirecionamento em seu papel e retrocedeu avanços recentemente conquistados.

Desse modo, o objetivo deste trabalho consiste em apreender as tendências da contrarreforma do Estado e seus desdobramentos para a materialização da saúde como direito de todos, bem como discorrer acerca da política de saúde buscando compreender as repercussões que marcam os projetos em disputa frente ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Metodologicamente, trata-se de um levantamento bibliográfico sistemático centrado na seleção de artigos científicos e livros relacionados ao debate da política de saúde enquanto direito social, junto às fontes de dados da SciELO, do Google Acadêmico e da Lilacs, cujo interesse partiu das reflexões advindas de diálogos realizados em sala de aula durante o período da Graduação e Pós-graduação em Serviço Social e no Setor de Estudos e Pesquisas em Saúde e Serviço Social (SEPSASS).

## 2 | RESGATE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE SAÚDE PÓS 1988

Na década de 1980, o Brasil caminhou para uma conjuntura política de efervescência dos movimentos sociais, configurada por novas formas de organização e pelo processo de abertura política – expressando um momento favorável à redemocratização da sociedade brasileira. Dessa forma, abriram-se espaços para se debater a qualidade de vida no país e discussões sobre a saúde enquanto direito social cresceram.

Sendo assim, no ano de 1986, aconteceu em Brasília, a VIII Conferência Nacional

de Saúde, composta por movimentos sociais, trabalhadores da saúde e intelectuais. Na ocasião, o movimento popular em saúde, invadiu o Congresso Nacional a fim de conseguir respostas para a sua bandeira de luta: a criação de um sistema único, descentralizado e universal para Estados e municípios. Desse modo, o relatório final dessa Conferência subsidiou mais tarde a Constituinte que gerou em 1988, a promulgação da Constituição Federal e a construção do Sistema Único de Saúde (SUS), sinalizando o fim do modelo médico-previdenciário e o nascimento de um sistema unificado, composto por serviços públicos e privados, sendo o último de caráter complementar, muito embora ele abarque a maior parte dos serviços de complexidade (OLIVEIRA; KRÜGER, 2018).

O SUS foi criado indicando como bases legais a Lei Orgânica da Saúde (nº 8.080) e a Lei do Controle Social (nº 8.142), datadas da década de 1990, sendo estas fundamentais no processo de sua materialização. A primeira, remete-se a definição do modelo operacional do sistema, sua forma de organização e funcionamento; e a segunda, garante a representação da sociedade civil nas tomadas de decisões, através da participação de vários segmentos sociais nos Conselhos e nas Conferências<sup>1</sup> (Informação verbal).

Vale ressaltar que com base na CF/88, a saúde passou a ser tida como direito social e dever do Estado, como consta no artigo 196º:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 2016, p.118-119).

Nota-se que o SUS remete-se a um sistema de serviços que tem como ações prioritárias promover, proteger e prevenir a saúde, sendo estas de responsabilidade dos governos federal, estadual e municipal (POLIGNANO, 2001).

Todavia, as conquistas positivas alcançadas no ano de 1988 passaram a ser desafiadas pelo cenário político, social e econômico apontado logo no início da década de 1990, dentre os quais dois elementos merecem destaque: o redirecionamento do papel do Estado e a instauração da ideologia neoliberal. A partir dos anos 1990, começa a ficar evidente a lacuna existente entre o SUS constitucional e o SUS real, uma vez que a conjuntura passou a interferir em sua dinâmica e os conflitos com as bases universalistas acirravam-se cada vez mais, em decorrência da ascensão do projeto privatista. Dessa forma, o pacto político gerado para a criação do SUS começou a ruir e consigo, as perspectivas democráticas no campo dos direitos sociais, inclusive na área da saúde (KRÜGER, 2014).

Pode-se compreender que o Brasil nos anos 1990 adentra no projeto neoliberal de forma expressiva e põe em risco o que Krüger (2014, p. 219) chamou de “vitalidade democrático-popular” atingida pela Constituição de 1988. Ademais, não se pode esquecer que a expansão dos serviços de saúde foi favorecida pelo mercado e isso lhe custou um

---

1 Palestra proferida pela professora doutora Patrícia Barreto Cavalcanti ao ministrar a aula da disciplina Política Social da Saúde e Serviço Social, na turma do 5º período de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. (João Pessoa, fevereiro de 2017).

preço alto. Por ser o SUS altamente dependente de contratos com o setor privado – em razão da carente capacidade tecnológica decorrente da falta de investimentos – na medida em que a participação privada aumentava no mercado, a forma como o público se relaciona nesse meio passa a ameaçar os princípios estabelecidos.

Em razão disso, por volta dos anos 2000, a Reforma Sanitária inicia um processo de flexibilização, processo este já pensado na década de 1990, quando os defensores da Reforma Sanitária em seu ideário original, começaram a considerar o SUS insuficiente para se manter apenas por meio dos recursos estatais. Conforme aponta Bravo (1999), a chamada “Reforma Sanitária Flexibilizada” distancia-se das bases iniciais que compõe o SUS e desse modo, não apresenta possibilidades de mudanças para os problemas estruturais do sistema.

Recorda-se que há dois projetos de saúde em disputa: o Projeto da Reforma Sanitária, emergido a partir dos anos de 1970, sustentado pelas lutas populares e sindicais em defesa da saúde como direito social universal e o Projeto Privatista, que ganha força na década de 1990, orientado pela lógica do mercado e da mercantilização da saúde, através dos novos modelos de gestão articulados na (BRAVO; PELAEZ, 2020).

Desde a sua criação, o SUS é marcado por um subfinanciamento crônico causado pela má distribuição de papéis e recursos entre as três esferas gestoras, bem como pelo sistema tributário injusto e complexo ao qual à população brasileira está submetida.

Além disso, mesmo fazendo menção a um sistema público de caráter universal, o deslocamento dos recursos públicos para o setor privado e mercantil é imenso, o que denuncia a necessidade do mesmo de criar ações que visem garantir sua sustentabilidade nas mais diversas dimensões (política, econômica, científica, tecnológica); de gerar formas de revisão para as relações público-privadas e de delimitar uma nova estrutura financeira. Cabe aqui mencionar que o financiamento do SUS vem do orçamento da seguridade social e das três esferas gestoras (União, Estados e Municípios) (CISLAGHI; TEIXEIRA; SOUZA, 2011).

Gradualmente, diante de tantos problemas enfrentados pelo SUS, o direito à saúde deixa de ser reivindicado apenas pelo poder executivo e passa a ser solicitado pelo poder judiciário, apontando o fenômeno denominado judicialização da saúde. Este fenômeno é decorrente da posição deficitária na qual se encontra o sistema de saúde brasileiro, em que tratamentos, exames, cirurgias, medicamentos, dentre outros serviços, vêm sendo negados a quem necessita, em razão da insuficiência dos recursos financeiros.

Considera-se até contraditório a população ter que recorrer à justiça para acessar um direito garantido constitucionalmente (direito à saúde), principalmente por referenciar um sistema que tem como princípios a universalidade, a equidade e a integralidade. Mas, cabe registrar que estes princípios vêm sendo violados em virtude dos aspectos conjunturais.

Sendo assim, a seguir, buscar-se-á apresentar o tensionamento dos projetos em disputa como estratégia para revelar as fissuras provocadas pela contrarreforma do Estado

na materialização da política de saúde.

## 2.1 Projeto da Reforma Sanitária versus Projeto Privatista

A Reforma Sanitária visava alcançar a descentralização como estratégia de gestão, em que a proposta seria partilhar poderes (político e financeiro) e responsabilidade entre as três esferas gestoras. No entanto, no Brasil o que aconteceu foi uma desconcentração de ações, transferiu-se grandes responsabilidades principalmente para a esfera municipal, mas esta não foi acompanhada de poder político e financeiro, o que gerou problemas na efetivação dos serviços<sup>2</sup> (Informação verbal).

Sendo assim, verifica-se a posição defensiva em que se encontrava o processo da Reforma Sanitária nos anos 1990, e alguns intelectuais já apostavam que nos anos 2000, a situação tomaria rumos nada positivos para o setor saúde. E de fato, diante da fragilidade das bases democráticas que alicerçam o SUS, a saúde tendia cada vez mais para a mercantilização dos serviços. Dessa maneira, ficou perceptível a intensificação da disputa entre os dois grandes projetos anteriormente mencionados. De um lado, o projeto da Reforma Sanitária, baseado no Estado democrático de direito e apontando a saúde como direito de cidadania e dever do Estado, e do outro; o projeto privatista, pautado na política de ajuste e na contenção de gastos, no qual ao Estado, caberia a tarefa de garantir os serviços básicos de saúde apenas aqueles que não pudessem pagar (BRAVO, 1999).

Com isso, os princípios que inspiram as ações do SUS tendem a permanecer no campo dos desafios, dado que as parcerias público-privadas crescem excessivamente e alimentam a lógica mercadológica de cunho neoliberal, em que o sucateamento dos serviços públicos é utilizado como estratégia para estimular o progresso do setor privado, através das privatizações. Além disso, os entraves postos pela conjuntura adversa às perspectivas democráticas limitam o avanço da saúde pública, principalmente em se tratando de recursos financeiros.

Logo, a grande marca do projeto neoliberal é a redução dos recursos públicos destinados à concretização das políticas sociais, para aplicação no mercado financeiro; o que vem gerando dificuldades para a efetivação do SUS constitucional, haja vista que os serviços passaram a ser implementados dando ênfase a seletividade e a focalização.

Atualmente o projeto de saúde hegemônico é o privatista, e isso se dá pelo forte pacto-político gerado entre as forças conservadoras que comandam o país. Em vista disso, assiste-se ao intenso processo de sucateamento e precarização não só dos serviços públicos, como também dos recursos humanos em favor dos interesses da financeirização do fundo público.

Posto isto, comprehende-se que são tempos difíceis diante de uma conjuntura

---

<sup>2</sup> Palestra proferida pela professora doutora Patrícia Barreto Cavalcanti ao ministrar a aula da disciplina Política Social da Saúde e Serviço Social, na turma do 5º período de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. (João Pessoa, fevereiro de 2017).

desfavorável às lutas sociais e à emancipação humana, de modo que a política de saúde experimenta uma fase em que o SUS constitucional e o SUS real encontram-se dissociados, uma vez que o sistema de saúde atravessa uma grave crise, principalmente no que diz respeito ao seu financiamento e a relação público-privado, deixando os seus usuários cada vez menos satisfeitos.

Toda essa conjuntura difícil põe em evidência não só o avanço do conservadorismo político, como também o avanço do projeto neoliberal, que tem como objetivo central privatizar os bens sociais em favor do grande capital e que vem se mostrando totalmente adverso à concepção de direitos sociais.

Observa-se um grande sucateamento dos serviços, não só no âmbito da saúde, mas nas políticas sociais como um todo, visto que sucessivos cortes são realizados sem considerar as reais necessidades da população. Esse cenário apresenta uma séria ameaça ao SUS, dado que com o sucateamento das instituições públicas, tudo se encaminha para a adesão das privatizações, inclusive esse é o discurso que vem sendo posto, de que “privatizar é a melhor solução”, como forma também de estimular os indivíduos a recorrerem aos planos de saúde (REIS *et al*, 2016).

Ademais, com a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 95/2016 pelo poder Executivo, os gastos públicos encontram-se limitados por vinte anos e sujeitos a reajustes dependendo da oscilação da inflação. Assim, as problemáticas de saúde advindas com o processo do envelhecimento e com a transição demográfica são desconsideradas a médio e longo prazo frente à sistematização da PEC, que visa evitar que a lucratividade econômica seja transferida diretamente para os gastos públicos (*Ibidem*, 2016).

A EC 95/2016 inviabiliza programas de referência para a assistência à saúde, como Mais Médicos, Unidade de Pronto Atendimento (UPA), Farmácia Popular, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), Saúde da Família, Programa Nacional de Imunizações, entre outros (REIS, 2018). Em razão disso, os dados estatísticos têm mostrado os impactos dessa proposta para a atenção à saúde, sobretudo denunciando a elevação da mortalidade infantil, e isso se deve em parte também as consequências provocadas pela redução do financiamento dos programas sociais, a exemplo do Programa Bolsa Família – resultado do congelamento dos gastos sociais públicos. Como afirma Reis (2018, p. 4), “a mortalidade na infância já aumentou de 14,3 óbitos por 1.000 habitantes, em 2015, para 14,9 em 2016.”

De acordo com Teixeira (2018), o processo de desmonte da saúde é caracterizado por vários elementos, em que se destaca: a revisão das Políticas de Atenção Básica; uma vez que não foi analisada no Conselho Nacional de Saúde (CNS), de forma que não foi dialogada com a sociedade; e de Saúde Mental, interrompendo os avanços e conquistas da Reforma Psiquiátrica, principalmente no que diz respeito às internações em hospitais psiquiátricos; a não inserção do CNS nos espaços decisórios, o que fere a democracia, posto que esse espaço é ferramenta de composição de uma das diretrizes do SUS; e a

redução da carga horária de trabalho em até 10 horas, o que representa prejuízo tanto para os usuários, que não terão a qualidade do seu atendimento preservada, quanto para os profissionais, que terão que organizar os seus serviços de forma mais intensa, para que possam cumprir com suas atribuições em um espaço mais curto de tempo.

Além disso, a aprovação da lei da terceirização e da reforma trabalhista; a entrega do pré-sal às multinacionais; a proposta da reforma da previdência, entre outras medidas, caracterizam as ações do Estado que favorecem os interesses do grande capital, este último representado pelas forças políticas da direita conservadora que vêm propondo medidas que visam extinguir as conquistas sociais que a classe trabalhadora levou anos para conquistar (REIS, 2018).

Desse modo, fica claro que as ações do Estado não apresentam interesse em expandir a saúde pública e efetivar o SUS, visto que isso contraria a lógica financeira do mercado mundial e consequentemente, ameaçaria sua legitimidade frente aos grandes empresários. O objetivo é transferir a responsabilidade que se tem com a saúde pública para o setor privado e filantrópico, e assim, garantir a acumulação financeira (SILVA, 2018).

Nesta perspectiva, o Estado utiliza do discurso de que a saúde pública enfrenta uma séria crise para justificar a adesão aos planos e seguros privados, sem considerar que a maioria dos brasileiros não possuem condições financeiras para acessarem esses serviços, em razão de não estarem inseridos no mercado formal de trabalho por conta do desemprego estrutural.

O processo de contrarreforma do Estado é legitimado pela burguesia reacionária e conservadora que representa os interesses da classe dominante e do mercado internacional, o que aponta para a compreensão de que o papel do Estado enquanto provedor da atenção à saúde – previsto na CF/88 – é descaracterizado em favor do setor privado, ao alargar os recursos do fundo público para os setores rentáveis, tratando a saúde como uma mercadoria. Isso é notório com a criação de planos de saúde ditos “populares”, que expressa uma articulação ideológica dos políticos brasileiros para legitimar o desmonte da saúde pública em favor da lucratividade (TEIXEIRA, 2018).

Em síntese, há uma formatação nas funções de proteção social do Estado para responder as demandas do capital, formatação esta baseada na ideologia neoliberal. E, pelo fato do setor saúde ser considerado um dos mais rentistas, os processos de contrarreforma do Estado são mais acelerados nessa área, posto que a pressão por respostas para as demandas mais urgentes do capital é intensificada na atual conjuntura.

Ao analisar a trajetória histórica do setor saúde, observa-se que este sempre foi fortemente influenciado pela estrutura conjuntural do país e o projeto político-econômico que vigorava em cada período histórico era quem ditava os rumos de sua organização. Hoje não é diferente, por isso a crise política, econômica e social instaurada no país com o golpe de 2016<sup>3</sup> apresenta uma grande ameaça à qualidade de vida e de saúde da população

<sup>3</sup> Refere-se ao processo de Impeachment que destituiu do poder a presidente eleita pelo voto popular, Dilma Rousseff,

brasileira, dado que os princípios que orientam a organização do SUS se encontram fortemente ameaçados, em razão da execução das propostas neoliberais (REIS, 2018).

O Brasil vive um período em que a subalternização da política social à política econômica tem se agravado na crise do capitalismo contemporâneo, de modo que as medidas políticas de austeridade fiscal adotadas pelo Estado, alinhadas à economia de aniquilamento da vida pelo capital, corroem os fundamentos democrático-populares do SUS e impedem a produção de políticas sanitárias adequadas às necessidades de saúde da população brasileira (OLIVEIRA; KRÜGER, 2018, p. 11).

Sendo assim, em um contexto de desmonte do sistema público universal de saúde, a participação social ganha enfoque como sendo um mecanismo de legitimação das formas de resistência e do fortalecimento da democracia, e isso precisa ser reforçado no atual quadro conjuntural, dado que a classe dominante tem utilizado do seu poder para invalidar as pautas de luta da classe trabalhadora. Todavia, embora a participação popular nas políticas sociais seja possível, o mesmo não se aplica a socialização do poder de decisão político (IDEM, 2018).

Contudo, a efetivação do processo que visa garantir a mercantilização da saúde, o desmonte do SUS, bem como a redução dos direitos sociais desencadeou novos meios de organização e luta, a exemplo da Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde. Conforme expõe Bravo et al (2018), essa Frente apresenta uma postura de esquerda e anticapitalista, reunindo movimento sociais e militantes da saúde, que lutam em defesa de um sistema público, gratuito e de qualidade para os brasileiros, assim como se propõe contra a privatização do setor saúde e em favor de melhores condições de trabalho e de remuneração para os profissionais. Dentre as propostas apresentadas pela Frente, destacamos ainda a eliminação da EC95/16; a revogação das leis que aprovam a criação das Organizações Sociais e da EBSERH e as parcerias público-privadas.

### 3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ciente do exposto, reconhece-se que a CF/88 inaugurou um novo momento para o processo de promoção, proteção e recuperação da saúde, através da construção do SUS e da ampliação das garantias sociais, posto que as políticas sociais que até então apresentavam um perfil centralizado passaram a experimentar processos de descentralização.

Contudo, os avanços decorrentes deste processo têm sofrido sucessivos ataques desde a década de 1990, através da interferência da razão instrumental privatista atrelada aos interesses da ofensiva neoliberal e a partir de então, a política de saúde vive em um cenário de feroz competição política entre público e privado.

Frente à expansão da submissão dos serviços públicos ao mercado, alarga-se a lacuna que há entre o SUS real e o SUS constitucional num movimento em que é perceptível

---

concretizando um golpe de caráter legislativo, midiático e jurídico, liderado pela direita conservadora que atualmente comanda o país, inclusive com o apoio do seu vice-presidente, Michel Temer (LÖWY, 2016).

a perda da força política do projeto da Reforma Sanitária para o projeto privatista.

Identifica-se uma formatação nas funções de proteção social do Estado para responder as demandas do capital, formatação esta baseada na racionalidade neoliberal. E, pelo fato do setor saúde ser considerado um dos mais rentistas, os processos de contrarreforma do Estado são mais acelerados nessa área, haja vista que a pressão por respostas para as demandas mais urgentes do capital são intensificadas na atual conjuntura.

Ressalta-se, pois, a lamentável situação na qual se encontra a sociedade brasileira, diante do descaso com a saúde pública e ratifica-se como tarefa necessária a defesa contínua do SUS buscando reunir forças e articular mobilizações junto aos movimentos sociais, sindicais e partidos políticos que defendem o caráter público e estatal do sistema de saúde.

Portanto, faz-se necessário descontinar tendências que favorecem o desenvolvimento do setor privado e fortalecer os processos democráticos que legitimam a luta coletiva em defesa de uma saúde pública e de qualidade. Nesta direção, é fundamental a defesa de estratégias e táticas que fortaleçam os princípios e diretrizes do SUS, em conformidade com os objetivos primários do movimento da Reforma Sanitária.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2017. p. 153. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>> Acesso em: 20 abr 2018.

BRAVO, Maria Inês Souza. **A Política de Saúde na Década de 90**: Projetos em Disputa. In: Superando Desafios – Cadernos do Serviço Social do Hospital Universitário Pedro Ernesto. Rio de Janeiro: UERJ/HUPE. Serviço Social, 1999. Vol. 4.

\_\_\_\_\_ ; PELAEZ, Elaine Junger; PINHEIRO, Wladimir Nunes. As contrarreformas na política de saúde do governo Temer. **Argum.**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 9-23, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://10.18315/argumentum.v10i1.19139>> Acesso em: 23 jul 2018.

\_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_. A saúde nos governos Temer e Bolsonaro: lutas e resistências. **Ser Social, Estado, Democracia e Saúde**. Brasília, v. 22, n. 46, jan/jun. 2020. p. 191-209.

CISLAGHI, Juliana Fiúza; TEIXEIRA, Sandra Oliveira; SOUZA, Tainá. O financiamento do SUS: principais dilemas. In: I CIRCUITO DE DEBATES ACADÉMICOS. **Anais...** Brasília, 2011. p. 1-19. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo16.pdf>> Acesso em: 10 abr 2018.

KRÜGER, Tânia Regina. **Saúde pública no Brasil**: da perda da radicalidade democrática ao novo desenvolvimentismo. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 17, n. 2, p. 218-226, jul./dez. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/36150/28075>> Acesso em: 02 abr 2018.

LÖWY, Michael. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: **Por que gritamos golpe?** : para entender o impeachment e a crise política no Brasil / André Singer... [et al]; organização Ivana Jinkings, Kim Doria, Murilo Cleto. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 61-68.

OLIVEIRA, Andréia de; KRÜGER, Tânia Regina. Trinta anos da Constituição Federal e a participação popular no SUS. **Argum.** Vitória, v. 10, n. 1, p. 57-71, jan./abr. 2018. Disponível em: <file:///D:/User/Downloads/18621-56161-1-PB.pdf> Acesso em: 21 jul 2018.

POLIGNANO, Marcus Vinícius. **História das Políticas de Saúde no Brasil:** Uma pequena revisão. Cadernos do Internato Rural-Faculdade de Medicina/UFMG, v. 35, 2001. Disponível em:<[http://www.uff.br/higienessocial/images/stories/arquivos/aulas/Texto\\_de\\_apoio\\_3\\_-\\_HS-Historia\\_Saude\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.uff.br/higienessocial/images/stories/arquivos/aulas/Texto_de_apoio_3_-_HS-Historia_Saude_no_Brasil.pdf)> Acesso em: 02 abr 2018.

REIS, Ademar Arthur Chioro dos. **O que será do Brasil e do SUS?** Reciis – Revista Eletrônica de Comunicação Informação & Inovação em Saúde. v. 12, n. 2, p. 119-24, abr/jun. 2018. Disponível em: <<https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/1551/2218>> Acesso em: 21 jul 2018.

\_\_\_\_\_ ; SÓTER, Ana Paula Menezes; FURTADO, Lumena Almeida Castro; PEREIRA, Silvana Souza da Silva. **Tudo a temer: financiamento, relação público e privado e o futuro do SUS.** Rio de Janeiro, v. 40, n. especial. Dez, 2016. p. 122-135.

SILVA, Maria; GARCIA, Paola Trindade. **Saúde da criança e a Saúde da Família: pactos, políticas e programas de proteção à criança.** São Luís, 2014. IN: Disponível em: <[http://repocursos.unasus.ufma.br/provabba\\_20142/modulo\\_5/und1/media/pdf/livropdf.pdf](http://repocursos.unasus.ufma.br/provabba_20142/modulo_5/und1/media/pdf/livropdf.pdf)> Acesso em: 12 set 2018.

TEIXEIRA, Mary Jane de Oliveira. **A urgência do debate:** as contrarreformas na política da saúde no governo Temer. **Argum.** Vitória, v. 10, n. 1, p. 33-50, jan./abr. 2018. Disponível em: <file:///D:/User/Downloads/19495-56159-1-PB.pdf> Acesso em: 22 jul 2018.

# CAPÍTULO 6

## O TRABALHO INTERMITENTE E A PERCEPÇÃO DO EMPRESARIADO

Data de aceite: 04/07/2022

Data de submissão 27/04/2022

### **Flávio Heleno Solano Reis**

<http://lattes.cnpq.br/5810323209602054>  
<https://orcid.org/0000-0002-6578-1309>

### **Danillo Soares Rios**

<http://lattes.cnpq.br/7581447918735997>  
<https://orcid.org/0000-0001-7085-4958>

### **Lucimara Sousa da Silva**

<https://orcid.org/0000-0002-9329-0355>

### **Mayrla Pantoja Alves**

<https://orcid.org/0000-0003-2657-1461>

### **Amarildo Rodrigues de Matos**

<http://lattes.cnpq.br/1476388963548187>

### **Mário Jorge Santos Pinheiro**

<http://lattes.cnpq.br/9371490545995479>  
<https://orcid.org/0000-0002-7818-5231>

### **Ellen Claudine Castro Paes Barreto**

<http://lattes.cnpq.br/4498965536202771>  
<https://orcid.org/0000-0001-5019-9028>

**RESUMO:** O presente estudo busca perceber, qual o nível de conhecimento dos empregadores sobre o novo modelo de contratação denominado Contrato de Trabalho Intermítente, implementado pela lei 13.467/2017 também conhecido como reforma trabalhista e seu nível de aplicabilidade. Tal lei surgiu com o intuito de que houvesse a diminuição do nível de trabalhadores informais

e desempregados. Este trabalho tem como objetivo o novo modelo contratual, se este possui alguns aspectos avaliados como sendo positivos e/ou negativos para o trabalhador, vale destacar que esta modalidade antes da reforma já era praticada em bares e restaurantes, por exemplo, porém neste período o trabalhador não tinha registro em CTPS e seus direitos trabalhistas não existiam. Deve-se, especificar os aspectos mais relevantes ao buscar entendimento acerca deste assunto onde será aplicado o método quantitativo com a aplicação de questionário aberto e fechado direcionados a pequenos comerciantes localizados no Bairro da Cidade Nova em Ananindeua-Pa.

**PALAVRAS – CHAVE:** Reforma trabalhista; Trabalho Intermítente; Lei 13.467/2017.

### **INTERMITTENT WORK AND BUSINESS PERCEPTION**

**ABSTRACT:** The present study seeks to understand the level of knowledge of employers about the new hiring model called Intermittent Employment Contract, implemented by law 13.467/2017 also known as labor reform and its level of applicability. This law was created with the aim of reducing the level of informal and unemployed workers. This work aims at the new contractual model, if it has some aspects evaluated as being positive and/or negative for the worker, it is worth noting that this modality before the reform was already practiced in bars and restaurants, for example, but in this period the worker was not registered with the CTPS and his labor rights did not exist. The most

relevant aspects should be specified when seeking understanding on this subject, where the quantitative method will be applied with the application of an open and closed questionnaire aimed at small traders located in the Bairro da Cidade Nova in Ananindeua-Pa.

**KEYWORDS:** Labor reform; Intermittent Work; Law 13,467/2017.

## 1 | INTRODUÇÃO

A história da Justiça do Trabalho no Brasil tem início com a criação do Conselho Nacional do Trabalho, Órgão criado pelo Decreto nº 16.027, de 30 de abril de 1923, destinado a tratar de assuntos referentes à organização do trabalho e da previdência social.

A CLT ao ser criada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e sancionada pelo presidente Getúlio Vargas, tornaria ainda mais sólida a implementação das Leis Trabalhistas, fortalecendo os direitos dos trabalhadores no Brasil.

Posteriormente, em 2017, foi sancionada a lei 13.467 que alteraria as leis da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, com a finalidade de adaptar a nova legislação com novos vínculos de trabalho.

Diante do exposto vem evidenciar a importância do Direito do Trabalho quanto ao acompanhamento de tais mudanças, que ocorrem de forma significativa com a implementação da Lei 13.467/2017.

Com a referida lei, passaram a vigorar três novas formas contratuais de trabalho, sendo elas o Teletrabalho, Trabalho Autônomo e o Contrato de Trabalho Intermitente.

A regulamentação desta nova modalidade (trabalho Intermitente), passa a ser implementado com o intuito de aumentar a quantidade de empregos formais, flexibilizar as relações trabalhistas entre empregadores e empregados, formalizar o período em que o trabalhador estiver prestando seus serviços ao empregador.

Com isso o trabalhador durante o período em que estiver trabalhando, terá os seus direitos trabalhistas assegurados.

O trabalho intermitente ocorre quando há prestação de serviços com subordinação, determinado em dias horas ou meses, não contínuos que ocorra com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade.

Esse tipo de contrato de trabalho dá ao empregador maior segurança jurídica e possibilita a redução de custos excedentes em momentos em que ocorrem quedas no faturamento, sendo este o momento em que é considerado como tempo de inatividade do empregado e nesse periodo o empregador deixa de ter obrigações trabalhistas com o profissional.

O presente estudo tem como objetivo mapear e identificar por meio de pesquisa quantitativa, o nível de conhecimento de empregadores sobre o modelo de Contrato de

Trabalho Intermítente e o grau de implementação de empregadores na região onde a pesquisa será aplicada.

Com isso, conhecer qual a percepção do empregador diante da possibilidade de contratar empregados com base nas regras trazidas com a efetivação do Contrato de Trabalho Intermítente.

Com a Lei Federal 13.467/2017, regulada pela Reforma Trabalhista oficialmente em 13 de julho de 2017 e vigente a partir do dia 11 de novembro de 2017, foram introduzidas algumas novidades, que irão modificar de forma significativa as relações trabalhistas no Brasil tanto para o empregador quanto para o empregado.

Dentre as modalidades de contrato de trabalho trazidas pela reforma trabalhista, temos o contrato de trabalho intermitente, sendo uma modalidade de contratação com várias particularidades, de forma que passam a ocorrer adequações nas contratações segundo as necessidades da empresa.

Com este estudo tem-se o objetivo de demonstrar para o empregador se realmente o contrato intermitente trás benefícios, a lei diz que se torna benéfica para o trabalhador, podendo este, trabalhar com vários empregadores, e, ao mesmo tempo ter seus direitos garantidos pela CLT. Do ponto de vista de Mariana Correia D'Amorim (2019):

O emprego de qualidade, isto é, com remuneração adequada à sobrevivência do trabalhador não pode dispensar certo grau de proteção legal. Deve garantir previsibilidade de rendimentos e dignidade ao trabalhador. A legislação deve, sem dúvida, acompanhar a evolução nas relações de emprego, seguindo a flexibilização no direito do trabalho. Entretanto, cabe ao legislador proteger os interesses do trabalhador, seguindo os princípios desse ramo do direito, com a criação de relações de emprego justas e equilibradas. A flexibilização das relações de trabalho deve ter efeito sobre ambas as partes da relação (D'AMORIM, 2018, p. 60)

## 2 | REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Contrato de trabalho: a evolução do contrato de trabalho no Brasil

É difícil pensar que a escravidão sendo vista como uma das primeiras formas de trabalho, ainda seja praticada nos dias atuais, dias estes em que o termo escravidão deveria ser visto que apenas nos livros de história, servindo somente para nos lembrar, que houve momentos da história da humanidade, que não devem ser repetidos.

Ao longo da história podemos perceber as transformações ocorridas no significado da palavra trabalho, onde em alguns momentos foram utilizados os termos servidão, escravidão e corporações de ofício (MORAES, GAIA, 2018).

No Brasil o primeiro processo de relação de trabalho entre duas pessoas acontece por meio da escravidão, nos períodos da colônia e império e após esse período com o processo de independência, apartir daí, percebeu-se a necessidade de regulamentar as

relações de trabalho no País (SILVA, 2019).

A história mostra que no Brasil não foi diferente, as primeiras relações de trabalho durante muito tempo foram por meio da escravidão, alguns homens dominavam e escravizavam os povos que aqui viviam.

Depois os que por meio da força foram trazidos, hoje chamada de trabalho, escravo contemporâneo, a condição de trabalho escravo não está associada ao acorrentamento, açoite ou vigilância, mas as condições de degradação a que são submetidos.

As primeiras grandes mudanças na legislação ocorrem em 1930, por meio do governo de Getúlio Vargas com a criação do Ministério do Trabalho, e neste mesmo governo outra grande mudança ocorreu no ano de 1943, por meio Decreto-Lei 5.452, trazendo a implementação da Consolidação das Leis do Trabalho (SILVA, 2019).

No ano de 1934, ocorre a primeira constituição que veio a tratar dos Direitos do Trabalho, passando a garantir a liberdade sindical, regulamentando direitos como a isonomia salarial, salário mínimo, jornada de oito horas de trabalho, proteção do trabalho das mulheres e menores, repouso semanal, férias anuais remuneradas.

Getúlio Vargas assina a criação da Justiça do Trabalho em 1941, dois anos antes da criação da CLT, a qual foi criada para regulamentação de relações individuais e coletivas no trabalho, ou seja, ela surge como uma necessidade constitucional.

Outro momento muito importante na história do trabalho no Brasil, acontece em meio a um processo chamado de Revolução Industrial, momento em que uma pessoa que presta seus serviços à outra, passa a ser reconhecido como empregado, recebendo então um salário pelo seu trabalho.

Porém tal mudança não representa melhorias em cuidados com a saúde do trabalhador, o que faz surgir neste momento à necessidade da criação de instituições que lutem pelos direitos dos trabalhadores, aparece neste momento as instituições sindicais. (MATIAS, 2019).

Percebemos a CLT começou a se destacar no governo de Getúlio Vargas. Um grande avanço para os trabalhadores, depois de lutas por direitos trabalhistas e melhores condições de trabalho.

Foram dois grandes momentos com a criação do Ministério do Trabalho e a Consolidação da Legislação Trabalhista, criações, que marcaram a história em meio a Revolução industrial onde o questionamento era, o direito e as condições que o trabalhador deveria ter na época.

## 2.2 Reforma trabalhista (lei nº 13.467/2017)

Esse modelo de contratação determina que a remuneração do trabalhador seja feita levando em consideração as horas que foram trabalhadas para o empregador. Nesse sentido, não há a necessidade de estipular uma jornada mínima (Segundo a lei nº 13.467/2017)

Com o intuito de trazer algumas mudanças e alterações significativas para a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, tornando-se um novo marco na história dos Direitos Trabalhistas.

Com a modernização trabalhista, trabalhadores de atividades inconstantes, que oscilam períodos de atividade com outros de inatividade, terão carteira assinada e todos os direitos garantidos.

Isso significa mais benefícios para garçom, manobrista, segurança, animador de festas, mestre de cerimônias e ajudante de mudança, que normalmente trabalhavam na informalidade, sem registro na carteira de trabalho.

A nova lei garante mais direitos e proteção para os brasileiros. Esse tipo de jornada também permite que o empregador contrate mais gente e possa atender melhor os seus clientes nos momentos de maior fluxo e demanda.

A criação da Reforma Trabalhista foi de forma positiva e necessária para que fossem reduzidas algumas burocracias existentes, de forma que contemplasse a realidade do mercado de trabalho com a garantia de segurança jurídica, ajustando a lei para que tenha novas formas de produção e trabalho.

Haja vista que em 1943, quando a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT foi elaborada, esta enfrentava um cenário de industrialização do país e o movimento migratório para as cidades.

Após 73 anos (1943/2017), sem modificação, cria-se então o cenário em que temos uma legislação rígida, com pouco espaço para negociação, alinhado com uma burocracia extrema que sobrecregava excessivamente o emprego formal, sem atender às novas formas de trabalho.

Este cenário gera um desajuste entre a legislação e a realidade produtiva o que cria um ambiente desfavorável para os negócios, perda de competitividade e insegurança jurídica (MOREIRA 2018).

Em 2017 houve a reforma trabalhista para ampliar e melhorar o vínculo empregado e empregador e amparar os trabalhadores informais como uma forma de inclusão aos direitos trabalhistas, visando sempre a evolução e a adequação a todos.

Considera-se então, que a Reforma Trabalhista, busca atender as novas leis no sentido de aperfeiçoamento e adaptação ao contrato de trabalho, que com os avanços da sociedade e diante da própria evolução do Estado Democrático de Direito.

Direito em que as relações de emprego se mantivessem sob a proteção de uma legislação totalmente defasada, com isso a reforma trabalhista traz um certo equilíbrio entre direitos e deveres.

### *2.2.1 As mudanças trazidas pela Lei N° 13.467/2017*

Rescisão por mútuo acordo entre as partes: Ocorre com o pagamento de multa

rescisória de 20% sobre o saldo do FGTS e o total dos demais direitos trabalhistas, com o recebimento de 15 dias referente ao aviso prévio, ficando disponível ao empregado o saque 80% do FGTS depositado, o trabalhador perde o direito ao seguro desemprego.

Alguns dos tipos de trabalho que podemos citar são:

**HOME OFFICE:** É o trabalho executado fora das dependências do empregador, e que não se constituam como trabalho externo. O uso de tecnologias de informação e comunicação. As atividades e condições de trabalho devem ser expressas em contrato, o empregador é responsável por todos os gastos realizados pelo trabalhador em sua casa, como equipamentos, energia, internet, serão formalizados com o empregador via contrato e controlados por meio de tarefas.

**TRABALHO A TEMPO PARCIAL:** Podem ocorrer contratações de até 30 horas semanais, totais sem possibilidade de horas extras, ou até 26 horas semanais, podendo adicionar até seis horas extras por semana. Com a nova regra deixam de integrar a remuneração os benefícios como auxílio-alimentação, e que por outro lado é vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagens abonos e prêmios, deixando assim de serem contabilizados na cobrança dos encargos trabalhistas e previdenciários.

Quanto a férias traz mais flexibilidade para o empregador no momento de conceder as férias ao trabalhador podendo dividir as férias ao longo do ano, podendo ser concedidas em até três períodos, no qual um deles não pode ser inferior a 14 dias corridos, e os demais não inferiores a cinco dias corridos.

**Tempo na empresa:** Não são consideradas como tempo de serviço efetivo as atividades como alimentação, descanso, troca de uniformes, higiene pessoal, etc.

**Jornada de trabalho:** A jornada diária poderá ser de 12 horas, com 36 horas de descanso. Onde deve ser respeitado às 44 horas semanais e 220 horas mensais, ou 48 horas considerando as horas extras.

**ACORDOS E CONVENÇÕES COLETIVAS:** Em alguns casos específicos passam a prevalecer sobre a lei. Ficam mantidos os direitos previstos na Constituição como, sendo eles, salário mínimo, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, 13º salário e licença maternidade.

**Gravidez:** Fica permitido o trabalho de mulheres grávidas em locais de trabalho considerados insalubres, em graus médio ou mínimo, porém a empresa passa a ser obrigada a apresentar atestado médico garantindo que não haverá riscos ao bebê e à mãe.

**Ações na Justiça:** O trabalhador (reclamante) terá a obrigação de comparecer a todas as audiências na Justiça do Trabalho e se este perder a ação, ficará obrigado a arcar com todas as custas do processo.

Haverá ainda para quem perder a causa um percentual a pagar entre 5% e 15% do valor da sentença (referente ao advogado da parte vencedora – honorários de sucumbência). Haverá também punições para quem agir com má-fé, com multa variando de 1% a 10% da causa.

Algumas alterações destacam-se mais, esta alteração teve um grande impacto devido ter dividido opiniões, fala-se da nova regulamentação sobre o trabalho Intermitente.

**TRABALHO INTERMITENTE:** caracterizado como não contínuo, que alterna períodos de prestação do serviço e de inatividade. O trabalhador deverá ser convocado com três dias de antecedência, podendo prestar serviço para outros empregadores no seu tempo de inatividade, ter todos os seus direitos assegurados inclusive com a assinatura da CPTS.

### **2.3 Trabalho intermitente**

Com base nas mudanças na Lei Nº 13.467/2017, o Contrato de Trabalho Intermitente é visto como melhoria para o empregador, pois permite que ocorra a contratação com alternâncias entre horário e períodos.

Ao empregado possibilita a flexibilização na aceitação da prestação dos seus serviços e a possibilidade da prestação para mais de um empregador, este tipo de contrato prevê que a prestação de serviço seja assinada a CPTS, embora esta modalidade tenha sido introduzindo recentemente na Reforma Trabalhista.

Segundo o Ministério do trabalho em sua portaria de nº 349, de 23 de maio de 2018, institui regras direcionadas à execução da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, onde diz que:

Art. 2º O contrato de trabalho intermitente será celebrado por escrito e registrado na Carteira de Trabalho e Previdência Social, ainda que previsto em acordo coletivo de trabalho ou convenção coletiva, e conterá:

I - identificação, assinatura e domicílio ou sede das partes;

II - valor da hora ou do dia de trabalho, que não poderá ser inferior ao valor horário ou diário do salário mínimo, nem inferior àquele devido aos demais empregados do estabelecimento que exerçam a mesma função, assegurada a remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; e

III - o local e o prazo para o pagamento da remuneração. (Ministério do trabalho, portaria de nº 349, 2018)

A modalidade de trabalho intermitente regulamentou a possibilidade de atuar para uma empresa sobre demanda, de acordo com a necessidade do empregador de forma que elas se tornaram mais flexíveis, tanto para o lado do empregador quanto para empregado.

Essa modalidade já era adotada antes mesmo da mudança na legislação, porém de modo informal, onde de fato não havia nem uma regulamentação para que esse modelo de contrato fosse aceito antes pela legislação trabalhista.

Segundo a consolidação das leis do trabalho:

Art. 443. O contrato individual de trabalho poderá ser acordado tácita ou expressamente, verbalmente ou por escrito, por prazo determinado ou indeterminado, ou para prestação de trabalho intermitente. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017).

.....

§ 3º Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017).

Portanto, tudo deve ser devidamente registrado na CPTS, para garantia do trabalhador para que seus direitos e benefícios sejam respeitados.

## 2.4 Prestação de serviço

De acordo com o artigo 452-A da CLT, o trabalhador contratado nessa modalidade pode então prestar serviços para diferentes tomadores de serviço e de qualquer natureza:

Art. 452-A. O contrato de trabalho intermitente deve ser celebrado por escrito e deve conter especificamente o valor da hora de trabalho, que não pode ser inferior ao valor horário do salário mínimo ou *àquele* devido aos demais empregados do estabelecimento que exerçam a mesma função em contrato intermitente ou não. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017).

Os instrumentos contratuais judiciais são utilizados em várias relações financeiras ou econômicas, para garantir a segurança de seus envolvidos, a partir do acordo de determinado objeto.

Sobre a convocação desta nova modalidade de contrato, entende-se que o empregador tende a fazer a convocação do empregado no mínimo três dias antes da execução do trabalho a ser cumprido, e este empregado poderá receber esta informação por qualquer meio de comunicação que seja eficaz, e após a convocação o mesmo tende a respondê-la com prazo mínimo de 24 horas para aceitar ou recusar a solicitação, haja vista que a falta de resposta caracterizará a recusa do chamamento proposto (D'AMORIM, 2018).

Para tornar afirmativa em coorelação a um contrato entre patrão e empregado na prestação de serviços, sem que haja riscos judiciais, é importante considerar de tudo que se tratar deve ser adotado de maneira correta, e há a necessidade que não haja falhas em sua elaboração.

Assim sendo o:

Art. 452-A [...]

§ 1º O empregador convocará, por qualquer meio de comunicação eficaz, para a prestação de serviços, informando qual será a jornada, com, pelo menos, três dias corridos de antecedência. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017).

§ 2º Recebida a convocação, o empregado terá o prazo de um dia *útil* para responder ao chamado, presumindo-se, no silêncio, a recusa. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017).

§ 3º A recusa da oferta não descaracteriza a subordinação para fins do

contrato de trabalho intermitente. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017).

Com isso segundo Garcia.

No trabalho intermitente a jornada de trabalho é normalmente móvel e mais flexível, permitindo que o empregado receba apenas pelo tempo de labor efetivamente prestado, deixando ao empregador a definição do período que será laborado em cada dia e *época*. Entretanto, trata-se de sistemática que pode gerar certa insegurança ao trabalhador, não permitindo saber se será convocado para prestar serviços, ou por quanto tempo, o que resulta no desconhecimento de qual será o valor do salário a ser recebido e no desconhecimento do verdadeiro nível remuneratório. (GARCIA, 2017, p. 133).

De acordo com o artigo 452 – A, § 4º, da CLT, no momento que a convocação é aceita e posteriormente e descomprido o aparecimento de ambas as partes, sem justo motivo a lei então prevê que haja o pagamento para a outra parte a multa de 50% da remuneração que seria paga, admitindo a remuneração igual ao prazo mínimo de trinta dias, com esta regra percebe-se então uma certa igualdade entre o empregador e empregado, igualdade esta que tanto foi debatida pelas lutas dos sindicatos. (REIS, MERIRELES, 2019).

Conforme:

§ 4º Aceita a oferta para o comparecimento ao trabalho, à parte que descumprir, sem justo motivo, pagará à outra parte, no prazo de trinta dias, multa de 50% (cinquenta por cento) da remuneração que seria devida, permitida a compensação em igual prazo. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017).

A contratação de caráter intermitente é mais utilizada por empresas que apresentam um quadro de funcionários mediano a demanda da época de maior contingência, porém, não podemos deixar de ressaltar também que pode ocorrer esse caso em situações emergenciais de substituição, ou apenas um maior número de determinadas tarefas acumuladas, demandando a necessidade de contratação.

Contudo, para o empregador temos vantagens notórias. Vejamos que o empregador paga para o empregado apenas as horas trabalhadas, assim também o empregado depende única e exclusivamente da convocação do empregador e com isso ficando a disposição do chamado.

Ainda assim o empregado não recebe salário no regime de prontidão ou sobreaviso, e provavelmente o mesmo não será onerado pela multa contratual de 40% referente à sua rescisão, conforme era previsto. (SILVA, 2019).

### 3 I METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia da pesquisa que será utilizada servirá para ajudar elaborar por quais caminhos a pesquisa em questão se utilizará para agregar valor ao tema proposto. Segundo PRODANOV e FREITAS (2013, p14):

[...] A metodologia, em nível aplicado, examina, descreve e avalia métodos e técnicas de pesquisa que possibilitam a coleta e o processamento de informações, visando ao encaminhamento e a resolução de problemas e/ou questões de investigação.

A metodologia é a aplicação de procedimentos e técnicas que devem ser observados para a construção do conhecimento, com o propósito de comprovar sua validade e utilidade nos diversos âmbitos da sociedade.

Essa pesquisa tem como finalidade perceber o nível de conhecimento do empresariado a cerca da modalidade de trabalho, chamada de contrato de trabalho intermitente, trazida pela Reforma Trabalhista e como funciona a sua conjuntura.

Será de caráter descritivo, usando artigos bibliográficos, para explorar e desenvolver o conhecimento no setor empregatício.

O nível de conhecimento do empregador é de extrema importância, pois nela podemos compreender o seu quadro de funcionários. Nesse caso, nossa pesquisa se baseia em explorar dados em questão ao conhecimento no contrato intermitente.

A técnica de pesquisa utilizada será a Bibliográfica, pois é através dela que será feita a coleta de informações, a partir de: leis, livros, sites, artigos, etc., para a estruturação e desenvolvimento do tema proposto.

A pesquisa bibliográfica é o ponto inicial para a organização da estrutura metodológica de um tema e desenvolver um trabalho, observando etapas fundamentalmente importantes para enriquecimento de um artigo.

No que se refere a abordagem da pesquisa, ela é quantitativa, onde foi feito uma pesquisa de campo por meio de questionário fechado com 20 perguntas para verificação do grau de conhecimento do empregador a cerca do que seria o trabalho intermitente. Assim sendo segundo Luis Mauro de Sá Martino (2018):

Uma característica da pesquisa quantitativa é sua precisão. Como ela é montada, em geral, a partir de questionários fechados, não há espaço para respostas abertas e longas, mas para assinalar alternativas ou falar algumas palavras. A pesquisa quantitativa procura reduzir as incertezas e ambiguidades, permitindo ver uma situação com recortes definidos. (MARTINO, 2018, n.p. on-line)

Referidas perguntas foram baseadas na legislação referente ao contrato de trabalho intermitente (Lei nº 13.467/2017).

Para a procedência dos dados foram utilizados dados primários e secundários para o enriquecimento deste artigo, sistematizando a seleção de autores tendo-os como objeto de pesquisa. De acordo com o livro Gestão de Dados Científicos de Fabiano Couto Corrêa da Silva:

[...] os dados primários incluem os produtos necessários para desenvolver o experimento ou a coleta de dados, a análise científica e, o mais importante, o tempo para concluir a recopilação de dados, determinar os resultados, as conclusões e em seguida redigir a publicação que irá publicar. Os secundários

costumam estardisponíveis em repositórios, base de dados estatísticos e publicações diversas. (SILVA, 2021, n.p, on-line)

A Partir dos dados coletados, tanto por meios da pesquisa primária como secundária, foi possível fazer uma análise de como o trabalho intermitente é visto pelos empresários e ao mesmo tempo como este é desenvolvido naquela área.

## 4 | RESULTADOS E DISCUSÕES

A partir desta pesquisa a captação dos principais conceitos relacionados ao contrato de trabalho, e relação de empregador e trabalhador, foi realizada uma análise crítica acerca do trabalho intermitente e/ou o grau de conhecimento do empregador sobre a modalidade empregatícia.

Com o intuito de exlaresser os benefícios ou desvantagens do contrato de trabalho intermitente, esta pesquisa foi crucial apartir do olhar dos empregadores, como aplicam e/ou não aplicam esta modalidade contratual, Pesquisa feita o resultado foi satisfatório, no entanto é preciso resaltar que esse contrato precisa ser aprefeioado.

O objetivo da presente pesquisa foi identificar o nível de conhecimento e a aplicabilidade do trabalho intermitente pelo empregador.

Foram visitados 20 estabelecimentos comerciais, nos dias 20 e 21 de agosto de 2021 e consequentemente foram entrevistados 35 (trinta e cinco) pessoas, sendo que 20 (vinte) foram proprietários/socios e 15 (quinze) empregados, onde atendeu as expectativas conforme o objetivo da pesquisa.

Abaixo segue as amostragens em percentuais com os dados coletados dos empresarios e empregados de diferentes perfis.

### 4.1 Faixa etária de idade dos entrevistados

Foram entrevistados empresarios e empregados por faixa etária de idade, 12 pessoas de 18 a 30 anos, 16 pessoas de 31 a 50 anos, e 7 pessoas acima de 51 anos, como podemos observar no gráfico 1 abaixo:

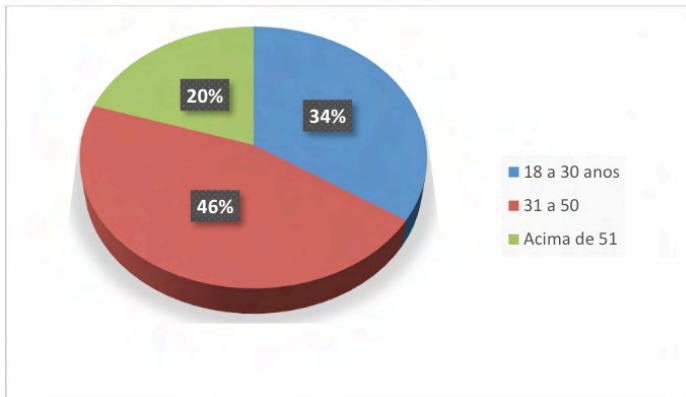


Gráfico1– Faixa Etária de Idade Dos Entrevistados

Fonte: elaborados pelos autores

Neste item demonstra se uma proporcionalidade maior nos entrevistados de perfil 31 à 50 anos (46%), seguidos pela faixa etária de 18 a 30 anos (34%) e por fim acima de 51 anos com (20%).

#### 4.2 Nível de escolaridade

No Gráfico 2, demonstra o nível de escolaridade dos empresarios e empregados entrevistados, 3 pessoa com nível Fundamental, 18 pessoas com ensino médio, 13 pessoas com ensino superior, e com pós-graduação foram entrevistadas 1 pessoa.

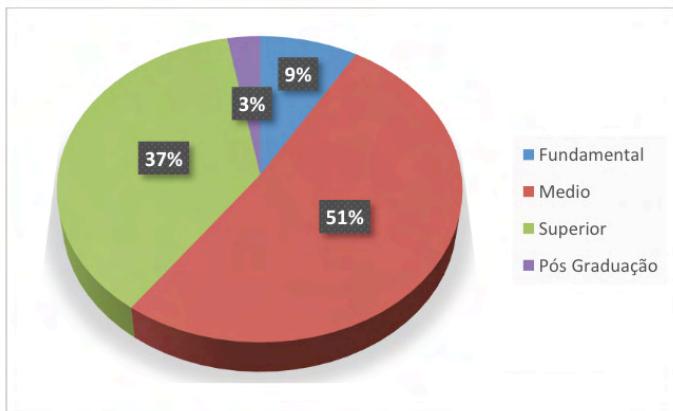


Gráfico 2 –Nível de Escolaridade

Fonte: elaborados pelos autores

A maioria dos entrevistados foi de ensino médio com (51%), ensino superior (37%), fundamental (9%) e Pós-Graduação (3%). Este item mostra que, de 35 pessoas

entrevistadas mais da metade possui ensino Médio.

### 4.3 Tempo de atuação da empresa

No Gráfico 3, apresenta-se o tempo de atuação das empresas, no qual 20 empresariados responderam neste item, sendo que dessas empresas atuantes, 8 empresas tem de 2 a 5 anos, 9 empresas de 5 a 10 anos e 3 empresas atuam à mais de 10 anos, conforme o grafico abaixo:

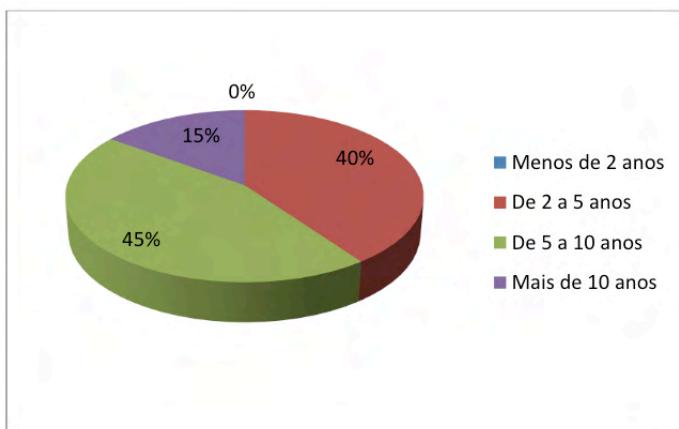


Gráfico 3 – Tempo de atuação da Empresa

Fonte: elaborados pelos autores

De acordo com a pesquisa as empresas no conjunto cidade nova, em especial neste perimetro da cidade nova II e cidade nova IV, (45 %) são atuantes de 5 a 10 anos, (40%) atuantes de 2 a 5 anos e (15%) a mais de 10 anos.

### 4.4 Ramo de atividade da empresa

No Gráfico 4, apresenta-se o ramo de atividade das empresas, no qual 20 empresarios foram entrevistados, e os 20 atuam no comércio, conformre o grafico deste item de pesquisa.

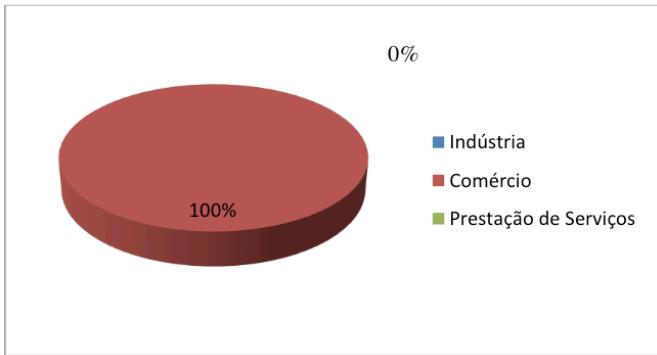


Gráfico 4 – Ramo de atuação da Empresa

Fonte: elaborados pelos autores

Conforme o gráfico acima o ramo de atividade, (100%) responderam que trabalham no setor de comércio.

#### 4.5 Funcionários

No Gráfico 5, apresenta-se a quantidade de funcionários que as Empresas entrevistadas possuem, a entrevista feita com 20 empresariados mostra que 1 entrevistado possui em seu quadro de trabalho menos de 5 funcionários, que 15 entrevistados tem de 6 a 10 funcionários e 4 entrevitados tem de 11 a 15 funcionários, conforme o grafico abaixo:

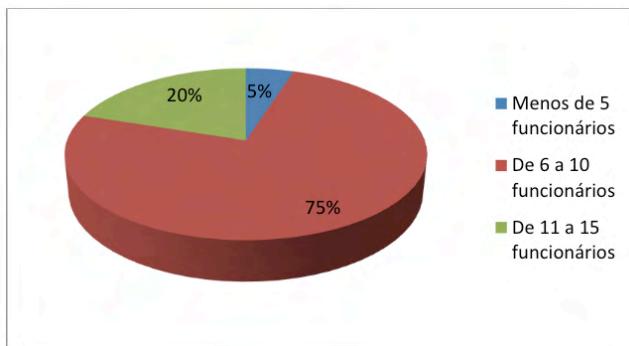


Gráfico 5 – Funcionários

Fonte: elaborados pelos autores

Conforme o gráfico acima de Funcionários, (75%) responderam que possuem em seu quadro de funcionários de 6 a 10, (20%) tem de 11 a 15 funcionários e (5%) tem menos de 5 funcionários, com isso demonstrou uma diversidade entre os entrevistados.

#### **4.6 Conhecimento do contrato intermitente**

No Gráfico 6, apresenta-se o conhecimento dos entrevistados quanto ao contrato de trabalho Itermítente, sendo entrevistados 35 pessoas, entre eles 20 empresariados e 15 empregados, com isto 15 pessoas responderam que tem conhecimento sobre o assunto e 05 pessoas responderam que ja ouviu, mas não sabe do que se trata e 15 nunca ouviu sobre o assunto e não sabe do que se trata.

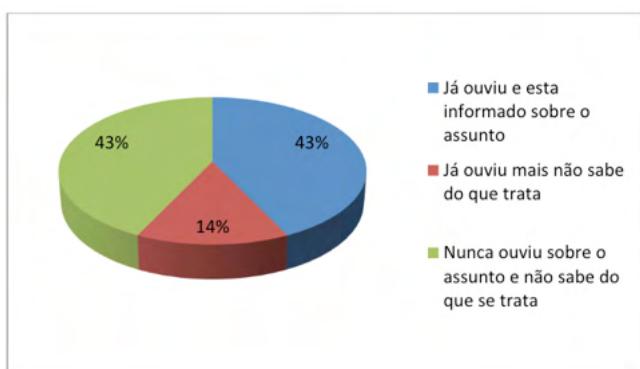


Gráfico 6 – Conhecimento do Trabalho Itermítente

Fonte: elaborados pelos autores

De acordo com a pesquisa, este item demonstra uma proporcionalidade de 43% que tem conhecimento do Trabalho Itermítente, 43% que ja ouviu, mas não sabe do que se trata o Trabalho Itermítente e 14 % que nunca ouviram sobre o assunto e não sabem do que se trata trazendo então um resultado parcial para a análise da pesquisa.

#### **4.7 O contrato de trabalho itermítente traz benefícios para a empresa?**

No gráfico 7, demonstra se a empresa tem algum benefício com este tipo de contrato, portanto entrevistamos 35 pessoas neste item, sendo 20 empresariados e 15 empregados, então tivemos como resultado, que 34 pessoas acham que o contrato de Trabalho Itermítente traz benefícios para a empresa e 1 pessoa diz que não.

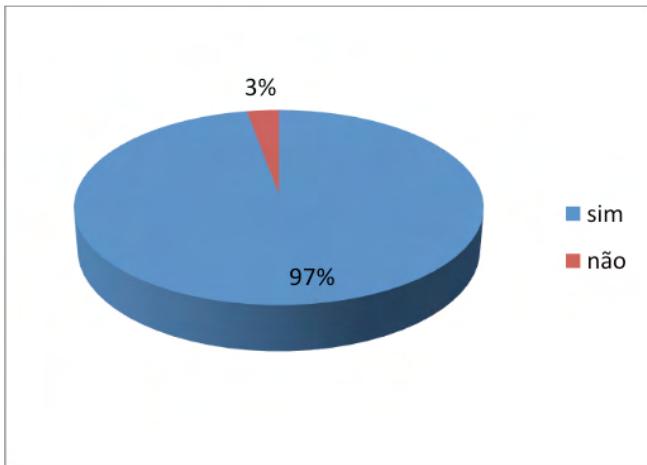


Gráfico 7 – O Contrato do Trabalho Intermitente traz benefícios para Empresa

Fonte: elaborados pelos autores

Conforme a pesquisa, 97% dos entrevistados argumentaram que consideram favoráveis para a empresa o contrato de trabalho intermitente, pois relatam que o custo desse trabalhador seria mais “barato”, e assegurados pela lei, é 3% acha que não é favorável este tipo de Contrato.

#### 4.8 Possui trabalhador com contrato intermitente?

Neste item entrevistamos 20 empresários no qual 4 empresários já tem em seu quadro de trabalho empregados contratados como contrato intermitente, e 16 que não tem empregados contratados nessa modalidade.

Analizando então que essa modalidade de contrato não está sendo muito utilizada por esses estabelecimentos do conjunto Cidade Nova em Ananindeua – PA, conforme mostra o gráfico abaixo:

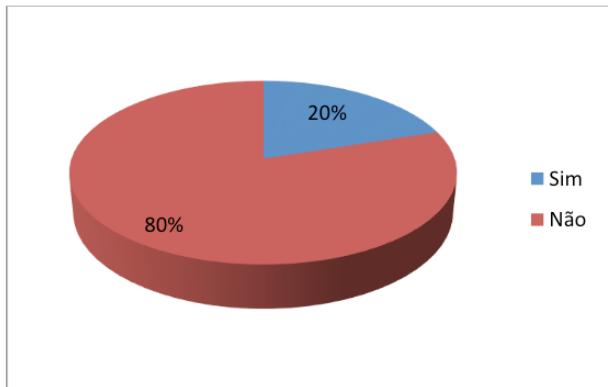


Gráfico 8 – Possui trabalhador com contrato Itermítente?

Fonte: elaborados pelos autores

Conforme a pesquisa, 80% dos entrevistados não tem em seu quadro de trabalho empregado com a modalidade de contrato itermítente, e apenas 20 % tem trabalhadores contratados nessa modalidade.

#### **4.9 Com a oportunidade você contrataria um trabalhador nesta modalidade?**

Neste item entrevistamos 20 empresarios no qual 17 empresarios disseram que SIM, eles contratariam trabalhadores nesta modalidade, 2 disseram que NÃO contratariam e 1 que TALVEZ, dependendo da necessidade ele contrataria. Embora os empresarios não tem a experiencia desse contrato e muitos não conheciam também, vemos no grafico abaixo a grande aceitação desta modalidade de Contrato.

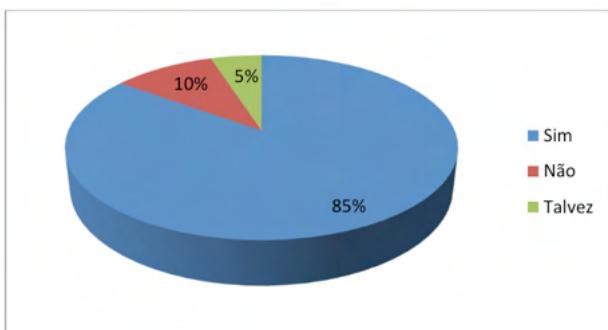


Gráfico 9 – Com a oportunidade você contrataria um trabalhador nesta modalidade?

Fonte: elaborados pelos autores

Conforme a pesquisa, 85% contratariam empregados nessa modalidade de Contrato, 10% não contratariam e 5% Talvez contratassem.

#### **4.10 Entrevistados que foram afetados**

No gráfico 10, mostra entrevista feita com empresarios sobre a Reforma Trabalhista, para saber dos entrevistados se foram ou não afetados pelas novas mudanças da Lei da Reforma Trabalhista, 2 pessoas responderam que foram afetados e 18 pessoas ainda não foram afetados pela Lei.

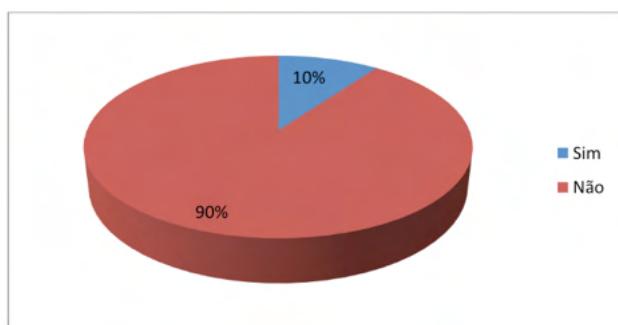


Gráfico 10 – Entrevistados que foram afetados com a Lei da Reforma Trabalhista

Fonte: elaborados pelos autores

Conforme demonstrado no gráfico, o resultado é de 10% de entrevistados afetados pela nova Lei da Reforma Trabalhista, e 90% dos entrevistados ainda não foram afetados pela nova reforma.

### **5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho teve como finalidade ajudar a compreender a respeito da modalidade de trabalho intermitente implementado pela lei 13.467/17, os benefícios e desvantagens deste contrato. A visão do empregador. Traçado a pesquisa obteve-se resultados satisfatórios, melhorias que possam deixar o trabalhador mais seguro, pois uma vez que o empregador não estipula no contrato o mínimo de horas que o trabalhador irá realizar durante o dia e por consequente ao mês, este acaba trabalhando sem renda fixa e não consegue se previsionar.

A lei ao que parece beneficia somente o empregador, pois facilitou bastante a ele este novo contrato de trabalho, uma vez que pode solicitar e pagar somente pelas horas realmente trabalhadas.

Com o intuito de verificar o grau de conhecimento sobre o trabalho intermitente e qual o pensamento e posicionamento do empregador, foi realizada uma pesquisa de campo no bairro da cidade nova em Ananindeua-pa com os empresários, todos do ramo do comércio e com estabilidade de mercado.

O resultado da pesquisa foi que os que utilizam deste tipo de contrato consideram

como sendo benéfico e por consequência tiveram sua renda aumentada.

Concluiu-se que o trabalho intermitente precisa se adequar a economia do país e à realidade dos trabalhadores para que não os deixem em situação precária. Diante disto é necessário que as leis direcionadas aos trabalhadores sejam olhadas com as suas particularidades existentes e assim desencadear um ambiente favorável para o crescimento econômico, estancar o desemprego e a informalidade.

## REFERÊNCIAS

D'AMORIM, Mariana Correia. **O CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE**, UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, Salvador, 2018.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, **Ministério do Trabalho/Gabinete do Ministro**, portaria nº 349, de 23 de maio de 2018, publicado em 24/05/2018 | Edição: 99 | Seção: 1 | Página: 92, regras voltadas à execução da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, disponível em <URL> [https://www.in.gov.br/materia/asset\\_publisher/Kujrw0TzC2Mb/content/id/15752792/do1-2018-05-24-portaria-n-349-de-23-de-maio-de-2018-15752788](https://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TzC2Mb/content/id/15752792/do1-2018-05-24-portaria-n-349-de-23-de-maio-de-2018-15752788), acesso em 06/11/2021.

DE MORAES, Camila Miranda; GAIA, Fausto Siqueira. **Reforma trabalhista e o conceito de sistema jurídico**. Revista Jurídica Cesumar-Mestrado, v. 18, n. 1, p. 35-64, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018. Disponível em: <URL> <https://doi.org/10.17765/2176-9184.2018v18n1p35-64>, acesso em 03/11/2021.

Even3 blog , **Metodologia Científica: guia simplificado para escrever a sua**, 2013-2021, disponível em: <URL> <https://blog.even3.com.br/metodologia-cientifica-como-fazer/>, acesso em 03/01/2021.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Manual de direito do trabalho**. 7<sup>a</sup> ed.rev.atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2015.

JUSTIÇA DO TRABALHO, TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, **O Conselho Nacional do Trabalho**, disponível em: <URL> [http://www.tst.jus.br/memoriaviva/-/asset\\_publisher/LGQDwoJD0LV2/content/ev-jt-80-05](http://www.tst.jus.br/memoriaviva/-/asset_publisher/LGQDwoJD0LV2/content/ev-jt-80-05), acesso em 03/11/2021.

MATIAS, Julyane Alexssandra de Oliveira Mierro. **IMPACTOS DO CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE INTRODUZIDO PELA LEI N 13.467/2017 NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**. Universidades do Centro do Paraná-UCP, Pitanga-Paraná, 2019.

MARTINO,Luis Mauro de Sá, **Método de pesquisa em Comunicação: projetos, ideias, práticas** – petropólis, RJ: vozes, 2018. Disponível em: <URL> [https://www.google.com.br/books/edition/M%C3%A9todos\\_de\\_pesquisa\\_em\\_comunica%C3%A7%C3%A3o/q1VxDwAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&dq=pesquisa%20quantitativa&pg=PT2&printsec=frontcover&bsq=pesquisa%20quantitativa](https://www.google.com.br/books/edition/M%C3%A9todos_de_pesquisa_em_comunica%C3%A7%C3%A3o/q1VxDwAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&dq=pesquisa%20quantitativa&pg=PT2&printsec=frontcover&bsq=pesquisa%20quantitativa) acesso em 03/11/2021.

MOREIRA, Adriano Jannuzzi. Site Migalhas, **NOVAS RELAÇÕES DE TRABALHO APÓS A REFORMA TRABALHISTA E A LEI DE TERCEIRIZAÇÃO**. 2018. Disponível em : <URL> <https://www.migalhas.com.br/depeso/292161/novas-relacoes-de-trabalho-apos-a-reforma-trabalhista-e-a-lei-de-terceirizacao>, acesso em 03/11/2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / Casa Civil / Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** TÍTULO IV, DO CONTRATO INDIVIDUAL DO TRABALHO CAPÍTULO I, DISPOSIÇÕES GERAIS <URL>: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del5452.htm#art443%C2%A73](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm#art443%C2%A73). Acesso em: 03/11/2021.

PRODANOV,Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar, **Metodologia do trabalho Científico**, Universidade FEEVALE- Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, 2<sup>a</sup> edição, 2013. <URL>: [https://www.google.com.br/books/edition/Metodologia\\_do\\_Trabalho\\_Cient%C3%ADfico\\_M%C3%A9todo/zuUDsAQAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&pg=PA14&printsec=frontcover](https://www.google.com.br/books/edition/Metodologia_do_Trabalho_Cient%C3%ADfico_M%C3%A9todo/zuUDsAQAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&pg=PA14&printsec=frontcover). Acesso em 3/11/2021.

REIS, Camila dos santos; MERIRELES, Edilton. **O TRABALHO INTERMITENTE E SEUS IMPACTOS NAS RELAÇÕES TRABALHISTA**, Universidade do Estado da Bahia – UNEB, 2019.

SALVAN, Talita Marcon Dela Vedova. **Reforma trabalhista: implicações da nova legislação no mercado de trabalho**. Gestão de Cooperativas de crédito-Unisul Virtual, 2019.

SILVA, Carlos Eduardo Gonçalves, **ANALISAR OS POSSÍVEIS REFLEXOS NA RELAÇÃO TRABALHISTA ADVINDOS DO CONTRATO INTERMITENTE A PARTIR DA REFORMA TRABALHISTA (lei nº 13.467/2017)**. CENTRO UNIVERSITÁRIO FAMETRO – UNIFAMETRO, Fortaleza, 2019.

SILVA, Fabiano Couto Corrêa da, **Gestão de Dados Científicos, 2021, INTERCIENCIA**, disponível em: <URL>: [https://www.google.com.br/books/edition/Gest%C3%A3o\\_de\\_Dados\\_Cient%C3%ADficos/f7g0EAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1](https://www.google.com.br/books/edition/Gest%C3%A3o_de_Dados_Cient%C3%ADficos/f7g0EAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1). acesso em 05/11/2021.

# CAPÍTULO 7

## PARTICIPAÇÃO JUVENIL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: PRÁTICAS E APRENDIZAGENS NO FÓRUM DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE DA BAIXADA MARANHENSE

Data de aceite: 04/07/2022

Desenvolvimento Territorial; Participação social.

### Ricardo Costa Gonçalves

Professor da Faculdade de Educação  
Memorial Adelaide Franco – FEMAF e  
pesquisador do Labex – Núcleo de Extensão e  
Desenvolvimento

### Itaan Pastor Santos

Professor do Programa de Pós-Graduação de  
Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial  
da UEMA / Gerente do LABEX - Núcleo de  
Extensão e Desenvolvimento

**RESUMO:** O presente trabalho tem como objetivo analisar as práticas e aprendizagem da juventude do território Campos e Lagos, que estão organizadas no Fórum de Políticas Públicas de Juventude da Baixada Maranhense. A Política de Desenvolvimento Territorial tem se destacado na possibilidade de articular as diversas dimensões do desenvolvimento – crescimento e dinamização econômica, preservação ambiental e cultural, inclusão e igualdade de oportunidades de gênero, raça e etnia, gerações e aperfeiçoamento da participação democrática. Esses fatores visam incluir os diversos segmentos sociais presentes nos territórios, principalmente aqueles que historicamente foram excluídos, como negros, mulheres, jovens e portadores de necessidades especiais. Nessa perspectiva o Fórum de Políticas Públicas cumpre o papel de tornar a juventude desse território participativa e atuante nas diversas dimensões do desenvolvimento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Juventude; Território;

**ABSTRACT:** The present work aims to analyze the practices and learning of the youth of Campos and Lagos / MA, which are organized in the Forum of Public Policies of Youth of the Baixada Maranhense. The Territorial Development Policy has stood out in the possibility of articulating the various dimensions of development – economic growth and dynamization, environmental and cultural preservation, inclusion and equal opportunities for gender, race and ethnicity, generations and improvement of democratic participation. These factors aim to include the various social segments present in the territories, especially those that have been historically excluded, such as blacks, women, young people and people with special needs. From this perspective, the Public Policy Forum fulfills the role of making the youth of this territory participatory and active in the various dimensions of development.

**KEYWORDS:** Youth; Territory; Territorial Development; Social participation.

## 1 | INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos as políticas públicas federais voltadas para a juventude tiveram grande pluralidade de temas: educação, trabalho, segurança, esporte, cultura, tecnologias da informação e comunicação (TICs), saúde, empreendedorismo, direitos humanos e participação social. A introdução de novos assuntos à agenda das políticas públicas

da juventude foi possível graças ao arranjo institucional que foi conformado no governo federal desde 2005. Tal arranjo era composto pela Secretaria Nacional de Juventude, pelo Comitê Interministerial da Política da Juventude, pelo Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), pelas Conferências Nacionais de Juventude, e pelo Estatuto da Juventude. Além dessas institucionalidades, o arcabouço da Política Nacional de Juventude (PNJ) contava com a atuação de extensa rede de ministérios e secretarias nacionais, mantendo, cada um deles, uma equipe de gestores públicos atuantes e responsáveis por articular e implementar os programas de juventude vinculados às suas pastas. Mas o arranjo da PNJ vai ainda mais longe: inclui um representativo número de redes, fóruns, movimentos sociais e grupos – culturais, religiosos, esportivos, estudantis, ambientalistas, de direitos humanos – que enriquecem, movimentam, ampliam a agenda e dão vida aos novos espaços institucionais (SANTOS e GONÇALVES, 2018).

Além disso, a PNJ tem como base os princípios de promoção da autonomia e emancipação dos jovens; a valorização e promoção da participação social e política, o reconhecimento do jovem como sujeito de direitos universais, geracionais e singulares; promoção do bem-estar, da experimentação e do desenvolvimento integral do jovem (CONJUVE, 2006).

O presente artigo é resultado do trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Extensão e Desenvolvimento (LABEX/UEMA) com a juventude do campo no território Campos e Lagos. Essa juventude tem debatido e demandado diversas políticas públicas, dentre elas, educação, geração de renda, lazer, saúde, etnia, gênero e diversidade sexual, dentre outras. Para o desenvolvimento do artigo apresentamos uma revisão de literatura sobre desenvolvimento territorial na segunda seção. Na terceira seção os diversos conceitos sobre juventude. Na quarta seção elencamos os processos de participação. Na quinta a participação juvenil no território Campos e Lagos. Na consideração final apontamos as conclusões sobre o processo participativo da juventude.

A metodologia utilizada para a construção deste artigo se assentou na utilização de métodos qualitativos através da seleção e análise de artigos científicos, nas narrativas dos jovens que atuam nos fóruns, na participação em encontros e eventos promovidos pelo fórum, além de entrevistas não estruturadas com vários jovens da direção do fórum territorial e dos fóruns municipais.

## **2 | DESENVOLVIMENTO RURAL: A ABORDAGEM TERRITORIAL**

As transformações que ocorreram desde o fim da década de 1980 no meio rural brasileiro trouxeram novos temas ao debate. O debate, hoje, não se encontra mais centrado apenas nas potencialidades do setor agropecuário, mas caminha no sentido de se compreender a variedade de processos geográficos, econômicos, políticos, sociais e ecológicos que tem diferenciado o espaço rural (SANTOS e GONÇALVES, 2018).

O enfoque territorial diante da multiplicidade de posições busca qualificar a discussão sobre o rural por meio da apreciação das dinâmicas sociais espaciais de um grupo. De acordo com Blume (2004), isso implica em lidar com novas perspectivas e novas técnicas de análise que proporcionem ampliar o entendimento do espaço rural, tanto no sentido de melhor precisar o que é, quanto no sentido de indicar onde se localiza, e qual o seu “lugar” no espaço nacional. Esta sugestão não é uma tarefa de fácil execução, pois, preencher as duas indagações, concomitantemente, implica em confiar em uma mesma posição, uma abordagem que seja ao mesmo tempo conceitual e prática.

A abordagem territorial, tanto do ponto de vista cognitivo como político, tem ganhado relevância nas últimas décadas, muito em função da crise relacionada aos programas de desenvolvimento centralizados que não trouxeram os resultados desejados. Mas, também, porque estudos e pesquisas<sup>1</sup> têm demonstrado evidências de um processo de redescoberta das territorialidades de determinas regiões (SHIAVINATO, 2013, P.60).

Bourdieu (1989) alvitra um olhar além das fronteiras políticas ou administrativas da região e questiona abordar ou denominar uma região apenas no sentido administrativo do termo. Questiona a fronteira (delimitação geográfica) como produto de ato jurídico de delimitação, que produz a diferença cultural do mesmo modo que é produto desta. Assim, o território é apresentado como construção social, pois “o que faz a região não é o espaço mais sim o tempo a história, ou seja, os produtos históricos das determinantes sociais” (BOURDIEU, 1989, p.115). O desenvolvimento territorial não pode, desta forma, ser implantado apenas por decreto. Deve ser uma construção dos atores sociais, mesmo que políticas públicas possam estimulá-los e mobilizá-los. Além de considerar o território como a expressão do espaço social construído, em que ocorre a produção e a interação humana, é igualmente importante visualizar o território como um campo de forças onde atuam e operam as relações de poder e dominação. O território pode ser concebido como espaço em que se confrontam diferentes poderes e estratégias (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2012). A concepção de campo de Pierre Bourdieu (1989) está relacionada a um espaço de disputa e de imposição da legitimação de diversos grupos. É nesse campo de forças que as regras do jogo são impostas e constantemente modificadas pela ação dos atores sociais (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2012, p. 84). Bourdieu (2000, p. 87) considera a estratégia como “produto do senso prático como sentido do jogo, de um jogo social particular, historicamente definido”.

Além de sua compreensão como construção social, o território também é uma importante referência empírica e normativa, bem como, delimitado pelo direcionamento das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Nessa perspectiva, Schneider (2004, p.110) aponta que a abordagem territorial assume a função de uma ferramenta para

1 Estudos sobre a industrialização difusa (terceira Itália) de Bagnasco (1977), Brusco (1996); “Rural development in the USA”, Galston & Baehler (1995), estudam as áreas rurais dos Estados Unidos, analisando as vantagens comparativas das áreas rurais e o “Dora Project: dynamics of rural areas”, Universidade de Aberdeen, sobre a diferenciação econômica das áreas rurais europeias.

se pensar o planejamento e a intervenção no tecido social. Dessa forma, o território passa a ser uma unidade de referência, um nível de operação e agregação adequado para operar o planejamento de ações governamentais e políticas públicas que promovam mudanças e transformações múltiplas no tecido social.

### 3 I JUVENTUDE: ELEMENTOS CONCEITUAIS

Para Santos e Gonçalves (2018), ao se propor demarcar o conceito de juventude é arriscar-se num ambiente de imprecisões conceituais, pois nas diversas áreas das ciências sociais a juventude é caracterizada como uma das fases do ciclo da vida humana, socialmente produzida. Já para área da geografia humana e populacional, por exemplo, jovem compreende um sujeito dentro de uma determinada faixa etária. E ainda, nesse caso, o conceito pode ser segmentado e incluir fatores como classe, gênero e etnia, dentre outros.

Bourdieu (1993) e Pais (1993) alargam o debate sobre o conceito de juventude para além da dimensão da faixa etária. Segundo Bourdieu (1993) reduzir a juventude a uma classificação etária é um mecanismo de poder. Pontua que juventude é apenas uma palavra, pois os modos de classificação, que opõem faixas etárias, por exemplo, entre jovens e velhos, significam uma divisão de poderes, que impõem limites e buscam produzir uma ordem hierárquica, entendida pelo autor como objetos de manipulação.

A definição de juventude, ao contrário de representar uma delimitação pela idade biológica, deve ser entendida a partir das construções sociais que envolvem tal dimensão. A definição pela faixa etária, segundo este autor, restringe a compreensão do jovem enquanto sujeito de direitos e, sobretudo, limita em relação aos fatores ou condicionantes histórico-sociais de construção da juventude, enquanto, categoria socialmente construída no contexto de particulares circunstâncias econômicas, sociais ou políticas, uma categoria sujeita a modificar-se ao longo do tempo (PAIS, 1993).

Portanto, a partir do entendimento de juventude como uma construção social, é possível inserir outros aspectos, inclusive da classificação etária, contribuindo assim para a interpretação de um fenômeno social mais complexo, que se restringe isoladamente em apenas um fator (BOURDIEU, 1993).

Diferentemente da perspectiva de Bourdieu (1993), Pais (1993) e Dayrell (2003), a Organização das Nações Unidas (ONU) adota o recorte etário. Desta forma, a categoria jovem está relacionada aos pertencentes a faixa etária dos 15 aos 24 anos. O IBGE identifica os jovens da seguinte maneira: dos 10 aos 14 anos, adolescente- jovem; dos 15 aos 19 anos, o jovem-jovem; e dos 20 aos 24, o jovem-adulto. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), embora não explice claramente a faixa etária do jovem, faz referência a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, destacando em seu Artigo 2º, criança entre a faixa etária de 0 a 12 anos; adolescente, dos 12 aos 18 anos. Para o Estatuto

da Juventude, jovens são os sujeitos com idade entre 15 a 29 anos. Assim, percebe-se que na maioria das vezes a idade é o critério para definição do fim da infância e início da adolescência e juventude.

Carneiro (1998) descreve essa invisibilidade do jovem rural como um fator de exclusão, já que a maior parte das políticas públicas historicamente têm negligenciado os jovens e, mais especificamente, os jovens rurais. De acordo com o Conjuve (2006) essa fragilidade está relacionada à ausência de prioridades em relação a grupos específicos ou minoritários, visto que, questões como o êxodo e a sucessão rural precisam ser enfrentadas no Brasil. Conforme Menezes, Stropasolas e Barcellos (2014, p. 202), nas últimas décadas, está ocorrendo uma inegável diminuição da porcentagem de jovens e de adultos que vivem nas áreas rurais, pois segundo dados do IBGE (2010), cerca de oito milhões de pessoas em uma faixa etária considerada jovem (15 a 29 anos) estão no rural, representando 27% de toda a população que vive nesse espaço.

Stropasolas (2014), ao mencionar dados divulgados por organismos nacionais e internacionais (PNAD/IBGE, ONU e Unicef), relacionados a precariedade e desigualdade social vivenciadas, pelas populações infantojuvenis no meio rural brasileiro, aponta que essas desigualdades se dão em decorrência de disparidades de desenvolvimento regional construídas historicamente em diferentes níveis entre as quais se destacam as hierarquias de poderes e diferenças de classe social, etnia, raça, gênero e geração, enfim, ao acesso diferenciado às oportunidades, aos direitos de cidadania, às políticas públicas e aos bens da modernidade.

O autor supracitado chama a atenção para a importância em considerar os novos perfis identitários que vêm sendo concebido nos diferentes contextos sociais em que interagem os diversos estratos sociais da juventude no processo de construção das políticas públicas. Pensar a categoria juventude, na sua maior diversidade possível, exige que se inclua também nas análises e nas políticas as redefinições nos perfis identitários e as temáticas de gênero, geração, raça, etnia, sexualidade etc., visando dar conta das várias dimensões que constituem a totalidade da vida social da juventude e que têm sido afirmadas de forma recorrente pelos próprios jovens nos eventos organizados, seja pelo Estado, seja pelos movimentos sociais, entre outros. (STROPASOLAS, 2014, p.195).

Atualmente no Brasil, a juventude rural passa a ser destacada como um agente de atuação política que se organiza para reivindicar direitos e políticas sociais no âmbito das diversas esferas do Estado brasileiro.

## 4 | JUVENTUDE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A Política Nacional de Juventude no Brasil impulsionou a criação de órgãos, fóruns e conselhos específicos em municípios, territórios e estados, e, em âmbito nacional. Além disso, conduziu o Congresso Nacional a aprovar um marco legal com a provação

do Estatuto da Juventude - Lei 12.852 de 5 de agosto de 2013, o qual dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Dentre os princípios estabelecidos na referida Lei, destacam-se a promoção da autonomia, a emancipação política e a valorização e promoção da participação social e política. São, portanto, elementos do domínio da gestão social, uma vez centrados na organização da sociedade civil para participação e controle de política pública.

De acordo com Boghossian (2009), os espaços juvenis de debate constituem mecanismo de política emancipatória, visto que

A participação dos jovens na elaboração e implementação de projetos, programas e políticas que os afetam tem figurado cada vez mais no discurso dos diversos setores sociais que estabelecem como foco de atenção a juventude, como as organizações internacionais, os governos, as universidades e as entidades da sociedade civil. Percebe-se, nesse contexto, a grande diversidade de propostas direcionadas a "estimular a participação juvenil" e a abertura de espaços para essa participação, desenhandose o desafio de problematizar seus objetivos e estratégias, seus avanços e principais entraves.

Já Milani (2018, p.554) afirma que

[...] a participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas.

A ideia de protagonismo juvenil, muito utilizada no Brasil, surge num contexto de renovação da concepção de participação e, principalmente, no contexto da educação formal, tornando-se o esteio das inovações postuladas na reforma curricular do ensino médio. Na década de 1990, esse termo começou a ser explicitado em documentos oficiais e sua apropriação foi ampliada para os mais variados espaços (BOGHOSSIAN e MINAYO, 2009).

Costa (2000) caracteriza o protagonismo juvenil como um processo pedagógico que se contrapõe às tendências de paternalismo, assistencialismo ou manipulação ainda observadas em grande parte das políticas destinadas aos jovens. Em sua concepção, o protagonismo pressupõe a criação de espaços e mecanismos de escuta e participação dos jovens em situações reais na escola, na comunidade e na vida social, tendo em vista tanto a transformação social como sua formação integral.

Ainda de acordo com o autor supracitado (2000, p. 20), o "[...]" termo protagonismo, em seu sentido atual, indica ator principal, ou seja, o agente de uma ação seja ele um

jovem ou um adulto, um ente da sociedade civil ou do Estado, uma pessoa, um grupo, uma instituição ou um movimento social”.

Destarte, os termos ator social e protagonismo têm se espalhado pelos discursos da participação, principalmente da juvenil, “fazendo emergir o termo protagonismo juvenil, que trata mais especificamente de um tipo de ação desenvolvida por jovens, devendo o objetivo, nesta discussão, ser entendido como delimitador de ações realizadas pelos jovens, não como limitador de ações” (BORGES, 2012, p. 28).

Segundo Calil (2008, p. 81), o protagonismo juvenil,

[...] é uma prática que possibilita a transformação do jovem e a transformação do mundo, numa relação dialética que favorece a formação de jovens mais conscientes de seu papel como agentes de mudança social, investidos na construção de uma sociedade mais democrática e igualitária.

O protagonismo se relaciona fortemente à ideia de fortalecimento da participação juvenil e é matéria que fundamenta o empoderamento – que vê os sujeitos como agentes de renovação da sociedade, numa perspectiva de superação das condições sociais desiguais geradas pelo capitalismo como sistema social (SANTOS e GONÇALVES, 2018).

Além disso, entende-se o protagonismo juvenil como

[...] uma forma de ação com os jovens, a partir do que eles sentem e percebem sua realidade. Não se trata de uma atuação para os jovens, muito menos de atuação sobre os jovens. Portanto, trata-se de uma postura pedagógica visceralmente contrária a qualquer tipo de paternalismo, assistencialismo ou manipulação (COSTA, 2000, p. 23).

O protagonismo juvenil é também apresentado como via de condução pedagógica para a ação cidadã (Costa, 2000) ou socialização para a cidadania (Ferreti e col., 2004) sendo considerado um novo modelo político pedagógico (Iulianelli, 2003). Para muitos jovens e educadores atuando no contexto da América Latina, no entanto, o objetivo central do protagonismo juvenil é o processo formador que se dá por meio da ação juvenil, visando à construção da cidadania e à participação solidária.

## 5 I A PARTICIPAÇÃO JUVENIL NO TERRITÓRIO CAMPOS E LAGOS

Em 2003, o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) adotou o conceito de território na gestão governamental de espaços rurais e reformulou sua estrutura administrativa com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Com o objetivo de efetivar as políticas de desenvolvimento rural, foram, então, criados os territórios da cidadania nos vários estados do país, com o Território Campos e Lagos integrando o conjunto dos oito territórios criados no Maranhão. Como forma de auxiliar o alcance dos resultados do programa e promover coesão social por meio de parcerias entre governo-sociedade civil, a política territorial constituiu o espaço do colegiado territorial, instituição que reúne organizações da sociedade civil e poder público no papel de elaborar e aprimorar

o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS e promover e integrar a gestão pública e conselhos territoriais na execução e no controle das políticas públicas

Conforme Gonçalves (2017), o Território Rural Campos e Lagos está localizado no estado do Maranhão, na mesorregião Norte Maranhense. Situa-se na região da Baixada Maranhense, estando composto por 12 municípios: Arari, Cajari, Matinha, Olinda Nova do Maranhão, Palmeirândia, Pedro do Rosário, Penalva, São Bento, São João Batista, São Vicente de Ferre, Viana e Vitoria do Mearim. Possui uma área de 8.808,20 km<sup>2</sup>, população total de 319.887 habitantes, dos quais 181.305 vivem na área rural, o que corresponde a 56,7% do total. Possui 24.359 agricultores familiares, 7.211 famílias assentadas e 85 comunidades quilombolas. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio é 0,60.

No território, a juventude representa cerca de 30% do total populacional, sendo que 44,5% dessa juventude reside na zona urbana, enquanto que 55,5% reside na zona rural. No território a maioria da juventude reside nas comunidades rurais dos municípios, como mostra o Quadro 1. O território é composto por municípios considerados pequenos, de acordo com o censo demográfico do IBGE de 2010, apenas os municípios de Viana (49.496) e São Bento (40.736) possuíam acima de 40 mil habitantes. Assim, é claro que essas cidades, sem exceção, fazem parte de um contexto eminentemente rural e, portanto, mesmo para os jovens que habitam as sedes municipais, a relação com a natureza e todos os processos intercomunitários oriundos de locais onde as funções de organização, gestão e representação fazem parte das relações históricas construídas pelas populações que habitavam esse território há muito tempo atrás.

Município	População Juvenil	População Urbana	População Rural
Arari	<b>8.491</b>	<b>5.089</b>	<b>3.402</b>
Cajari	<b>5.400</b>	<b>1.448</b>	<b>3.952</b>
Matinha	<b>6.449</b>	<b>2.818</b>	<b>3.631</b>
Olinda Nova	<b>4.101</b>	<b>1.907</b>	<b>2.194</b>
Palmeirândia	<b>5.681</b>	<b>1.011</b>	<b>4.670</b>
Penalva	<b>11.219</b>	<b>5.929</b>	<b>5.290</b>
Pedro do Rosário	<b>6.452</b>	<b>1.723</b>	<b>4.729</b>
São Bento	<b>12.597</b>	<b>7.118</b>	<b>5.479</b>
São João Batista	<b>5.715</b>	<b>1.470</b>	<b>4.245</b>
São Vicente Ferrer	<b>6.401</b>	<b>1.846</b>	<b>4.555</b>
Viana	<b>14.479</b>	<b>8.003</b>	<b>6.476</b>
Vitória do Mearim	<b>9.038</b>	<b>4.346</b>	<b>4.692</b>
<b>Total</b>	<b>96.023</b>	<b>42.708</b>	<b>53.315</b>

QUADRO 1: População total e população jovem, situação domiciliar da juventude no Território Rural Campos e Lagos

Esses jovens sofrem todos os problemas oriundos das zonas rurais que, nesse território, inclui, especialmente, a falta de alternativas para geração de renda, educação saúde, lazer, terra, etc. Como forma de encarar essa situação e ultrapassar as dificuldades os jovens se mobilizaram e se organizaram sob a forma de fóruns municipais. Grande parte desses grupos se organizaram em torno de atividades lúdicas e esportivas para crianças e jovens, outros lutam por políticas públicas que possam apoiar os jovens, quase sempre abandonados pelo poder público em todas as instâncias.

Os Fóruns Municipais são articulações de organizações juvenis dessas cidades, que realizam ações de mobilização e debate sobre políticas públicas para a juventude e o desenvolvimento das cidades. Os Fóruns de Juventude é a junção de várias organizações juvenis que discutem e debatem na busca de alternativas de melhoria de vida para os jovens e suas comunidades (SANTOS E GONÇALVES,2018).

De acordo com Santos e Gonçalves (2018), a criação desses fóruns não seguiu a uma regra ou receita única, já que a construção do processo partiu dos próprios jovens articulados em organizações juvenis nos municípios. Em parceria com o conjunto de organizações da sociedade civil os fóruns têm realizados ações nas áreas de educação, trabalho, comunicação, esporte e lazer, arte e cultura, atuando nas sedes e na zona rural desses municípios.

Na perspectiva de estabelecer uma mobilização e organização mais no âmbito territorial, os fóruns municipais se articularam e criaram, em maio de 2015, com o apoio do Núcleo de Extensão e Desenvolvimento (LABEX/UEMA), no município de São Bento, o Fórum de Políticas Públicas de Juventude da Baixada Maranhense (FPPJBM), cujo objetivo é articular e mobilizar a juventude dos territórios Campos e Lagos e Baixada Ocidental Maranhense na luta por políticas públicas para este segmento, além de fortalecer a política de desenvolvimento territorial nesses territórios. O fórum é constituído por organizações juvenis tanto formais quanto informais como indica o seu regimento interno.

Atualmente, o FPPBM é a principal referência institucional e organizativa dos jovens desse território. A partir da mobilização realizada pelo FPPBM, os jovens têm participado de conferências, seminários, reuniões, no território ou fora dele, como na capital maranhense e em outros estados. Na conferência territorial de juventude, o FPPBM teve participação destacada tanto no processo de mobilização como nas discussões e debates de construção de proposta de política pública territorial, estadual e nacional. A participação destacada do fórum na conferência, permitiu que o mesmo elegendesse 13 delegados de sua base para conferência estadual de juventude. Desses, 5 foram eleitos para a conferência de juventude nacional. Além da conferência de juventude, os jovens que se articulam no fórum tiveram participação destacada na conferencia territorial de ATER, onde foram eleitos 10 jovens para conferencia estadual, e desses, 4 foram eleitos para conferencia nacional.

Além disso, os jovens participam com assento no Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), do Território Campos e Lagos. O Codeter é o espaço consultivo e

deliberativo de gestão compartilhada entre organizações da sociedade civil e poder público que discute no território o desenvolvimento territorial sustentável e solidário. Também, participam da Câmara Temática de Juventude, de Agricultura Familiar e Inclusão Produtiva (SANTOS E GONÇALVES, 2018).

Também participam efetivamente das “escutas territoriais” que são plenárias realizadas pelo governo do estado no território para definição de prioridades de políticas públicas. Essas plenárias são realizadas pela Secretaria de Direito Humanos e Participação Popular (SEDHPOP) e Secretaria de Planejamento do Estado, e são canais de participação da população na elaboração do orçamento do governo estadual.

O Fórum tem realizado diversos seminários para debater e propor soluções aos problemas que afligem a juventude do território. Exemplo disso foi o seminário Juventude do Campo e Políticas Públicas, no município de Viana - MA. O seminário reuniu mais de 500 jovens entre a faixa etária de 15 e 29 anos. Teve como objetivo: ampliar e construir espaços de debate e avaliação das políticas públicas para juventude rural com os jovens da baixada maranhense; construir espaços de exposição, debates e sistematização das experiências desenvolvidas pelos jovens rurais, enfatizando as temáticas: juventude rural, sucessão rural, reforma agrária, superação da miséria no campo maranhense, direitos e dignidades, agroecologia, desenvolvimento rural sustentável e solidário; construir pós-seminário um processo de multiplicação e de espaços de reunião, debate e articulação de proposta para a construção de uma política pública territorial e estadual para a juventude rural. Além de realização de oficinas de políticas públicas: juventude rural e elaboração de projetos; juventude rural das comunidades e povos tradicionais: territorialidade e igualdade étnico/racial e religiosidade; juventude rural e gênero, sexualidade e diversidade sexual; juventude rural, saúde e drogas (Relatório final).

Outro aspecto importante que merece ser destacado no protagonismo dos jovens do território é a construção de parcerias. E uma parceria importante é com o Núcleo de Extensão e Desenvolvimento da Universidade Estadual do Maranhão (LABEX/UEMA). O Labex é um núcleo vinculado ao departamento de Ciências Agrárias. Desde 2014, o Labex tem atuado no território Campos e Lagos, em três frentes: apoiando as experiências produtivas dos jovens, no trabalho com as mulheres e na gestão social do território.

Atualmente, os laços de parceria entre o Labex e o FFPPBM tem fortalecido cada vez mais com a realização de capacitação nas áreas de pequenos animais e piscicultura para os jovens rurais das comunidades quilombolas existentes no território, realizando curso de formação sobre a realidade brasileira e maranhense para 50 jovens do município de São João Batista, e realizando o Curso de Extensão em Agroecologia para 240 jovens de 8 municípios (Viana, Penalva, Matinha, Vitoria do Mearim, Pedro do Rosário, São João Batista, São Vicente Ferrer e Olinda Nova). O Curso de Extensão em Agroecologia funciona na modalidade semipresencial com 14 disciplinas na grade curricular e carga horária com mais de 360h. O curso foi proposto pelo Fórum de Juventude de São João Batista (FJSB).

A proposta pedagógica foi construída com a participação dos jovens da direção do FJSB e FPPBM. A proposta do curso é formar jovens com competências para produzir de forma agroecológica, bem como formar agentes de desenvolvimento.

Assim, os fóruns de juventude no território têm buscado debater o que pensa a juventude sobre seu presente e futuro. Além de procurar inserir efetivamente a participação dos jovens nos processos de governança e desenvolvimento do território percebe-se que a juventude tem exercido seu protagonismo no território.

## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que quanto mais os jovens são estimulados a desenvolver atividades grupais, seminários, projetos de valorização cultural e de desenvolvimento local, mais serão protagonistas de transformação e mais aptos à participação em instâncias formais e informais.

A prática do protagonismo desses jovens através dos fóruns de juventude contribui de diferentes formas na formação dos jovens, indo desde o desenvolvimento pessoal até o social. Neste sentido a valorização do protagonismo juvenil e a participação dos jovens nos debates e no diálogo permanente entre as organizações juvenis e o poder local sobre políticas públicas para a juventude, nos mecanismo de governança, torna-se muito relevante contra a reprodução de estruturas ideológicas limitadoras da ação humana e reprodutoras do *status quo*.

Ademais, a participação juvenil, quanto as diferentes representatividades, causam um impacto positivo na construção da democracia brasileira, na medida em que ampliam as oportunidades, tornam os processos mais transparentes, possibilitam a fiscalização dos serviços públicos, promovem o enriquecimento coletivo, e tornam a cidadania mais efetiva.

A juventude do território Campos e Lagos através do protagonismo juvenil e dos processos participativos têm buscado dar respostas aos diversos problemas que afigem o conjunto da juventude.

## REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Sérgio Botton. A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil: atores e fluxos políticos nesse processo social. Tese (Doutorado em CPDA) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 2014. Disponível em: <<http://r1.ufrrj.br/cpda/wpcontent/uploads/2014/10/Tese-Sergio-Botton-Barcellos.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

Boghossian, C. & Minayo, M. (2009). Revisão sistemática sobre juventude e participação nos últimos 10 anos. *Saúde e Sociedade*, 18(3), 411-423.

BORGES, Graziela Scopel. A Formação do protagonismo do jovem rural a partir da pedagogia da alternância em casas familiares rurais. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional. Pato Branco (PR), 2012.

BOURDIEU, Pierre. A juventude é apenas uma palavra. In: BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1983. BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1989. BRASIL. Estatuto da Juventude. Projeto de Lei nº 4.529, de 2004.

CALIL STAMATO, Maria Izabel. Protagonismo Juvenil: uma práxis sócio-histórica de ressignificação da juventude. Tese (Doutorado em Psicologia Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. São Paulo: 2008, 212 p.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. Protagonismo Juvenil: adolescência, educação e participação. Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.

GONÇALVES, Ricardo Costa. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: Uma análise sobre a implantação da política de desenvolvimento territorial no território Campos e Lagos. Dissertação de Mestrado. Faculdade Latina de Ciências Sociais – FLACSO/ Fundação Perseu Abramo. Pós-graduação em Estado, Governo e Políticas Públicas. São Paulo, 2017.

GONÇALVES, Ricardo Costa; SANTOS, Itaan Pasto. O Protagonismo da Juventude no Território Campos e Lagos. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural SOBER NORDESTE. Dinâmicas de Desenvolvimento do Semiárido. 08 a 10 de novembro de 2018.

IMESC. Enciclopédia dos Municípios Maranhense: microrregião da Baixada Maranhense. São Luís, 2013.

SHIAVINATTO, Mônica. Desenvolvimento Territorial: Inovação ou Imposição? Um olhar sobre as abordagens territoriais do desenvolvimento rural na América Latina. Brasília, 2013. Tese (Doutorado). Universidade Brasília. Brasília, DF, 2013.

# CAPÍTULO 8

## LIQUIDACIÓN TÉCNICA FINANCIERA DE OBRAS EJECUTADAS POR LA MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ASILLO, PUNO - PERU

Data de aceite: 04/07/2022

Data de submissão: 10/05/2022

### **Enrique Gualberto Parillo Sosa**

Universidad Nacional de Juliaca  
Juliaca - Perú

<https://orcid.org/0000-0003-0198-987X>

### **José Oscar Huanca Frias**

Universidad Nacional de Juliaca  
Juliaca - Perú

<https://orcid.org/0000-0003-0638-2129>

### **Virginia Guadalupe Pacompia Flores**

Universidad Nacional del Altiplano  
Juliaca - Perú

<https://orcid.org/0000-0002-0303-4631>

### **Carmen Eliza Zela Pacori**

Universidad Nacional de Juliaca  
Juliaca - Perú

<https://orcid.org/0000-0002-2063-325>

### **Illich Xavier Talavera Salas**

Universidad Nacional de Juliaca  
Juliaca - Perú

<https://orcid.org/0000-0002-4258-9162>

### **Juan Manuel Tito Humpiri**

Universidad Nacional de Juliaca  
Juliaca – Perú

<https://orcid.org/0000-0002-9965-2484>

patrimonio de la entidad, y lo exige la contraloría general de la Republica, con el fin de la rendición de cuentas, es decir la conciliación entre lo físico y lo financiero. La investigación tiene como objetivo describir el proceso de la liquidación técnica financiera de las obras ejecutadas por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Distrital de Asillo, periodo 2015 – 2018. La metodología que se utilizó fue de tipo cuantitativo descriptivo de corte transversal, de diseño no experimental, en donde se estudió a 17 obras y se encuestó a 22 funcionarios y servidores de la municipalidad, el instrumento de aplicación para la recolección de información fue una encuesta y la guía de revisión documentaria, que estos fueron validados por 01 estadístico y 02 especialistas en el área. Los resultados a que se llegaron fueron de que solo 03 obras fueron liquidadas, 14 obras están con pendientes de liquidación; las principales causas del incumplimiento de la liquidación fueron la inoportuna asignación presupuestal, falta de directiva interna para liquidación de obras y la asignación del personal idóneo para el cargo de liquidaciones y finalmente el incumplimiento de liquidaciones afecta a la gestión municipal. En conclusión, se debe priorizar la gestión de liquidaciones de las obras ejecutadas por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Distrital de Asillo, para la mejora de la gestión municipal.

**PALABRAS CLAVE:** Presupuesto, personal, administración directa, liquidación técnica financiera, obras ejecutadas.

**RESUMEN:** Las entidades públicas ejecutan obras, y esto a su vez, para su entrega deben ser liquidadas, para su uso e incorporación en el

# TECHNICAL FINANCIAL LIQUIDATION OF WORKS EXECUTED BY THE MODALITY OF DIRECT ADMINISTRATION IN THE DISTRICT MUNICIPALITY OF ASILLO, PUNO- PERU

**ABSTRACT:** Public entities execute works, and this in turn, must be liquidated for delivery, for use and incorporation into the entity's assets, and is required by the Comptroller General of the Republic, in order to render accounts, that is, the conciliation between the physical and the financial. The objective of the research is to describe the process of the financial technical liquidation of the works executed by the direct administration modality in the District Municipality of Asillo, period 2015 - 2018. The methodology that was used was of a quantitative descriptive cross-sectional type, of non-experimental design, where 17 works were studied and 22 officials and servants of the municipality were surveyed, the application instrument for the collection of information was a survey and the documentary review guide, which were validated by 01 statistician and 02 specialists in the area. The results reached were that only 03 works were liquidated, 14 works are pending liquidation; The main causes of non-compliance with the liquidation were the untimely budget allocation, lack of internal directive for the liquidation of works and the assignment of suitable personnel for the position of liquidations and finally the non-compliance with liquidations affects municipal management. In conclusion, the management of liquidations of the works executed by the direct administration modality in the District Municipality of Asillo should be prioritized, for the improvement of municipal management.

**KEYWORDS:** Budget, personnel, direct administration, financial technical liquidation, executed works.

## INTRODUCCIÓN

La liquidación técnica financiera de obras ejecutadas por la modalidad de administración directa, por la Municipalidad Distrital de Asillo, durante el periodo del 2015 al 2018, se ha presentado uno de los problemas que dificulta a la gestión municipal, en la gestión de recursos presupuestarios. La investigación se justifica en el contexto actual de las obras que fueron ejecutadas por la modalidad de administración directa, que la mayor parte de las obras no se encuentran liquidadas como se puede apreciar en la sección de resultados. En tanto las la entidad en los periodos de 2015 hasta 2018 no contaba con la directiva interna de liquidaciones, solo fueron liquidados algunas obras con la norma de contraloría RC N° 195-88-CG, no se había implementado para la elaboración de las liquidaciones de obras; se afirma entonces que es una de las debilidades que imposibilitó el incumplimiento de las liquidaciones de las obras, así mismo la asignación de recursos también es uno de las barreras que dificulta el cumplimiento de las metas que están establecidas en los expedientes técnicos de obra. Es por lo tanto que esta investigación se siguió rigurosamente en su elaboración y procesamiento de datos de acuerdo a los objetivos propuestos.

## MATERIALES Y MÉTODOS

### DISEÑO DEL ESTUDIO

El diseño de la investigación, fue de Diseño no experimental, porque se “analizan y estudian los hechos y fenómenos de la realidad después de su ocurrencia” (CARRASCO, 2006, p. 71). Por lo tanto, los hechos que se estudiaron ya ocurrieron, es decir utilizamos un diseño transeccional descriptivo en donde “se emplean para analizar y conocer las características, rasgos, propiedades y cualidades de un hecho o fenómeno de la realidad en un momento determinado del tiempo” (CARRASCO, 2006, p. 72). Y se hará la recolección de datos directamente de los sujetos investigados o la realidad donde ocurren los hechos, así mismo también los diseños transeccionales descriptivos, consiste en ubicar diversas variables tal como HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ Y BAPTISTA (2014) indica que: “El procedimiento consiste en ubicar en una o diversas variables a un grupo de personas u otros seres vivos, objetos, situaciones, contextos, fenómenos, comunidades, etc., y proporcionar su descripción”. Es decir, en el estudio que nos planteamos, todas las informaciones se recogieron en un único momento, así como Cea D'ANCONA (1996) indica que los diseños seccionales o transversales “Se caracterizan por circunscribir la recogida de información a un único momento en el tiempo”. Es por lo tanto que el presente estudio se realizó con un diseño no experimental, específicamente transeccional descriptivo, en donde se describió los hechos ocurridos durante un periodo de tiempo.

### TIPO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación se desarrolló con un enfoque cuantitativo, de tipo descriptivo, de corte transversal, en donde su interés será, recoger la información, centrándose en como ocurre un fenómeno o en qué condiciones se da este, como plante HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ Y BAPTISTA (2014) destaca que:

Con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas

La investigación que realizamos no implica relacionar, sino describir como ocurren tales fenómenos, como aquellas obras que no están liquidadas, las implicancias que puede contraer, en dónde se busca también responder de cómo es esa parte de los hechos ocurridos como dice CABALLERO (2011) que el método descriptivo “es aquella orientación que se centra en responder a la pregunta acerca de cómo es una determinada parte de la realidad objeto de estudio”. De esta manera se estudió, de cómo suceden tales acontecimientos, ampliando y profundizando el conocimiento ya dado, tal como lo afirma CARRASCO (2006)

en referencia a la investigación básica “es la que no tiene propósitos aplicativos inmediatos, pues solo busca ampliar y profundizar el caudal de conocimientos científicos existentes acerca de la realidad”. Así mismo también la investigación descriptiva “se conoce, identifica y describe las características esenciales del fenómeno social en estudio, respondiendo las preguntas: ¿Cómo es?, ¿Cuáles son?, ¿Dónde están?, ¿Cuántos son?, etc.” (CARRASCO, 2006, p. 50). Por lo tanto, la investigación que nos planteamos a estudiar, se utilizó la metodología de tipo cuantitativo descriptivo.

## Población y muestra

La población de estudio fue conformada por las 17 obras ejecutadas por la modalidad de administración directa durante el periodo 2015-2018, en el distrito de Asillo. Así como también con los 22 funcionarios y servidores, que tengan que ver directa o indirectamente con la liquidación técnica financiera de obras ejecutadas por la modalidad de administración directa. Así mismo CHARAJA (2011) afirma que la población: “es el conjunto total de elementos que reúnen las mismas características y que es focalizado por el interés investigativo en un contexto concreto”. Por lo tanto, nuestras poblaciones de estudio reúnen las características similares para ser estudiado.

## Muestra

En el presente estudio de investigación que se realizó, no se consideró ninguna técnica de muestreo, en vista de que el tamaño de la población a estudiar es reducido. Por lo tanto, no se trabajó con ninguna muestra, así como CHARAJA (2011) indica que: “solo se justifica considerar una muestra de estudio cuando el tamaño de la población es grande, cuando el costo y tiempo para recoger los datos previstos en el proyecto es oneroso y demasiado prolongado”, por lo tanto, en la investigación realizada el tamaño de la población es reducido, por lo tanto, no se decidió tomar una muestra de estudio de la población.

## RECOLECCIÓN DE DATOS

Para el análisis de los datos, se recopilaron información mediante encuestas y la guía de revisión de documentos, estos instrumentos fueron validados por un estadístico y un especialista en el área, y que se tomaron criterios de claridad, pertinencia, relevancia y factibilidad para poder proceder a recoger datos y analizar. Y se aplicó una prueba piloto del 10%.

Se usó el paquete estadístico Statistical Package for the social sciences IBM SPSS v24.0., para realizar el análisis de la estadística descriptiva (distribución de frecuencia y medidas de tendencia central), de la misma forma también se utilizó Microsoft Excel 2013 para analizar y procesar los resultados, así como HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ Y BAPTISTA (2014) afirma que: “Una distribución de frecuencias es un conjunto de puntuaciones

respecto de una variable ordenadas en sus respectivas categorías”

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	22	100,0	100,0	100,0
No	0,0	0,0	0,0	100,0
Total	22	100,0	100,0	

Tabla 1. Incumplimiento de las liquidaciones que afecta al presupuesto institucional de apertura – PIA

Fuente: Elaboración propia en base al instrumento aplicado – encuesta.

En la Tabla 1 se puede apreciar el Incumplimiento de las liquidaciones de obras que afecta al presupuesto institucional de apertura – PIA, de la Municipalidad Distrital de Asillo, 2015 – 2018. Según la población de estudio el 100% consideran que el incumplimiento de liquidaciones de obras afecta al presupuesto institucional de apertura (PIA).

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	19	86,4	86,4	86,4
No	3	13,6	13,6	100,0
Total	22	100,0	100,0	

Tabla 2. Incumplimiento de la liquidación de obras que afecta a la ejecución presupuestal

Fuente: Elaboración propia en base al instrumento aplicado – encuesta.

En la Tabla 2 se puede apreciar el incumplimiento de la liquidación de obras que afecta a la ejecución presupuestal en la Municipalidad Distrital de Asillo, 2015 – 2018. Según la población de estudio el 86,4% consideran que el incumplimiento de la liquidación de obras afecta a la ejecución presupuestal; mientras que solo el 13,6% indican que no afecta a la ejecución presupuestal.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	21	95,5	95,5	95,5
No	1	4,5	4,5	100,0
Total	22	100,0	100,0	

Tabla 3. Incumplimiento de la liquidación de obras que genera costo adicional

Fuente: Elaboración propia en base al instrumento aplicado – encuesta.

En la Tabla 3. se puede apreciar el incumplimiento de la liquidación de obras que

genera costo adicional a la Municipalidad Distrital de Asillo, 2015 – 2018. Según la población de estudio el 95,5% consideran que el incumplimiento de la liquidación de obras genera costo adicional a la municipalidad, mientras que solo el 4,5% consideran que no genera un costo adicional a la entidad.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	21	95,5	95,5	95,5
No	1	4,5	4,5	100,0
Total	22	100,0	100,0	

Tabla 4. Adicionales que requieren las obras inconclusas

Fuente: Elaboración propia en base al instrumento aplicado – encuesta.

En la Tabla 4 se puede apreciar los Adicionales que requieren las obras inconclusas en la Municipalidad Distrital de Asillo, 2015 – 2018. Según la población de estudio el 95,5% consideran que las obras inconclusas si requieren adicionales para su ejecución hasta su conclusión, mientras que solo el 4,5% consideran que no requieren adicionales de presupuesto las obras inconclusas.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	22	100,0	100,0	100,0
No	0,0	0,0	0,0	100,0
Total	22	100,0	100,0	

Tabla 5. Obras inconclusas que generan costo adicional

Fuente: Elaboración propia en base al instrumento aplicado – encuesta.

En la Tabla 5 se puede apreciar las obras inconclusas que generan costo adicional a la Municipalidad Distrital de Asillo, 2015 – 2018. Según la población de estudio el 100,0% consideran que las obras inconclusas si generan costo adicional a la entidad.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	22	100,0	100,0	100,0
No	0,0	0,0	0,0	100,0
Total	22	100,0	100,0	

Tabla 6. Obras que no estén liquidadas y que tienen incidencia en las metas

Fuente: Elaboración propia en base al instrumento aplicado – encuesta.

En la Tabla 6 se puede apreciar las obras que no estén liquidadas y que tienen

incidencia en las metas de la Municipalidad Distrital de Asillo, 2015 – 2018. Según la población de estudio el 100,0% de los encuestados consideran que las obras que no estén liquidadas si tienen incidencia en las metas de la entidad, es decir la gestión municipal se verá afectado en lograr sus metas establecidas.

Año	PIA	variación %	PIM	variación %	ejecución devengado	variación %	Avance %	variación %
2015	4,243,315	0.00	8,741,221	0	7,150,108	0	81.80	0
2016	3,413,758	-19.55	5,491,713	-37.2	4,576,892	-36.0	83.30	1.8
2017	3,086,513	-9.59	5,284,442	-3.8	3,848,760	-15.9	72.80	-12.6
2018	3,318,067	7.50	5,064,233	-4.2	4,052,708	5.3	80.00	9.9
Promedio		-7.21		-15.07		-15.53		-0.30

Tabla 7. Ejecución presupuestaria en la gestión municipal 2015-2018

Fuente: Elaboración en base a revisión del portal del Ministerio de Economía y Finanzas.

En la tabla 7, se puede apreciar sobre la ejecución presupuestaria correspondiente a los ejercicios económicos 2015, 2016, 2017 y 2018. En donde se apreciar que en el año 2016 bajó la ejecución presupuestaria en un -36% con respecto al año anterior; en el año 2017 la ejecución presupuestaria disminuyó en un -15.9% en base al año anterior; y en el 2018 la ejecución presupuestaria se recuperó en un 5.3% respecto al año anterior. En suma, la ejecución presupuestaria en promedio durante los cuatro años fue negativo, en un -15.53%. Cabe decir que el incumpliendo de la liquidación técnica financiera de obras ejecutadas por la modalidad de administración directa afecta en relación a la gestión municipal, y como también a la gestión de inversiones ante el ministerio de economía y finanzas.

## DISCUSIÓN

La investigación que se realizo tuvo como objetivo general describir el proceso de la liquidación técnica financiera de las obras ejecutadas por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Distrital de Asillo, periodo 2015 – 2018. Los resultados obtenidos del objetivo Diagnosticar el estado de la liquidación técnica-financiera de las obras ejecutadas por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Distrital de Asillo, periodo 2015-2018, se evidencian en la tabla 1, tabla 2, tabla 3 y tabla 4.

Estos resultados confirman la posición de QUISPE (2015) tesis titulada: Evaluación de la ejecución de obras por la modalidad de administración directa y su incidencia en la liquidación financiera en la Municipalidad Distrital de Asillo, periodos 2013 – 2014. Investigación realizada bajo el enfoque cuantitativo-descriptivo. Deja la siguiente conclusión cuando señala desde la elaboración del expediente no es concordante con el presupuesto

asignado y la ejecución del presupuesto, así mismo la carencia documentaria, todo ello dificulta el proceso de liquidación de obras por administración directa lo cual repercute en la inoportuna activación de obras en la cuenta infraestructura pública; cabe acotar que la carencia documentaria, cumplimiento de normas y el personal asignado para la liquidación de obras es imprescindible para el cumplimiento de la liquidación de obras.

Por otro lado, tenemos a PEREYRA (2017) tesis titulada: Nivel de cumplimiento del proceso de liquidación de proyectos de inversión en el gobierno regional de lima, periodo 2015. Investigación realizada bajo el enfoque cuantitativo-descriptivo. Deja la siguiente conclusión que contradice a nuestros resultados de liquidación de obras indicando que un 52,5% de los trabajadores del gobierno Regional de Lima perciben que se encuentran en un moderado nivel, también un 38,8% la califica en un nivel óptimo, mientras que un solo 8,8% lo percibe en un nivel pésimo; es decir el autor indica que la liquidación se cumple en un 52,5% con carácter o nivel moderado. Los resultados obtenidos durante la ejecución, nos muestran que solo 3 obras por la modalidad de administración directa se encuentran liquidados y 14 obras no se encuentran liquidados, esto confirma la posición de QUISPE (2015) cuando indica que la carencia documentaria dificulta el cumplimiento de la liquidación de las obras por la modalidad de administración directa.

Con respecto al segundo objetivo específico que es identificar las causas que dificultan la liquidación técnica financiera de obras ejecutadas, por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Distrital de Asillo, periodo 2015-2018. Los resultados obtenidos en este objetivo específico propuesto se evidencian en la tabla 6, tabla 8, tabla 10, tabla 12, tabla 14, tabla 16, tabla 18, tabla 20, tabla 22, tabla 24 y tabla 26.

Estos resultados confirman la posición de CARHUAPOMA (2014) tesis titulada: Análisis de liquidación financiera de obras ejecutadas por la modalidad de administración directa de la municipalidad provincial de Huancavelica, Huancayo – Perú 2014. Investigación realizada bajo el enfoque cuantitativo descriptivo no experimental. Deja la siguiente conclusión: Se comprobó que la asignación presupuestal es una de las causas que dificulta la liquidación financiera de obras ejecutadas, por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Huancavelica; cabe aclarar que los resultados obtenidos coinciden sustancialmente con nuestros resultados. Así mismo también coincide PERALTA y VILCHEZ (2016) tesis titulada: Control interno en obras por administración directa en las municipalidades distrital de la Provincia de Jauja. Metodología de investigación utilizada fue cuantitativo descriptivo no experimental. Dejándonos la siguiente conclusión: Las Municipalidades distritales de la Provincia de Jauja no cuentan con directivas y procedimientos necesarios para implementar el sistema de control interno, además no existen directivas o lineamientos que establezcan el procedimiento de control en la ejecución de obras por administración directa; cabe indicar que este resultado es similar con nuestro resultado obtenido de la inexistencia de la directiva interna para la liquidación de obras por administración directa. Además de estos resultados que nos anteceden

tenemos a TAPIA (2017) tesis titulada: Evaluación de la liquidación de obras del proyecto de endeudamiento en el Gobierno Regional de Apurímac, 2013 – 2014. Metodología utilizada de tipo cuantitativo correlacional/causal no experimental. Deja la siguiente conclusión: No cuenta con un proceso óptimo de liquidación de obras; pues de acuerdo al estudio realizado muestra la carencia de normatividad específica actualizada para el proceso de liquidación de obras; además de ello no existe un control adecuado a la ejecución física y financiera de las obras administradas directamente por el gobierno regional de Apurímac; existen errores en las partidas contabilizadas en el SIAF, se presentan faltantes de documentación fuente entre otros; cabe remarcar que la ausencia de documentos así como informes, expedientes, valorizaciones, facturas y entre otros son muy importantes para la liquidación de obras por administración directa, y en nuestro caso se evidencio que este hecho es similar. Entonces con todos estos resultados que nos anteceden confirman que para la liquidación técnica financiera por la modalidad de administración directa se necesita la directiva interna para liquidación de obras, documentación fuente, asignación presupuestal a tiempo, cumplimiento de normatividad del sector, cumplimiento del cronograma en el expediente técnico.

En el último objetivo específico que es identificar las implicancias del incumplimiento de la liquidación técnica financiera de obras ejecutadas, por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Distrital de Asillo, periodo 2015-2018. Los resultados obtenidos en este objetivo específico se evidencian en la tabla 27, tabla 28, tabla 29, tabla 30, tabla 31, tabla 32 y tabla 33.

Los resultados confirman la posición de MELÉNDEZ (2013) tesis titulada: propuesta de plan de mejoramiento de la gestión en la ejecución de obras por administración directa del proyecto especial Alto Mayo. Metodología de investigación utilizada cuantitativo explicativa. Arribando a la conclusión que al haber ejecutado la obra por la modalidad de administración directa se ha demorado 01 año y 06 meses más que el plazo de ejecución contemplado en el expediente técnico; cabe indicar que el incumplimiento del cronograma de lo que establece el expediente técnico genera un costo adicional a la entidad.

Así mismo, también MARTÍNEZ (2018) tesis titulada: la supervisión de obras públicas. Llega a las siguientes conclusiones: La importancia de la ingeniería civil como medio de implementación de soluciones técnicas y sociales a corto, mediano y largo plazo reside en el compromiso de sus profesionistas sobre la actualización de sus conocimientos para cubrir los perfiles requeridos en las obras locales, regionales, nacionales e internacionales. Específicamente para que se lleven a cabo las correctas prácticas de construcción y supervisión de las obras publicas se requiere de la conjunción de los conocimientos legales, científicos, técnicos, empíricos, así como de los valores éticos del ingeniero civil; lo cual garantice que las obras se realicen dentro de los parámetros establecidos de seguridad, economía, sustentabilidad y servicio a la sociedad. Es decir que los resultados que hemos obtenido sobre la ejecución presupuestaria son efectos necesariamente del incumplimiento

de liquidación de las 14 obras, ya que esto retrasa la gestión de presupuesto público en la gestión municipal.

## CONCLUSIONES

El proceso de la liquidación técnica financiera de obras ejecutadas por la modalidad de administración directa tuvo implicancias en su cumplimiento, de las 17 obras solo 03 fueron liquidadas; no se liquidaron las restantes por incumplimiento del cronograma de ejecución y existencia de una carencia documentaria que imposibilita la liquidación de obras, lo cual justifica a las teorías de Salinas, Álvarez y Vera (2010) donde señala que para la liquidación de una obra se verifica con los documentos y comprobantes de pago que sustentan los desembolsos (O/C, O/S, planillas de remuneraciones, C/P, y valorizaciones).

Se halló 03 obras liquidadas, que estos a su vez 02 pertenecen al sector agropecuario y 01 al sector educación y 14 obras en estado pendientes de liquidación. Las obras que están en funcionamiento y sin liquidar contraviene a la R.C. N° 195-88-CG donde indica que, concluida la obra, la entidad deberá designar una comisión para que formule el acta de recepción de los trabajos, y se encargue de la liquidación técnica financiera. En efecto, el cronograma de ejecución de obra según el expediente técnico no se cumplió.

Se identificó que durante la gestión 2015 al 2018 la entidad no realizó el financiamiento en el PIA los presupuestos de las 17 obras, del mismo modo no se implementó la directiva interna de liquidación de obras y finalmente la entidad incumplió el cronograma de ejecución de las 17 obras.

El 100% de los servidores y/o funcionarios consideran que el incumplimiento de liquidación de obras afecta al presupuesto institucional de apertura (PIA), de la misma manera el 95.5% creen que el incumplimiento de liquidación genera un costo adicional a la entidad puesto que requieren un presupuesto adicional para su conclusión y finalmente el presupuesto institucional modificado durante el periodo 2015 al 2018 tuvo un promedio asignado de -15.07% y la ejecución presupuestaria fue en promedio de -15.53%. El incumplimiento de la liquidación de obras por administración directa ha tenido implicancias en la gestión municipal.

## REFERENCIAS

CÁCERES, Iván Roger. **Evaluación de la liquidación de obras del proyecto de endeudamiento en el gobierno regional de Apurímac, 2013- 2014.** 2015. 1-254 f. Universidad nacional del altiplano, 2015.

CARHUAPOMA, Alicia. **Analisis de liquidacion financiera de obras ejecutadas por la modalidad de administracion directa de la municipalidad provincial de huancavelica, Huancayo - perú 2014.** 2014. 93 f. UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO DEL PERU, 2014.

CONSTITUCIÓN. **Constitución Política del Perú de 1993.** . [S.l: s.n.], , 1993

DIRECTIVA N° 001-2019-EF/63.01. Directiva general del sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones capítulo i disposiciones generales Artículo 1. Objeto. p. 44, 2019.

GANOZA, ROGER MELÉNDEZ. “Propuesta de plan de mejoramiento de la gestión en la ejecución de obras por administración directa del proyecto especial alto mayo”. 2013. Universidad Nacional de Ingeniería, 2013.

GUTIÉRREZ, RONNY. “La ejecución de obras públicas y su relación con el cumplimiento de la normativa que rige su procedimiento en la Municipalidad de Lampa, Puno; 2012 - 2014”. 2017. Universidad José Carlos Mariátegui, 2017.

HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C., & BAPTISTA, P. Metodología de la investigación. Sexta edic ed. México: [s.n.], 2014.

LEY N°30225. Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Diario oficial, p. 2008–2010, 2019.

LEY N° 27972. Ley N° 27972 de 6 de mayo de 2003 Ley Orgánica de Municipalidades. . [S.I: s.n.], 2003

MAMANI, Mario Hancori. “Propuesta directriz para mejorar las deficiencias en proyectos y obras por administración directa – caso municipalidad provincial de Melgar - 2014”. 2016. Universidad Nacional del Altiplano, 2016.

MARTINEZ, Laura. La supervisión de obras públicas. 2018. 1-131 f. Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

MEZA, Jhony de Jesús. Evaluación financiera de proyectos (3a, ed.). [S.I: s.n.], 2013.

PARI, Blanca. Evaluación de la Ejecución de Obras por Administración Directa y su incidencia en Liquidación Financiera en la Municipalidad Provincial de el Collao - Ilave, Periodos 2015 - 2016. 2018. 163 f. 2018.

PERALTA, Norka e VILCHEZ, Gerald. Control Interno En Obras Por Administración Directa En Las Municipalidades Distritales De La Provincia De Jauja. 2016. 170 f. 2016.

PEREYRA, Pedro. Nivel de cumplimiento del proceso de liquidación de proyectos de inversión en el Gobierno Regional de Lima período 2015. 2017. 1-101 f. Universidad César Vallejo, 2017.

RC 195-88-CG. Ejecución de las Obras Públicas por Administración Directa. . [S.I: s.n.], 1988

RENAULT, Alberto. Guia para la formulación y gestión de planes de desarrollo rural sostenible: Un abordaje participativo con enfoque territorial. Asunción, Paraguay: [s.n.], 2010.

## **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**

Acumulação 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 29, 34, 57

Administração 13, 15, 20, 22, 92, 104

### **B**

Brasil 2, 6, 12, 13, 16, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 35, 39, 42, 50, 52, 53, 55, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 84, 85, 86, 92

### **C**

Campos e lagos 81, 82, 87, 88, 89, 90, 91, 92

Capital 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 35, 56, 57, 58, 59, 89

Capitalismo 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 58, 87

Choque heterodoxo 40, 43

Choque ortodoxo 40, 41

CLT 62, 63, 64, 65, 68, 69

Conflitos 1, 3, 32, 53

Constituição Federal 17, 26, 27, 28, 51, 52, 53, 60

Contratação 61, 64, 67, 69

Controvérsias 1, 3

Convivência 13, 24, 25, 26, 31, 32, 33

Coronavírus 12, 13, 18, 24, 25, 30, 31, 32

Covid-19 12, 13, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 33

Crise 3, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 30, 49, 56, 57, 58, 59, 83

### **D**

Desemprego 6, 13, 31, 44, 57, 66, 79

Desenvolvimento rural 82, 84, 87, 88, 90, 92

Desenvolvimento territorial 81, 82, 83, 87, 89, 90, 92

Destruição criativa 1, 4, 5, 9

Direitos trabalhistas 61, 62, 64, 65, 66

### **E**

Economia 1, 2, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 19, 39, 41, 42, 43, 45, 49, 50, 58, 79, 92, 104

Eleições 36, 37, 47, 48, 50

Empreendedorismo 1, 3, 5, 6, 82  
Emprego 4, 5, 6, 7, 10, 34, 44, 63, 65  
Empresariado 61, 70  
Empresários 4, 5, 57, 71, 78  
Envelhecimento 24, 25, 26, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 56  
Estado 3, 5, 14, 15, 17, 21, 22, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 38, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 65, 80, 85, 87, 88, 90, 92, 99, 102, 103

## G

Globalização 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11  
Governo 3, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 46, 50, 59, 60, 64, 82, 87, 90, 92

## I

Inflação 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 56  
Isolamento 13, 24, 25, 30, 32, 33

## J

Juventude 81, 82, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92

## L

Lei 13.467/2017 61, 62

## M

MDB 36, 37, 38, 45, 47, 48, 49

## N

Neoliberal 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59  
Neoliberalismo 10, 26, 51

## O

Obras 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103  
OMS 15, 24, 25, 26, 30, 31, 32, 33, 34

## P

Pandemia 6, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 33  
Participação social 58, 81, 82, 86  
Pessoas idosas 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33  
Plano cruzado 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49  
Política de saúde 12, 14, 17, 18, 20, 21, 30, 34, 51, 52, 55, 56, 58, 59

Política econômica 27, 36, 45, 50, 58

Políticas públicas 22, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 33, 35, 51, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 104

Políticas sociais 14, 27, 29, 35, 53, 55, 56, 58, 85

## R

Reforma monetária 40, 43

Reforma sanitária 51, 54, 55, 59

Reforma trabalhista 57, 61, 63, 64, 65, 67, 70, 78, 79, 80

## S

Sarney 36, 37, 38, 39, 42, 44, 45, 46, 49, 50

SARS-CoV-2 12, 13, 24, 31

Seguridade social 3, 6, 12, 14, 17, 25, 27, 29, 34, 52, 54

Sociedade 4, 6, 13, 14, 15, 16, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 41, 49, 52, 53, 56, 59, 65, 70, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 104

SUS 12, 13, 15, 17, 18, 20, 21, 25, 30, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 97, 99, 101

## T

Território 81, 82, 83, 84, 87, 88, 89, 90, 91, 92

Trabalhador 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 71, 76, 77, 78

Trabalho 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 21, 26, 27, 28, 31, 33, 35, 45, 52, 57, 58, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 89, 90

# CIÊNCIA POLÍTICA:

Produção decisória, governança  
e ecologias organizacionais

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

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

@atenaeditora 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 

# CIÊNCIA POLÍTICA:

Produção decisória, governança  
e ecologias organizacionais

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

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

@atenaeditora 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 