

**POLÍTICAS PÚBLICAS**  
*&*  
**DIREITOS SOCIAIS**



Copyright © 2020, César Albenes, Janice Andrade e Ueber Oliveira (org.).

Copyright © 2020, Editora Milfontes.

Rua Carijós, 720, Lj. 01, Ed. Delta Center, Jardim da Penha, Vitória, ES, 29.060-700.

**Compra direta e fale conosco:** <https://editoramilfontes.com.br>

**Distribuição nacional em:** [www.amazon.com.br](http://www.amazon.com.br)

[editor@editoramilfontes.com.br](mailto:editor@editoramilfontes.com.br)

Brasil

### **Editor Chefe**

Bruno César Nascimento

### **Conselho Editorial**

- Prof. Dr. Alexandre de Sá Avelar (UFU)
- Prof. Dr. Arnaldo Pinto Júnior (UNICAMP)
- Prof. Dr. Arthur Lima de Ávila (UFRGS)
- Prof. Dr. Cristiano P. Alencar Arrais (UFG)
- Prof. Dr. Diogo da Silva Roiz (UEMS)
- Prof. Dr. Eurico José Gomes Dias (Universidade do Porto)
- Prof. Dr. Fábio Franzini (UNIFESP)
- Prof. Dr. Hans Ulrich Gumbrecht (Stanford University)
- Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena Miranda Mollo (UFOP)
- Prof. Dr. Josemar Machado de Oliveira (UFES)
- Prof. Dr. Júlio Bentivoglio (UFES)
- Prof. Dr. Jurandir Malerba (UFRGS)
- Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>a</sup>. Karina Anhezini (UNESP - Franca)
- Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Beatriz Nader (UFES)
- Prof. Dr. Marcelo de Mello Rangel (UFOP)
- Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rebeca Gontijo (UFRRJ)
- Prof. Dr. Ricardo Marques de Mello (UNESPAR)
- Prof. Dr. Thiago Lima Nicodemo (UNICAMP)
- Prof. Dr. Valdeí Lopes de Araujo (UFOP)
- Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>a</sup> Verónica Tozzi (Universidad de Buenos Aires)

CÉSAR ALBENES  
JANICE ANDRADE  
UEBER OLIVEIRA  
(Organizadores)

# POLÍTICAS PÚBLICAS & DIREITOS SOCIAIS



**EDITORA MILFONTES**

Vitória, 2020

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma e/ou quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação digital) sem a permissão prévia da editora.

### **Revisão**

De responsabilidade exclusiva dos organizadores

### **Capa**

Imagem da capa:

Autor: *não citado, logo, tenho declarado que não existe intenção de violação de propriedade intelectual*

Semíramis Aguiar de Oliveira Louzada

### **Projeto Gráfico e Editoração**

Filipe Queiroz Salvador

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

P769 Políticas Públicas e Direitos Sociais/ César Albenes, Janice Andrade,  
Ueber Oliveira (organizadores).  
Vitória: Editora Milfontes, 2020.  
218 p.: 23 cm.

ISBN: 978-65-86207-57-6

1. Políticas Públicas 2. Direitos Sociais I. Albenes, César; II. Gusmão, Janice;  
III. Oliveira, Ueber. IV. Título.

CDD 361.1

*Instrui-vos porque teremos necessidade de toda vossa inteligência.  
Agitai-vos porque teremos necessidade de todo vosso entusiasmo.  
Organizai-vos porque teremos necessidade de toda vossa força.  
Antônio Gramsci, Jornal L'Ordine Nuovo, 1919.*



## SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO .....</b>	<b>9</b>
<i>Renato Almeida de Andrade</i>	
<b>A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O GOVERNO LOCAL .....</b>	<b>23</b>
<i>Adriana Aparecida Oliveira Bazani &amp; César Albenes de Mendonça Cruz</i>	
<b>POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À POBREZA NO BRASIL .....</b>	<b>43</b>
<i>Valter Martins</i>	
<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS .....</b>	<b>63</b>
<i>Janice Andrade Ferreira de Andrade &amp; Renato Almeida de Andrade</i>	
<b>DAS RAZÕES PARA QUE POLÍTICAS PÚBLICAS PRIORIZEM OS NEGROS .....</b>	<b>91</b>
<i>Cleinton Souza</i>	
<b>POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL NO ATUAL CONTEXTO ULTRACONSERVADOR .....</b>	<b>107</b>
<i>Eliza Bartolozzi Ferreira</i>	
<b>O BRASIL AGRÁRIO, TRABALHADORES DO CAMPO E TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS .....</b>	<b>125</b>
<i>Mailiz Garibotti Lusa</i>	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS: O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE .....</b>	<b>145</b>
<i>Valmin Ramos-Silva</i>	
<b>O LIMITE CONSTITUCIONAL QUANTO ÀS ALTERAÇÕES DE LEIS COMPLEMENTARES POR MEIO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS ..</b>	<b>159</b>
<i>Rubens Laranja Musiello &amp; Elda Coelho de Azevedo Bussinguer</i>	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: HABITAÇÃO.....</b>	<b>187</b>
<i>Luciana Nemer &amp; Gerônimo Leitão</i>	



## PREFÁCIO

Prefaciando o livro “Políticas Públicas e Direitos Sociais” é para mim uma honra incomensurável, visto que sou assistente social e mesmo antes de começar o curso superior de Serviço Social meu contato com as Políticas Públicas já estava bem marcado por ser um usuário delas. Desde cedo conheci uma verdade sobre as Políticas Públicas que grande parte das pessoas desconhece. Esta verdade está também contida na epígrafe deste livro: é preciso conhecer, é preciso ter entusiasmo e é preciso se organizar para que as Políticas Públicas possam de fato chegar aos mais necessitados e que realmente respondam às demandas dos usuários delas.

Esta minha atividade de prefaciador em nenhum momento me levou ser um “juiz” para esta obra, pois a qualidade dos capítulos aqui reunidos fala por si só e a validação de fato será feita pelo público a quem se destina. Minha diferença para o público final é a de que, pela primeira vez, terei o privilégio de fazer a leitura antes dos outros leitores e de poder expor a alegria que tive ao ler, aprender, encontrar e descobrir nestes textos. A seguir farei um passeio pelas observações que anotei, pelas impressões em meus sentidos, pelas sensações e emoções que acumulei durante o caminho que percorri nestas páginas às quais deverei voltar repetidas vezes para novas caminhadas.

Os textos desta produção estão profundamente vinculados a uma prática acadêmica, são resultado de pesquisas de doutorado ou são escritos por doutores, demonstrando um compromisso com o processo de construção coletiva do conhecimento. A diversidade de contribuições presentes nos textos não os afasta da crítica marxista sobre o papel do Estado<sup>1</sup>, das Políticas Públicas e isto é uma marca de uma evolução, de

---

1 As Políticas Sociais são um fenômeno associado à emergência da ordem burguesa, diga-se, ao Modo de Produção e reprodução social Capitalista. O Estado, fiel depositário da incumbência superestrutural da reprodução do próprio Sistema, é peça importante na resposta às demandas ocasionadas pelo reconhecimento da Questão Social (hipertrofiada no decurso da história da sociedade burguesa). Essas respostas já se alinharam em um sistema político-econômico liberal, em que o mercado e o individualismo imperavam no trato com a Questão Social, direcionando as políticas sociais a um patamar mínimo. Com as crises cíclicas inerentes ao próprio Sistema, o liberalismo entrou em crise e o Capitalismo reorganizou-se em volta do chamado “Pacto Keynesiano”, este que ampliou o poder do Estado nas economias capitalistas - para além de um capitalista total ideal - tornando-o um dos capitalistas totais reais (empresário e monopolista). Depois de mais uma crise do capital, este vem se reestruturando (neoliberalismo...) em sua base material (produção, globalização...) e também na sua superestrutura (voluntariado,

não se render a um dogmatismo, mas tentar dar um salto qualitativo, mantendo a essência do debate sobre a questão social no capitalismo.

A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do ‘trabalhador livre’, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais. Esse processo é denso de conformismos e rebeldias, forjados ante as desigualdades sociais, expressando a consciência e [a busca do] exercício da cidadania dos indivíduos sociais.

Historicamente a questão social tem a ver com a emergência da classe operária e seu ingresso no cenário político, por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo o seu reconhecimento como classe por parte do bloco no poder, e, em especial, do Estado e do empresariado industrial. Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos.<sup>2</sup>

Uma obra coletiva precisa ser lida levando-se em consideração toda a riqueza específica de cada capítulo, de cada contribuição, pois esta diversidade, sem perder a raiz (radicalidade: busca das raízes), se apresenta de forma a dar um corpo único, uma retotalização das partes do todo. Nem todas as partes da obra possuem a mesma profundidade teórica e radical, porém seu conjunto possui um rumo determinado na busca de uma sociedade melhor. É o conjunto da obra que me deixa mais feliz, nele pude constatar o compromisso das(os) autoras(es) com a formação/construção de uma sociedade sem exploradores e sem explorados, uma sociedade onde o respeito entre as pessoas será vivido no dia a dia.

A análise marxiana fundada no caráter explorador do regime do capital permite, muito especialmente, situar com radicalidade histórica a ‘questão social’, isto é, distingui-la das expressões sociais derivada da escassez nas sociedades que precederam a ordem burguesa. A

---

parcerias, terceiro setor, solidariedade, etc.), o que evidencia o porquê das mudanças ocorridas em relação a intervenção das políticas sociais estatais, a ampliação da ação das entidades não governamentais e do mercado de bens e serviços sociais. Cf. ANDRADE, Renato. **Serviço Social, gestão e terceiro setor: dilemas nas políticas sociais**. São Paulo: Saraiva, 2015.

2 Cf. IAMAMOTO, Marilda Vilela. Transformações Societárias, Alterações no Mundo do Trabalho e Serviço Social. **Revista Ser Social**, Brasília, n. 6, 2000.

exploração não é um traço distintivo do regime do capital (sabe-se, de fato, que formas sociais assentada na exploração precedem largamente a ordem burguesa); o que é distintivo desse regime é que a exploração se efetiva num marco de contradições e antagonismos que a tornam, pela primeira vez na história registrada, suprimível sem a supressão das condições nas quais se cria exponencialmente a riqueza social. Ou seja: supressão da exploração do trabalho pelo capital, constituída a ordem burguesa e altamente desenvolvidas a forças produtivas, não implica – bem ao contrário! Redução da produção de riquezas.<sup>3</sup>

Lendo os capítulos, buscando referências neles e além deles é possível perceber que para a ampliação da democracia neste país, tão marcado pelo arbítrio<sup>4</sup> e abuso de poder estatal, qualquer iniciativa do Estado que busque enfrentar verdadeiramente as expressões da questão social deveria incorporar a participação da sociedade civil organizada, ampliando seu empoderamento, em todos os níveis decisórios de governo, desde o planejamento até a fiscalização e o controle social sobre os mecanismos de elaboração, gestão e avaliação das Políticas Públicas.

No Brasil as expressões da questão social em muitos momentos foram tratadas como caso de polícia, a repressão era a forma de resposta, entendida pelas elites no poder, para àqueles que não se enquadravam à ordem social, política e econômica vigentes. Neste processo de retrocesso da cidadania, instaurado na maioria dos países industrializados com a ascensão da “Nova Direita”, nos anos 1970, e no Brasil com o início da Ditadura Militar em 1964, começaram a voltar à pauta política as ideologias conservadoras e moralistas, segundo as quais, estes desempregados deveriam ser presos ou confinados como se a pobreza fosse um “delito”, assim como esta fez no início da revolução industrial.<sup>5</sup>

Aos que não foram incorporados ao mercado de trabalho, temporária ou permanentemente, se fez toda uma legislação repressiva. Assim, os considerados vagabundos e mendigos eram açoitados ou, em caso de

---

3 Cf. NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, n. 3, jan./jun. 2001.

4 “Os primeiros tempos do Estado republicano mostram que é um Estado controlador e repressor, que carrega em seu aparato o modo de ser da velha ordem patriarcal [...] resultante da associação contínua e histórica entre patrimônio e poder”. Cf. GOMES, Maria do Rosário Corrêa de Salles. **Assistência Social**: eixos estruturantes da rede socioassistencial. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2002, p. 30.

5 Cf. POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

reincidência, se lhes marcava com ferro e os condenava à morte (coação direta e indireta ao trabalho). Foram proibidas as esmolas aos mendigos não identificados como tais.

Essas medidas administrativas concretas de controle e repressão da força de trabalho não pareciam contrariar os princípios do mercado porque eram vistas como combate ao vício, à preguiça e à imprevidência das classes pobres. O indivíduo era obrigado a ingressar no mercado, onde seria 'livre' para realizar contratos com salários fixados pelos patrões.<sup>6</sup>

Os capítulos deste livro nos fazem olhar para as conquistas e avanços da Constituição Federal de 1988 e assim podemos visualizar com mais clareza as determinações estruturais que pesam sobre o formato das políticas sociais e econômicas implementadas no país, bem como os modelos de Bem Estar<sup>7</sup> pelos quais os governantes brasileiros optaram, em dada conjuntura histórica, para enfrentar os desafios colocados pela evolução das tendências políticas em nível nacional e internacional. “O Estado é produto da divisão social do trabalho”, assim afirma Mandel ao iniciar o capítulo 15 de seu livro ‘*O capitalismo tardio*’.<sup>8</sup> Ele parte dessa premissa para colocar a localização específica e historicamente determinada do Estado (que necessariamente não precisaria ter todo esse aparato e todas as funções deste momento histórico). O Estado estaria incumbido da proteção e reprodução da estrutura social.

as funções desempenhadas pelo Estado não precisam ser necessariamente transferidas a um aparato separado da maior parte dos membros da sociedade, o que só veio a acontecer sob condições específicas e historicamente determinadas.<sup>9</sup>

Para a análise de nosso país, como fazem os autores deste livro, cabe a noção de uma “*contra revolução*”, ou seja, o processo de “*Reforma do Estado*” presente nos tempos atuais. Para estabelecer os parâmetros deste desenvolvimento histórico, a discussão dos textos trata da materialização/instauração das Políticas Públicas apresentadas como direitos na Constituição Federal de 1988 e da desconstrução delas neste

---

6 Cf. FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista**: As funções da Previdência e da Assistência Sociais. São Paulo: Cortez, 1980.

7 Ver PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Concepções e Propostas de Políticas Sociais em Curso**: Tendências, Perspectivas e Consequências. Brasília: NEPPOS; CEAM; UnB (Mímeo.), 1994.

8 MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985, p. 333. [*Coleção Os economistas*].

9 Cf. *Ibidem*.

período de contrarreforma dos direitos sociais no Brasil.<sup>10</sup> Observamos que, na década de 1990, os elementos conservadores, cuja influência e poder foram restringidos pela democratização da sociedade brasileira na década de 1980, voltaram a predominar, exigindo uma drástica ruptura do equilíbrio instável de compromissos, um arranjo em que as diversas frações burguesas e o proletariado urbano brasileiro estavam inseridos desde a década de 1930.

Conforme enunciado, estão destacados [...] alguns traços particulares e fortemente representativos do que está sendo caracterizado [...] como uma contrarreforma (sic) do Estado brasileiro. Esta concretiza-se em alguns aspectos: na perda de soberania – com aprofundamento da heteronomia e da vulnerabilidade externa; no reforço deliberado da incapacidade do Estado para impulsionar uma política econômica que tenha em perspectiva a retomada do emprego e do crescimento, em função da destruição dos seus mecanismos de intervenção neste sentido, o que implica uma profunda desestruturação produtiva no desemprego;<sup>11</sup> e, em especial, na parca vontade política e econômica de realizar uma ação efetiva sobre iniquidade social, no sentido de sua reversão, condição para uma sociabilidade democrática. Viuse que se trata de um processo que, na verdade, parecem desprezar mesmo os mecanismos mais elementares da democracia burguesa, a exemplo da independência e do equilíbrio entre os poderes republicanos.<sup>12</sup>

A partir da necessidade dos últimos governos de aprovar e levar ao consenso popular suas ações *reformistas* surgiu o princípio de “exterminar” o “atraso” da Administração Pública Burocrática para “modernizar” o país com o “novo” modelo gerencial que tornaria o Estado mais um gestor dos negócios do capital do que um ator político junto à questão social.<sup>13</sup> Com isso, sob a máscara de uma pseudo modernidade, ancorada na mudança no modelo de Estado (que não era progressista, mas sim francamente regressista), o projeto neoliberal no Brasil assinala uma reorganização do conservadorismo em nosso desenvolvimento histórico e uma involução na cidadania.

A partir de uma síntese dos debates dos capítulos deste livro podemos frisar que esta não foi a forma (reforma e/ou transformação)

10 Cf. BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

11 MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado**: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

12 *Ibidem*, p. 213.

13 Cf. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

que as massas organizadas quiseram dar ao Estado<sup>14</sup>; ela foi o resultado historicamente determinado de uma modernização conservadora<sup>15</sup>. Isto é, não houve a necessidade de uma revolução liberal-burguesa (o que Gramsci e Lênin chamariam de “*via clássica*”) para a mudança nos rumos políticos nacionais, pois o desenvolvimento do capitalismo e a industrialização ocorreram sem maiores rupturas sociais ou políticas e as novas linhas governamentais foram decididas sob a forma de pactos. Tais pactos ou compromissos de classes tiveram no Estado Brasileiro e em suas burocracias o centro de direção política, sendo essas instituições devidamente autônomas em relação aos processos societários da luta de classes. Portanto, essa revolução/restauração também pode ser caracterizada como estratégia estatal para definir “*pelo alto*”<sup>16</sup> os novos caminhos a serem trilhados pela sociedade brasileira.

A leitura deste livro contribui para compreendermos o que os neoliberais propõem. Eles querem que a distribuição da riqueza deva fluir no sentido de um “Robin Hood” às avessas, retirando dos pobres para dar aos ricos. Propõem a diminuição dos impostos sobre as grandes rendas/riquezas; a privatização de empresas estatais e das ações sociais em áreas antes de prioridade estatal como saúde, educação, saneamento, previdência, assistência social, etc. Assim, não apenas as formas de bem estar social e ocupacional implementadas ao longo de todo o século XX são gradualmente vulnerabilizadas, mas também as de bem-estar fiscal (*fiscal welfare*)<sup>17</sup>

---

14 Nem talvez a forma desejada pela burguesia liberal. Cf. VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e Sindicato no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978; FIORI, José Luis. **O Vôo da Coruja: uma visão não liberal da crise do Estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995.

15 Na verdade, o conceito de modernização conservadora é parte das formulações de Barrington Moore Jr., mas sua inspiração acha-se nos escritos de Gramsci sobre a “revolução passiva” na Itália, bem como nos diferentes escritos de Engels, Lênin e de Lukács sobre a “via prussiana”. Uma grande utilidade deste conceito de modernização conservadora, dentro da perspectiva da totalidade orgânica em que deve ser inserida, é a possibilidade que oferece de desvelar o aspecto eminentemente conservador de que veio se revestindo as transformações que se processaram na economia e na sociedade brasileira durante as últimas décadas.

16 COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 120.

17 “Tal esquema [de bem estar fiscal] gerou, com o passar do tempo, muitas insatisfações por parte dos *contribuintes mais abastados economicamente*, pois estes passaram a encarar tal distribuição de renda como uma impertinente intrusão do Estado nos sagrados direitos individuais de propriedade. Daí a ‘*revolta fiscal*’ que eclodiu nos anos 70 nos países com tradição de trabalho na área do bem-estar, como foi o caso da Inglaterra, e do crescente debate

que haviam começado a se consolidar e generalizar nos países industrializados.<sup>18</sup>

Na sua tentativa de gerar '*confiança*' nos investidores e reconstruir a taxa de lucro, o neoliberalismo promove com suas políticas uma acelerada redistribuição regressiva da riqueza. Como resultado direto do desemprego ou do subemprego, do arrocho salarial e de medidas fiscais regressivas, o neoliberalismo provoca então um processo maciço de empobrecimento e uma crescente polarização da sociedade entre ricos e pobres.<sup>19</sup>

Na área da assistência em saúde a privatização é sentida há muitas décadas. A estratégia dos governos neoliberais no Brasil foi sucatear o SUS (Sistema Único de Saúde) e abrir espaço para a ampliação das atividades dos Planos de Saúde Privados que vendem diretamente para a população seus serviços de atenção à saúde. Parte dos recursos públicos que iriam para os cofres da União também é utilizado no custeio destes Planos de Saúde Privados vide as renúncias fiscais que o Governo Federal abre mão de recolher quando os cidadãos compram os serviços Privados de Saúde e descontam os valores que pagaram individualmente e por seus dependentes junto a estes Planos do total de IR (Imposto de Renda) que deveriam pagar ao Leão (Receita Federal).

A seguridade social e seu orçamento são peças-chaves para a compreensão do ajuste fiscal e da captura do fundo público pelo Capital Portador de Juros (CPJ). Como parte da política de ajuste fiscal, em curso desde 1993, que prioriza a realização de superávits primários para o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública, o governo federal vem se apropriando das contribuições sociais destinadas à seguridade social.<sup>20</sup>

---

em torno da hoje controvertida questão da *crise fiscal do Estado*. Além disso, o chamado bem-estar fiscal foi, na prática, acometido de sérias distorções, pois, em muitas sociedades, os mais ricos encontraram meios de sonegar o imposto ou transferir a sua carga para os consumidores em geral (incluindo os mais pobres), *fazendo com que o caráter progressivo da tributação se tornasse regressivo*". Cf. PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Concepções e Propostas de Políticas Sociais em Curso...** *Op. cit.*, p. 6. *Grifo nosso*.

18 Cf. PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Concepções e Propostas de Políticas Sociais em Curso...** *Op. cit.*; *Idem*. O Serviço Social frente ao projeto neoliberal: em defesa das políticas públicas e da democracia. In: *Idem*. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos**: Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres. Brasília: Thesaurus, 1996.

19 LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: *Idem* (org.). **Estado e Política Social no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995, p. 166. *Grifo nosso*.

20 SALVADOR, Evilásio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426 *et seq.*, 2017.

Yazbek argumenta que a presença do setor privado em ações sociais vem de longa data. Em 2002 ela afirmava a ampliação da presença deste setor, juntamente com uma reorientação das práticas do Estado nessa área.

Sabemos que a presença do setor privado na provisão de bens e serviços sociais não é uma novidade na trajetória das políticas sociais brasileiras, mas, inegavelmente nos anos mais recentes, essa presença, além de se diversificar em relação às tradicionais práticas assistenciais, vem assumindo uma posição de crescente relevância no incipiente sistema de Proteção Social do país, confirmando o *deslocamento* de ações públicas estatais no âmbito da proteção social para a esfera privada.<sup>21</sup>

Os capítulos deste livro partem destas premissas elencadas neste prefácio e claro vão além delas, mas olhando esta fotografia da realidade/totalidade podemos ver melhor como a relação entre as Políticas Públicas e todas essas temáticas abordadas pelas/os autoras/es e como são possíveis de serem pensadas para além do que dizem os meios de comunicação e as redes sociais, pois estas áreas estão interligadas, construídas no âmbito da luta de classes<sup>22</sup>. Nos capítulos podemos perceber, assim como dito na epígrafe deste livro, que sem conhecer, sem entusiasmo e sem organização as Políticas Públicas e os Direitos Sociais não serão “ofertados” de graça, pela “boa vontade” das elites dominantes nacionais e mundiais. As Políticas Públicas são conquistas, e como toda conquista é preciso preservar e ampliar. Dependendo da correlação das forças em luta entre as classes sociais fundamentais, estas conquistas podem ser diminuídas ou retiradas, vide as contrarreformas contemporâneas realizadas pelo Estado no Brasil. Buscando aprofundar este debate, já iniciado, sobre as Políticas Públicas e os Direitos Sociais apresento em seguida uma breve resenha dos capítulos desta coletânea.

---

21 YAZBEK, Maria Carmelita. Terceiro Setor e a Despolitização da Questão Social Brasileira. In: JUNQUEIRA, Luciano Prates; PEREZ, Clotilde. **Voluntariado e a Gestão das Políticas Sociais**. São Paulo: Futura, 2002.

22 A Seguridade Social é, sobretudo, um “[...] campo de luta e de formação de consciências críticas em relação à desigualdade social no Brasil, de organização dos trabalhadores. Um terreno de embate que requer competência teórica, política e técnica. Que exige uma rigorosa análise crítica da correlação de forças entre classes e segmentos de classe, que interferem nas decisões em cada conjuntura. Que força a construção de proposições que se contraponham às reações das elites político-econômicas do país”. CFESS/CRESS *apud* BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete, BEHRING, Elaine Rossetti, SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamaso (org.). **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 153.

## *A Importância das Políticas Públicas*

Este Capítulo busca indicar alguns elementos relevantes na definição das Políticas Públicas, delimitando sua importância e abrangência em termos de esfera de poder político (níveis: municipal, estadual e federal) com ênfase no papel do governo local. Uma vez que é nas cidades que as dinâmicas e as relações sociais e econômicas se desenvolvem, os municípios desempenham um papel estratégico no processo de descentralização do poder público no Brasil. Ao governo local incumbe maior responsabilidade na implementação e execução de Políticas Públicas efetivas, o que representa, para os diversos atores envolvidos, um grande desafio para identificar as dificuldades e os limites existentes para a construção e implementação de propostas de desenvolvimento.

## *Políticas de Enfrentamento à Pobreza no Brasil*

O texto deste Capítulo tem como objetivo apresentar alguns dos aspectos do debate sobre as políticas de enfrentamento à pobreza no Brasil. Para tanto, ele busca apresentar o fundamento constitucional da erradicação da pobreza no país e os desafios impostos à sua materialização. O autor problematiza ainda, as principais vertentes teórico-metodológicas dos mecanismos de enfrentamento à pobreza, em especial as abordagens ligadas aos aspectos biológicos, às necessidades básicas, à privação de capacidades e a pobreza como fenômeno multidimensional. Por fim, discute o lugar de enfrentamento à pobreza na agenda pública, por meio das Políticas Públicas e ações que o Estado brasileiro vem desenvolvendo, ou deixando de desenvolver, desde a década de 1990.

## *Assistência Social e Serviços Socioassistenciais*

Neste Capítulo as análises gravitam em torno do debate sobre a materialização possível dos direitos socioassistenciais no Brasil e as estratégias de combate tanto aos infortúnios do presente, quanto às incertezas do futuro, pois historicamente as Políticas Públicas privilegiaram o crescimento econômico, a manutenção do poder de compra através do salário mínimo e dos benefícios previdenciários. O texto demonstra que estas Políticas Públicas voltadas somente para o crescimento da economia e da geração de riqueza como principais

medidas de combate à pobreza no país não resolveram a precariedade na qual vive a maioria dos brasileiros. No percurso do Capítulo fica patente uma questão importante: Para um devido enfrentamento à pobreza seria necessária uma melhor distribuição da renda nacional, para além das Políticas Públicas compensatórias do Estado?

### *Das Razões para que Políticas Públicas Priorizem os Negros*

O Capítulo discute sobre as Políticas Públicas de cunho igualitarista, como o são, por exemplo, as chamadas *ações afirmativas*. Ele parte da premissa de que o racismo brasileiro é de tipo estrutural, isto é, que no Brasil existem “*procedimentos institucionais que produzem desigualdade racial, ainda que nem sempre se possam perceber posturas racistas explícitas*”. O texto afirma que mais e mais se têm produzido acerca da presente temática no Brasil e esta produção mostra situações cotidianas de racismo, bem como diferenças de acesso à educação, saúde e condições dignas de sobrevivência demonstrando a necessidade de mais Políticas Públicas, ou seja, uma maior intervenção do Estado para a equalização de Direitos Sociais.

### *Política Educacional no Brasil no Atual Contexto Ultraconservador*

Este Capítulo objetiva “analisar a racionalidade ultraconservadora e antirrepublicana que perpassa a elaboração das políticas educacionais no Brasil no período que se estende após a Constituição Federal de 1988” até os dias atuais. A análise desenvolvida no Capítulo aponta para o retrocesso histórico da educação brasileira sob o signo da perda do direito à uma escola pública, laica, gratuita e com qualidade socialmente referenciada para todas e todos que dela necessitam. A análise das Políticas Públicas presente no texto contribui para a compreensão das sociedades contemporâneas e das formas de (des)regulação da educação, demonstrando um processo formativo voltado para a adaptação dos indivíduos em sacrifício da diferenciação, da autonomia e da universalidade.

### *O Brasil Agrário, Trabalhadores do Campo e Transformações Societárias*

O Capítulo trata sobre a Questão Agrária no Brasil enquanto particularidade da questão social, sobre o modo de vida e de trabalho camponês, bem como sobre as potencialidades de transformação

societária de que é prenehe o espaço rural. O texto possui três seções: a) um breve panorama conjuntural, a partir da crise do capital e do avanço do conservadorismo; b) alguns apontamentos centrais sobre a Questão Agrária a partir da formação sócio histórica brasileira e dos ciclos sócio espaciais de acumulação; c) particularidades do modo de vida e de trabalho no campo, reconhecendo frações da classe trabalhadora do campo em sua potencialidade revolucionária.

### *Políticas Públicas Setoriais: O Sistema Único de Saúde*

Este Capítulo se propõe a discutir sobre uma Política Pública Setorial muito importante, a saúde, mais particularmente sobre o Sistema Único de Saúde (SUS). O texto reforça que a saúde é um bem que envolve cuidado, sustentabilidade e cidadania, articulando cuidados individuais e coletivos ao desenvolvimento econômico e aos direitos humanos. Neste Capítulo é possível perceber que desde o início do processo de criação do SUS há uma grande pressão de grupos organizados que buscam influenciar políticos e poderes públicos, através de campanhas e lobismo para enfraquecer o próprio SUS, buscando desconstruir os princípios da universalidade, equidade e integralidade das Políticas Públicas de Saúde.

### *O Limite Constitucional quanto às Alterações de Leis Complementares por meio de Medidas Provisórias*

O texto deste Capítulo se propõe a investigar a constitucionalidade da Medida Provisória n. 931/2020 à luz do que prevê o artigo 62, §1., III, da Constituição Federal de 1988. Qual é a grande dúvida apresentada: E, em sendo verificada sua (in)constitucionalidade, seria possível manter seus efeitos de forma a salvaguardar o interesse social e a segurança jurídica para os atos praticados com base nesta Medida Provisória? A pesquisa se pautou no método dedutivo, com procedimento de análise bibliográfica, a fim de abordar o tema à luz da teoria da doutrina, com análise do referencial teórico e da jurisprudência sobre o controle de constitucionalidade e aplicação da técnica da modulação dos efeitos.

### *Políticas Públicas no Brasil: Habitação*

O Capítulo descreve e analisa as diferentes políticas habitacionais implementadas no Brasil, desde que a questão da

habitação social tornou-se objeto de atenção do Estado. Discutir sobre a carência de moradia e a necessidade de políticas públicas na área de habitação foi imperativo a partir do momento em que a terra se tornou uma mercadoria. No final do século XIX a moradia ainda era produzida como valor de uso, mas quando passou a ser produzida como valor de troca as desigualdades se tornaram mais visíveis. As vilas higiênicas e as vilas operárias surgiram como medidas de incentivo à construção de habitações populares. O texto mostra a importância que os IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensões), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Programa Minha Casa, Minha Vida tiveram para a habitação no Brasil.

Recomendo a leitura para todas e todos aquelas(es) interessadas(os) em compreender a estrutura social de nossa sociedade e que tenham o desejo de contribuir com a construção de um mundo melhor. Como sabemos este mundo melhor só será possível com a participação em massa de todas as pessoas que acreditam nesta mudança, pois aquelas pessoas que aproveitam todos(as) os(as) benefícios/riquezas deste mundo desigual, criado à imagem e semelhança da burguesia, não possuem nenhum interesse em mudar esta realidade que as beneficia. Para a maioria destas pessoas que colhem privadamente o fruto do trabalho coletivo, estas “outras” pessoas (trabalhadores vendedores de sua força de trabalho) que criam a riqueza mundial precisam receber o mínimo para sobreviver, devem receber os “mínimos sociais” para serem “cidadãos mínimos” ao invés de “cidadãos plenos”. Na visão da maioria destes que se apropriam privadamente da riqueza produzida coletivamente, se as Políticas Públicas são para os pobres, são precárias, não precisam ter qualidade ou continuidade, podem ser qualquer política, em qualquer momento. Nos termos de Netto, “*para pobre, uma política social pobre*”.<sup>23</sup>

*Renato Almeida de Andrade*  
*Serra, Espírito Santo, verão de 2020.*

---

<sup>23</sup> NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O Desmonte da Nação**: balanço do governo FHC. 3ª ed. Vozes: Petrópolis, 1999, p. 87

## Referências:

- ANDRADE, Renato. **Serviço Social, gestão e terceiro setor:** dilemas nas políticas sociais. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. *In:* BOSCHETTI, Ivanete, BEHRING, Elaine Rossetti, SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamaso (org.). **Política Social no capitalismo:** tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil.** Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista:** as funções da Previdência e da Assistência Sociais. São Paulo: Cortez, 1980.
- FIORI, José Luis. **O Vôo da Coruja:** uma visão não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995.
- GOMES, Maria do Rosário Corrêa de Salles. **Assistência Social:** eixos estruturantes da rede socioassistencial. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2002, p. 30.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. Transformações Societárias, Alterações no Mundo do Trabalho e Serviço Social. **Revista Ser Social**, Brasília, n. 6, 2000.
- LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. *In:* LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e Política Social no Neoliberalismo**, São Paulo, 1995.
- MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio.** 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. [*Coleção Os economistas*].
- MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado:** como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, n. 3, jan./jun. 2001.
- NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. *In:* LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O Desmonte da Nação:** balanço do governo FHC. 3ª ed. Vozes: Petrópolis, 1999.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Concepções e Propostas de Políticas Sociais em Curso: Tendências, Perspectivas e Conseqüências**. Brasília: NEPPoS; CEAM; UnB (Mímeo.), 1994.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. O Serviço Social frente ao projeto neoliberal: em defesa das políticas públicas e da democracia. *In*: PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres**. Brasília: Thesaurus, 1996.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

SALVADOR, Evilásio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 130, São Paulo, 2017.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e Sindicato no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

YAZBEK, Maria Carmelita. Terceiro Setor e a Despolitização da Questão Social Brasileira. *In*: JUNQUEIRA, Luciano Prates; PEREZ, Clotilde. **Voluntariado e a Gestão das Políticas Sociais**. São Paulo: Futura, 2002.

# A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O GOVERNO LOCAL

*Adriana Aparecida Oliveira Bazani<sup>1</sup>*

*César Albenes de Mendonça Cruz<sup>2</sup>*

## Introdução

Este texto busca indicar alguns elementos relevantes na definição das políticas públicas, delimitando sua importância e abrangência em termos de esfera de poder político (nível federal, estadual, municipal) com ênfase para o papel do governo local, entendendo também os tipos de políticas públicas existentes e o processo que vai de sua formulação à avaliação dos resultados.

Uma vez que é nas cidades que as dinâmicas e as relações sociais e econômicas se desenvolvem, os municípios desempenham um papel estratégico no processo de descentralização do poder público no Brasil. Ao governo local incumbe maior responsabilidade na implementação e execução de políticas públicas efetivas, o que representa, para os diversos atores envolvidos, um grande desafio para identificar as dificuldades e os limites existentes para a construção e implementação de propostas de desenvolvimento.

## A definição de Política Pública

Existem muitas definições do que vem a ser uma política pública. Na literatura sobre o tema não há consenso sendo que, na maioria das vezes, o conceito aparece fortemente relacionado ao papel do Estado e de modo geral está quase sempre presente nos debates políticos dos governos.

---

1 Advogada, Especialista em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça pela Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil e Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da EMESCAM (Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/ES). Email: dribazani@gmail.com.

2 Graduado em Filosofia e Mestre em Educação pela UFES, Doutor em Serviço Social pela UERJ e Pós-Doutor em Política Social pela UFES. Professor do Curso de Graduação em Serviço Social e do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da EMESCAM (Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/ES). Email: cesar.cruz@emescam.br.

De acordo com Secchi, a definição de política pública apresenta três “nós” conceituais.<sup>3</sup> O primeiro ocorre entre a abordagem estatista ou estadocêntrica (*state-centered policy-making*) que considera as políticas públicas, um monopólio de atores estatais, e a abordagem multicêntrica ou policêntrica, que considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas.

Já conforme a abordagem estatista a exclusividade estatal na formulação e na execução das políticas públicas seria derivada da superioridade objetiva do Estado em fazer leis e fazer com que a sociedade cumpra tais leis. Nessa linha de entendimento também é considerado imprescindível que o Estado tenha superioridade hierárquica com o objetivo de corrigir os desvirtuamentos que o mercado e a sociedade não são capazes de corrigir sozinhos.

Por outro lado, a abordagem multicêntrica concebe a existência de múltiplos centros de tomada de decisões, sendo que, em geral as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, mas contando com iniciativas e decisões de diversas origens.

Deste modo, diferentemente do modelo estatista, que até pode admitir a influência de atores não estatais na elaboração e na implementação de políticas públicas, mas sem o privilégio de decidir e liderar o processo, no modelo multicêntrico mencionado por Secchi, o Estado e a sociedade se articulam para a solução de problemas públicos, sem qualquer preponderância entre os atores envolvidos.<sup>4</sup>

Mas, na prática, o que se verifica é que, quer seja pela capacidade de organização ou pela capacidade econômica para implementar políticas públicas, o Estado moderno realmente se destaca em relação a outros atores e por isso, na maioria das vezes, estas são preponderantemente “políticas governamentais”.

De acordo com Secchi:

A centralidade atual do Estado no estabelecimento de políticas públicas é consequência de alguns fatores: 1) a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais do nascimento do Estado moderno; 2) o

---

3 Cf. SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage, 2017.

4 Cf. *Ibidem*.

Estado detém o monopólio do uso da força legítima e isso lhe dá uma superioridade objetiva com relação a outros atores; 3) o Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente.<sup>5</sup>

Souza também explica que:

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada.<sup>6</sup>

Por tal razão as políticas governamentais, emanadas pelos diversos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, representam o subgrupo mais importante das políticas públicas, recebendo maior atenção na literatura especializada.

Esta concepção de política pública que é entendida como programa de ação do Estado é também resultado do modelo de Estado Social, ou seja, são definidas como programas de ação governamental com a finalidade de coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos importantes para a sociedade.<sup>7</sup>

Neste sentido, pode-se considerar que as políticas públicas têm sua principal razão de ser em decorrência dos direitos sociais, uma vez que o que justifica a criação de tais políticas é a própria existência desses direitos, ou seja, aqueles dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. Sendo assim, a função clássica das políticas públicas seria implementar direitos sociais.

O segundo nó conceitual citado por Secchi refere-se ao entendimento de alguns teóricos que consideram política pública tanto aquilo que os governos escolhem fazer como aquilo que escolhem não

---

5 Cf. SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas...** *Op. cit.*

6 Cf. SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006.

7 Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

fazer.<sup>8</sup> A partir desse entendimento a omissão e a negligência também podem ser consideradas uma política pública. O autor entende, no entanto, que tal interpretação não parece razoável, na medida em que, se assim fosse, absolutamente toda ação ou toda inação poderiam ser consideradas como política pública.

E, por fim, o terceiro nó conceitual para as políticas públicas descrito por Secchi, relaciona-se com a ideia de que são elas estruturantes, ou seja, oriundas de um planejamento geral e abrangente, onde os programas, planos e projetos delas decorrentes são apenas seus elementos operativos e não podem ser consideradas políticas públicas individualmente.<sup>9</sup>

Frise-se que a partir da federalização a estruturação de políticas nacionais são vinculadas a ações coordenadas pelo governo federal. Neste modelo, são estabelecidas exigências de contrapartida entre os entes, a oferta de incentivos e a distribuição de competências e responsabilidade entre os entes dentro da federação.<sup>10</sup>

Foi a Constituição Federal de 1988 que consolidou o papel dos municípios na federação, os quais passaram a ser considerados componentes do desenho federativo, de modo a constituir, desde então com autonomia, a ordem institucional e federativa do país através de: eleições diretas de prefeitos e vereadores (autonomia política municipal); poder do município em se auto-organiza por meio da sua Lei Orgânica Municipal (autonomia organizacional); e a possibilidade de regulação e execução dos serviços públicos municipais.<sup>11</sup> Com isso, a formulação de políticas públicas passou a fazer parte da realidade local dos municípios.

E é dentro desta estrutura federativa brasileira que a oferta de políticas públicas é viabilizada através dos chamados órgãos gestores. Para Meirelles, a administração pública é todo o aparelhamento do

---

8 Cf. SECCHI, Leonardo. *Análise de Políticas Públicas... Op. cit.*

9 *Ibidem.*

10 Cf. LOTTA, G.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, jan./jun. 2014.

11 Cf. BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1988; Cf. LOUSADA, Paula R. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: Magalhães, F. (ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

Estado, preordenado à realização de seus serviços, para o qual os objetivos prioritários seriam atender à satisfação das necessidades coletivas.<sup>12</sup> Essa administração é exercida diretamente pela União, Estados e Municípios que, para tal fim, utilizam-se de ministérios, secretarias, departamentos e outros órgãos, apresentando, assim, uma estrutura piramidal. Por exemplo, os ministérios no âmbito federal correspondem às secretarias estaduais ou municipais e como órgãos dos poderes executivos servem de auxílio à Presidência da República, aos Governadores e aos Prefeitos nas suas tarefas de gerir a nação de forma a executar direta ou indiretamente as políticas públicas.

O problema de se adotar a concepção de políticas públicas estruturantes reside no fato dela excluir do processo de análise as políticas municipais, regionais, estaduais e todas aquelas que, de um modo ou de outro, também se configuram como respostas a problemas públicos, sendo que grande parte da construção teórica sobre a referida temática acontece a partir da análise de programas, planos e políticas locais ou regionais, ou seja, a partir das ações de Municípios e de Estados.<sup>13</sup>

A finalidade de uma política pública é o enfrentamento, a diminuição ou até mesmo a erradicação de um problema público e por tal razão esta pode materializar-se de várias formas e através de instrumentos concretos como leis, programas, campanhas, obras, serviços públicos, subsídios, impostos, taxas, benefícios, decisões judiciais, etc. Assim, ela também pode existir em diversas áreas, como educação, segurança, saúde, gestão pública, meio ambiente, saneamento, habitação, emprego e renda, previdência social, planejamento urbano, justiça e cidadania, assistência social, cultura, esporte, ciência, tecnologia, infraestrutura, dentre outras. Por isso é possível dizer que uma das características essenciais das políticas públicas é sua transversalidade que oportuniza aos estudiosos e/ou agentes executivos de todos os níveis da federação, a tomada de decisões em relação às diversas áreas e campos.

---

12 Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

13 Cf. SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas...** *Op. cit.*

## **Políticas públicas: tipos e ciclos**

A classificação das tipologias é importante, pois busca simplificar e esclarecer nosso entendimento sobre o tema, ajudando a identificar aspectos relevantes das problemáticas políticas.

Embora existam na literatura várias formas de classificar as políticas públicas, neste trabalho, abordaremos o modelo de classificação proposto por Theodore Lowi, publicado em artigo de 1964 na revista *World Politics* e baseado no critério de “impacto esperado na sociedade”.<sup>14</sup>

Na concepção de “arenas” trazida por Lowi os custos e ganhos que as pessoas esperam das decisões de políticas influenciam seu comportamento e, por isso, afetam decisivamente a configuração do processo político formando as arenas.

Deste modo, como argumenta Rua, o modelo das arenas políticas refere-se aos processos de conflito e de consenso relativos às diversas políticas públicas, não sendo, portanto, espaços físicos, mas contextos sistêmicos, interativos, que configuram a dinâmica de atuação dos atores, definem as suas alianças e mobilizam o conflito entre eles a partir dos problemas da referida política (*issues*), das preferências, das expectativas e da estrutura de oportunidades.<sup>15</sup>

Segundo esta classificação há quatro tipos (arenas) referentes às políticas públicas, a saber: regulatória, distributiva, redistributiva e constitutiva.

A política distributiva diz respeito às decisões tomadas pelo governo “distribuídas” para alguns grupos, não raro deixando de lado o todo, em função da limitação dos recursos, privilegiando assim certos grupos sociais ou regiões. Deste modo, pode-se dizer que uma política distributiva gera benefícios concentrados para alguns grupos e custos para toda a coletividade.<sup>16</sup>

Tais políticas não costumam despertar rejeição, primeiramente porque alocam bens e serviços, como por exemplo, construção de

---

14 Cf. LOWI, T. J. *American business, public policy, case studies, and political theory*. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

15 Cf. RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; Brasília: CAPES; UAB, 2014.

16 Cf. SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas...** *Op. cit.*

hospitais, escolas, estradas, pontes, casas, fornecimento de cestas básicas, vacinas aplicadas, medicamentos distribuídos, livros didáticos etc. Em segundo lugar, as políticas distributivas raramente sofrem repúdio por parte de qualquer ator porque é praticamente impossível desagregar o seu custo, ou seja, nenhum ator é capaz de calcular quanto está tendo de pagar para que uma comunidade tenha um hospital, uma escola ou uma ponte; ou para que uma família receba uma cesta básica ou tenha suas crianças vacinadas; ou para que um doente receba medicamentos ou um estudante receba livros didáticos.<sup>17</sup>

Por outro lado, as políticas redistributivas despertam reações fortemente conflituosas. Isso porque fica muito claro, nessas políticas, quem ganha e quem perde, ou seja, para que um dos lados ganhe é necessário que o outro lado perca, como por exemplo, no caso de reforma agrária, etc.

Além disso, a política redistributiva atinge um maior número de pessoas e pode ser entendida como políticas sociais “universais”, tendo como base a redistribuição de recursos, serviços ou equipamentos à população de baixa renda e/ou em risco social como nos programas governamentais destinados a moradia de baixo custo, assistência social e à saúde, formação profissional, dentre outros.

Secchi também entende que este tipo de política provoca muitos conflitos, como no caso das cotas raciais para universidades e benefícios sociais para trabalhadores, etc.<sup>18</sup> Isto porque, segundo este autor, o tipo de dinâmica predominante aqui é o elitismo, no qual se formam duas elites em arenas políticas opostas, uma demandando que a política se efetive e a outra lutando para que a política seja descartada.

Já a política regulatória “estabelece padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados”.<sup>19</sup> Estas surgem da necessidade de se criar as normas ou leis para controlar e fiscalizar outros tipos de políticas e esse conjunto de aporte legal oferece aos cidadãos o aparato necessário para seu auxílio, quando se sentirem lesados em seus direitos.

---

17 Cf. RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas...** *Op. cit.*

18 Cf. SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas...** *Op. cit.*

19 Cf. *Ibidem.*

As arenas regulatórias estão associadas às políticas correspondentes, ou seja, como indica o próprio nome, visam estabelecer regulamentos, em lugar de oferecer bens ou serviços. Rua esclarece que as políticas regulatórias contêm forte potencial de conflito, porque implicam definir as regras para a realização de empreendimentos, para acesso a determinados recursos, impor critérios, estabelecer interdições e definir sanções, etc.<sup>20</sup>

E por fim as políticas constitutivas lidam com procedimentos, definem competências, regras de disputa política e da elaboração de políticas públicas. “São chamadas *meta-polícies*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas”.<sup>21</sup> As regras de distribuição de competência entre os três poderes e do sistema político eleitoral, de relações intergovernamentais e da participação da sociedade civil nas decisões políticas são exemplo de políticas constitutivas como:

uma lei que obrigue partidos políticos a escolher seus candidatos em processos internos de seleção e posteriormente apresentar listas fechadas aos eleitores [...] Problema: debilidade dos partidos políticos brasileiros, infidelidade partidária por parte dos políticos.<sup>22</sup>

Estas são também conhecidas como arenas constitucionais e são formadas em torno das políticas que determinam as regras do jogo e, com isso, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as demais políticas. Ela é, portanto, estruturadora e diz respeito à própria esfera da política e às suas instituições, faz referência à criação e modelagem de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos. Caracteriza-se por ser abrangente, centralizada e fortemente coercitiva.<sup>23</sup>

Além disso, as políticas públicas (*polícies*) situam-se em ambientes conflituosos e de elevada densidade política (*politics*), marcados por relações de poder, extremamente problemáticas e que podem envolver na maioria das vezes atores e poderes de Estado e da sociedade, agências

---

20 Cf. RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas...** *Op. cit.*

21 Cf. SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas...** *Op. cit.*

22 Cf. *Ibidem.*

23 Cf. RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas...** *Op. cit.*

intersetoriais, comunidade nacional e internacional, a burocracia em geral, etc. Deste modo, para tentar lidar com tamanha complexidade foi adotado um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes conhecido como “ciclo de políticas públicas”.<sup>24</sup>

Rua destaca, no entanto, que estas etapas ou fases não devem ser compreendidas como um processo linear, mas sim como unidades contraditórias, pois o ponto de partida de cada uma não está claramente definido e as atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou então as etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas.<sup>25</sup> Por isso, alguns estudiosos dizem que não há um ponto de início e fim de uma política pública, sendo este um processo incerto e cujas fases não são nítidas.

Mesmo assim, a compreensão do ciclo das políticas é de grande valia para qualquer especialista ou gestor, favorecendo algum entendimento acerca do processo das políticas públicas e auxiliando-o a refletir com maior clareza sobre como e mediante que instrumentos as políticas poderão ser aperfeiçoadas.

Isto porque na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada como resultado de uma série de atividades que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, bem como o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas.

Uma das versões muito empregada aponta a existência de sete fases principais para o referido ciclo que são as seguintes: 1ª) identificação do problema; 2ª) formação da agenda; 3ª) formulação de alternativas; 4ª) tomada de decisão; 5ª) implementação; 6ª) avaliação e 7ª) extinção.

Quando um problema é identificado por algum ator político com interesse na sua resolução é comum que o mesmo lute para que tal problema entre na lista de prioridades. De acordo com Secchi,

---

24 Cf. SECCHI, Leonardo. *Análise de Políticas Públicas...* Op. cit.

25 Cf. RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas...* Op. cit.

Um problema é a discrepância entre o e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Um problema público pode aparecer subitamente, por exemplo, uma catástrofe natural que afete a vida de pessoas de determinada região. Um problema público também pode ganhar importância aos poucos, como o congestionamento nas cidades ou a progressiva burocratização de procedimentos e serviços públicos. *status quo*.<sup>26</sup>

Os problemas públicos são variados e muitos deles, apesar de fazerem parte da nossa sociedade atual, nasceram há tempos atrás e ainda perduram. Alguns desses problemas, inclusive, já deixaram de receber a devida atenção, pois ou fomos aprendendo a conviver com eles ou porque problemas considerados mais graves tornaram-se mais urgentes. Entretanto, nem sempre um problema público advém de fatos graves, podendo significar também a necessidade de melhoria de uma determinada ação já implementada.

Para Kingdom, um problema é caracterizado a partir da percepção de indicadores, eventos, crises, símbolos e feedback das ações governamentais, mas o autor alerta que mesmo com todos esses mecanismos há a necessidade da percepção social para uma questão se tornar um problema relevante e entrar para a agenda.<sup>27</sup>

Deste modo, quando um problema público é reconhecido como um problema político e sua discussão começa a integrar as atividades de grupos dentro e fora do governo, a próxima fase do ciclo será, então, a fase da formação da agenda.

A agenda pode tomar várias formas, desde um simples planejamento até mesmo um estatuto partidário ou uma lista de assuntos de um comitê, sendo que os problemas públicos podem entrar e sair de tais agendas, a depender das limitações encontradas para a sua resolução, como por exemplo a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, falta de tempo, de vontade política ou a falta de pressão popular.

E como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema? Essa construção pode se dar via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam

---

26 Cf. SECCHI, Leonardo. *Análise de Políticas Públicas...* *Op. cit.*

27 Cf. KINGDOM, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins, 1995.

ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Ressalta-se que, segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é um fator poderoso e determinante na definição da agenda.<sup>28</sup>

Já a formulação das alternativas ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas.

Neste momento, os atores envolvidos no processo estabelecem as metas e resumem o que esperam, ou seja, quais os resultados desejados. Quanto mais concretos forem os objetivos traçados, mais fácil será para verificar a eficácia da política pública.

Em meio a diversas possibilidades de solução e ideias, algumas emergem devido ao grau de persuasão e viabilidade. Essas ideias são elevadas e discutidas pelos formuladores de políticas que decidem qual poderá vir a ser um projeto político. Tais alternativas são formuladas por comunidades geradoras de alternativas compostas por especialistas como pesquisadores, assessores, parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros, sendo que o ponto em comum é que todos compartilham uma preocupação em relação a uma área. O consenso é construído por meio da persuasão e difusão de ideias.

A etapa que sucede a formulação de alternativas é a tomada de decisão, sendo este um momento em que os interesses dos atores são equacionados, evidenciando as intenções (objetivos e métodos) para o enfrentamento de um problema público.

Em resumo, a tomada de decisão significa que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada. Para entender a dinâmica da tomada de decisão existem basicamente três formas, sendo que na primeira os tomadores de decisão têm problemas e correm atrás de soluções. Neste caso, com base no problema já estudado e nos objetivos já definidos, busca-se escolher a

---

28 Cf. SOUZA, C. *Políticas Públicas... Op. cit.*

alternativa mais apropriada para a sua resolução. Na segunda ocorre que os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções e as soluções aos problemas dentro de um processo de comparações que são simultâneas e, na terceira hipótese, os tomadores de decisão têm as soluções e correm atrás de problemas, ou seja, estes tendem a inflar um problema na opinião pública para que sua proposta se transforme em política pública.

Em se tratando da primeira hipótese a tomada de decisão se insere dentro do chamado modelo de racionalidade, onde tal ação obedece a uma sequência e é considerado o modelo ideal. Ainda assim este modelo apresenta alguns problemas, pois nem sempre o problema é claro, os objetivos coerentes, não há imparcialidade nas soluções apresentadas ou pode não haver recursos ou tempo para decisões eficazes. Tudo isto poderá comprometer a concretização da referida política pública.

Assim, um outro modelo, conhecido como modelo incremental foi proposto por Charles E. Lindblom, baseado em um método mais comum adotado pelos tomadores de decisão.<sup>29</sup> Aqui os problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão. Ocorre que neste formato as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública, não sendo, portanto, considerada muitas vezes a melhor das decisões, devido ao seu caráter essencialmente político.

O terceiro modelo, no qual os *policymakers* primeiro criam soluções e depois correm atrás dos problemas a serem solucionados, foi reforçado por John Kingdom e denominado modelo de fluxos múltiplos, no qual o fluxo dos problemas é dependente da atenção do público e do surgimento de janelas de oportunidade, cuja existência depende da convergência dos três fluxos - problemas, soluções e política.<sup>30</sup>

Este modelo foi adaptado do modelo de Cohen, March e Olsen, os quais defendem a ideia de que as decisões são meros encontros

---

29 LINDBLOM, C. E. *The Science of "muddling through"*. *Public Administration Review*, v. XIX, n. 2, p. 79-88, 1959.

30 Cf. KINGDOM, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown, 1984.

casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão.<sup>31</sup>

Sucedendo a fase de tomada de decisão, a política pública segue para a fase de implementação, consistindo no momento em que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenções na realidade. Neste momento tem-se os resultados concretos da política pública.

Como nos ensina Secchi,

A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas da política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, política de gestão etc.). Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados.<sup>32</sup>

Assim, o momento da implementação é ao mesmo tempo momento de análise (monitoramento), como também de gerenciamento de tal processo, ou seja, os envolvidos, principalmente os líderes, devem ser capazes de agir para contornar os obstáculos técnicos e legais que surgem, eventuais deficiências do processo de planejamento, conflitos, buscando sempre avançar na construção do caminho até os objetivos que foram traçados. Para isso, o *policy maker* deverá lançar mão de toda a sua engenhosidade e utilizar todos os instrumentos possíveis.

Um desses instrumentos é o monitoramento, também chamado avaliação *in itinere*, onde se busca a apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. Sendo assim, o monitoramento como instrumento de gestão das políticas públicas visa facilitar a consecução dos objetivos pretendidos.

Dois são os modelos de implementação de políticas públicas citados por Secchi, o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima).<sup>33</sup>

---

31 Cf. COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972.

32 Cf. SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas...** *Op. cit.*

33 Cf. *Ibidem*.

O modelo *top-down* deriva de uma visão funcionalista ou tecnicista na qual as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e sua implementação é tarefa relegada ao campo administrativo, ou seja, o campo onde deve-se achar os meios para os fins estabelecidos. Neste modelo é comum que a classe política tente se esquivar das responsabilidades nos problemas de implementação.

Já no modelo *bottom-up* os implementadores têm maior liberdade para agir e no processo de resolução dos problemas durante a implementação, sendo que os tomadores de decisão vão depois legitimar tais práticas experimentadas. Aqui não há uma obediência cega às prescrições, sendo que as ações são modificáveis por aqueles que a implementam no dia a dia.

A seguir a etapa da avaliação das políticas públicas é considerado um conjunto de procedimentos para o julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores e destina-se a subsidiar as decisões dos gestores quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos.

Para que a avaliação seja promovida, é necessário o estabelecimento de critérios, indicadores e padrões, uma vez que estes servem para munir o avaliador de parâmetros para julgar se uma política funcionou de forma apropriada ou não. Os critérios são operacionalizados por indicadores, sendo, portanto, fundamental a elaboração de bons indicadores.

Também é necessário esclarecer que, quanto ao momento de sua realização, a avaliação tanto pode ser anterior à implementação (*ex ante*) ou posterior à implementação (*ex post*).

Por fim, o ciclo de uma política pública se encerra com a fase da extinção, o que poderá acontecer em virtude da resolução do problema que a originou, em decorrência da ineficácia dos programas, das leis ou das ações que sustentavam a referida política ou ainda pelo fato do problema público ter perdido a importância e, portanto, saído das agendas políticas, sendo esta última, de acordo com estudiosos, a razão mais recorrente.

## **Políticas públicas e governo local**

A valorização do local como instância privilegiada para planejar e executar políticas públicas governamentais remonta os anos 70. No início, entretanto, não se tratava de prática recorrente, num contexto governamental altamente centralizador e autoritário.

Naquela época, os municípios não eram entes da Federação, não possuíam Leis Orgânicas, tinham pouca autonomia tributária e escassez de recursos transferidos dos governos Federal e Estadual. No plano nacional, predominavam os grandes projetos desenvolvimentistas.

Neste contexto de pouca autonomia, as vozes de resistência não distinguiam “local” de “municipal”. As lutas no plano nacional eram para municipalizar as políticas públicas. No âmbito local, os movimentos políticos concentravam-se em descentralizar a gestão, em buscar formas de democratizar as relações do Estado com a sociedade.

Assim, com o tempo o país foi passando por um processo de democratização, sendo que os governos municipais aumentaram seus recursos, suas capacidades de tributar, sua participação nas transferências governamentais e suas atribuições em termos de planejamento e execução de políticas públicas.

Neste período e no âmbito Nacional, passamos pelas consequências do choque do petróleo do final dos anos 1970, por uma intensa recessão e pela crise da dívida que caracterizaram o início de 1980, pelas sucessivas crises de inflação galopante, pelo período de estabilidade econômica, e ao retorno da recessão e do desemprego que marcaram o início dos 80.

A dimensão local somente ganhou mais atenção, ou espaço, com o novo Pacto Federativo institucionalizado na Constituição de 1988. A partir da emergência do Município como um dos entes federados autônomos, os diferentes papéis ou atribuições de cada ator social e de cada esfera de governo tornaram-se mais claros.

Para Celina Souza,

Essas mudanças criaram novas institucionalidades, principalmente na esfera local, resultado de compromissos gerados durante o processo de redemocratização. Entre esses compromissos estavam o de restaurar a Federação, através do aumento do poder político e tributário das

entidades subnacionais, e o de consolidar a democracia, por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. Essas mudanças foram engendradas por uma coalização existente na Constituinte, formada por parlamentares que possuíam fortes laços com as demandas municipais.<sup>34</sup>

O artigo 1. da Constituição Federal de 1988 informa que nosso país é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, e que as autoridades políticas de cada nível de governo tornam-se soberanas e independentes das demais. Portanto, esse é o marco em que os municípios se tornaram entes federativos autônomos.

A nossa Carta Magna concedeu, portanto, ao município o lugar de maior destaque em relação ao desenvolvimento urbano, com a promulgação das leis orgânicas e de alguns mecanismos institucionais, de caráter permanente ou eventual, que contribuem para a democratização da gestão nas esferas locais, alterando, portanto, o perfil federalista brasileiro, descentralizando os recursos e encargos da União para os Estados e Municípios.<sup>35</sup>

A partir disso e da autonomia conquistada, a esfera municipal ampliou significativamente suas competências, aumentando assim a participação dos governos locais na repartição dos recursos fiscais.<sup>36</sup> Por conseguinte, aumentou também a responsabilidade e a idealização de políticas públicas por parte de prefeitos e vereadores.

Na legislação são identificadas diferentes formas de autonomia dos municípios: 1) Administrativa - Consiste na capacidade para organizar os seus serviços; 2) Financeira - Diz respeito à arrecadação de suas rendas e ao seu uso, sempre respeitada a orientação legal; 3) Política - Garante a eleição dos seus agentes políticos – Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores e 4) Organizativa - Reflete-se na elaboração da Lei Orgânica Municipal – LOM –, sem interferência dos demais

---

34 SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, abr./jun. 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>>.

35 MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger. **Políticas públicas no século XXI: a perspectiva da gestão multicêntrica** (a luz da experiência de Porto Alegre). Blumenau: Edifurb, 2006. p. 19.

36 FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. *In*: JACOBI, Pedro.; PINHO, José Antônio. **Inovação no campo da gestão pública local**. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 41.

membros da Federação. No entanto, é importante destacar que qualquer dessas formas de autonomia não é irrestrita, pois está sujeita aos limites determinados pela própria Constituição Federal.

Alguns autores afirmam que a democracia nasce no âmbito local e, portanto, o Município é a sua materialização. No Brasil, a diversidade de Municípios impõe uma série de desafios à Federação e ao processo de descentralização que se intensificou nas últimas décadas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. São Municípios de diferentes dimensões territoriais e populacionais, com características socioeconômicas distintas e múltiplos processos históricos de criação.

São tantas as discrepâncias que, segundo estimativas populacionais do IBGE para o ano de 2017, foi estimado à época que a maioria dos Municípios brasileiros (68%) contaria com população de até 20 mil habitantes, mas que somente 3,6 % do total de Municípios concentrariam mais da metade da população do país.<sup>37</sup>

Neste cenário os desafios são inúmeros, inclusive inter-regionais e a expectativa de resultados a partir da iniciativa local deve ser equilibrada com a consciência dos limites do alcance da ação local e pelo reconhecimento da relevância do papel das políticas de alcance nacional que podem garantir ou não a eficácia das medidas promovidas pelos demais entes federados (União e Estados), viabilizando que tais ações possam se dar de forma integrada e sustentável. Portanto, o planejamento municipal torna-se fundamental e, para isso, alguns dos principais instrumentos utilizados pelos governos locais são o Plano Diretor Urbano (PDU), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Estes representam importantes instrumentos de “Políticas Públicas”.

### Considerações finais

Neste trabalho vimos que para atingir resultados em diversas áreas e promover o bem-estar da sociedade, os governos se utilizam das políticas públicas. Estas representam a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar objetivos e atender às demandas da população.

---

<sup>37</sup> Cf. IBGE Estatística. **Censo Populacional**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>.

Para serem melhor analisadas e compreendidas em todos os seus aspectos as políticas públicas foram classificadas por tipologias, sendo aqui estudado o modelo trazido por Lowi que classifica as políticas públicas em quatro tipos, a saber: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.<sup>38</sup> Apresentamos ainda, como se dá o processo para o surgimento de uma política pública, também chamado de “Ciclo das Políticas Públicas”, que nada mais é que um modelo para se conhecer a dimensão de dado problema público e o que pode ser feito para sua resolução.

No Brasil, a descentralização do poder com a ampliação da autonomia e responsabilização dos entes Federativos – com destaque para os municípios – unidas à questão da maior democratização indicadas na Constituição de 1988, estabeleceram o marco para o desenvolvimento de políticas públicas no âmbito dos governos locais.

A partir de então, a mudança no arranjo institucional da federação, com maior autonomia para os municípios, gerou vários desdobramentos, dentre os principais a necessidade de desenhos de políticas públicas integradas (com a União e os Estados) para serem mais efetivas no atendimento do público alvo, exigindo dos governos locais uma postura de mobilização junto a outros governos e instituições não governamentais em prol de atender as diversas demandas de seu território, fundado em um planejamento estratégico e com a utilização dos principais instrumentos de políticas públicas, ou seja, o Plano Diretor Urbano (PDU) e as leis orçamentárias municipais (PPA, LDO e LOA).

### **Referências Bibliográficas:**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. *In: JACOBI, Pedro.; PINHO, José Antônio. Inovação no campo da gestão pública*

---

38 LOWI, T. J. *American business...* Op. cit.

**local.** Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

IBGE Estatística. **Censo Populacional.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>.

KINGDOM, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies.** New York: Harper Collins, 1995.

KINGDOM, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies.** Boston: Little, Brown, 1984.

LOTTA, G. GONÇALVES, R. BITELMAN, M. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, jan./jun. 2014.

LOUSADA, Paula R. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: F. Magalhães (Ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades.** Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

LOWI, T. J. *American business, public policy, case studies, and political theory.* **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LINDBLOM, C. E. *The Science of "muddling through".* **Public Administration Review**, v. XIX, n. 2, p. 79-88, 1959.

MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger. **Políticas públicas no século XXI: a perspectiva da gestão multicêntrica (a luz da experiência de Porto Alegre).** Blumenau: Edifurb, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 37. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** 3 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC/ Brasília: CAPES; UAB, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage, 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez, 2006.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, abr./jun., 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>>.



# POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À POBREZA NO BRASIL

*Valter Martins*

## Introdução

A história recente do Brasil tem apresentado um cenário complexo na construção de estratégias de enfrentamento à pobreza e do estabelecimento de um padrão de cidadania. Nesse sentido, notam-se múltiplos arranjos institucionais capazes de construir disposições institucionais para viabilizar políticas eficazes no enfrentamento à pobreza, seja no registro de ampliação dos direitos sociais ou ainda na formulação de novos direitos diante das possibilidades do novo contrato social estabelecido. A Constituição Federal de 1988 e as perspectivas democráticas nela delineadas definiram um conjunto de fundamentos para orientar os rumos do país. Dentre os fundamentos do Estado Democrático de Direito, está “erradicar a pobreza”.

Na cartográfica desenhada no texto constitucional, as promessas de uma cidadania ampliada processaram-se na tragédia do presente vivido por milhares de brasileiros que estiveram (estão) à margem da satisfação das necessidades sociais, dos direitos de cidadania e do fundamento constitucional de viverem livres da pobreza. O presente vivido tensionado pela exclusão formulou um sentido polêmico e crítico da noção de direitos e de cidadania, na busca pela construção de uma sociedade mais justa e igualitária, ao mesmo tempo em que a pobreza é percebida como ‘paisagem social’, natural em uma nação que, desde os seus primórdios, escravizou, rejeitou milhares na incorporação ao mercado de trabalho, subalternizou grupos e classes sociais, em especial, mulheres, crianças, idosos e, cruelmente, os afrodescendentes.

As matrizes históricas que conformaram as instituições e o Estado, a economia, a sociedade e a cultura são representações de um dualismo desconcertante, diante de uma sociedade que se quer moderna, cosmopolita e civilizada, mas que convive pacatamente com a realidade da violência, do arbítrio e da miséria.<sup>1</sup> A modernização

---

1 Cf. TELLES, V. da S. **Pobreza e cidadania**. 2 ed. São Paulo: 34, 2013.

pela via da industrialização e da urbanização produziu novas classes e grupos sociais, novas sociabilidades e novos conflitos, superando, em partes, o Brasil patriarcal e da ordem regulada, sem extinguir a flagrante pobreza da população e as raízes do atraso.

A Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que conferiu identidades e vozes, trouxe consigo as evidências de um sistema de desigualdades que ganha a agenda pública por meio de conflitos e das lutas sociais, vocalizando a tragédia brasileira em que as expressões da questão social devastam o povo e a dignidade da vida.

Os conflitos vocalizados a partir da década de 80 denunciaram as expressões da questão social, incorporados como promessa de enfrentamento da dívida social pela Seguridade Social, reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado, na perspectiva de construir mecanismos que conferissem maior igualdade ao resgatar milhares da invisibilidade perante o direito social e a cidadania. Dentre os compromissos da República, orbitavam a necessidade de superação da prolongada crise econômica e da inflação sem controle, ao lado da demanda por políticas que materializassem os direitos da Seguridade Social para o povo que, desde sempre, esteve à margem da democracia e da igualdade real.

As aspirações por justiça social não se processam sem as polarizações e confrontos por interesses econômicos e políticos: à medida que o país busca sua modernização como nação, a crise cíclica do capitalismo apunhala a aspiração por igualdade social. Nesse aspecto, Telles sinaliza a

perplexidade diante de uma década inaugurada com a promessa de redenção para os dramas da sociedade brasileira e que se encerrou encenando aos olhos de todos o espetáculo de pobreza talvez jamais vista em nossa história republicana.<sup>2</sup>

A construção das estratégias de modernização do Brasil parece não ter conseguido ultrapassar as fronteiras para a vida civilizada, nem se aproximar das aspirações mais democráticas de dignidade da pessoa, impressas pela experiência do *Welfare State*, nunca realizado no Brasil. O planejamento das estratégias de enfrentamento à pobreza, como construção de um padrão de cidadania, fica a cabo dos interesses de uma minoria econômica nacional e internacional

---

2 TELLES, V. da S. **Pobreza e cidadania...** *Op. cit.*, p. 15.

que não reconhecem a “dívida social” com aqueles que edificaram e edificam o país.

### O lugar da pobreza no debate

A compreensão de pobreza tem-se tornado algo complexo. Ao longo do tempo, dos debates teóricos e de sua aplicabilidade, tal conceito tem assumido um conjunto explicativo amplo e diverso. Algumas abordagens tratam-no apenas do ponto de vista econômico; outras compreendem aspectos não-econômicos para a sua análise. Essa percepção conduz-se a interrogar

quais são as necessidades e o que é adequado, indicando, assim, que se trata de um fenômeno complexo, composto por dimensões [...] que podem variar de acordo com as especificidades locais, em razão das heterogeneidades sociais e culturais.<sup>3</sup>

A pobreza como expressão da questão social é moralmente condenável, custosa e georreferenciada em territórios excluídos da ação dos poderes públicos. Ela não caracteriza apenas determinados indivíduos ou grupos sociais, pois resulta de uma dinâmica conjuntural assinalada por desigualdades econômicas, sociais, educacionais, entre tantas outras. Em determinadas análises, é categorizada como “juízo de valor”, quando versa sobre uma visão subjetiva, abstrata, focada no indivíduo, aproximando-se do que deveria ser um nível de satisfação de necessidades sociais básicas, ou do que deveria ser um nível de privação suportável.<sup>4</sup>

Entendendo-a como fenômeno relativo, a pobreza tem sido conceituada numa abordagem macroeconômica. Nesse sentido, algumas políticas desenvolvidas para enfrentá-la em sua abordagem relativa têm relação direta com a desigualdade na distribuição de renda, circunscrita em determinado padrão de vida que define como pobres os indivíduos e famílias situadas na camada inferior da distribuição de renda comparados com aqueles melhor posicionados na estratificação de renda de um país.

---

3 AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010.

4 Cf. CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *Rae-eletrônica*, São Paulo, v. 1, n. 2, jun./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1178&Secao=PÚBLICA&Volume=1&Numero=2&Ano=2002>> Acesso em: 08 abr. 2020.

A pobreza relativa, por sua vez, é apresentada como sendo “aquela situação em que indivíduos, quando comparados a outros, têm menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam condições favoráveis de emprego ou poder”.<sup>5</sup> As construções de enfrentamento à pobreza via programas de transferência de renda, por exemplo, majoritariamente assumem uma linha de pobreza relativa, definida pelo cálculo de renda per capita de parte da população, considerado abaixo de um padrão mínimo para atender as necessidades, majoritariamente calóricas da população.

As abordagens que conceituam a pobreza quanto à fixação de padrões para um nível mínimo ou satisfatório para o atendimento de determinadas necessidades, conhecido como linha de pobreza, determinando um percentual da população que se encontra abaixo desse nível, têm apresentado diferentes aspectos, alguns focando mais elementos nutricionais que, embasado no valor da cesta básica, definem o cálculo de renda necessária para custeá-la.

A definição dos limites de pobreza tem avançado e despertado debates e novas metodologias. Nesse sentido, compreendem diferentes perspectivas, desde aspectos biológicos, necessidades básicas, privação de capacidades, até mesmo a pobreza como fenômeno multidimensional. A abordagem que assume o biológico como matriz determina a linha de pobreza com base em requisitos nutricionais mínimos, assim, define-se o valor aproximado de renda a ser gasta para atendimento desses requisitos. Além disso, enfoca a sobrevivência, imperativa na orientação de políticas de combate à pobreza ao longo do século XX.

Surgindo no debate inglês, que assinalou a insuficiência de renda dos mais pobres na manutenção do rendimento físico do indivíduo, tal concepção foi abraçada por agências internacionais e recomendada aos países em desenvolvimento. Seu problema diz respeito ao ideário liberal do capitalismo, mais preocupado com a manutenção estrita da força de trabalho do que em definir um padrão de direitos sociais e de cidadania, tendendo a incentivar baixos níveis de assistência e de políticas de proteção social, pois o simples fato de manter os indivíduos a um nível de sobrevivência biológica atenderia, nesse ideário, a mediação do enfrentamento à pobreza.

---

<sup>5</sup> Cf. Cf. CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional.

De acordo com Crespo e Gurovitz, a discussão sobre as necessidades básicas apresenta-se como novas requisições e serviços públicos que atendam ao conjunto da população, tais como água potável, saneamento básico, saúde, educação e cultura. Tal entendimento sinalizou certas exigências de garantia de consumo básico de uma família, como expressão da ampliação da concepção de sobrevivência física.<sup>6</sup>

Ainda no campo da discussão em torno das necessidades básicas, temos, para alguns autores, a incorporação do salário mínimo como ferramenta para garantir o conjunto de demandas para uma vida com segurança, partindo do princípio de que é necessário o estabelecimento de uma remuneração mínima oficial, como a existente no Brasil, que deve garantir a quantidade de recursos financeiros necessária a um padrão de vida mínimo.

O liberalismo econômico, contrariando tal noção, sempre viu o salário como mero preço da mercadoria trabalho-humano, ou seja, uma noção economicista, sem considerar qualquer necessidade pessoal ou familiar do trabalhador. As marcas da disseminação da doutrina social da Igreja Católica, fortemente difundida até a metade do século XX no Brasil, por outro lado, difundiram a ideia de que o salário deveria ser suficiente para assegurar a subsistência do operário e de sua família.<sup>7</sup>

Com a manifestação econômica-política do Estado, a instituição do salário mínimo materializa a intervenção estatal, com o objetivo de garantir o mínimo que um ser humano precisa para sobreviver, ou do que se denomina salário suficiente, segundo a qual “o salário deve atender a todas as necessidades relevantes do assalariado e de sua família e não apenas, como o salário vital, as suas necessidades mínimas”.<sup>8</sup>

No caso brasileiro, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, ao tratar da vinculação da Seguridade Social ao salário mínimo, apresenta duas chaves importantes: a primeira foi a fixação do piso de um salário mínimo aos benefícios; a segunda diz respeito ao dispositivo que assegura a preservação do valor real dos benefícios da Seguridade

---

6 Cf. CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional... *Op. cit.*

7 Cf. AGUIAR, M. P. O salário e sua função social: a valorização da pessoa humana como fundamento para a justiça social e o desenvolvimento econômico. Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís. *Anais*, UFMA, v. 4, 2009.

8 NASCIMENTO *apud Idem*. O salário e sua função social... *Op. cit.*, p. 6.

Social.<sup>9</sup> Esses elementos garantem um valor mínimo para o Benefício de Prestação Continuada e para aposentadorias ou pensões, como mecanismo de garantir um padrão aceitável de dignidade financeira.

O papel do salário, como aponta Aguiar, não é o de uma contraprestação, mas “sustenta-se, principalmente, na sua função social, que se sobrepõe à econômica, transcendendo de uma realidade valorativa de uma relação individualista (empregado e empregador), para alcançar o bem-estar social”, sendo, em última análise, o respeito à dignidade humana e a consecução de ações do Estado, apropriadas para a realização das potencialidades de todos os indivíduos membros de sua sociedade.<sup>10</sup>

Com o debate sobre a ativação, a partir de 1980, a pobreza passa a ser compreendida como privação relativa, concebendo ao conceito um “enfoque mais abrangente e rigoroso, buscando uma formulação científica e comparações entre estudos internacionais enfatizando o aspecto social”.<sup>11</sup> A nova formulação ponderou que sair da linha de pobreza constituiria obter “um regime alimentar adequado, um certo nível de conforto, o desenvolvimento de papéis e de comportamentos socialmente adequados”.<sup>12</sup> Os autores apontam que, na esteira da ativação, prosperou a tese “de que, como bom funcionamento dos mercados, as economias se tornariam prósperas, e a riqueza gerada acabaria por beneficiar os pobres”. Tal tese foi incorporada aos princípios norteadores do “Consenso de Washington”, como mecanismo orientador para os países em desenvolvimento na América Latina e no Caribe.<sup>13</sup>

A compreensão de privação relativa evolui com o conceito de Amartya Sen, ao introduzir variáveis mais amplas, indicando que as pessoas podem sofrer privações em diferentes esferas da vida. Para Sen, a pobreza não expressa apenas privação material, mas outras privações que acometem a vida.

---

9 FAGNANI, E.; POCHMANN, M. Mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal. In: FAGNANI, E.; POCHMANN, M. (org.). **Debates contemporâneos: economia social e do trabalho**. São Paulo: LTr, 2007.

10 AGUIAR, M. P. O salário e sua função social... *Op. cit.*, p. 6.

11 CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional... *Op. cit.*, p. 5.

12 *Ibidem*.

13 Cf. BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas Latino-americanos**. São Paulo: Peres, 1995.

Na elaboração de Sen, a expressão da pobreza pode ser definida como privação das capacidades básicas de uma pessoa, não apenas a uma fração pré-estabelecida de renda.<sup>14</sup> O autor compreende por capacidades um tipo de liberdade substantiva, na qual realiza combinações alternativas.

Ao longo dos anos 90, o Banco Mundial assimila o conceito de Sen para orientar as políticas de enfrentamento à pobreza na América Latina e no Caribe, majoritariamente com a indicação de políticas focalizadas e seletivas em indivíduos e grupos mais vulneráveis, que não encontravam, por meio do trabalho/salário, a satisfação das necessidades básicas.<sup>15</sup> Tal conceito também foi utilizado no intuito de conter o crescimento do índice de trabalhadores classificados como sobrantes para o capital.

Neste cenário, a concepção de pobreza declarada está na base do ideário das políticas sociais incrementadas pelo Banco Mundial e também pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao conceber que pobreza humana “*no se centra en lo que la gente puede o no tener, sino en lo que puede o no hacer*”.<sup>16</sup> Assim, o PNUD refere-se, portanto, não somente à privação da renda, mas também, da capacidade de viver uma vida prolongada, digna, saudável, que lhe possibilite participar plenamente da vida em comunidade a partir do que esse indivíduo pode desenvolver ou realizar com o seu esforço. Apoia-se na concepção de pobreza como “inadequação de capacidade” defendida por Sen, a qual se distingue da noção de pobreza de renda, sem, contudo, ignorá-la, já que a renda é um meio de obter capacidade.<sup>17</sup>

Nesta perspectiva, a privação de renda pode resultar em privação absoluta de capacidades. Essa concepção é a grande força motriz que influencia a estruturação dos programas de transferência de renda implementados na América Latina e no Caribe e assenta-se nas teorias do capital humano.

---

14 Cf. SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

15 BANCO MUNDIAL. **Innovaciones Operacionales en América Latina y el Caribe: mecanismos de control y rendición de cuentas en programas de transferencias monetarias condicionadas**, v. 1, n. 1, mar. 2007.

16 PNUD *apud* STEIN, 2006, p. 89

17 STEIN, R. H. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social**. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, Centro de pesquisa e pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC), Brasília, 2005.

Ainda sobre a privação de capacidades, essa pode refletir em morte prematura, subnutrição (crianças), morbidades, analfabetismo, entre outras carências ou deficiências, contudo essa definição não despreza, no conjunto de medidas da pobreza, características como a renda, já que estabelece um valor que não seja inferior a um patamar pré-estabelecido, pois uma renda baixa pode figurar como razão primária de privação de capacidades de uma pessoa.

O tema pobreza, no campo das preocupações teórico-conceituais e de intervenção social, ao localizar explicações sobre emergência, persistência e sua ampliação globalizada, tem sinalizado para um conjunto de estratégias de regulação para permitir a manutenção do sistema econômico baseado na produção capitalista. A compreensão da carência, da escassez e de meios de subsistência tem sido recorrente para qualificar a pobreza como estrutural, dentre as diferentes concepções que orientam a constituição e a implementação de políticas públicas.<sup>18</sup>

Para Silva, as abordagens estruturais, com ênfase naquelas que buscam as “explicações da pobreza nas determinações estruturais, constituem campo mais fértil para sua explicação”.<sup>19</sup> Portanto, categorias como classes sociais, exército industrial de reserva, lumpemproletariado, exploração e desigualdades são chaves para explicar a pobreza atualmente. Sendo assim, a autora entende que o sistema econômico, baseado na expropriação e na exploração para garantir lucro, associado à repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais “são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda”.<sup>20</sup>

Sob a compreensão de que a pobreza assume uma configuração multidimensional, veem-se os traços da desigualdade na distribuição da riqueza social, o não acesso aos serviços básicos, à informação, ao trabalho e à renda, bem como a não participação social e política.<sup>21</sup> Tal

---

18 Cf. SILVA, M. O. da S. e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Revista Katálysis*, v. 13, jun./dez. 2010.

19 *Ibidem*, p. 157.

20 MARTINS *apud* YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil Contemporâneo... *Op. cit.*

21 SILVA, M. O. da S. e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas... *Op. cit.*;

entendimento consente revelar os valores e concepções que as políticas públicas de enfrentamento às situações de pobreza são possibilidades reais para a sua redução, superação ou apenas regulação.

Os indicadores multidimensionais da pobreza “incluem aspectos que afetam o bem-estar dos indivíduos e a não satisfação de suas necessidades básicas”.<sup>22</sup> Variáveis como o acesso a água potável, rede de esgoto, coleta de lixo, transporte coletivo, educação, saúde, moradia, trabalho digno e segurança definem a pobreza para além do poder de compra de alguns bens, de modo que, sem esses e outros acessos e oportunidades, compreendidos exigências multidimensionais da pobreza, não há inscrição das pessoas no estatuto da cidadania.

Yazbek acrescenta ao debate a necessidade de compreender a trama social que “gera as desigualdades e que se expressa não apenas em circunstâncias econômicas, sociais e políticas, mas também nos valores culturais das classes subalternas e de seus interlocutores na vida social”.<sup>23</sup> A autora argumenta ainda que a pobreza, como expressão das relações sociais, não se reduz apenas a privações materiais.<sup>24</sup> Nesse sentido, a pobreza, compreendida como categoria multidimensional, não assinala tão somente pelo não acesso a bens, mas, como expressão das manifestações da questão social, é “categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperança.”<sup>25</sup>

### O lugar do enfrentamento à pobreza no Brasil

Na transição do século XX para o novo milênio, as preocupações com o crescimento da pobreza ganham dimensões políticas e institucionais, os alarmantes índices de crescimento da pobreza no mundo ensejam discussões e medidas para o enfrentamento das expressões mais agudas de pobreza. Ao longo dos anos 90, temos as orientações do Banco Mundial que, ao reconhecer a pobreza como

---

MARTINS, V. *Social protection and the fight against poverty*. In: Julie L. Drolet. (org.). **Social Development and Social Work Perspectives on Social Protection**. 1 ed. London; and New York: Routledge; Taylor & Francis, 2016.

22 YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil Contemporâneo. **Revista Serviço Social & Sociedade**, v. 110, p. 291, abr./jun. 2012.

23 *Ibidem*, p. 289.

24 *Idem*. **Classes subalternas e assistência social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

25 *Idem*. C. Pobreza no Brasil Contemporâneo... *Op. cit. apud* MARTINS, 1991.

um empecilho ao desenvolvimento econômico dos países, sinaliza que ela não se refere exclusivamente aos baixos rendimentos, mas incorpora ao debate internacional a preocupação com a necessidade de melhorar indicadores de educação, saúde, nutrição, saneamento, dentre outros.

No campo da narrativa, o Banco Mundial utiliza a teoria das capacidades, de Amartya Sen, com indicações de que os países em desenvolvimento atentem a outras dimensões da pobreza, para além da renda per capita. Na mesma esteira, enumera políticas e instituições voltadas aos grupos mais vulneráveis e em situações de risco social que podem promover mais eficiência e equidade, em especial nos campos da saúde básica e da educação. Essa orientação, somada à concepção de transferência de renda, dá origem aos programas de transferência de renda com condicionalidades, focalizados nos pobres e que passam a ser implementados com objetivo de reduzir os indicadores de pobreza e promover o alívio da pobreza associando a atenção básica em saúde e em educação.<sup>26</sup>

A transferência de renda condicionada surge como uma nova estratégia de proteção social, combinando transferência de renda focalizada e serviços de saúde e educação para a população que se encontra em situação de pobreza, funcionando como mecanismos para superação de situações de pobreza ou risco de extrema pobreza.

A política de transferência de renda condicionada, como mecanismo de combate à pobreza, é recomendada principalmente para que se possa promover os ajustes neoliberais. Apesar de considerar elementos como saúde e educação, a renda per capita torna-se o principal mecanismo para acesso e permanência nos programas de transferência de renda. Emergem políticas focalizadas com maiores critérios de elegibilidade, com ênfase nos mais pobres, como uma das principais linhas de enfrentamento à pobreza.

Nesse cenário, a proteção social, em especial nos países da América Latina, dentre eles o Brasil, passa por transformações, ao privilegiar políticas focalizadas em detrimento de políticas universais. A prioridade concentra-se em “intervenções específicas, pontuais e de curto prazo, focalizadas nos pobres, em detrimento

---

<sup>26</sup> Cf. AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias... *Op. cit.*

do que deveria ser um sistema de defesa e garantia de direitos universais”.<sup>27</sup>

No Brasil, em 1995, temos a criação do programa Comunidade Solidária como estratégia de enfrentamento à pobreza. O Comunidade Solidária teve como meta articular parcerias com a sociedade civil, programas já existentes em diferentes ministérios para enfrentar as expressões de pobreza.<sup>28</sup>

Na segunda metade da década de 90, desenvolveram-se mecanismos da política de Assistência Social, como o Benefício de Prestação Continuada, em 1996, e ações de caráter contínuo ou emergenciais, focalizadas e temporárias orientadas a diferentes demandas e níveis de enfrentamento à pobreza.

A Assistência Social, idealizada para realizar-se no eixo da seguridade social e de forma integrada às demais políticas setoriais, propôs a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências e a universalidade dos direitos sociais, tornando-se necessária a criação da plataforma política para a realização das conexões apartir do desenho do tripé da Seguridade Social e dos avanços ocorridos em relação às políticas de saúde, previdência e assistência, a agenda política dos governos, especialmente na década de 1990, após ter incorporado parte das demandas das camadas subalternas, buscou seguir as orientações neoliberais e dos organismos internacionais para os ajustes macroeconômicos.

Segundo Azevedo e Burlandy, os programas de inserção produtiva voltados para trabalhadores desempregados e os inseridos na informalidade constituem em inovações apresentadas pelo Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR) em 1996, que tem como meta qualificar a força de trabalho, elevar níveis de escolaridade da população economicamente ativa, estimular a oferta de emprego e de geração de renda.<sup>29</sup>

Ainda como ações de enfrentamento da pobreza, para melhoria da renda e do emprego, é criado, a partir de 1995, o Programa de

---

27 AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias... *Op. cit.*, p. 204.

28 Cf. *Ibidem*.

29 Cf. *Ibidem*.

Geração de Renda, apoiando o pequeno empreendedor; o Programa Nacional de Agricultura Familiar; o Programa de Crédito para a Reforma Agrária e o Programa de Crédito Produtivo Popular, como forma de atender às expressões de pobreza urbana e rural, tendo em vista que as expressões de pobreza no campo e na cidade são substancialmente distintas, das quais considera-se acesso a serviços públicos, à terra, aos meios produtivos e ao trabalho formal.

Ao mesmo tempo que ações e políticas materializam os princípios da Seguridade Social, a tendência de ampliação das funções estatais passa a se desenvolver de maneira invertida, assim como o avanço dos direitos constitucionais. Verificou-se a transferência de demandas por proteção social à sociedade mediante práticas de parcerias de uma nova “solidariedade”, com a focalização de políticas sociais em grupos e camadas subalternas, como meio para diminuir o custo do Estado, atendendo à nova lógica neoliberal que se instalava.

As medidas adotadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, por meios dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, fomentaram a plataforma política do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), ampliando o debate em torno da criação de um amplo programa voltado ao enfrentamento da problemática da fome e da miséria.

No Programa Plurianual 2004-2007, a proposta de renda mínima aparece como política de transferência de renda, articulada em torno do programa Fome Zero, buscando “assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome”.<sup>30</sup> Nessa proporção, o Programa Fome Zero “busca articular as políticas sociais para a autonomia sustentada das famílias beneficiárias”.<sup>31</sup>

---

30 BRASIL. Presidência da República. **Plano Plurianual 2004-2007**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/>>. Acesso em: 10 mai. 2007; BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Fome Zero**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

31 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Fome Zero...** *Op. cit.*

A estratégia do governo deu-se, num primeiro momento, pelo Programa Fome Zero<sup>32</sup>, articulado em torno de grandes objetivos: combater as desigualdades, promover um modelo de desenvolvimento de longo prazo com transformações estruturais na realidade brasileira e eliminar a fome e a miséria mediante o crescimento duradouro, a geração de empregos e a implementação de políticas de transferência de renda. Dentre as intenções do Fome Zero, estava a integração dos ministérios, buscando como diretriz assegurar melhores condições de vida por meio do “acesso a alimentos, expansão da produção e consumo, geração de ocupação e renda, melhoria na escolarização, nas condições de saúde, acesso ao abastecimento de água”, visando, por essas ações, garantir o acesso à cidadania.

O Fome Zero articulou quatro<sup>33</sup> grandes objetivos constantes do Plano Plurianual 2004-2007 em eixos, subdivididos em ações, sendo concebido dentro do primeiro eixo, denominado Acesso aos Alimentos, como uma das principais ações de enfrentamento à fome.

Do Programa Fome Zero nasce o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>34</sup>, instituído pelo Medida Provisória nº 132, de outubro de 2003. O PBF é um programa federal inscrito na modalidade de renda mínima ou, como o governo o denomina, de transferência direta de renda. Associa a transferência de recursos com direitos sociais ligados à educação e à saúde como contrapartidas, de acordo com as

---

32 A criação do Programa Fome Zero levou em consideração os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio, em especial o objetivo 1: erradicação da extrema pobreza.

33 Eixo 1 - Acesso aos Alimentos: PBF; Alimentação Escolar (PNAE); Alimentos a grupos populacionais específicos; Cisternas; Restaurantes populares; Bancos de alimentos; Agricultura urbana / Hortas comunitárias; Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan); Distribuição de vitamina A (Vitamina A+); Distribuição de ferro (Saúde de Ferro); Alimentação e nutrição de povos indígenas; Educação alimentar, nutricional e para consumo; Alimentação Saudável / Promoção de Hábitos Saudáveis; Alimentação do trabalhador (PAT); Desoneração da cesta básica de alimentos. Eixo 2 - Fortalecimento da Agricultura Familiar: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Garantia-Safra; Seguro da Agricultura Familiar; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Eixo 3 - Geração de Renda: Qualificação social e profissional; Economia solidária e inclusão produtiva; Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad); Organização produtiva de comunidades; Desenvolvimento de cooperativas de catadores; Microcrédito produtivo orientado; Eixo 4 - Articulação, Mobilização e Controle Social: Casa das Famílias - Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Mobilização social e educação cidadã; Capacitação de agentes públicos e sociais; Mutirões e doações; Parcerias com empresas e entidades; Controle social - conselhos da área social.

34 O Programa Bolsa Família foi constituído a partir da unificação dos programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Programa Nacional de Acesso a Alimentos (Fome Zero).

recomendações do Banco Mundial. Apresenta dois aspectos básicos: o de “combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias pobres”.<sup>35</sup>

A unificação das ações de enfrentamento à pobreza é fortalecida com o crescimento contínuo dos recursos executados nos programas de transferência de renda, entre 2000 e 2014. Desse investimento, “uma significativa parcela da população mais pobre e vulnerável é incorporada ao sistema de proteção e ao mercado de consumo popular”.<sup>36</sup>

Para Stein, o Programa Bolsa Família, desenvolvido como uma das principais ações do Governo Lula no enfrentamento à pobreza no Brasil, constitui-se em “estratégia de proteção social, fazendo parte de uma geração de programas de desenvolvimento que busca promover a acumulação de capital humano na infância e na juventude como forma de romper os ciclos intergeracionais de pobreza”.<sup>37</sup> Balizado pelo conceito de “capacidades”, pertinente “ao conjunto de bens que pode dominar, como argumenta Amartya Sen, para a expansão da sua liberdade em favor da responsabilidade individual”.<sup>38</sup> Com isso, temos um programa mais centrado no indivíduo ativado pela renda e na responsabilização da sociedade e do Estado, conferindo aos indivíduos uma parca “liberdade”, com o incremento de alguma renda.

No governo de Dilma Rousseff, o Plano Brasil sem Miséria foi criado para resgatar um contingente de pessoas que, apesar dos esforços, ainda se encontravam na extrema pobreza. O plano operacionalizou as dimensões de segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso à água potável e à energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho. O plano reforçou ações já presentes no Bolsa Família e avançou em outras frentes, como os programas Luz para Todos, Água para Todos e o Pronatec. Contudo, a crise aprofundada a partir de 2014 facultou

---

35 WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do Programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

36 AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias... *Op. cit.*, p. 205.

37 Cf. STEIN, R. H. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina...** *Op. cit.*

38 Cf. SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade...** *Op. cit.*

o orçamento para as políticas de enfrentamento à pobreza, tendo registrado o crescimento de pessoas em situação de pobreza a partir desse ano.

Os dez anos do governo do Partido dos Trabalhadores, apesar de registrar alguns avanços sociais em relação à diminuição da pobreza extrema, da expansão do mercado interno e do aumento do emprego formal, da valorização do salário mínimo, desenvolveu-se no interior de um sistema político degradado e fisiológico, além da crise financeira. Na conjuntura do segundo mandato de Dilma Rousseff, o corte orçamentário para as políticas públicas levou o país a registrar, a partir de 2015, crescimento da extrema pobreza no país. O projeto desenvolvimentista não foi capaz de enfrentar os entraves econômicos e políticos geradores do atraso no país.<sup>39</sup>

O curto governo de Michel Temer em nada contribuiu para o enfrentamento da pobreza no Brasil, os custos da dívida social foram ampliados, e o que se constatou foi a redução do repasse de recursos para ações e programas de combate à pobreza. O governo de Michel Temer aplicou um conjunto de reformas liberalizantes, sustentada por uma série de emendas à Constituição Federal que representaram um retrocesso para os mais pobres, além de lançar uma fração da população na pobreza.

O governo Temer articulou a Emenda Constitucional n.º 95/2016, que congelou por 20 anos os investimentos do Governo Federal com programas sociais, saúde, educação, dentre outros. A Reforma Trabalhista, instituída pela Lei n.º 13.467/2017 precarizou ainda mais o mercado de trabalho formal, ao flexibilizar e terceirizar os contratos de trabalho. No âmbito do Programa Bolsa Família, o governo Temer reajustou o valor de benefício em 12,5% em 2016, em 5,67% em 2017, mas, no balanço geral, cortou 5,2 milhões de pessoas do programa, operando pela lógica da residualidade e da focalização. As medidas adotadas no curto governo de Temer resultaram, em 2017, no aumento de 11% de pessoas vivendo na extrema pobreza, o equivalente a 14,83 milhões de pessoas.<sup>40</sup>

---

39 Cf. MOTA, L. de A.; MORAES, A. M. O ajuste fiscal e a crise do novo desenvolvimentismo no segundo mandato de Dilma Rousseff. *Revista Café com Sociologia*, v. 6, n. 2, mai./jul. 2017.

40 Cf. TORRES, E. de C.; NOVAES, J. G. A concepção e a manutenção da pobreza para o neoliberalismo até os nossos tempos. *Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais*,

Já o governo de Jair Bolsonaro efetivamente concedeu o 13º para os beneficiários do Bolsa Família, contudo já anunciou que não há fome no país e suas medidas têm sido pulverizadas e sustentadas em ações já desenvolvidas pelo governo Temer, que enfrentam retração de orçamento e descontinuidade. O governo Bolsonaro, além promover uma paralisia nas políticas públicas, especialmente as de enfrentamento à pobreza, avançou com a Reforma da Previdência Social, que golpeou uma vez mais a massa trabalhadora do país.

O governo Bolsonaro tem utilizado seu aparato institucional e o apoio de setores da sociedade para promover a “necropolítica”, isto é, a “criação de mundos de morte, formas novas e únicas da existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem status de mortos-vivos”, como seres desinteressantes ao poder político e econômico que são largados à própria sorte.<sup>41</sup>

Apesar das estratégias desenvolvidas no Brasil, nesse início de século, os problemas de vulnerabilidade econômica e social no combate à pobreza não foram resolvidos com os programas pontuais e emergenciais. Entender a pobreza como um problema multidimensional, produto de várias condicionantes, como acesso à renda, escola, creche, saúde, esgoto sanitário, água potável, moradia, transporte e cultura demonstram evidências de um real projeto de enfrentamento à pobreza que, até o momento, não se consolidou como uma ação do Estado brasileiro.

### **Considerações**

No Brasil, as políticas de enfrentamento à pobreza sempre estiveram paramentadas por uma estrutura social desigual e arbitrária, onde grande contingente populacional sempre esteve à margem dos direitos de cidadania, nunca teve inserção no mercado de trabalho formal, nem participou dos benefícios do crescimento econômico. O que se constata é uma sociedade extremamente marginalizada do ponto de vista econômico e social; sobreviventes que levam uma vida precária e sem proteção social substantiva.

---

Brasília, v. 16, n. 1, dez. 2019.

41 MBEMBE *apud* SEFAIR, C.; CUTRIM, I. A. A necropolítica neoliberal e as políticas de austeridade no governo de Jair Bolsonaro. **PIXO** – Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade, UFPel, v. 3, n. 10, jul./set. 2019

A pobreza, ao longo dos últimos anos, tem-se aprofundado, uma consequência de um desenvolvimento concentrador riquezas que tem suas raízes na formação sócio-histórica e econômica da sociedade brasileira e nas opções por políticas públicas residuais, seletivas e fragmentadas. Entre as concepções adotadas pelos governos nos últimos anos, os modelos e políticas de enfrentamento à pobreza sempre estiveram à mercê dos interesses econômicos, orientados por valores morais tradicionais, muitas vezes culpabilizando os indivíduos e suas famílias pela situação de pobreza vivida.

Mesmo diante das diversas vertentes e metodologias assimiladas por políticas e programas governamentais, em diferentes variações e orientações, colocou-se o mercado como espaço natural de satisfação das necessidades econômicas e sociais dos indivíduos, sendo as políticas públicas reduzidas a ações residuais, compensatórias, tendo em vista o alívio de situações de pobreza extrema, ou, ainda, constituindo um tipo de cidadania pautada no consumo de produtos de baixa qualidade, transformando o estatuto de cidadania em um tipo de cidadania realizada pela via do consumo.

O breve período marcado pela reativação das atividades econômicas, com elevação das taxas de crescimento, pela recuperação do poder de compra do salário mínimo, pela expansão dos programas governamentais de transferência de renda, elementos que, conjuntamente, desempenharam importante papel no enfrentamento da pobreza no país, ao combinar crescimento econômico com redução das desigualdades de renda, contribuiu para reduzir, momentaneamente, nos primeiros anos do século XXI, as taxas de pobreza.

Em relação aos programas governamentais, as ações de complementação da renda familiar, por meio de subsídios de transferência monetárias diretas, já eram conhecidas nos planos de programas sociais de enfrentamento à pobreza. A inovação deu-se pela inserção de mecanismos de condicionalidades para a transferência monetária, ou os denominados testes de meio, especialmente vinculados às áreas de saúde, educação e nutrição, com a meta de melhorar o padrão de vida de estratos da população que vivem em constante ameaça.<sup>42</sup>

---

42 Cf. MATTEI, L. Políticas Sociais de combate à pobreza no Brasil: o caso do programa

Esse modelo de política pública, orientada pelo custo-impacto e pela lógica da focalização, reduz suas respostas aos grupos mais vulneráveis, apesar de ter gerado compensações importantes para um conjunto amplo de pessoas que sempre estiveram à margem do acesso aos direitos sociais, além de promover alguma proteção aos que estão nas amarras da pobreza e da pobreza intergeracional.

Por fim, entende-se que, para materializar o fundamento constitucional de erradicar a pobreza, em paralelo às transferências monetárias, é imprescindível fomentar outras políticas de inclusão social, além de melhorar os serviços já ofertados.

### Referências:

AGUIAR, M. P. O salário e sua função social: a valorização da pessoa humana como fundamento para a justiça social e o desenvolvimento econômico. Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís, v. 4. **Anais**, UFMA, 2009.

AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209 jul./dez. 2010.

BANCO MUNDIAL. **Innovaciones Operacionales en América Latina y el Caribe: mecanismos de control y rendición de cuentas en programas de transferencias monetarias condicionadas**, v. 1, n. 1, mar. 2007.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas Latino-americanos. São Paulo: Peres, 1995.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Fome Zero**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Plurianual 2004-2007**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/>>. Acesso em: 10 mai. 2007.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **Rae-eletrônica**, São Paulo, v. 1, n. 2, jun./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1178&Secao=PÚBLICA&Volume=1&Numero=2&Ano=2002>> Acesso em: 08 abr. 2020.

FAGNANI, E.; POCHMANN, M. Mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal. In: FAGNANI, E.; POCHMANN, M. (Orgs.). **Debates contemporâneos: economia social e do trabalho**. São Paulo: LTr, 2007.

- MARTINS, V. *Social protection and the fight against poverty*. In: Julie L. Drolet. (org.). **Social Development and Social Work Perspectives on Social Protection**. 1 ed. London; and New York: Routledge; Taylor & Francis, 2016.
- MATTEI, L. Políticas Sociais de combate à pobreza no Brasil: o caso do programa Bolsa Família. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 1, n. 33, out. 2012.
- MOTA, L. de A.; MORAES, A. M. O ajuste fiscal e a crise do novo desenvolvimentismo no segundo mandato de Dilma Rousseff. **Revista Café com Sociologia**, v. 6, n. 2., maio/jul. 2017.
- SEFAIR, C.; CUTRIM, I. A. A necropolítica neoliberal e as políticas de austeridade no governo de Jair Bolsonaro. **PIXO - Revista de arquitetura, cidade e contemporaneidade**, UFPel, v. 3, n. 10, jul./set. 2019.
- SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, M. O. da S. e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v. 13, jun./dez. 2010.
- STEIN, R. H. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social**. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, Centro de pesquisa e pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC), Brasília, 2005.
- STEIN, Rosa Helena. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. **Rev. Ser Social**, Brasília, n. 18, p. 79-125, jan/jun, 2006.
- TELLES, V. da S. **Pobreza e cidadania**. 2. ed. São Paulo: 34, 2013.
- TORRES, E. de C.; NOVAES, J. G. A concepção e a manutenção da pobreza para o neoliberalismo até os nossos tempos. **Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**, Brasília, v. 16, n. 1, dez. 2019.
- WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do Programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil Contemporâneo. **Revista Serviço Social & Sociedade**, v. 110, abr./jun. 2012.



# ASSISTÊNCIA SOCIAL E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS<sup>1</sup>

*Janice Andrade Ferreira de Andrade<sup>2</sup>*

*Renato Almeida de Andrade<sup>3</sup>*

## Introdução

A história da Assistência Social é marcada por lutas, confrontos, grandes conquistas e também por retrocessos, transitando entre a simples doação caritativa em sua forma mais primitiva para uma forma bem mais elaborada e institucionalizada, pela via do direito garantido pelo Estado. Neste viés, para uma compreensão da Assistência Social, como temos hoje no Brasil, estabelecida como uma política pública é preciso situá-la no âmbito do enfrentamento às expressões da questão social e da luta de classes.

Sobre a questão social, a tese com a qual concordamos percebe a questão social como produto do processo de acumulação capitalista e dos efeitos que ele produz sobre a classe trabalhadora. A questão social é [...] “indissociável das configurações assumidas pelo trabalho e encontra-se necessariamente situada em uma arena de disputa entre projetos societários”.<sup>4</sup>

---

1 Texto elaborado com base em nossas teses de doutorado: A influência dos modos de custeio na ação do prestador privado de serviços socioassistenciais e Imigração e Miséria no Brasil: O caso dos descendentes de pomeranos do Município de Santa Maria de Jetibá no Espírito Santo. Cf. ANDRADE, Renato Almeida de. **A influência dos modos de custeio na ação do prestador privado de serviços socioassistenciais**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010; Cf. ANDRADE, Janice Andrade Ferreira de. **Imigração e Miséria no Brasil: o caso dos descendentes de pomeranos do Município de Santa Maria de Jetibá no Espírito Santo**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

2 Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (Emescam).

3 Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Membro do NET - Núcleo de Estudos do Trabalho (UFES) e Pós-Doutorando pela University of Massachusetts - Boston.

4 IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, ABEPSS, Ano 2, n. 3, jan/jul. 2001.

No modo de produção capitalista a acumulação de riquezas, ao contrário do que ele anuncia, trouxe imensa pobreza para a maior parcela da população. Pobreza aqui entendida em seu sentido amplo, que não se traduz somente em privações materiais, mas que alcança o plano espiritual, moral e político do indivíduo submetido às dificuldades diversas impostas para sua sobrevivência. Estas se expressam no cotidiano na forma de desemprego, na privação do alimento, da saúde, da educação, do transporte, da moradia, etc. São os membros das classes populares que possuem um precário ou nulo acesso aos bens e serviços sociais produzidos neste modo de produção.<sup>5</sup>

Para o enfrentamento da pobreza e tudo que dela advém forjam-se esquemas de proteção social diversos, desde a ação estatal (pela via das políticas sociais), a organização familiar (sistema de proteção social mais antigo), as entidades sociais e até a mendicância. Para que o indivíduo não fique refém de ele mesmo ter que buscar uma resposta individual, precária e pontual para sua demanda foi criada uma resposta institucional pela via da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social em nosso país, cujo mecanismo objetiva garantir, dentro do amparo legal, o direito à proteção social para todas(os) as(os) cidadãs(ãos) que precisarem dela. A Assistência Social é um componente da Seguridade Social que segundo José Paulo Netto é uma

medida legal e legítima que visa oferecer segurança social aos cidadãos não cobertos (ou precariamente cobertos) pelo lado contributivo da seguridade social. A assistência social visa livrar esses cidadãos não só dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar, exclusão social.<sup>6</sup>

No Brasil, as estratégias de combate tanto aos infortúnios do presente, quanto às incertezas do futuro, historicamente privilegiou o crescimento econômico, a manutenção do poder de compra através do salário mínimo e dos benefícios previdenciários. Conforme Neri as políticas voltadas somente para o crescimento da economia e da geração de riqueza como principais medidas de combate à pobreza

5 ANDRADE, Janice Andrade Ferreira de. **Imigração e Miséria no Brasil...** *Op. cit.*, p. 24.

6 CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social. **Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: CNAS, 1997.

no país não resolve a precariedade na qual vivem a maioria dos brasileiros.<sup>7</sup>

Para um devido enfrentamento à pobreza é necessária uma melhor distribuição da renda nacional.<sup>8</sup> Para alguns pesquisadores, o principal mecanismo operacional para uma alocação eficiente de recursos se caracterizaria pelo empenho nas políticas sociais compensatórias do Estado. A conjugação do crescimento econômico com a promoção do desenvolvimento social seria o melhor remédio para os males do pauperismo.<sup>9</sup>

Do ponto de vista do Estado, proteção social significa proteger os indivíduos “contra os principais riscos suscetíveis de acarretar uma degradação da situação dos indivíduos, como a doença, o acidente, a velhice sem recursos, as circunstâncias imprevisíveis da vida que podem culminar, em casos extremos, na decadência social”.<sup>10</sup>

Nesta lógica, a proteção social remete à construção de um Estado Social, mas, dentro do projeto neoliberal. Tal proposta desnuda projetos políticos-sociais antagônicos em nosso país e assim, muitas dificuldades são encontradas para que qualquer modelo de Estado possa assegurar os indivíduos contra os principais riscos sociais.

a Política Social Pública permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros. E é dessa forma que as políticas públicas voltam-se para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado. Assim sendo, 'a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais'.<sup>11</sup>

---

7 NERI, M. C. **Miséria em queda**: mensuração, monitoramento e metas. Rio de Janeiro: FGV, 2005. Disponível em: <[www.fgv.br](http://www.fgv.br)>. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

8 *Ibidem*, p. 321.

9 BRANCO, Rodrigo Castelo. A “questão social” e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade. **Emancipação. Ponta Grossa**, v. 8, n. 1, p. 28, 2008. Disponível em: <<http://www.uepg.br/emancipacao>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

10 CASTEL, Robert. **A Insegurança Social**: o que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005.

11 JACCOUD *apud* YAZBEK, Maria Carmelita. **Sistemas de Proteção Social, Intersetorialidade e Integração de Políticas Sociais**. Rio de Janeiro, 2010, p. 3 *et seq.* Disponível em: <<http://www.cpihts.com/PDF07/Carmelita%20Y.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016.

Buscando entender como a Assistência Social, que desde a Constituição Brasileira de 1988 ganhou status de Política Pública, sendo componente da Seguridade Social, atua para oferecer segurança social aos indivíduos e protegê-los contra os infortúnios e sequelas da exploração do trabalho.

Este estudo não busca pura e simplesmente conhecer uma dada realidade, mas também mostrar o compromisso com a mesma, e apontar caminhos possíveis para gestores das políticas sociais públicas, para as classes populares, subalternas e exploradas; pois a cada pesquisa se apresenta um novo tipo de conhecimento, nesse “sentido é um conhecimento ao mesmo tempo movimento-utopia. Dedicar-se a desvendar os invisíveis, os sem voz, sem teto, sem cidadania. Constitui-se, por tudo isso, em um conhecimento contra-hegemônico”.<sup>12</sup>

Embora seja fundamental a compreensão de que a alteração substancial da forma de organização da sociedade capitalista seja uma tarefa para além da consolidação de direitos socioassistenciais, a garantia deles pode se constituir em mais um elemento para a disputa do projeto societário, uma vez que coloca como protagonistas dessa construção parcela importante da população que sempre ficou na margem desse debate.

Certamente, esse é um dos maiores desafios a serem enfrentados pela política de assistência social, mas somente por meio do debate público, que inclua com prioridade os usuários, com transparência é que seremos capazes de reafirmar os direitos assistenciais e quem sabe aprimorá-los no caminho da construção da utopia de uma sociedade mais justa e plena de direitos.<sup>13</sup>

A Política de Assistência Social tem sido campo fértil de atuação de profissionais diversos, principalmente os do Serviço Social, da Psicologia, da Pedagogia, dentre outros, e a maioria destes optou por ser comprometido com as lutas mais amplas da classe trabalhadora. Estes estão investidos de um compromisso que extrapola as ações técnico-burocráticas e avançam para a independência ideopolítica dos sujeitos (cidadãos) que recebem e contribuem para a ação profissional. Em sua maioria, optaram “por um projeto profissional

<sup>12</sup> SPOSATI, Aldaiza. Pesquisa e produção de conhecimento no campo do Serviço Social. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. especial, p. 18, 2007.

<sup>13</sup> COUTO, Berenice Rojas. Os Direitos Socioassistenciais: balizas fundamentais à garantia da assistência social como política pública. MDS/CNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Conselho Nacional de Assistência Social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Textos: VI Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDSCF; CNAS, 2007, p. 26.

vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação-exploração de classe, etnia e gênero” que é parte dos princípios fundamentais da Ética Profissional, contida no Código de Ética dos Assistentes Sociais e que norteia a ação profissional.

Para nos aproximarmos da discussão apontada estudamos diversos autores expressivos (Boschetti, Chiachio, Couto, Egger-Moellwald, Gomes, Martinelli, Muniz, Pereira, Sposati, Yazbek) que escrevem e/ou militam na área da Assistência Social. Utilizamos também documentos e textos de organismos governamentais e não governamentais (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS<sup>14</sup>, Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde- CEBES). Trazemos para o debate elementos contidos na Constituição Federal de 1988, na LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) e na PNAS (Política Nacional de Assistência Social), a NOB-SUAS, dentre outros. Discutimos aspectos históricos e conjunturais sobre a possibilidade de materialização dos Serviços Socioassistenciais.

### **A Constituição Brasileira de 1988 e a Proteção Social**

Neste texto apresentaremos o movimento pela reconstrução da democracia neste país, passamos pelos avanços sociais e políticos da Constituição Federal de 1988, avançamos para a Lei Orgânica da Assistência Social, para a Política Nacional de Assistência Social de 2004 e também para a Norma Operacional Básica de 2005 que instala o Sistema Único da Assistência Social.<sup>15</sup> A partir deste quadro realizaremos um debate sobre a passagem/materialização dos direitos socioassistenciais (que definem e garantem direitos) para os serviços socioassistenciais, que afirmam e materializam direitos. A NOB-SUAS define que esses serviços são:

Atividades continuadas, definidas no artigo 23 da LOAS, que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade.<sup>16</sup>

---

14 Atualmente chamado de Ministério da Cidadania.

15 BRASIL. **LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social**: lei n. 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/arquivos/loas.pdf/view>>. Acesso em: 10 ago. 2006.

16 BRASIL. Sistema Único de Assistência Social. **Norma Operacional Básica** - NOB/

O período pós Constituição Federal de 1988 se caracterizou por ser inicialmente um período de espera, de sonho, de acreditar que seria agora a hora de ampliar a democracia e a participação no Brasil. Com o fim do regime militar, na década de 1980, e a promulgação da Constituição Federal em 1988, o Brasil passaria, então, por um processo gradual de (re)democratização. Ao contrário do que muitos gostariam, o aparato burocrático do Estado ditatorial brasileiro se encontrava configurado para manter a tutela e a coerção sobre a sociedade; daí a necessidade de “reformatar” o Estado.

Ao pensar com as categorias de Marshall, como o faz Netto, poderíamos dizer que a edificação da cidadania no Brasil estaria quase completa, com a construção deste campo ético-político hegemônico.<sup>17</sup> Com a diferença de que a cidadania, com o aprofundamento da democratização, não mais se coadunaria com as desigualdades sociais enraizadas no país.

Na década em que foi promulgada a Constituição Federal de 1988, garantindo direitos civis, políticos e principalmente sociais no Brasil, os outros países do mundo caminhavam em outra tendência, a de diminuir os direitos e garantias sociais e realizar uma profunda (contra) reforma neoliberal nos Estados Nacionais.<sup>18</sup>

Naquele momento configuraram-se dois projetos societários para o Brasil. Um que enfatizava a construção de um país democrático, com justiça social, com a ampliação da participação política dos trabalhadores, no qual grupos mais progressistas na sociedade civil se fortaleceriam num crescente e o Estado se tornaria mais permeável aos desejos populares. O outro projeto tinha um caráter (neo) liberal, em que o individualismo possessivo dá vida a uma forma societal darwinista, nesta sobreviveria o mais forte, as diferenças não

---

SUAS: Construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDSCF; CNAS, 2005, p. 20.

17 NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. *In*: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

18 Cf. NETTO, José Paulo. Reforma do Estado e Impactos no Ensino Superior. **Revista Temporalis**, Brasília, v. 1, p. 12, 2000; ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós Neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995; NETTO, José Paulo. FHC e a política social... *Op. cit.*

seriam respeitadas<sup>19</sup>, a democracia seria factível apenas enquanto não prejudicasse a acumulação, assim a participação da maioria seria dispensável, já que as decisões seriam altamente “técnicas” prescindindo de uma ampla participação e intervenção política.

Esses dois projetos estiveram presentes nas eleições de 1989, na primeira eleição direta para a Presidência da República, pois isso se mostrou de forma nítida nas candidaturas de Luís Inácio Lula da Silva e na de Fernando Collor de Mello. Na linha desse embate, Coutinho nos diz:

o que separa no Brasil governo e oposição, direita e esquerda, não é assim a constatação da evidente crise terminal desse tipo de Estado [...] o que está em jogo é algo mais profundo: É a definição do novo tipo de Estado que se trata agora de construir.<sup>20</sup>

Na Assembléia Constituinte de 1988, as idéias liberalizantes não encontraram tanta aceitação, pois foi ampliado o controle estatal sobre o mercado em geral e sobre o capital estrangeiro em particular. Ainda na Carta Magna de 1988 houve uma multiplicação de mecanismos para dar mais proteção social aos trabalhadores do serviço público e de empresas privadas, aos aposentados, aos desempregados, aos marginalizados e assim por diante. A não aceitação daquelas idéias e as diferenças no padrão constitucional explicam-se pelo momento incomum vivido: uma conjuntura de abertura política, muita pressão interna dos grupos e forças democráticas e até uma certa pressão internacional por parte de alguns governos e organizações.

A Constituição Federal de 1988 teve duas dimensões: a primeira por simbolizar o processo de democratização do país, indicando um marco legal para o processo de participação da população na tomada de decisões governamentais aos níveis local, estadual e federal; a segunda dimensão por constituir-se em uma arma de garantia de direitos, pois seu arcabouço legal busca instaurar no país algo parecido com um “Estado de Bem Estar”.

No campo da Assistência Social o marco regulatório foi a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 (Lei 8742/93), que resultou da confluência de lutas e mobilizações de movimentos sociais, de

---

19 O surgimento dos neonazistas, neofacistas, extremistas de direita e todo um grupo político ideológico vinculado à intolerância racial e contrário às idéias de igualdade humana.

20 COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000, p. 121.

organizações sociais, de órgãos de classe da categoria dos assistentes sociais entre outras categorias profissionais, como se verá a frente.<sup>21</sup>

## **A Lei Orgânica da Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social**

Em 1998, cinco anos após a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social<sup>22</sup> (PNAS). Uma nova proposta foi aprovada em 28 de outubro de 2004 após múltiplos fóruns e plenárias de discussão.<sup>23</sup> O apontamento que fez Maria do Rosário Gomes à PNAS de 1998 também se aplica à atual:

A Política Nacional então estabelecida reforça a primazia da responsabilidade estatal na condução da política, a participação popular na formulação e controle das ações, por meio dos conselhos, conferências e fóruns em cada esfera.<sup>24</sup>

A primazia do Estado não proíbe a participação de pessoas físicas ou jurídicas na condução de atenções sociais<sup>25</sup>, ao contrário, ela autoriza e convoca os cidadãos à participação no Estado. A Política Nacional de Assistência Social reforça esta participação e se expressa como uma síntese de

inúmeras contribuições recebidas dos Conselhos de Assistência Social, do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social - FONSEAS, do Colegiado de Gestores Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social, Associações de Municípios.<sup>26</sup>

---

21 Cf. BRASIL. LOAS... *Op. cit.*

22 A 1ª versão da Política Nacional de Assistência Social foi elaborada em 1994, mas não chegou a ser aprovada.

23 PNAS. **Política Nacional de Assistência Social**. 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes/pnas.pdf/view>>. Acesso em: 13 ago. 2008.

24 GOMES, Maria do Rosário Corrêa de Salles. **Assistência Social: eixos estruturantes da rede socioassistencial**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2002.

25 As práticas privadas, cuja validade não se contesta, são por natureza individualizadas, já que se vinculam às missões estatutárias de suas organizações e são dirigidas a algumas pessoas. A ação pública, por seus princípios, é destinada a todos e tem a responsabilidade de resolver, suprir e prover determinadas necessidades sociais da população. O gestor público desloca sua preocupação e a ação do processo de ajuda às entidades sociais e se responsabiliza diretamente por criar soluções e respostas às necessidades de proteção social da população. Cf. SPOSATI, Aldaiza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009, p. 18.

26 Cf. PNAS, **Política Nacional de assistência Social...** *Op. cit.*

Neste amplo debate também estiveram presentes as contribuições dos Fóruns Estaduais, dos Regionais, dos Governamentais e dos Não-governamentais, das Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social, das Universidades e Núcleos de Estudos, das entidades de assistência social, dos estudantes de Escolas de Serviço Social, da Escola de Gestores da Assistência Social, além de pesquisadores, estudiosos da área e demais sujeitos anônimos.<sup>27</sup>

Na introdução do texto sobre a PNAS percebe-se a grande preocupação do gestor federal com a democracia e a participação ao desenvolver e implementar esta política.

A gestão proposta por esta Política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites - CIT<sup>28</sup> e CIB's<sup>29</sup>), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.

A forma de gestão no sistema descentralizado e participativo proposto pela LOAS, em seu capítulo III, artigo 6., implica na participação popular, na autonomia da gestão municipal, potencializando a divisão de responsabilidades e no co-financiamento entre as esferas de governo e a sociedade civil.<sup>30</sup>

A proteção social construída pela assistência social deve garantir três seguranças sociais: a de sobrevivência (rendimento e autonomia); a de acolhida; e, o convívio ou vivência familiar e comunitária:

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário-mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã.

---

27 PNAS, **Política Nacional de assistência Social...** *Op. cit.*, p. 7.

28 A Comissão Intergestores Tripartite - CIT possui um caráter deliberativo e articula os gestores do sistema nas três esferas de governo, é uma instância para negociação e pactuação sobre aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da assistência social para viabilizar a Política.

29 A Comissão Intergestores Bipartite- CIB atua na mesma lógica que a CIT, mas somente nos níveis estadual e municipal da gestão do sistema.

30 *Ibidem*, p. 8 *et seq.*

Por segurança da acolhida, entende-se como uma das seguranças primordiais da política de assistência social. Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário, e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social. É possível, todavia, que alguns indivíduos não conquistem por toda a sua vida, ou por um período dela, a autonomia destas provisões básicas, por exemplo, pela idade - uma criança ou um idoso -, por alguma deficiência ou por uma restrição momentânea ou contínua da saúde física ou mental.

Outra situação que pode demandar acolhida, nos tempos atuais, é a necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade. Podem ocorrer também situações de desastre ou acidentes naturais, além da profunda destituição e abandono que demandam tal provisão.

A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. É próprio da natureza humana o comportamento gregário. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio.<sup>31</sup>

Na citação anterior percebe-se que a segurança de rendimentos possibilita que o cidadão possa sobreviver, pois na sociedade do mercado, quase tudo é mercadoria e os indivíduos precisam de recursos financeiros para suprir a maior parte de suas necessidades fisiológicas e sociais. A segurança na acolhida busca garantir o mínimo de dignidade, pois vestir-se é básico para uma convivência nesta sociedade; comer é fundamental para a reposição da energia necessária ao dia-a-dia e abrigar-se contribui para ter um bom dia ou boa noite de descanso.

Observa-se ainda a preocupação da Política de Assistência Social na proteção da família, da convivência familiar e social. É forte a investida desta política na manutenção e no fortalecimento dos

---

31 PNAS, *Política Nacional de assistência Social...* Op. cit., p. 25 et seq.

vínculos familiares. Como isto supõe não aceitar as situações de perda das relações. É importante garantir o convívio e a vivência familiar no espaço da comunidade e da família. Contudo, havendo fragilidade nos vínculos familiares e até seu rompimento, a Assistência Social acolherá ainda assim as demandas deste membro/indivíduo dentro das diversas proteções que comporta.

A Política Nacional de Assistência Social define (no item 2.4. Usuários) aquele que constitui o seu público, são cidadãos/indivíduos e/ou grupos que vivenciam situações de vulnerabilidade e/ou riscos sociais, entre eles:

famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.<sup>32</sup>

Segundo a PNAS no SUAS estão definidos e organizados os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política Nacional de Assistência Social o que possibilita a normatização de padrões nos serviços, a qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado. São eixos estruturantes: Matricialidade Sócio-Familiar; Descentralização político-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos; A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.<sup>33</sup>

Chamamos a atenção para o eixo matricialidade sócio-familiar por entender sua capacidade protetiva. O reconhecimento da importância da família no contexto da vida em sociedade está muito claro no Artigo 226 da Constituição Federal de 1988 ao afirmar que a “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”.<sup>34</sup> Segundo a PNAS, para que a família possa “prevenir, proteger,

---

32 PNAS, *Política Nacional de assistência Social...* *Op. cit.*, p. 27.

33 *Ibidem*, p. 33.

34 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 143.

promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal<sup>35</sup>.

parte da concepção de que a família é o núcleo protetivo intergeracional, presente no cotidiano e que opera tanto o circuito de relações afetivas como de acessos materiais e sociais. Fundamenta-se no direito à proteção social das famílias, mas respeitando seu direito à vida privada.

O modelo de trabalho social com famílias exige o esclarecimento prévio sobre qual é o conceito de capacidade protetiva da família. Ou, ainda, se o trabalho social com famílias é, em si mesmo, uma das aquisições do processo de proteção social ou um administrador de acessos sociais.

O apoio às famílias de baixa renda pode ser associado a um programa com mulheres (ou com mães e seus filhos). Nesse caso, ocorre uma visão restrita da matricialidade familiar ao impossibilitar a leitura da totalidade da dinâmica da família e de seus membros. Por vezes, usa-se no trabalho social com famílias uma agenda do tipo moralista, voltada para regular o comportamento de núcleos de baixa renda e não uma agenda política de construção de direitos à proteção social.

O conceito de família em vulnerabilidade social precisa ser desconstruído em seus componentes para que o objetivo família sem/com baixa vulnerabilidade possa ser construído e, com ele, criadas as metodologias e estratégias que levem à sua concretização, considerando-se que a dimensão socioeducativa dos serviços de proteção social está articulada por ciclo de vida, e não pela vulnerabilidade familiar, além de vinculados à ideia de vulnerabilidade pessoal.<sup>36</sup>

### **A Materialização Possível dos Direitos Socioassistenciais**

Neste item iremos caracterizar as mediações presentes na materialização dos Direitos Socioassistenciais (que definem e garantem direitos). Garantia de direitos sempre foi tema complexo na pauta de debates dos governantes do Brasil desde seu descobrimento. Supõe situá-lo numa arena política de disputas, de correlação de forças, de lutas, confrontos e enfrentamentos. Tal afirmativa se atesta no tratamento dado aos índios, povos originários, aos imigrantes africanos tornado escravos no país e o tratamento a Constituição Federal Brasileira de 1988, que desde a sua instituição vem sofrendo grandes ataques. Os africanos trazidos para o Brasil continuaram escravos e despossuídos de direito, mesmo depois que o restante do mundo ocidental já tinha abolido a escravidão e lhes garantido vários direitos.

---

35 PNAS, **Política Nacional de assistência Social...** *Op. cit.*, p. 35.

36 SPOSATI, Aldaiza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva... *Op. cit.*

No período da Ditadura Militar (1964-1985) muitos direitos foram restringidos. Alguns direitos sociais que restaram eram seletivos e restritos à alguns cidadãos brasileiros. Para acessá-los era necessário que os demandantes demonstrassem sua inserção laboral ou sua total incapacidade de se auto prover.

Ao tratar-se de direitos sociais, enquanto balizas da relação pública entre cidadãos e o Estado, é necessário ter claro que o solo histórico em que se estabeleceram as políticas sociais brasileiras sempre foi refratário à presença da garantia do acesso a serviços e benefícios socioassistenciais na condição de cidadão. Ao contrário, é marca e expressão das políticas sociais brasileiras, por longo tempo, uma relação de subalternidade, em que o acesso a serviços afirmou-se na contramão da cidadania, estabelecendo-se a necessidade de comprovação da condição de subcidadania para que o acesso fosse assegurado.<sup>37</sup>

Materializar a garantia constitucional do direito à Assistência Social, em caso de necessidade, não é tão simples, pois ela deveria se traduzir no usufruto direto do direito, ou seja, na garantia da Proteção Social<sup>38</sup>. De 1988 à 1993 se deu um longo debate político em função da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Na LOAS está definido, em seu Artigo n. 18, que compete ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social. Muitos avanços se têm conquistado na área da Assistência Social nas Conferências Nacionais. Entre a IV Conferência (2003 - LOAS: 10 anos) e a V Conferência (2005 - SUAS - PLANO 10: *Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social*) *ampliou-se e intensificou-se um debate muito profícuo sobre os direitos socioassistenciais*.

A transmutação destes direitos socioassistenciais em serviços socioassistenciais não se dá de forma direta ou imediata, ela requer mediações e construções que vão além do desejo e da vontade de cada

---

37 COUTO, Berenice Rojas. Os Direitos Socioassistenciais... *Op. cit.*, p. 23.

38 “A concepção de proteção social alarga o campo da assistência social pelo próprio significado preventivo que contém a idéia de proteção. Estar protegido significa ter forças próprias ou de terceiros, que impeçam que alguma agressão/precarização/privação venha a ocorrer, deteriorando uma dada condição. Porém, estar protegido não é uma condição inata, ela é adquirida não como mera mercadoria, mas pelo desenvolvimento de capacidades e possibilidades. No caso ter proteção e/ou estar protegido não significa meramente portar algo, mas ter uma capacidade de enfrentamento e resistência”. Cf. SPOSATI, Aldaiza. Proteção e Desproteção Social na Perspectiva dos Direitos Socioassistenciais. MDS/CNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Conselho Nacional de Assistência Social. *In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de Textos: VI Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDSCF; CNAS, 2007, p. 17.

pessoa individualmente, estas últimas precisam alterar a política, não um partido, ou um governo, mas a forma como o Estado lida com a atenção social aos usuários da política de Assistência Social. Após os mandos e desmandos durante a ditadura militar a Constituição Federal atual, outorgada em 1988, parece ser o divisor de águas para a construção no Brasil de uma política realmente inclusiva, onde todos e todas podem se sentir seguros.

No Brasil as expressões da questão social, em muitos momentos, foram tratadas como caso de polícia, a repressão foi a forma de resposta, entendida pelas elites no poder, para àqueles que não se enquadravam à ordem social, política e econômica vigentes. Neste processo de retrocesso da cidadania, instaurado na maioria dos países industrializados com a ascensão da “Nova Direita”, nos anos 1970, e no Brasil com o início da Ditadura Militar em 1964, começaram a voltar à pauta política as ideologias conservadoras e moralistas, segundo as quais, estes desempregados deveriam ser presos ou confinados como se a pobreza fosse um “delito”<sup>39</sup>, assim como esta fez no início da revolução industrial.<sup>40</sup>

Aos que não foram incorporados ao mercado de trabalho, temporária ou permanentemente, se fez toda uma legislação repressiva. Assim, os considerados vagabundos e mendigos eram açoitados ou, em caso de reincidência, se lhes marcava com ferro e os condenava à morte (coação direta e indireta ao trabalho). Foram proibidas as esmolas aos mendigos não identificados como tais.

Essas medidas administrativas concretas de controle e repressão da força de trabalho não pareciam contrariar os princípios do mercado porque eram vistas como combate ao vício, à preguiça e à imprevidência das classes pobres. O indivíduo era obrigado a ingressar no mercado, onde seria 'livre' para realizar contratos com salários fixados pelos patrões.<sup>41</sup>

Aqueles que governaram o Brasil no período da Ditadura Militar (1964-1985) tentaram a todo custo reduzir os direitos civis

---

39 Sobre a criminalização da pobreza e dos pobres em sua época, Marx afirmou: “*El parlamento inglés combina con esta humanitaria teoría el punto de vista de que el pauperismo es la miseria de los obreros de que ellos mismos son culpables y la que, por consiguiente, no se puede hacer frente como una desgracia, sino que debe, por el contrario, ser combatida como un delito*”. Cf. MARX, Karl. *El Rey de Prusia y la Reforma Social por un Prusiano. Artigo de Glosas Críticas. Escritos de juventud. Fondo de Cultura Económica: México, [s.d.]*.

40 Ver também em: POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

41 FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista**: As funções da Previdência e da Assistência Sociais. São Paulo: Cortez, 1980, p. 10 *et seq.*

e políticos de grande parte dos brasileiros. Os direitos sociais não foram tão perseguidos, talvez se assim o fossem a pressão social poderia se tornar insustentável e o regime poderia ter ruído antes de completar seus objetivos. Neste espaço de tempo o que se observa é a ampliação de movimentos sociais (muitos deles clandestinos) e organizações não governamentais em busca de restabelecer a democracia em nosso país.

O debate sobre os direitos sociais e nele o acesso aos serviços socioassistenciais como direitos de cidadania remete a uma aproximação maior às transformações ocorridas no Estado brasileiro após a promulgação da Constituição Federal em 1988 e a justificativa para se tomar a Constituição Brasileira como referencial de transformações históricas nos é dada por José Paulo Netto nos seguintes termos:

Com efeito, a Constituição de 1988 configurou um pacto social preciso: nos seus marcos, as forças sociopolíticas comprometeram-se com uma convivência social parametrada pela prioridade de, mantendo as regras do jogo democrático, diminuir as fortíssimas assimetrias socioeconômicas geradas pelo padrão de desenvolvimento implementado pelo regime ditatorial [de 1964].

Nesse sentido, o essencial da Constituição de 1988 apontava para a construção – pela primeira vez assim posta na sociedade brasileira – de uma espécie de Estado de bem-estar social: não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se explicitamente, como tais e para além de direitos civis e políticos, os direitos sociais (coroamento, como se sabe, da cidadania moderna). Com isto, colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade.<sup>42</sup>

A Política Nacional de Assistência Social é a expressão material do Artigo 203 da Constituição Federal de 1988, que garante o direito à Assistência Social a todos que dela necessitam.<sup>43</sup> Textualmente o Artigo 203 diz que: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”.<sup>44</sup> A LOAS em seu Artigo 1 afirma que a Assistência Social é uma “Política de Seguridade Social não contributiva que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da

42 NETTO, José Paulo. FHC e a política social... *Op. cit.*, p. 77.

43 Cf. PNAS, **Política Nacional de assistência Social**... *Op. cit.*

44 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 31 ed... *Op. cit.*, p. 132.

sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.<sup>45</sup> A Assistência Social é assim um direito de todos, pois ao prescindir de contribuição anterior (uma política não contributiva) favorece a população de forma geral e aos atendidos/usuários diariamente de forma mais específica.

Por ser um direito que não depende de contribuição individual, a Política de Assistência Social é financiada pelo conjunto da sociedade. Direta ou indiretamente todo cidadão que é usuário da Política de Assistência Social também contribui para seu financiamento, visto que sua fonte é o Tesouro Nacional, cujos recursos procedem de impostos e taxas pagas por pessoas físicas e jurídicas. Os recursos para a Assistência Social são inseridos no Orçamento da Seguridade Social.

Tendo sido a assistência social inserida constitucionalmente no tripé da Seguridade Social, é o financiamento desta a base para o financiamento da política de assistência social, uma vez que este se dá com:

A participação de toda a sociedade;

De forma direta e indireta;

Nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Mediante contribuições sociais:

Do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou o faturamento; o lucro;

Do trabalhador e dos demais segurados da previdência social;

Sobre a receita de concursos de prognósticos;

Do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar.<sup>46</sup>

A proteção social supõe uma aproximação ao cotidiano da vida das pessoas, é nele que a presença de riscos e vulnerabilidades sociais confronta a capacidade de pessoas, famílias, segmentos e classes sociais em superá-los. A Política Nacional de Assistência Social está organizada por tipo de proteção e por ordem de complexidade: Proteção Social

45 Cf. BRASIL. LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social... *Op. cit.*

46 PNAS, **Política Nacional de assistência Social**... *Op. cit.*, p. 42.

Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.<sup>47</sup>

### **Proteção Social Básica**

Segundo a PNAS a proteção social básica objetiva prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.<sup>48</sup> Ela destina-se à população que se encontra “em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)”. Essa proteção prevê benefícios e o desenvolvimento de serviços, programas e projetos de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade presente.

Deverão incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais, compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização.

Os programas e projetos são executados pelas três instâncias de governo e devem ser articulados dentro do SUAS. Vale destacar o Programa de Atenção Integral à Família - PAIF - que, pactuado e assumido pelas diferentes esferas de governo, surtiu efeitos concretos na sociedade brasileira.

Os benefícios eventuais foram tratados no artigo 22 da LOAS. Podemos traduzi-los como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos. Hoje os benefícios eventuais são ofertados em todos os municípios, em geral com recursos próprios ou da esfera estadual e do Distrito Federal, sendo necessária sua regulamentação mediante definição de critérios e prazos em âmbito nacional.<sup>49</sup>

Dentro da proteção social básica os serviços, programas, projetos e benefícios deverão se articular com as demais políticas públicas, assim se poderá garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e

---

47 PNAS, **Política Nacional de assistência Social...** *Op. cit.*, p. 42.

48 *Ibidem*, p. 27 *et seq.*

49 *Ibidem*, p. 28 *et seq.*

o protagonismo das famílias e dos usuários, superando as condições de vulnerabilidade e prevenindo as situações que indicam risco potencial. As proteções se expressam e se materializam através dos serviços socioassistenciais ofertados pelos CRAS - Centro de Referência da Assistência Social, unidade pública, territorializada que provê e articula a rede de serviços.<sup>50</sup>

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange a um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços sócio-assistenciais locais da política de assistência social.

O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Neste sentido é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias. [...] a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios.<sup>51</sup>

O CRAS também deve realizar o mapeamento e a vinculação das entidades que atuam na proteção básica e promover a inserção de famílias nos serviços de Assistência Social locais. Ele deve conhecer e promover a articulação setorial e intersetorial da rede de proteção social em seu território de trabalho. Ele encaminha a população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando assim, “o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social”, evitando que as famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, voltando para situações de vulnerabilidades e riscos. Os serviços de proteção básica de assistência social são:

Programa de Atenção Integral às Famílias;

Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;

Centros de Convivência para Idosos;

Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças;

---

50 PNAS, **Política Nacional de assistência Social...** *Op. cit.*

51 *Ibidem*, p. 29.

Serviços sócio-educativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;

Programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;

Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.<sup>52</sup>

## Proteção Social Especial

No Brasil existem famílias com as mais diversas situações sócio-econômicas e estas situações podem induzir à violação dos direitos de seus membros (estes geralmente são crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência). Nelas são gerados outros fenômenos tais como: pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados, etc. Estas situações se agravam nas parcelas onde há maiores índices de desemprego e de baixa renda na população.<sup>53</sup> É preciso desenvolver estratégias de atenção sócio-familiar que objetivem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, fortalecendo-o para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia.

Longe de significar um retorno à visão tradicional, e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social.

A ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigamento dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento. [...] No caso da proteção social especial, à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.<sup>54</sup>

---

52 PNAS, **Política Nacional de assistência Social...** *Op. cit.*, p. 30.

53 *Ibidem*.

54 *Ibidem*, p. 31.

A Proteção Social Especial se subdivide em Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade, a primeira “oferece atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos”. Essa atenção é especializada, mais individualizada e requer maior estruturação técnico-operacional geralmente com acompanhamento sistemático e monitorado, se materializando em:

Serviço de orientação e apoio sócio-familiar;  
Plantão Social;  
Abordagem de Rua;  
Cuidado no Domicílio;  
Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência;  
Medidas sócio-educativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida).  
A proteção especial de média complexidade envolve também o CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando a orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.<sup>55</sup>

Por outro lado na Proteção Social Especial de alta complexidade os serviços “garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário”, eles se materializam em: Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade (Semi-liberdade, Internação provisória e sentenciada); Trabalho protegido.<sup>56</sup>

Estas proteções sociais contribuem para o enfrentamento dos riscos sociais. Segundo Muniz; Martinelli; Egger-Moellwald; Chiachio, “as condições para enfrentamento de riscos são diferenciadas entre os cidadãos, conforme suas condições de vida”.<sup>57</sup>

---

55 PNAS, **Política Nacional de assistência Social...** *Op. cit.*, p. 32.

56 *Ibidem*, p. 32.

57 MUNIZ, Egli; MARTINELLI, Maria Lúcia; EGGER-MOELLWALD, Maria Tereza; CHIACHIO, Neiri Bruno. O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para

Pensando assim, percebe-se que os riscos e as contingências sociais podem afetar qualquer pessoa, porém algumas se encontram mais vulneráveis ao risco do que outras. Manter-se desprotegido “diante da existência de vulnerabilidades e riscos pode ocasionar agravos, ou seja, ofensas e danos ao indivíduo, à família e a grupos sociais e, conseqüentemente, à cidadania” e isso pode dificultar o acesso aos direitos socioassistenciais e a própria dignidade humana.

O social, como campo de produção e reprodução de relações sociais na sociedade capitalista contemporânea, torna-se cada vez mais tensionado, desencadeador de vulnerabilidades e riscos, traduzindo-se em precarização do mundo do trabalho, esgarçamento do tecido social, fragilização na área dos recursos pessoais, dos direitos e das relações sociais em geral.

A política de assistência social assume a cobertura de determinadas necessidades sociais, cumprindo o dever constitucional de compor o sistema público de seguridade social, constituído para segurança social dos cidadãos, sendo o Estado o provedor de proteções coletivas e redutor de riscos. Opera na proteção às vulnerabilidades próprias do ciclo de vida, proteção às fragilidades da convivência familiar, proteção à dignidade humana e combate às suas violações.

O conteúdo das provisões de assistência social, com vistas à proteção social, tem nos serviços um importante foco, uma vez que estes se constituem a mediação privilegiada aos direitos socioassistenciais.<sup>58</sup>

Para o desenvolvimento de serviços socioassistenciais continuados e de qualidade no Brasil é imprescindível a garantia de direitos socioassistenciais pela via da responsabilização do Estado brasileiro. Se a população brasileira após muita luta e organização conseguiu conquistar esses direitos, o Estado como ente criado para administrar e garantir o território e a lei deve minimamente criar as condições para que o direito de todos seja garantido e para que os serviços socioassistenciais possam ser acessados por aqueles que deles necessitam.

Segundo Muniz; Martinelli; Egger-Moellwald; Chiachio, os serviços socioassistenciais são:

Meio de acesso a seguranças sociais que produz aquisições pessoais

---

o debate. MDS/CNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Textos**: VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS/CNAS, dez. 2007.

58 MUNIZ, Egli; MARTINELLI, Maria Lúcia; EGGER-MOELLWALD, Maria Tereza; CHIACHIO, Neiri Bruno. O conceito de serviços socioassistenciais... *Op. cit.*, p. 38 *et seq.*

e sociais aos usuários e opera integradamente as funções de proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial, pelo desenvolvimento de atividades continuadas prestadas por um conjunto de provisões, recursos e atenções profissionalizadas, numa unidade física, com localização, abrangência territorial e público definido.<sup>59</sup>

Segundo a NOB-SUAS os serviços socioassistenciais devem ser organizados em rede a partir dos seguintes parâmetros:

- a) Oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias;
- b) Caráter público de co-responsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e não governamentais de assistência social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos;
- c) Hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade face à demanda;
- d) Porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica através de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas;
- e) Territorialização da rede de assistência social sob os critérios de: oferta capilar de serviços baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão, localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais;
- f) Caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não governamental;
- g) Referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto a presença ou agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais.<sup>60</sup>

Segundo Muniz; Martinelli; Egger-Moellwald; Chiachio, pode-se definir os serviços socioassistenciais por seu caráter continuado, isso supõe “atenções sistemáticas e contínuas, por tempo indeterminado, com grau de organicidade, consistência e qualidade, tendo por direção a universalidade das atenções”.<sup>61</sup> A partir desta

---

59 MUNIZ, Egli; MARTINELLI, Maria Lúcia; EGGER-MOELLWALD, Maria Tereza; CHIACHIO, Neiri Bruno. O conceito de serviços socioassistenciais... *Op. cit.*, p. 40.

60 NOB-SUAS, **Norma Operacional Básica**-Sistema Único de Assistência Social... *Op. cit.*, p. 21.

61 MUNIZ, Egli; MARTINELLI, Maria Lúcia; EGGER-MOELLWALD, Maria Tereza e

definição fica clara a diferença dos serviços socioassistenciais para com os programas ou projetos. Estes dois últimos são executados tomando por base um prazo definido, uma duração determinada e os serviços, como já dito, têm caráter continuado.

Com a publicação da resolução n. 109 do CNAS, de 11 de novembro de 2009 foi criada uma referência unitária para os conteúdos e padrões de funcionamento dos serviços socioassistenciais, instituindo uma matriz padronizada para fichas e outros procedimentos desses serviços<sup>62</sup>. Nesta resolução ficou aprovada a tipificação nacional de serviços socioassistenciais cumprindo com os princípios da igualdade e da equidade, criando assim um padrão básico de caráter isonômico, válido para todo o Brasil. Dessa forma o indivíduo ao acessar um serviço em qualquer parte do território nacional terá a oportunidade de receber o mesmo padrão de qualidade no atendimento.

### Considerações Finais

No decurso deste texto buscamos entender como a Assistência Social, sendo componente da Seguridade Social, atua para oferecer segurança social aos indivíduos para livrá-los desses infortúnios do presente e das incertezas do amanhã. Para alcançar este objetivo o presente estudo evocou uma pesquisa bibliográfica para discutir as relações entre a existência de direitos, inclusive os socioassistenciais, e a materialização deles em serviços socioassistenciais, configurando assim proteções e seguranças sociais<sup>63</sup>.

---

CHIACHIO, Neiri Bruno. O conceito de serviços socioassistenciais... *Op. cit.*, p. 40.

62 Nesta resolução se encontra uma “Descrição” pormenorizada: dos serviços a serem prestados; dos “Usuários” dos serviços; dos “Objetivos”; do “Ambiente Físico” adequado; dos “Recursos Materiais e Humanos”; das “Aquisições dos Usuários” nas formas de “Segurança na Acolhida”, “Segurança de Convívio Familiar e Comunitário” e “Segurança de Desenvolvimento e Autonomia”; das “Condições e Formas de Acesso” aos serviços; do “Período de Funcionamento”; e do “Impacto esperado dos serviços”. Cf. CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2010.

63 Sob a concepção hegemônica, principalmente pela visão conservadora, liberal e neossocial-liberal, a assistência social é transversal, porque está dedicada a possibilitar acessos materiais que não estão disponíveis no mercado aos convencionalmente pobres, com explícita demonstração de sua precariedade. Confrontar essa maneira de ver significa adotar a concepção de que a assistência social é uma política que atende determinadas necessidades de proteção social e é, portanto, o campo em que se efetivam as seguranças sociais como direitos. Cf. SPOSATI, Aldaiza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva... *Op. cit.*, p. 14 et seq.

Tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na LOAS e na PNAS há uma preocupação com a Assistência Social como política pública. Percebemos uma grande inquietação em seus textos com a democracia e a participação. Criar espaços de participação para que os indivíduos construam suas identidades baseando-se em compromissos de transformação social são demandas postas na ordem do dia, estas que não podem esperar uma votação do Orçamento Federal ou a próxima reunião da diretoria de alguma Organização Não Governamental (ONG) ou empresa.

Realizar este estudo nos inquiriu pensar a realidade como uma totalidade concreta, trazendo vários conceitos que, eivados de mediações, pudessem dar conta da gama de elementos presentes nesta dada realidade. Entendemos que o domínio: dos conceitos; da importância da história e; das contradições sobre o tema, poderão contribuir para que outras pessoas possam repensar a sua própria inserção e participação neste âmbito. É preciso criar mais espaços de participação na Política de Assistência Social, nos quais os indivíduos, a partir de inserções, vínculos e contatos com entidades, grupos e/ou forças progressistas, possam construir identidades baseadas em compromissos de transformação social, visando à construção de um mundo melhor, no qual todos poderão ser cidadãos plenos e personagens ativos em processos democrático-políticos.

Nesse contexto, se colocam muitos desafios para os trabalhadores da Assistência Social em geral e do Serviço Social em particular. Yazbek afirma que o atual cenário sob os impactos das transformações societárias, advindos das últimas décadas, altera o cotidiano de atuação desses profissionais, trazendo novas demandas, atribuições e competências e a exigência de novos conhecimentos teóricos, técnicos e operativos.<sup>64</sup> Esses profissionais “[...] são interpelados a reciclar-se, na esteira dos atuais processos e demandas, continuam a conviver com a persistência de históricas manifestações da pobreza, da exclusão e da subalternidade da sociedade brasileira”.<sup>65</sup>

---

64 YAZBEK, Maria Carmelita. **Voluntariado e Profissionalidade na Intervenção Social**, 2009. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3718/1749>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

65 *Ibidem*.

Neste tecido social os profissionais da Assistência Social, atuam na elaboração, na execução, no monitoramento e avaliação de políticas e, para isso, precisam ser éticos, estratégicos, dinâmicos e criativos.

Assim, apontamos a necessidade de contribuirmos na ampliação da permeabilidade do Estado brasileiro, criando mecanismos de participação direta e formas de controle e avaliação das ações públicas.[...] A garantia para a manutenção e dilatação dos direitos conquistados em 1988 termina por ser a própria capacidade de mobilização e organização das classes subalternas, pois, nesta sociedade dividida em classes, há uma fração do capital no controle das decisões cruciais do Estado, transformando-o no que Gramsci chamaria de um 'intelectual orgânico coletivo'. Desse modo, não há ampliação da democracia na delegação de autoridade aos agentes e órgãos de Estado. Por isso, é necessário impor-lhe a demanda, persuadir suas ações e acompanhar todas as respostas, mantendo-o responsável por certas atribuições que lhe foram delegadas pela sociedade, por via constitucional, até o momento em que não mais se necessite dele.<sup>66</sup>

### Referências:

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (org.). **Pós Neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Janice Andrade Ferreira de. **Imigração e Miséria no Brasil**: O caso dos descendentes de pomeranos do Município de Santa Maria de Jetibá no Espírito Santo. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

ANDRADE, Renato Almeida de. **A influência dos modos de custeio na ação do prestador privado de serviços socioassistenciais**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

ANDRADE, Renato. **Serviço Social, Gestão e Terceiro Setor**: Dilemas nas políticas sociais. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRANCO, Rodrigo Castelo. A “questão social” e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 21-35, 2008. Disponível em: <<http://www.uepg.br/emancipacao>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

---

66 ANDRADE, Renato. **Serviço Social, Gestão e Terceiro Setor**: Dilemas nas políticas sociais. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 178 *et seq.*

BRASIL. **LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social**: Lei n. 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/arquivos/loas.pdf/view>>. Acesso em: 10 ago. 2006.

CASTEL, Robert. **A Insegurança Social**: o que é ser protegido? Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social. **Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: CNAS, 1997.

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf)>. Acesso em: 20 de janeiro de 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTO, Berenice Rojas. Os Direitos Socioassistenciais: balizas fundamentais à garantia da assistência social como política pública. MDS/CNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Conselho Nacional de Assistência Social. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Textos**: VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS/CF; CNAS, 2007, p. 26.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista**: As funções da Previdência e da Assistência Sociais. São Paulo: Cortez, 1980.

GOMES, Maria do Rosário Corrêa de Salles. **Assistência Social**: eixos estruturantes da rede socioassistencial. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2002.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, Brasília: ABEPSS, Ano 2, n. 3, jan/jul. 2001.

MARX, Karl. *El Rey de Prusia y la Reforma Social por um Prusiano. Artigo de Glosas Críticas. Escritos de juventud*. Fondo de Cultura Económica: México, [s.d.].

MUNIZ, Egli; MARTINELLI, Maria Lúcia; EGGER-MOELLWALD, Maria Tereza; CHIACHIO, Neiri Bruno. O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para o debate. MDS/CNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Textos**: VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS/CNAS, dez. 2007.

NERI, M. C. **Miséria em queda**: mensuração, monitoramento e metas. Rio de Janeiro: FGV, 2005. Disponível em: <[www.fgv.br](http://www.fgv.br)>. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. *In*: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O Desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

NETTO, José Paulo. Reforma do Estado e Impactos no Ensino Superior. **Revista Temporális**, Brasília, v. 1, p. 12, 2000.

BRASIL. Sistema Único de Assistência Social. **Norma Operacional Básica** - NOB/SUAS: Construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDSCF; CNAS, 2005.

PNAS, **Política Nacional de assistência Social**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes/pnas.pdf/view>>. Acesso em: 13 ago. 2008.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

SPOSATI, Aldaiza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009, p. 18.

SPOSATI, Aldaiza. Pesquisa e produção de conhecimento no campo do Serviço Social. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. especial, p. 18, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/?IsisScript=iah/iah.xis&base=article^dlibrary&format=iso.pft&lang=p&nextAction=lnk&indexSearch=AU&exprSearch=SPOSATI,+ALDAIZA>>. Acesso em: 28 fev. 2009.

SPOSATI, Aldaiza. Proteção e Desproteção Social na Perspectiva dos Direitos Socioassistenciais. MDS/CNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Conselho Nacional de Assistência Social. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Textos**: VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDSCF; CNAS, 2007.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Sistemas de Proteção Social, Intersetorialidade e Integração de Políticas Sociais**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.cpihts.com/PDF07/Carmelita%20Y.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Voluntariado e Profissionalidade na Intervenção Social**, 2009. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpublica/article/view/3718/1749>>. Acesso em: 04 jun. 2020.



# DAS RAZÕES PARA QUE POLÍTICAS PÚBLICAS PRIORIZEM OS NEGROS

Cleinton Souza<sup>1</sup>

## Introdução

Muito já foi escrito acerca do racismo no Brasil. Ainda assim, é interessante notar que a temática continua a gerar controvérsias e lutas acaloradas nas mais variadas esferas da sociedade brasileira, sobretudo quando se trata de levar o tema para a justificação de direitos e políticas públicas de cunho igualitarista, como o são, por exemplo, as chamadas *ações afirmativas*.

O debate sobre as relações raciais traz à tona construtos demasiado ricos para se pensar uma questão que está na ordem do dia há tempos e que acabou por gerar verdadeiras escolas teóricas para se pensar a temática por essas terras. Aquelas que foram chamadas de *Democracia Racial* e *Escola Multiculturalista* ganharam nova roupagem, discursos e adeptos.<sup>2</sup>

Confrontando as duas posições teóricas antagônicas que daí surgiram (*Continuum de Cor e Racismo Estrutural*), quanto a questões como identidade negra, ações afirmativas, cotas raciais, acesso aos bens públicos, etc., o presente trabalho pretende lançar nova luz sobre a temática racial tupiniquim.

Partindo da premissa de que o racismo brasileiro é mesmo estrutural, isto é, que no Brasil existem “*procedimentos institucionais que produzem desigualdade racial, ainda que nem sempre se possam perceber posturas racistas explícitas*”,<sup>3</sup> este trabalho entende que, a partir da tese publicamente aceita de que a genética não pode ser utilizada para ratificar ou refutar questões sociais como o racismo, a temática da desigualdade social oriunda de tal questão pode ser mais ricamente discutida se tal negação da existência do racismo – por conta dos estudos

---

1 Teólogo e Sociólogo. Mestre em Sociologia e Direito pelo PPGSD-UFF. Doutor em Sociologia pelo IESP-UERJ. Professor de Filosofia e Sociologia do Instituto Federal do Espírito Santo.

2 VIEIRA, Vinícius Rodrigues. **Democracia racial, do discurso à realidade**: caminhos para a superação das desigualdades sociorraciais brasileiras. São Paulo: Paulus, 2008.

3 JONES, J. M. **Prejudice and Racism**. New York: McGraw-Hill, 1997.

em genética que mostram a inexistência de diferentes raças entre os humanos – for confrontada com os números da desigualdade racial de renda e com o acesso a outras políticas e bens públicos da nação.

Ainda que *relações raciais* seja já um tema bastante debatido, fomentando posições ideológicas e linhas teóricas bem distintas, é curioso perceber que a temática ganha contornos polêmicos aos se tratar de políticas públicas focadas nos negros e negras. Por isso, existe a expectativa de que este trabalho seja uma contribuição a mais para a literatura acerca de uma temática ainda com muito a se explorar.

### **Os teóricos e seu posicionamento frente às políticas públicas para negros e negras**

Falando-se em política pública contempladora da questão racial brasileira, e atentando aqui para a contribuição sócio-antropológica, voltamos nosso olhar para o ano de 2006, quando os antropólogos Yvonne Maggie e Peter Fry, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, lideraram um grupo de 114 intelectuais, artistas, políticos e sindicalistas, elaborando e assinando uma que foi chamada de “Carta Pública ao Congresso Nacional”, que se posiciona contra o sistema de cotas para negros (pretos e pardos, os chamados afrodescendentes) ingressarem nas universidades públicas brasileiras.

Em 30 de maio de 2006, a antropóloga Yvonne Maggie deslocou-se do Rio de Janeiro para a capital da República, Brasília, e entregou tal manifesto ao Presidente da Câmara dos Deputados<sup>4</sup>. Tal manifesto foi replicado, numa contestação por meio de outro, favorável às ações afirmativas para negros, assinado por 330 outros intelectuais e militantes antirracismo, dentre os quais Abdias Nascimento e Sueli Carneiro.<sup>5</sup>

O manifesto pró-cotas, cujo título é “Manifesto em favor da lei de cotas e do estatuto da igualdade racial”, também foi entregue ao parlamento brasileiro, em 3 de julho de 2006, tornando muito claro um “confronto político-ideológico” em torno das políticas de cotas. Mas esse confronto social pela aprovação (ou rejeição) de políticas de ações afirmativas para negros, ou para a inclusão (ou manutenção da situação que vigorava) no ensino público superior,

---

4 Cf. <<http://www.observa.ifcs.ufrj.br/carta/index.htm>>.

5 Cf. <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educaçao/ult305u18773.shtml>>.

não é algo recente. Segundo Sales Augusto dos Santos<sup>6</sup>, tal confronto explícito não surgiu de uma hora para outra na sociedade brasileira, pois, antes mesmo de Luiz Inácio Lula da Silva tomar posse como Presidente da República, em 2002, já havia resistência à proposta de cotas para negros do governo que iria começar em janeiro de 2003. Em editorial do dia 11 de novembro de 2002, o jornal *Folha de S. Paulo* afirmou que

o racismo é, sem dúvida, uma das graves mazelas que atingem o mundo. E o 'racismo cordial' brasileiro não é uma exceção. Ao contrário até, ele conspira para esconder o problema e, dessa forma, eternizá-lo. É mais do que louvável, portanto, o desejo do PT de instituir mecanismos efetivos de combate ao racismo. Mas a proposta de criar cotas para estudantes negros nas universidades públicas, em que pese sua justeza, apresenta tantas dificuldades conceituais e práticas que o bom senso recomendaria reconsiderá-la. (...) *esta Folha é contrária à política de cotas*. Para além dos problemas operacionais que cria, ela tem como pressuposto a noção equivocada de que se combate uma injustiça criando outra.<sup>7</sup>

Também nessa direção, os antropólogos e professores titulares do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Peter Fry e Yvonne Maggie, justificam sua posição contrária às cotas por conta daquilo que entendem como duas importantes razões: a) há uma mestiçagem considerável na sociedade brasileira; e b) o Brasil é um país a-racista. Segundo esses dois antropólogos, essas características da sociedade brasileira são fundamentais para a concretização do ideal de democracia racial no futuro, apesar de eles também acreditarem não ser o Brasil uma democracia racial concreta no presente.

Os pesquisadores Ricardo Ventura Santos e Marcos Chor Maio<sup>8</sup> também afirmam a miscigenação racial e cultural do Brasil. Segundo eles, “*mesmo estando cada vez mais evidente que o Brasil não é uma democracia racial, como demonstram as estatísticas socioeconômicas, permanece a visão do país como racial e culturalmente híbrido*”.

---

6 Cf. SANTOS, Sales Augusto dos. **Movimentos negros, educação e ações afirmativas**. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

7 REDAÇÃO. As Cotas do PT. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 nov. 2002, *apud* SALES, 2007.

8 Cf. SANTOS, Ricardo Ventura; MAIO, Marcos Chor. Qual “retrato do Brasil”? : raça, biologia, identidades e política na era da genômica. *Revista Mana*, Rio de Janeiro: v. 10, n.1, p. 61-95, abr. 2004.

Valorizada pela sociedade brasileira, esta percepção sustenta que as diferenças precisas são pouco discerníveis, o que leva, segundo estes autores, à neutralização de identidades raciais bem delimitadas.<sup>9</sup>

Segundo Peter Fry, essa mistura ou mestiçagem é tanto cultural como biológica.<sup>10</sup> Yvonne Maggie,<sup>11</sup> na mesma linha, afirma que “*temos uma ideia de nação misturada*”, nação da “*fábula das três raças*”, sendo a estrutura da nossa sociedade “*baseada em um sistema de valores que não aposta na oposição, mas na complementaridade; no que une, e não no que separa*”.<sup>12</sup>

Para Peter Fry,<sup>13</sup> Yvonne Maggie,<sup>14</sup> ou ainda na obra conjunta de Fry e Maggie,<sup>15</sup> a introdução de uma política pública de ação afirmativa de cotas para negros nos vestibulares das universidades brasileiras faz necessariamente pressupor um país dividido entre negros e brancos, uma classificação racial bipolar, que não se tem no Brasil. Mais ainda, para eles essa política provocaria uma racialização da sociedade brasileira, visto que, segundo esses antropólogos, a política de ação afirmativa

exige, por definição, a classificação sistemática dos cidadãos em 'negros' e 'brancos'<sup>16</sup> ou, ainda, 'as ações afirmativas implicam, evidentemente, imaginar o Brasil composto não de infinitas misturas, mas de grupos

---

9 SANTOS, Ricardo Ventura; MAIO, Marcos Chor. Qual “retrato do Brasil”?... *Op. cit.*, p. 87.

10 FRY, Peter. A persistência da raça: ensaios antropológicos sobre o Brasil e a África austral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 163.

11 Cf. MAGGIE, Yvonne. Mário de Andrade ainda vive? O ideário modernista em questão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: v. 20, n. 58, p. 5-26, jun. 2005a.

12 *Ibidem*, p. 6.

13 Cf. FRY, Peter. As aparências enganam: reflexões sobre “raça” e saúde no Brasil. In: MONTEIRO, Simone; SANSONE, Lívio (org.). **Etnicidade na América Latina: um debate sobre raça, saúde e direitos reprodutivos**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2004, p. 121-136; Cf. FRY, Peter. A persistência da raça... *Op. cit.*; FRY, Peter. Ossos do ofício. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 271 *et seq.*, jan./jun. 2005; FRY, Peter. Ciência social e política “racial” no Brasil. **Revista da USP**, São Paulo, n. 68, p. 180-187, dez./jan./fev. 2005-2006.

14 Cf. MAGGIE, Yvonne. Em breve, um país dividido. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27 dez. 2004; MAGGIE, Yvonne. Política de cotas e o vestibular da UnB ou a marca que cria sociedades divididas. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 286-291, jan./jun. 2005; Cf. MAGGIE, Yvonne. Mário de Andrade ainda vive?... *Op. cit.*; Cf. MAGGIE, Yvonne. Racismo e anti-racismo: preconceito, discriminação e os jovens estudantes nas escolas cariocas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 739-751, out. 2006.

15 FRY, Peter; MAGGIE, Yvonne. Cotas raciais: construindo um país dividido? **Econômica: Revista da Pós-Graduação em Economia da UFF, Dossiê: Ação afirmativa**, Niterói, v. 6, n. 1, jun. 2004.

16 *Ibidem*, p. 34.

estanques: os que têm e os que não têm direito à ação afirmativa, no caso em questão, 'negros' e 'brancos'.<sup>17</sup>

Embora pareça bastante lógica a posição de tais antropólogos, é importante dizer que, em relação à provável bipolarização racial da sociedade brasileira e, conseqüentemente, um estado de conflitos, um argumento contrário a tal ideia surge de Sales Santos, quando este diz que tais teses de Fry e Maggie são

afirmações feitas no vazio, sem fidelidade aos fatos, pois esses autores não apresentam fontes ou documentos das mais importantes ou representativas organizações dos Movimentos Sociais Negros em que se afirme que é necessário dividir a sociedade brasileira entre negros e brancos para que seja viável a implementação de ações afirmativas para os negros.<sup>18</sup>

Tal afirmativa defende que os movimentos de negros e negras não tentam provar ou impor um modo bipolar militante de classificação racial, até mesmo porque esses movimentos não negam a existência das categorias indígena e amarela, utilizadas pelo IBGE. Isso porque, mesmo que oficialmente se juntem pretos e pardos, formando a categoria *negros*, a classificação racial brasileira não se restringiria a duas categorias, negros e brancos, como têm afirmado Fry e Maggie, exceto ignorando-se estatisticamente os amarelos e indígenas, postura que não é cara à Antropologia, sempre afeita a uma metodologia de nível *micro*.

Vê-se, pois, que na classificação racial do IBGE há cinco categorias de cor/raça (branco, preto, pardo, amarelo e indígena) e, mesmo com a junção das categorias preto e pardo para formar a categoria *negros*, ainda assim ficariam quatro categorias: branco, negros, amarelo e indígena. Portanto, o país continuaria a ter uma classificação multirracial e não bipolar, como mostram os dois antropólogos supracitados. É bom lembrar, também, que muitas universidades que aprovaram o sistema de cotas para negros o aprovaram também para os indígenas, como é o caso da UERJ e da UnB.<sup>19</sup>

---

17 MAGGIE, Yvonne; FRY, Peter. O Debate que não houve: a reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. Enfoque: **Revista Eletrônica**, Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 94 *et seq.*, 2002.

18 SANTOS, Sales Augusto dos. **Movimentos negros, educação e ações afirmativas...** *Op.cit.*, p. 288.

19 *Ibidem*, p. 289.

Sendo assim, caso fosse procedente dizer que “as ações afirmativas implicam, evidentemente, imaginar o Brasil composto de grupos estanques e não de variadas misturas: os que têm e os que não têm direito à ação afirmativa”, como querem Fry e Maggie, teria-se no Brasil, no mínimo, três categorias raciais: os negros, os indígenas e os brancos (junção dos caucasianos), e não apenas duas categorias, visto que em algumas universidades públicas brasileiras também há outros tipos de cotas étnico-raciais, como já mostrado.

O que seria, então, a “racialização da sociedade”? Para Peter Fry, a racialização é o reconhecimento da raça na distribuição de justiça e dos bens, através de políticas públicas do Estado ou o reconhecimento da raça como categoria de significação na distribuição de juízos morais ou de bens e privilégios<sup>20</sup>. Na mesma linha de pensar, Yvonne Maggie defende que a racialização é uma política baseada na raça que entroniza marcadores raciais como critérios de distribuição de direitos e estratégias de vida.<sup>21</sup>

O que se pode observar é que, para esses antropólogos, racializar é fazer uso da raça associada diretamente ao Estado ou à distribuição de bens, políticas e serviços públicos, o que implica a mediação do Estado. Assim, quando o Estado faz uso da categoria “raça” para distribuir direitos, bens e serviços, ele está racializando e, por conseguinte, praticando o racismo, visto que “qualquer apelo à racialização seria também uma forma de racismo”.<sup>22</sup> O que se percebe é que, para esses autores, a racialização ocorre quando a mão do Estado orienta formalmente suas políticas públicas, utilizando o critério racial para definir quem será beneficiário de tais políticas.

Portanto, se não existir a tal mão do Estado (por intermédio de suas leis), mesmo que haja racismo na sociedade, não há o processo de racialização. O que se pode ver então é que, com tanta controvérsia acerca da questão da racialização, os diferentes modos de pensar continuaram a cogitar uma possibilidade de fortalecer seu argumento.

---

20 Cf. FRY, Peter. A persistência da raça... *Op. cit.*

21 Cf. MAGGIE, Yvonne. Racismo e anti-racismo... *Op. cit.*

22 GRIN, Monica. Políticas públicas e desigualdade racial: do dilema à ação. In: MONTEIRO, Simone; SANSONE, Lívio (org.). **Etnicidade na América Latina**: um debate sobre raça, saúde e direitos reprodutivos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2004, p. 337.

Nesta direção, especialistas na área da saúde trabalharam em algo que foi lido como uma possível prova biológico-científica das diferenças, em relação à propensão para doenças, entre os grupos étnico-raciais. A psicóloga e doutora em saúde pública Simone Monteiro<sup>23</sup> mostrou que estudos apontam para um maior risco da população negra, em relação à branca, para os agravos crônicos de doenças como a hipertensão arterial, a *diabetes mellitus* e a doença renal terminal. Foram constatações como essas que deram margem para a fundamentação da hipótese da influência do fator genético na determinação de doenças relacionadas a grupos étnico-raciais<sup>24</sup>, o que contradiz fortemente a argumentação antropológica de Fry e Maggie.

Embora exista a refutação a tal tese, visto que vários autores, incluindo Fry, apontam para possíveis falhas de modelos estatísticos utilizados para a apreensão do fenômeno, Monteiro mostra que a anemia falciforme tem maior prevalência nos genes de negros do que nos de brancos e isso a faz entrar em confronto direto com a tese de Peter Fry<sup>25</sup>, que defende que a associação entre ‘raça negra’ e anemia falciforme tem por base uma interpretação biológica da raça, contraposta à formulação da raça construída socialmente. Simone Monteiro, no entanto, vai apontar para uma possibilidade de se responder à questão, utilizando-se das ideias de D. R. Williams, na obra *Race and health*, de 1997, onde o autor sugere

que as pesquisas explorem como as demandas ambientais combinadas com a suscetibilidade genética e as particularidades comportamentais e psicológicas, aumentam o risco de doenças em grupos expostos a adversidades psicossociais [...] um modelo que visa contemplar tais aspectos, incluindo a análise combinada de: *fatores macro sociais* (ex: condição histórica e econômica, ordem política, códigos legais); *racismo* (ex: a discriminação individual e coletiva); *status social* (ex: etnicidade/raça, gênero); *fatores de risco* (ex: estresse/preconceito racial; hábitos saudáveis); *processos e mecanismos fisiológicos*; e *indicadores de estado de saúde* associados aos aspectos físicos ou mentais.<sup>26</sup>

---

23 Cf. MONTEIRO, Simone. Desigualdades em saúde, raça e etnicidade. In: MONTEIRO, Simone; SANSONE, Lívio (org.). **Etnicidade na América Latina**: um debate sobre raça, saúde e direitos reprodutivos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2004, p. 45-56.

24 MONTEIRO, Simone. Desigualdades em saúde, raça e etnicidade... *Op. cit.*, p. 46.

25 Cf. FRY, Peter. As aparências enganam... *Op. cit.*

26 WILLIAMS, D. R. *apud* MONTEIRO, Simone. Desigualdades em saúde, raça e etnicidade... *Op. cit.*, p. 48.

A autora mostra que estudos sobre as influências apontadas acima já estão em andamento no país, mas aponta, ao mesmo tempo, para o fato de que pesquisas neste sentido deixam de avançar, visto que não há a intenção de se reconhecer a existência do racismo no país, sendo justamente esse reconhecimento o que poderá ajudar no avanço de tais pesquisas, que acabam por ficar bastante limitadas.<sup>27</sup>

É claro que questões econômicas sempre foram entendidas como fomentadoras das diferenças, todavia, Monteiro mostra, seguindo outros pesquisadores e números de importantes agências de pesquisa, como as teses de D.R. Williams, que os segmentos étnicos minoritários, como os negros e negras aqui estudados, têm mais dificuldade de ascensão social quando comparados aos brancos. Todas as dificuldades em relação à saúde, educação, saneamento básico, emprego e habitação são somadas aos efeitos do preconceito racial gerado no cotidiano, fomentando estresse psicológico e baixa autoestima, e corroborando um “quadro de falta de equidade social, inclusive em saúde”.<sup>28</sup>

Ao contrário do que entende Peter Fry, Simone Monteiro defende que a categoria ‘raça’ deve sim ser utilizada nas pesquisas de saúde; principalmente na análise no racismo. No entanto, a autora entende que é preciso cuidado para que não se legitime o conceito biológico de ‘raça’, para “produzir inferências incorretas sobre as causas das disparidades ‘raciais’ na saúde e reforçando o preconceito racial”<sup>29</sup>. Monteiro, tal como os adeptos do *Racismo Estrutural*, também entende que, do ponto de vista biológico, as ‘raças’ realmente não existem, mas defende que “as relações entre etnia/raça e saúde devem ser entendidas a partir de fatores econômicos, históricos e socioculturais, incluindo os efeitos do preconceito étnico-racial na definição dos agravos à saúde”.<sup>30</sup>

Embora admita que os negros e índios sofram com a discriminação étnico-racial, Simone Monteiro afirma que ainda não há um consenso sobre quais os melhores meios para se enfrentar o problema. Para o antropólogo Peter Fry, o enfrentamento deverá se dar com a admissão peremptória de que o Brasil não pode se tornar

---

27 MONTEIRO, Simone. Desigualdades em saúde, raça e etnicidade... *Op. cit.*, p. 49.

28 *Ibidem*, p. 48.

29 *Ibidem*, p. 51.

30 *Ibidem*, p. 53.

uma nação *birracial*. Fry defende que a *continuidade de cores* no Brasil deve ser percebida, pois só o fato de as universidades públicas, ao tratarem do *sistema de cotas*, por exemplo, afirmarem o critério da autodeclaração da cor da pele “sob pena de lei” estaria mostrando critérios *objetivos* para tal classificação. Em uma provocação direta, Fry questiona se os “velhos antropólogos” serão chamados para uma verificação e medição de cores de pele e formas de rosto.<sup>31</sup>

Em sua defesa, Peter Fry insiste que estão querendo transformar o Brasil numa nação *birracial* – povo negro *versus* povo branco – mas, na tentativa de refutar isso, acaba por refutar também uma cultura tipicamente negra, visto que, em seu pensar, tanto o *candomblé* como o *samba* não se relacionam a negros, mas são parte de uma cultura geral, já que “*frequenta, canta e dança quem quiser*”. Defendendo tal argumento, Fry mostra que não havendo uma cultura negra especificamente deles<sup>32</sup>, não há porque existir qualquer política pública voltada a este segmento da população, pois “*a pobreza não é monopólio de nenhuma ‘raça’*”.<sup>33</sup>

Assim, Fry nega qualquer especificidade de negros e negras, tanto em termos culturais quando em termos ‘raciais’. Portanto, ao negar a adoção de ‘cotas raciais’, bate fortemente nos autores que negam o *republicanismo francês* como a melhor forma de se vivenciar um estado de igualdade. Nesse caminhar, Peter Fry recusa fortemente posições como a do economista Ricardo Henriquez que defende que o modelo francês não dá conta da desigualdade no país, pois “é preciso tratar desigualmente os desiguais”, rompendo então com tal matriz republicana, visto que trabalhar como se houvesse o imperativo da igualdade no Brasil – e na França também, pois apesar do modelo político que visa o igualitarismo, o racismo também existe por lá – é uma estratégia bastante cínica.<sup>34</sup>

---

31 FRY, Peter. A persistência da raça... *Op. cit.*, p. 123. Ao fazer tal provocação, Peter Fry está aludindo ao método da *Antropometria*. Por tal metodologia de trabalho, os antigos antropólogos mediam os crânios e outras partes do corpo das pessoas, apresentando posteriormente a tese de que as medidas maiores indicavam as características de um criminoso. Vários autores importantes, como Nina Rodrigues, aderiram a essa tese racista, por meio da qual as medidas faziam dos negros e negras “criminosos em potencial”.

32 Vemos também a necessidade de problematizar tal séria afirmativa, pois esta nega uma cultura negra baseada apenas num “quem quiser frequenta”, o que nos pareceu bem frágil.

33 FRY, Peter. A persistência da raça... *Op. cit.*, p. 127.

34 HENRIQUES, Ricardo *apud Ibidem*, p. 133.

Ao comentar a citação de Ricardo Henriques, porém, Peter Fry acaba focando o fato de ele assumir a “desigualdade para os desiguais” e o mostra como corajoso e como alguém que

se distingue de muitos que participam dessa discussão e que protagonizam apenas um ralo debate sobre diferenças estatísticas entre categorias também estatísticas, e o uso escancaradamente ideológico de conceitos como ‘cultura negra’, ‘população afrodescendente’, ‘doenças etno-raciais’ etc.<sup>35</sup>

Nessa direção, Fry argumenta que “tratar desigualmente os desiguais” só faz refutar o universalismo, com a busca de políticas sociais para todos em todas as partes, e o *a-racismo* da Constituição de 1988, em favor de um particularismo que, em princípio, não tem fim.<sup>36</sup> Pensando nessa temática do universalismo, mas contrária à postura de Fry, a historiadora Monica Grin<sup>37</sup>, doutora em Ciência Política, ao tratar a questão das diferenças entre as etnias e a atitude governamental, diz que a postura do governo brasileiro em relação ao tema ainda é tímida e

resguarda-se de decisões de caráter mais efetivo quando se trata de combater o que o movimento social vem identificando como desigualdade ‘racial’. As críticas que se dirigem ao governo fundamentam-se, em geral, nas assertivas de que ele ainda se vale de princípios universalistas<sup>38</sup> ou mesmo do ‘mito da democracia racial’, e que tais crenças não permitiriam uma atuação política mais vigorosa de combate a todas as formas de racismo e de desigualdades no Brasil.<sup>39</sup>

Ao apresentar a já citada *ordem republicana francesa*, Monica Grin, embora não se posicione claramente, parece reconhecer a falácia brasileira em relação à “democracia”, pois mostra que o que existe por terras *tupiniquins*, e que dá uma ideia de que não há racismo, é um “*pacto tácito respeitado por governos sucessivos*”, segundo o qual “*a sociedade brasileira possui a marca da tolerância, da convivência racial sem conflitos, da miscigenação e da democracia racial*”<sup>40</sup>. Levando em consideração, com boa base crítica, o tal “pacto

---

35 FRY, Peter. A persistência da raça... *Op. cit.*, p. 134.

36 *Ibidem*.

37 Cf. GRIN, Monica. Políticas públicas e desigualdade racial... *Op. cit.*

38 A mesma postura universalista e “racialmente democrática”, contra a qual vários movimentos antirracismos se colocam, é a defendida por autores como Peter Fry, que foi apresentada logo acima, no presente trabalho.

39 *Ibidem*, p. 331.

40 *Ibidem*, p. 332.

tácito”, não há como deixar de atentar para aquilo que defendem pensadores como Yvonne Maggie e Peter Fry, pois a verdadeira igualdade, seguindo o pensar de Ricardo Henriques e Monica Grin, parece não existir por essas terras.

Grin ainda aponta – contradizendo Peter Fry, que acredita que os prejuízos virão apenas agora com uma visão diferencialista entre as etnias – para o fato de que tanto o governo, como vários intelectuais e grande parte da sociedade civil, reconhecem que “*existe discriminação racial no Brasil e que tal fenômeno vem promovendo óbvios prejuízos, sobretudo quanto às oportunidades econômicas e sociais à população negra*”.<sup>41</sup>

Monica Grin afirma que as mais recentes análises sociológicas têm revelado um persistente padrão de discriminação racial difuso e velado, que opera em todos os níveis da sociedade brasileira, mais especificamente nas oportunidades do mercado educacional, o que explicaria melhor o estágio atual da desigualdade racial, cujas maiores vítimas seriam os negros.<sup>42</sup>

O pensamento contra o que defende Peter Fry entende que só reconhecendo ser a sociedade brasileira racialmente segmentada, como corrobora Grin, será possível ao governo adotar algumas políticas de reparação. E isso já está acontecendo, sobretudo com o sistema de “cotas raciais” nas universidades, contra o qual Fry se coloca radicalmente, assim como Yvonne Maggie. Porém, contra um grupo considerável de intelectuais, o governo brasileiro parece ter já assumido que a tal *democracia racial* e *convivência pacífica* entre as etnias é mesmo uma falácia. O que Grin vai defender é que as formas e estratégias de reparação é que devem ser discutidas, a fim de se “*aplarar desigualdades sociais que resultam da discriminação racial*”.<sup>43</sup>

Para referendar tal debate, autores como Grin se ancoram em dados como os da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD), de 1999 – uma década antes daquilo que alguns chamam de “radicalização das ações afirmativas do Governo Lula” – onde os negros

---

41 GRIN, Monica. Políticas públicas e desigualdade racial... *Op. cit.*, p. 333.

42 *Ibidem*, p. 336.

43 *Ibidem*, p. 337.

(pretos mais pardos<sup>44</sup>) representavam 45% da população brasileira, mas correspondiam a 64% da população pobre e a 69% da população indigente. Já os brancos, representavam 54% da população total, mas apenas 36% dos pobres e 31% dos indigentes. A escolaridade também foi analisada e era de 6,1 anos de estudos para um jovem negro de 25 anos e de 8,4 anos de estudo para jovens brancos da mesma idade. O analfabetismo era a realidade de 8% dos jovens negros entre 15 e 25 anos, sendo de apenas 3% entre os jovens brancos da mesma idade. Na faixa etária entre 7 e 13 anos, 5% dos negros não frequentavam a escola, sendo de apenas 2% a porcentagem de crianças brancas fora da escola na mesma faixa etária.<sup>45</sup>

Também com atenção a esses importantes dados, em *A persistências da raça*<sup>46</sup>, Peter Fry, criticando radicalmente a junção de pretos e pardos e defendendo que o gradiente vasto de cores impede que se fale em um racismo forte no Brasil, usa alguns depoimentos de leitores do jornal *O Globo* para afirmar, apresentando também números e análises do IPEA, que não é problema o fato de que para todos os brancos brasileiros alcançarem 8 anos de escolaridade seja preciso mais 13 anos, sendo necessários mais 32 anos para que o mesmo aconteça aos pretos. Para ele isso “já foi resolvido, pois, com o Governo Lula, muito mais pobres e pretos estão terminando o ensino básico, o fundamental e o médio”.<sup>47</sup>

Para pensadores como Ricardo Henriques e Monica Grin, o que se vê é que, embora a genética refute a ideia de raça no quesito biológico, não se pode negar a existência da discriminação pela cor da pele (racismo) na *estrutura* da sociedade brasileira. Segundo esses autores, ao contrário do que pensam Fry, Maggie e outros adeptos do *Continuum de Cor*, o que existe não é uma intenção de tornar o Brasil uma nação *birracial* e desigual, recusando o universalismo da *Constituição Federal*, mas se quer apontar para discrepâncias gritantes na estrutura social brasileira, bem como mostrar que o *universalismo* e a *igualdade* nunca se evidenciaram como realidade em

44 Como já foi mostrado, autores como Peter Fry e Yvonne Maggie problematizam e discordam da junção de *pretos e pardos* na categoria “negros”.

45 Os dados da PNAD apresentados aqui estão contidos no sítio eletrônico daquela instituição, mas foram também utilizados por Monica Grin, e os mesmos números, mas com nova escrita, aproveitados aqui para a confecção deste trabalho.

46 Cf. FRY, Peter. *A persistência da raça...* *Op. cit.*

47 *Ibidem*, p. 312.

terras tupiniquins, chegando Monica Grin a afirmar que “*uma gama de obstáculos como baixa qualidade de vida, dificuldades de acesso à educação e saúde e desemprego atinge muito diretamente, e em maior grau, a população negra deste país*”.<sup>48</sup>

O desafio, pois, é tentar captar se tais diferenças e se tais debates acalorados conseguem atingir os que mais deveriam por ele se interessar, a saber, os negros e negras da nação, como bem defende Jaccoud, quando esta mostra que

políticas sociais sólidas e universais são imprescindíveis para o combate às desigualdades raciais em um país com o histórico de racialização da pobreza, como é o caso do Brasil. No entanto, estas são respostas que precisam ser complementadas por *ações específicas* de eliminação das desigualdades raciais nas várias dimensões da proteção e da promoção do bem-estar social. Nesse sentido, é necessário destacar os processos sociais que estão na origem das desigualdades raciais: a discriminação racial e o racismo que atuam de forma a restringir a igualdade de oportunidades e alimentam a manutenção da população negra nas piores posições da sociedade brasileira.<sup>49</sup>

Assim, atentando para a tradição intelectual acima exposta, o intuito aqui foi honrar os estudos das Relações Raciais no Brasil, tendo como objetivo trabalhar de forma detida os argumentos, os dados e as possíveis contribuições para as políticas públicas brasileiras voltadas aos negros, contemplando linhas de pensamento que, apesar de antagônicas, nos oferecem elementos para que possamos nos posicionar acerca da ação do Estado no enfrentamento das desigualdades que a questão racial traz.

### Considerações finais

Ao falarmos sobre políticas públicas, tendemos sempre a concordar acerca da importância delas para a construção de um país e para a supressão de desigualdades estruturais recorrentes no seio das sociedades. Todavia, é perceptível que o consenso cai por terra ao focarmos em grupos raciais, como os negros e negras aqui analisados, tal como é possível ver – para além dos discursos de senso comum, tão fomentados na sociedade – também nos argumentos e posicionamentos de uma série de pensadores brasileiros, vários deles aqui citados.

---

48 GRIN, Monica. Políticas públicas e desigualdade racial... *Op. cit.*, p. 342.

49 JACCOUD, Luciana *et al.* **A construção de uma política de igualdade racial**: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: IPEA, 2009, p. 230.

Embora devamos acreditar e defender a abertura para a livre circulação de ideias e ideologias, é importante lembrar que é a presença dos dados e a força dos argumentos o que deve prevalecer, e essa foi a intenção deste breve escrito ao apontar pontos de vista a partir dos quais possamos nos posicionar no apoio ou na refutação de determinadas políticas públicas.

Assim, não se trata de apenas elencar autores e posições político-ideológicas, o que os mostrariam como “todos certos, cada um ao seu modo”, mas atentar para a construção argumentativa de cada um deles e delas, bem como aos dados sobre os quais os mesmo se debruçam na defesa de seus pontos de vista.

Atentando, então, para os dados oferecidos pela PNAD, pelo IPEA e por sérias pesquisas de cunho sócio-antropológico, e também com apoio da Medicina e da Psicologia, não se pode negar aos negros e negras dessa nação a mesma condição ofertada aos não negros, ainda que estes últimos não se percebam em vantagem em uma estrutura historicamente racista.

Cabe, pois, aos gestores públicos, munidos de estudos como os aqui citados, e a própria contribuição deste escrito, posicionarem-se na direção de ofertar políticas públicas de inclusão social que contemple aqueles cuja cor chega antes do caráter, já que o julgamento se dá, como vimos em explanações anteriores, antes mesmo de a vítima conseguir se apresentar, seja para uma vaga de emprego, seja para um espaço no sistema educacional, seja para um atendimento em saúde.

Entendemos que o debate não se encerra aqui, visto que mais e mais se têm produzido acerca da presente temática no Brasil, o que se mostra como algo bastante positivo, uma vez que as situações cotidianas de racismo e os muitos números que mostram a diferença de acesso à educação, saúde e condições dignas de sobrevivência sem racismos e intolerâncias entre negros e brancos brasileiros, corroboram a ideia de um racismo estrutural no país, o que precisa do apoio de mais e mais políticas públicas de equalização de direitos.

Embora não o entendamos como definitivo e nem exaustivo, esperamos que o presente artigo seja mais um instrumento de apoio para a discussão e, quiçá, para a fomentação de debates e políticas que

visem à supressão do racismo e de qualquer outro tipo de intolerância étnica por essas terras.

### Referências:

- GRIN, Monica. Políticas públicas e desigualdade racial: do dilema à ação. *In*: MONTEIRO, Simone; SANSONE, Lívio (org.). **Etnicidade na América Latina**: um debate sobre raça, saúde e direitos reprodutivos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2004.
- FRY, Peter. A persistência da raça: ensaios antropológicos sobre o Brasil e a África austral. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, 2005.
- FRY, Peter. As aparências enganam: reflexões sobre “raça” e saúde no Brasil. *In*: MONTEIRO, Simone; SANSONE, Lívio (org.). **Etnicidade na América Latina**: um debate sobre raça, saúde e direitos reprodutivos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2004.
- FRY, Peter. Ciência social e política “racial” no Brasil. **Revista da USP**, São Paulo, n. 68, p. 180-187, dez./jan./fev. 2005-2006.
- FRY, Peter. Ossos do ofício. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 271-272, jan./jun. 2005.
- JACCOUD, Luciana *et al.* **A construção de uma política de igualdade racial**: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: IPEA, 2009.
- JONES, J. M. **Prejudice and Racism**. New York: McGraw-Hill, 1997.
- MAGGIE, Yvonne. Em breve, um país dividido. **O Globo**. Rio de Janeiro, 27 dez. 2004.
- MAGGIE, Yvonne. Mário de Andrade ainda vive? O ideário modernista em questão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 58, p. 5-26, jun. 2005.
- MAGGIE, Yvonne. Política de cotas e o vestibular da UnB ou a marca que cria sociedades divididas. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 286-291, jan./jun. 2005.
- MAGGIE, Yvonne. Racismo e anti-racismo: preconceito, discriminação e os jovens estudantes nas escolas cariocas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 739-751, out. 2006.
- MAGGIE, Yvonne; FRY, Peter. O Debate que não houve: a reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. **Enfoque**: Revista Eletrônica, Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 93-117, 2002.
- MONTEIRO, Simone. Desigualdades em saúde, raça e etnicidade. *In*: MONTEIRO, Simone; SANSONE, Lívio (org.). **Etnicidade na América Latina**: um debate sobre raça, saúde e direitos reprodutivos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2004.
- REDAÇÃO. As Cotas do PT. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 nov. 2002.

SANTOS, Ricardo Ventura; MAIO, Marcos Chor. Qual “retrato do Brasil”? : raça, biologia, identidades e política na era da genômica. **Revista Mana**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 61-95, abr. 2004.

SANTOS, Sales Augusto dos. **Movimentos negros, educação e ações afirmativas**. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

VIEIRA, Vinícius Rodrigues. **Democracia racial, do discurso à realidade**: caminhos para a superação das desigualdades sociorraciais brasileiras. São Paulo: Paulus, 2008.

# POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL NO ATUAL CONTEXTO ULTRACONSERVADOR

*Eliza Bartolozzi Ferreira<sup>1</sup>*

## Introdução

A avaliação das políticas educacionais no Brasil é uma tarefa difícil de ser concretizada pois, como já alertou Cunha, a gestão das redes públicas de ensino tem uma característica marcante de um movimento “zig-zag”, o que traz a impossibilidade de avaliação das políticas educacionais pela falta de tempo de maturação e pela própria desconfiança dos professores diante das mudanças comuns a cada início de gestão.<sup>2</sup> Todavia, a história da educação brasileira comprova que a política educacional brasileira pode ser caracterizada pela disputa entre múltiplos atores públicos e privados.

Desde a década de 1990, sob o domínio da racionalidade neoliberal e agora ultraliberal, essa disputa entre o público e o privado assume contornos mais complexos e uma avalanche de reformas são implantadas por meio da legislação e de programas de ação governamental que visam acompanhar um padrão de aprendizagem e de controle de valores e ideias que devem fazer parte de uma sociedade globalizada, marcada pelos valores da concorrência e empreendedorismo. Trata-se de uma ortodoxia da reforma educacional que o Brasil vem seguindo desde a década de 1990 não obstante a presença de algumas exceções que dão particularidades aos governos democrático-populares (2003-2015) que adotaram políticas híbridas de atenção ao direito à educação com consequências significativas para a expansão da oferta escolar e do atendimento à população em risco social. Mas o resultado das reformas educacionais até hoje implantadas no Brasil revela o aumento da força do setor privado no espaço público da escola e, ademais, o fortalecimento de uma ética do privado e da concorrência no interior da comunidade escolar.

---

1 Professora doutora do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGE/UFES). Coordenadora do PPGE (2017-2020).

2 Cf. CUNHA, Luiz Antonio. **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

Entendemos as políticas públicas como ações de caráter coletivo que participam da construção de uma determinada ordem social e política; que aponta para um projeto de sociedade; da regulação das contradições e dos conflitos. Portanto, a análise das políticas públicas contribui para a compreensão das sociedades contemporâneas e de sua regulação.

Historicamente, a política está estreitamente ligada à construção progressiva do Estado, um agrupamento político específico que foi a condição de emergência das políticas públicas e do seu desenvolvimento. Para a análise das políticas públicas, o Estado é concebido em termos de sua capacidade de ação. A partir do final dos anos 1970, nas democracias ocidentais, o peso do Estado na sociedade parou de crescer, mas não desapareceu. Cada vez mais, as políticas passam a ser de domínio de diversos atores sociais, públicos e privados, que interagem e se articulam para resolver determinado problema público.

Há um componente importante na análise de uma política educacional que é a sua dinamicidade: uma política educacional é elaborada por meio de uma legislação e um programa (ou projeto) que precisamos conhecer, mas também tem sua aplicação na prática educacional ou escolar. Muitas vezes aquela política elaborada via legislação e programa, apresenta diferentes formas de implantação. Geralmente isso ocorre porque uma determinada realidade educacional é que define a *performance* de uma política. Às vezes pensamos que uma política não deu certo ou foi ineficiente para resolver o problema. Mas talvez se pontuarmos outros elementos do contexto podemos entender melhor a condição de implantação de uma política, por exemplo, se são elaboradas de cima para baixo; as relações de força; o poder hegemônico; a cultura escolar etc.

Este capítulo objetiva analisar a racionalidade ultraconservadora e anti-republicana que perpassa a elaboração das políticas educacionais no Brasil no período que se estende após a Constituição Federal de 1988 que proclamou a educação como o primeiro dos direitos sociais. “Art. 6: são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. A análise desenvolvida

no capítulo aponta para o retrocesso histórico da educação brasileira sob o signo da perda do direito à uma escola pública, laica, gratuita e com qualidade socialmente referenciada para todas e todos que dela necessitam.

### **As políticas educacionais no Brasil e o GERM**

De acordo com Van Zanten, para estudar as políticas educacionais é preciso dispor de quadros globais que permitam integrar, ao mesmo tempo, o estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão; a autoridade e o poder dos atores implicados; as consequências das ações para os seus beneficiários e para a sociedade em geral.<sup>3</sup> Isso implica estudar o “poder político em exercício”. Ou seja, a análise das políticas educacionais não é uma tarefa simples sendo atualmente agravada sobremaneira em razão da polifonia de alguns conceitos - tais como reforma, descentralização, *accountability*, governança ou qualidade - e pelas diversas interpretações possíveis dos resultados das avaliações de larga escala. São muitos os discursos veiculados que trazem dificuldades de compreensão e identificação dos níveis de retórica atualmente existentes. Ao mesmo tempo, há uma proliferação de agências nacionais, supranacionais ou internacionais que produzem diagnósticos, cenários e recomendações em matéria de educação que, muitas vezes, legitimam os governos e “convencem” a grande mídia sobre os valores e ideias que devem reger a educação de um país. Geralmente são os ideais do mercado que regem o pensamento dominante descolado do papel civilizatório que deveria cumprir a educação escolar.

Esse quadro complexo expressa uma “nova razão do mundo”, no sentido dado por Dardot e Laval, onde a educação se cruza com a presença de organismos multilaterais como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação e a Ciência (UNESCO) cujas diretrizes e orientações tornam-se parâmetros de referência da qualidade dos conhecimentos, habilidades e competências que devem ser desenvolvidos pelos estudantes.<sup>4</sup> Uma agenda de metas e diretrizes para a educação global

3 Cf. VAN ZANTEN, Agnés. **Les politiques d'éducation**. Paris: PUF, 2004.

4 Cf. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a

é definida por esses organismos internacionais sob uma premissa de formação para o empreendedorismo e para a concorrência.

Para alguns observadores, há um “movimento global de reforma educacional” ou GERM. O GERM surgiu desde a década de 1980 e se tornou cada vez mais adotado como uma ortodoxia da reforma educacional em muitos sistemas educacionais em todo o mundo. Frequentemente o GERM é promovido através dos interesses de agências internacionais de desenvolvimento e empresas privadas, com intervenções nas reformas nacionais da educação e na formulação de políticas.<sup>5</sup>

De fato, como ressaltam Melo e Marochi, as reformas educativas neoliberais, impulsionadas pelos Estados nacionais e influenciadas por agentes privados nacionais e internacionais, trazem em seu bojo um projeto de radical mercantilização da educação, tanto no sentido clássico, de formação do capital humano, do trabalhador produtivo, como uma fronteira para a realização do capital, tanto como investimento para a produção e promoção da mercadoria-educação, quanto pela luta pela repartição dos fundos públicos.<sup>6</sup>

De acordo com Oliveira, as reformas dos anos 1990 contribuíram para o esmaecimento da noção de direito e da concepção de público que, nos anos de 1980, orientou o processo constituinte brasileiro.<sup>7</sup> Esse esmaecimento contribuiu para instaurar uma nova relação entre sociedade civil e Estado bastante ambígua e temerária, considerando o quadro de desigualdade econômica, geográfica e social do país. O processo de privatização de alguns serviços públicos como telefonia, energia, água e esgoto, variando em alguns estados e municípios, estabeleceu novo comportamento entre o cidadão e a oferta de bens e serviços essenciais, que passou a ser ditada por uma dinâmica de mercado. Por outro lado, a reorientação na condução

---

sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

5 Cf. SAHLBERG, PASI. **Global Educational Reform Movement is here!**, 2012. Disponível em: <<https://pasisahlberg.com/global-educational-reform-movement-is-here/>>.

6 Cf. MELO, Alessandro de; MAROCHI, Ana Claudia. Cosmopolitismo e performatividade: categorias para uma análise das competências na Base Nacional Comum Curricular. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 35, e203727, 2019.

7 Cf. OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, v. 36, n. 132, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00625.pdf>>.

das políticas sociais veio acompanhada da focalização da oferta e da descentralização, que no caso específico da educação ocorreu nas dimensões administrativa, financeira e pedagógica. Uma racionalidade empresarial perpassa a gestão da educação pública nas décadas seguintes do século XXI, podendo ser observada nas diversas formas de privatização nos diferentes sistemas educativos da federação brasileira além das práticas comuns de focar em políticas de desempenho individual e concorrencial.

Para Sahlberg, podemos identificar pelo menos cinco características globais comuns de políticas educacionais e princípios de reforma que foram empregados para tentar melhorar a qualidade da educação e corrigir os problemas aparentes nos sistemas de ensino público. São elas: 1) padronização do desempenho escolar; 2) foco na alfabetização e numeracia; 3) currículo básico e garantido com baixo risco para alcançar as metas de aprendizagem; 4) gestão corporativa; 5) políticas de responsabilidade baseada em testes para as escolas.<sup>8</sup>

As reformas educacionais produzidas com base nesses pontos tomam como alvo os sujeitos, o currículo e as práticas pedagógicas. Pouco a pouco, tais características começaram a fazer parte da política educacional brasileira. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi realizado pela primeira vez em 1990. De lá até hoje, o sistema de avaliação no Brasil só fez crescer independente dos governos de plantão. As avaliações institucionais (SAEB, Prova Brasil, ENEM, ENAD, PISA), largamente difundidas na sociedade brasileira e mundial, passam a ser os instrumentos de arbitragem de gestão da ação pública. Os instrumentos de avaliação são instituições e, como tal, eles permitem estabilizar formas de ação coletiva, tornam mais previsível e sem dúvida mais visível o comportamento dos atores.<sup>9</sup>

Essa “nova razão do mundo”,<sup>10</sup> tem o “governo empresarial” que aponta para a constituição da responsabilidade individual e o autocontrole. A responsabilidade é uma qualidade adquirida pela

---

8 Cf. SAHLBERG, PASI. **Global Educational Reform Movement is here!...** *Op. cit.*

9 Cf. FERREIRA, Eliza Bartolozzi. A consolidação do direito à educação como desafio para um Estado de Bem-Estar no Brasil. *In: CASTRO, J. A.; POCHMANN, M. (org.). Brasil: Estado de Bem-Estar Social? Limites, possibilidades e desafios.* São Paulo: FPA, 2020, p. 505-526.

10 Cf. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo...** *Op. cit.*

interiorização de coerções, o que significa “ser empreendedor de si mesmo”. Para isso, a instauração de técnicas de auditoria, vigilância e avaliação visa aumentar a exigência de controle de si mesmo e o bom desempenho individual.<sup>11</sup>

A 'avaliação' tornou-se o primeiro meio de orientar a conduta pelo estímulo ao 'bom desempenho' individual. Ela pode ser definida como uma relação de poder exercida por superiores hierárquicos encarregados da expertise dos resultados, uma relação cujo efeito é uma subjetivação contábil dos avaliados.<sup>12</sup>

Para alcançar o padrão de desempenho estipulado internacionalmente pelas avaliações, segundo agentes das reformas educacionais, os professores devem pautar seu trabalho em um conteúdo garantido para melhor preparar seus alunos para os testes. Por isso, a importância de uma política curricular como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), implantada no Brasil em 2017. Os currículos são mobilizados a partir de ações normalizadoras que regulam as políticas educacionais como prescreve o documento da BNCC.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE).<sup>13</sup>

As políticas educacionais estão estreitamente mais vinculadas à retórica da força da razão pautada na experiência prática, isto é, na adoção de políticas e programas criados tendo como base a relevância dos dados apontados pelas pesquisas científicas, geralmente mensuráveis. Lessard analisa o momento atual em que as políticas educativas estão vivendo a armadilha “da evidência”.<sup>14</sup> Segundo o autor, a política educativa “baseada na evidência” objetiva ajudar as pessoas a tomarem decisões a partir de informações tiradas das

---

11 Cf. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo...** *Op. cit.*

12 *Ibidem*, p. 351.

13 BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**: educação é base. MEC, Brasília, 2017, p. 5.

14 Cf. LESSARD, C. O debate americano sobre a certificação dos professores e a armadilha de uma política educativa baseada na evidência. **Linhas Críticas**, v. 15, n. 28, p. 62-94, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.26512/lc.v15i28.3522>>.

melhores pesquisas. No Brasil, essa tendência pode ser observada na política de avaliação em larga escala que divulga para a sociedade os índices de desempenho alcançados pelas instituições em todo o país.<sup>15</sup>

No caso norte-americano, Lessard identifica a presença de fundações e institutos privados em interface com o político, com o mundo do saber e com os diversos universos de ação social.<sup>16</sup> A análise do autor sobre programas adotados nos EUA, especificamente a política americana de certificação de professores do ensino primário e secundário, leva a entender que, mesmo sendo observada a presença de duas agendas de reforma (os “profissionalistas” e os “desregulamentacionistas”), as duas foram formuladas e acompanhadas por fundações e institutos privados que fabricam pesquisas e utilizam-nas como referência para a tomada de decisão. A crítica do autor ao fenômeno das políticas educativas “baseadas na evidência” parte da reflexão sobre as relações entre a ciência e ideologia.<sup>17</sup>

Todos esses fenômenos presentes no campo educacional alteram radicalmente o modo de exercício da educação pública, assim como as referências à gestão do espaço público e à concepção de conhecimento que perpassa pelo currículo escolar. Uma nova *performance* é esperada da escola que é decorrente de uma racionalidade política e social articulada à globalização e à financeirização do capitalismo.

A lógica neoliberal dominante impõe reformas educacionais radicais que também podemos identificar no programa conhecido como Nova Gestão Pública (NGP) que busca aplicar conhecimentos e instrumentos da gestão empresarial com a finalidade de melhorar a eficácia e a eficiência do serviço público.<sup>18</sup> “Desde la óptica de la NGP

---

15 Cf. FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Pesquisa em políticas educacionais no Brasil: apontamentos e reflexões. In: FICHTNER, Bernard *et al.* **Cultura, dialética e hegemonia: pesquisas em educação**. Vitória: Edufes, 2012.

16 Cf. LESSARD, C. O debate americano sobre a certificação dos professores e a armadilha de uma política educativa baseada na evidência... *Op. cit.*

17 FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Política educacional no Brasil no atual contexto ultraconservador. In: FICHTNER, Bernd; FOERSTE, Erineu; SCHÜTZ-FOERSTE, Gerda Margit; LIMA, Marcelo (org.). **Cultura, dialética e hegemonia: práticas pedagógicas e pesquisas em educação**. Vitória: EDUFES, 2013.

18 Cf. VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. *Nueva gestión pública y educación*:

*se espera del Estado que, más que proveer servicios públicos de manera directa, fortalezca su rol de regulador, evaluador y distribuidor de incentivos a los proveedores autónomos de dichos servicios”*.<sup>19</sup>

a NGP tem na avaliação um de seus principais mecanismos de regulação. É por meio da avaliação que ela monitora a pretendida eficiência, no caso da educação, tomada como sinônimo de qualidade. A discussão sobre a qualidade da educação tem posto no centro das políticas educacionais a avaliação do desempenho acadêmico como único critério de verdade e mecanismo de distribuição dos bens sociais, comprometendo o direito à educação de importantes segmentos populacionais.<sup>20</sup>

O GERM, portanto, estimula as políticas da eficácia que pouco a pouco substituem as políticas de redistribuição. No contexto brasileiro, esse movimento tem uma forte possibilidade de provocar a interrupção das poucas conquistas que alcançamos nos últimos anos que contribuiu para ampliar o direito à educação para a população mais pobre.

### **Contexto de negação dos direitos**

Desde o golpe parlamentar-jurídico e midiático que vivemos no ano de 2016 podemos observar constantes perdas de direitos, sobretudo a partir de janeiro de 2019 com a posse de Jair Bolsonaro na presidência do país. Trata-se de um movimento antipolítica no Brasil, associado ao pensamento conservador e anti-intelectual disseminado via redes sociais, se inicia com as ações políticas de grupos conservadores, muitos deles francamente reacionários, que se mobilizaram mais intensamente no país após as manifestações de junho de 2013.

Nos dias difíceis que vivemos atualmente, observamos o acirramento da agenda econômica e social. Muitos analistas a classificam de ultraliberal. Podemos compreender melhor esse quadro de redução dos direitos a partir da leitura de um economista da escola austríaca, Ludwig von Mises (1881-1973). Seu nome esteve presente nos *souvenirs* das manifestações contra o governo Dilma Rousseff:

---

*Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. Educação e Sociedade*, v. 36, n. 132, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00599.pdf>>.

19 Cf. VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. *Nueva gestión pública y educación... Op. cit.*

20 Cf. OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Nova gestão pública e governos democrático-populares... Op. cit.*

“Mais Mises menos Marx”. Para Mises, a definição de liberalismo pode ser condensada em um só termo: propriedade privada.<sup>21</sup> O estado, para Mises, é uma força legalizada, um “aparato de coerção e compulsão”; e sua única função é defender a vida e a propriedade fazendo com que elementos antissociais sejam retirados de circulação e mantidos em total submissão.<sup>22</sup> Quanto ao resto, o governo é

o emprego de homens armados, de policiais, guardas, soldados e carrascos. A característica essencial do governo é a de impingir os seus decretos por meio do espancamento, do encarceramento e do assassinato. Quem pede maior intervenção estatal está, em última análise, segundo Mises, pedindo mais coerção e menos liberdade.<sup>23</sup> É um *laissez-faire* radical: um extremista.<sup>24</sup>

Para Mises, os preços estabelecidos pelo mercado permitem que os empreendedores descubram novas informações sobre o atual estado do mercado e utilizem esses conhecimentos recém-adquiridos para aproveitar novas oportunidades de lucro. O que possibilita o surgimento do lucro é a ação empreendedorial em um ambiente de incerteza. Portanto, segundo Mises, é a existência de preços de mercado o que permite a divisão intelectual do trabalho, a apreensão de informações e todo o subsequente processo racional de produção.

Muito embora von Mises não se refira precisamente à ideia de justiça, fica implícita a ideia de que a realização das relações econômicas no sentido de que os indivíduos maximizem seus interesses possui uma força endógena suficiente para provocar situações de estabilidade conjuntural que se projetam sobre os interesses dos indivíduos menos favorecidos e, no caso, dos trabalhadores em particular. Trata-se da ideia de indivíduo-empresa e, não é por acaso que a formação dentro do “espírito empreendedor” passa a ser uma prioridade dos sistemas educacionais assim como vem defendendo os organismos econômicos internacionais e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Para Mises, a proteção social (se existir) deve ser concedida apenas aos “bons trabalhadores”, que cumprem as finalidades de

---

21 Cf. MISES, L. V. **Liberdade é escravidão**, 9 mar. 1953. Disponível em: <<https://mises.org.br/Article.aspx?id=449>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

22 *Ibidem*.

23 *Ibidem*.

24 Ver: **Mises Brasil**. Disponível em: <<https://www.mises.org.br>>.

lucros almejados por seus empregadores, restando o desinteresse teórico por aqueles que não se mostrem assim tão aptos à produção de tais benefícios.

A partir dessas teses ultraliberais, podemos inferir que os valores econômicos extremos só podem vingar em uma sociedade com valores conservadores também extremos. Para tanto, a educação escolar é o espaço privilegiado para imprimir essa conduta social. Portanto, não existem duas agendas no governo atual (aquela tocada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes e uma outra do Presidente Bolsonaro), mas uma agenda organizada para fazer valer as teses ultraliberais e inserir, de vez, o Brasil de forma subordinada aos interesses dos financistas mundiais e, internamente, de retroceder os valores morais como mecanismo de garantir a adaptação da população majoritária aos princípios que buscam conservar a sociedade desigual, patriarcal e dominada por dogmas das igrejas.

Como exemplos do atual retrocesso da trajetória dos direitos que vínhamos lentamente conquistando, a educação básica e a universidade pública tomam assento principal. Muitas ações estão em curso e outras anunciadas que revelam um projeto que pretende colocar fim à educação pública brasileira e fazer da educação escolar um espaço de formação de mentes e hábitos ultraconservadores. A seguir, citamos algumas medidas que seguem esse propósito.

### *1 - Movimento Escola sem partido*

Surgido em 2004, ele se define como “uma iniciativa conjunta de estudantes e pais preocupados com o grau de contaminação político-ideológica das escolas brasileiras, em todos os níveis: do ensino básico ao superior”. Sua principal estratégia foi, inicialmente, a judicialização da relação entre professores e alunos, tendo, em seguida, passado a pressionar as assembleias estaduais e municipais por projetos de leis que legitimassem suas ideias, processo que vem se intensificando. Trata-se de um movimento autoritário que se arma na criminalização das concepções de conhecimento histórico e de formação humana que interessam à classe trabalhadora e em posicionamentos de intolerância e ódio contra tudo e todos aqueles que pensam diferente.

## 2 - Escolas militarizadas

Política de militarização das escolas públicas, que ganhou status de subsecretaria na estrutura do Ministério da Educação, através do Decreto 9.465, de 02.01.19. Sua implantação vem se expandindo em todo o país.

## 3 - Corte de recursos financeiros das universidades

Além dos cortes significativos realizados na gestão da universidade, houve também cortes na pós-graduação e em outros programas em curso.

## 4 - Future-se

O PL sugere medidas de indução para que os Institutos e Universidades Federais tornem-se instituições inovadoras, integradas ao mercado (capitalista dependente), aptas a estar inseridas no fluxo do tempo direcionado ao futuro, um futuro idealizado como positivo. Está subentendido que aquelas instituições que não aceitarem o programa Future-se estarão fadadas ao fracasso, pois perderão o bonde da história impulsionado pelo mercado. É um PL de transição para um novo modelo em que o Estado, à revelia da Constituição Federal, renuncia ao seu dever de prover recursos para as autarquias e fundações públicas. A retirada da comunidade acadêmica dos principais conselhos de ministérios e órgãos que envolvem políticas públicas é congruente com o posicionamento governamental pouco amigável em relação ao conhecimento científico e está em linha com a tentativa de estabelecer um novo modelo de financiamento claramente inexecutável: os fundos não asseguram custeio e investimentos em infraestrutura geral. O fracasso previsível do novo modelo possivelmente desaguará no fim da gratuidade da pós-graduação e da graduação, novamente, um modelo impraticável no Brasil e que mostra sinais de crise em países como os Estados Unidos e Inglaterra.<sup>25</sup>

---

25 Cf. LEHER, Roberto. **Análise preliminar do 'Future-se' indica a refuncionalização das universidades e institutos federais**, 2019. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2019/07/sobre-o-future-se-notas-prelim-rleher-24-07pdf.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

### *5 - Críticas às políticas de gênero*

Censura na BNCC e em material didático como recentemente ocorreu em SP.

*6 - Ataques à obra e à pessoa do Patrono da Educação Brasileira, Paulo Freire.*

*7 - Redução dos espaços democráticos com o Decreto 9.759/2019*

Propõe a diminuição dos 700 conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social (PNPS) e pelo Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), para menos de 50. Esses programas, criados pelo governo Dilma Rousseff, em 2014, também são extintos. De acordo com o decreto, além de conselhos, foram encerrados comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada a colegiados que não tenham sido criados por lei. O decreto acaba com diversos órgãos responsáveis por políticas públicas importantes, como o Conselho Nacional da Pessoa com Deficiência, Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, Conselho Nacional de Segurança Pública, entre outros.

*8 - Esvaziamento da prática docente e desemprego de professores*

Assim que Michel Temer (2016-2018) assumiu o governo, além de fazer uma reforma trabalhista que acentuou a perda de direitos sociais da classe trabalhadora, também aprovou em 14 de julho 2017, a Lei n. 13.429/2017 que, em síntese, amplia a divisão e especialização do trabalho; de maneira que, além de modificar a forma de contratação dos/as trabalhadores/as por empresa de trabalho temporário para a substituição de pessoal permanente ou para executar demanda complementar de serviço, também inseriu disposições que modificam o alcance da forma de contratação por terceirização.<sup>26</sup> A terceirização afeta de morte o serviço público educacional, pois a Lei anterior permitia a contratação terceirizada apenas para as atividades meio, mas com a nova legislação a permissão para a contratação sob a forma de terceirização da mão de obra

<sup>26</sup> Cf. CALCINI, Ricardo Souza. A prevalência do negociado sobre o legislado. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 51, p. 109-126, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/20.500.12178/125457>>.

alcança as atividades fim. Essa alteração possibilita que professores/as que desenvolvem a atividade fim da educação e que, portanto, não poderiam ser terceirizados antes da publicação da Lei, de agora em diante possam ser contratados sob o regime da terceirização. Ou seja, podem ser contratados/as de forma temporária por empresas terceirizadas, inclusive alheias à educação. É preciso ressaltar que toda essa alteração se dá em um quadro agravado pelo impacto da Emenda Constitucional n. 95 que, entre outras medidas, congelou os investimentos públicos até 2036. Assim, a educação passou a contar com menos recursos, o que prejudicou as metas 15 a 18 do Plano Nacional de Educação que previam ações de valorização docente. A valorização docente também foi bastante prejudicada pela Reforma do Ensino Médio, Lei n. 13.415, de 13 de fevereiro de 2017, que, ao alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, acrescentou o notório saber como critério de validação de contratação. Na prática, essa mudança possibilita que profissionais sem licenciatura possam ser contratados, o que aprofunda a precarização do trabalho docente.

#### *9 - Projeto de Emenda Constitucional (EMC 3/2019)*

Altera o art. 3 da PEC 15/2015 e o art. 213 da Constituição Federal para possibilitar que estados e municípios optem por direcionar parte dos recursos do FUNDEB para organizações da sociedade civil e para financiar bolsas de estudo em instituições de ensino privadas. A Emenda é um estímulo ao mercado educacional para que lucre com a oferta pública de ensino.

A partir dessas nove medidas de matriz ultra-conservadoras e anti-republicanas colocadas como exemplos, observamos que o projeto político em execução pelo atual governo tem o combate ideológico como parte integrante do bom funcionamento da máquina e o mercado-escola como espaço de formação do indivíduo.

#### **Considerações finais**

Na década de 1970 escrevia o sociólogo Otávio Ianni, “o capitalismo é um modo de produção material e intelectual”.<sup>27</sup> Seja

---

<sup>27</sup> Cf. IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

para constituir-se e generalizar-se, seja para reproduzir-se e recriar-se continuamente, as relações capitalistas engendram ideias, noções, valores e doutrinas. Sem estes elementos intelectuais, isto é, da cultura espiritual, as relações de produção características do capitalismo não poderiam constituir-se nem subsistir. As forças produtivas do capital somente se expandem num universo de valores, ideias, noções e doutrinas apropriados. A verdade é que toda forma de produção cria as relações jurídicas e políticas sem as quais ela não pode funcionar. Cria também uma indústria cultural no processo de socialização das pessoas na família, escola, empresa etc a partir de uma base ideológica assentada na eficácia, competitividade, espírito prático, *performance*, ascetismo, empreendedorismo e outras expressões da racionalidade capitalista.<sup>28</sup>

Para funcionar de modo eficaz, uma sociedade capitalista precisa ser apoiada num sistema de crenças relacionadas com a sua legitimidade. O Estado, nessa direção, adota ações para preservar a liberdade econômica e facilitar o seu funcionamento que tornam-se equivalentes a ações destinadas a preservar uma sociedade respeitável e assentada na moral. Essas crenças constituem a base ideológica do sistema. Da mesma forma que se impõe nas mentes e nas ações das pessoas, os valores da ideologia capitalista delimitam as condições da própria atividade científica e do fazer docente.

A partir da compreensão de que o sistema capitalista faz uso sistemático de um conjunto de ideias para fazer valer seu crescimento e interiorizar justificações sobre as desigualdades reproduzidas ao longo da história, consideramos interessante revisitar o pensamento do sociólogo Émile Durkheim para entender a visão conservadora dos costumes e da moral tão presente na sociedade brasileira atual.

Entendemos que o pensamento durkeiminiano pode ajudar a compreender em parte esse fenômeno social. Pois, para esse sociólogo do final do século XIX, a integração da sociedade depende das condições mínimas que devem ser satisfeitas para que possamos falar em sociedade, em um todo coeso que, se não é harmonioso, ao menos impossibilita a eclosão de conflitos que levariam à eclosão da sociedade.

---

28 Cf. IANNI, Otávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil... Op. cit.*

A ideia de Durkheim é a de que nas sociedades modernas diferenciadas e plurais, há uma série de normas morais nucleares e, se elas começam a perder aderência, pode haver consequências desintegradoras. Nesse sentido, para alguns juristas dessa linha de pensamento, a supressão da imoralidade é tão importante quanto a supressão das atividades subversivas. Nesse caso, podemos observar empiricamente nesses dois últimos anos de como a esquerda (no caso os governos do Partido dos Trabalhadores) foi vinculada à ideia de valorizar aspectos considerados imorais, cujo apelo teve forte aderência na sociedade conservadora brasileira.<sup>29</sup>

Para Durkheim, não há nada dentro do indivíduo que freie seus apetites. Para não se tornarem insaciáveis, eles precisam ser contidos por alguma força exterior ao indivíduo. Essa força é a força das representações coletivas e, no caso, das representações morais que emanam da sociedade, do ser social, do grupo como instância supraindividual da razão prática. Apenas as coletividades, espaço onde se engendra a moral, possuem a autoridade necessária para frear os apetites individuais cuja expressão desbragada faria a sociedade retroceder para um estado de desagregação e conflito próximo ao estado da natureza de Hobbes. Deve-se impor a cada pessoa o sacrifício necessário para que a utilidade privada se subordine à utilidade comum. Para tanto, o Estado deve garantir a permanência das reivindicações e expectativas que são legítimas e obstruir aquelas consideradas exageradas.<sup>30</sup>

A relação entre moral e política não é uma novidade para nós, afinal no século XIX o discurso político parecia instrumentalizar a moral. Mas agora o que se vê é o inverso. A moral aponta para onde deve seguir a política. Sendo a educação, na perspectiva de Durkheim, um mecanismo de transmissão dos valores e de formação das capacidades, deve adotar regras pedagógicas entre o conhecimento proporcionado pela ciência e a intervenção prática na realidade em nome de determinados valores. O indivíduo deve se submeter à sociedade e nessa submissão reside a condição para sua liberação.

---

29 Cf. ADORNHO, Sergio. Anomia, um conceito, uma história, um destino. In: MASSELLA, A. B. *et al.* **Durkheim**: 150 anos. Belo Horizonte: Argumentum Editora, 2008, p. 131-156.

30 Cf. AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Indivíduo e moral em Durkheim. In: MASSELLA, A. B. *et al.* **Durkheim**: 150 anos. Belo Horizonte: Argumentum Editora, 2008, p. 209-230.

Liberar-se é civilizar-se. Daí a regra moral libera e liberta porque ensina o domínio de si e a moderação. Limitar o homem é condição de sua saúde moral e de sua felicidade.<sup>31</sup>

Entendemos, então, o que está posto agora de forma intensificada é um processo formativo voltado para a adaptação dos indivíduos em sacrifício da diferenciação, da autonomia e da universalidade. Não deve mais haver, portanto, o reconhecimento da dimensão da cultura como elemento que produz, ao mesmo tempo, a identidade e a diferença, o que reforça, com isso, a adaptação e torna limitada a possibilidade de emancipação. Uma adaptação que deve ser agora reconhecida na cultura da empresa e no espírito do empreendimento que devem ser aprendidos desde a escola.<sup>32</sup>

### Referências:

ADORNO, Sergio. Anomia, um conceito, uma história, um destino. In: MASSELLA, A. B. et al. **Durkheim: 150 anos**. Belo Horizonte: Argumentum Editora, 2008.

Cf. AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Indivíduo e moral em Durkheim. In: MASSELLA, A. B. et al. **Durkheim: 150 anos**. Belo Horizonte: Argumentum Editora, 2008.

CALCINI, Ricardo Souza. A prevalência do negociado sobre o legislado. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 51, p. 109-126, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/20.500.12178/125457>>.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DURKHEIM, Émile. **Educação e sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2007.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Pesquisa em políticas educacionais no Brasil: apontamentos e reflexões. In: FICHTNER, Bernard et al. **Cultura, dialética e hegemonia: pesquisas em educação**. Vitória: Edufes, 2012.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Política educacional no Brasil no atual contexto ultraconservador. In: FICHTNER, Bernd; FOERSTE, Erineu; SCHÜTZ-FOERSTE, Gerda Margit; LIMA, Marcelo (org.). **Cultura, dialética e hegemonia: práticas pedagógicas e pesquisas em educação**. Vitória : EDUFES, 2013.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. A consolidação do direito à educação como desafio para

---

31 Cf. AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Indivíduo e moral em Durkheim... *Op. cit.*; Cf. DURKHEIM, Émile. **Educação e sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2007.

32 Cf. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo...** *Op. cit.*

um Estado de Bem-Estar no Brasil. *In*: CASTRO, J. A; POCHMANN, M. (org.). **Brasil: Estado de Bem-Estar Social? Limites, possibilidades e desafios**. São Paulo: FPA, 2020.

IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LEHER, Roberto. **Análise preliminar do ‘Future-se’ indica a refuncionalização das universidades e institutos federais**, 2019. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2019/07/sobre-o-future-se-notas-prelim-rleher-24-07pdf.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

LESSARD, C. O debate americano sobre a certificação dos professores e a armadilha de uma política educativa baseada na evidência. **Linhas Críticas**, v. 15, n. 28, p. 62-94, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.26512/lc.v15i28.3522>>.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular: educação é base**. MEC, Brasília, p. 5, 2017.

MELO, Alessandro de; MAROCHI, Ana Claudia. Cosmopolitismo e performatividade: categorias para uma análise das competências na Base Nacional Comum Curricular. *In*: **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 35, e203727, 2019.

MISES, L. V. **Liberdade é escravidão**, 1953. Disponível em: <<https://mises.org.br/Article.aspx?id=449>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, v. 36, n. 132, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00625.pdf>>.

SAHLBERG, PASI. Global Educational Reform Movement is here! **PASIS AHLBERG. COM**, 2012. Disponível em: <<https://pasisahlberg.com/global-educational-reform-movement-is-here/>>.

VAN ZANTEN, Agnés. **Les politiques d'éducation**. Paris: PUF, 2004.

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. *Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global*. **Educação e Sociedade**, v. 36, n. 132, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00599.pdf>>.



# O BRASIL AGRÁRIO, TRABALHADORES DO CAMPO E TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS

*Mailiz Garibotti Lusa<sup>1</sup>*

## Introdução

Este capítulo tratará sobre a questão agrária no Brasil enquanto particularidade da questão social, o modo de vida e de trabalho camponês, bem como sobre as potencialidades de transformação societária de que é prenhe o espaço rural. O debate estará situado na particularidade da formação sócio histórica brasileira e visa contribuir para a apropriação de aspectos centrais da dinâmica de vida da classe trabalhadora do campo na sociabilidade burguesa de capitalismo dependente.

O trabalho caracteriza-se como um ensaio teórico, resultante de pesquisa orientada pela perspectiva do materialismo histórico dialético de Marx, de caráter exploratório, com abordagem qualitativa, e utilização de metodologias investigativas de tipo bibliográfico e documental. As reflexões foram organizadas em três seções. Na primeira apresenta-se um breve panorama conjuntural, a partir da crise do capital e do avanço do conservadorismo. Na sequência são tecidos apontamentos centrais sobre a questão agrária a partir da formação sócio histórica brasileira e dos ciclos sócio espaciais de acumulação. Na última seção são discutidas as particularidades do modo de vida e de trabalho no campo, com destaque para o processo de diversificação da agricultura, que também possibilita reconhecer as frações da classe trabalhadora do campo em sua potencialidade revolucionária. Por fim, nas considerações finais, trata-se sobre o papel que o Estado tem desempenhado na defesa dos interesses das elites dominantes e o necessário fortalecimento da potencialidade revolucionária da classe trabalhadora camponesa.

## **Tempos e destempos da travessia da gente: o mundo e o Brasil hoje**

Para que o(a) leitor(a) compreenda as reflexões apresentadas neste capítulo, é necessário que conheça o momento, o contexto e a conjuntura

---

<sup>1</sup> Assistente Social formada pela UFSC, mestre e doutora em Serviço Social pela PUC-SP e pós-doutoranda em Serviço Social pela UERJ. Professora Adjunto IV do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Coordenadora do Núcleo Terra, Trabalho e Política Social (DGP-CNPq). Email: <mailiz@ufrgs.br>.

histórica em que são escritas. Neste sentido, este item cumprirá o papel de situar o leitor frente ao tempo presente no findar da segunda década e início da terceira do século XXI. São breves apontamentos, mas importantes para localizar ‘os tempos e destempos’ no qual a gente faz a travessia. A menção de que há tempos e destempos e que tudo tem seu tempo na travessia vem de Guimarães Rosa, em ‘Grande sertão: veredas’. Para ele, a vida tanto pode ser constituída de ‘miudinhos de tempos’, como ser um extenso tempo sofrido, que ao final, se esvai na memória. É como se, depois de vividos, alguns tempos não mais fossem reconhecidos, tornando-se tempos dos outros e não do próprio sujeito. Tais tempos, no entanto, de uma ou de outra forma, “são os tempos da travessia da gente”, por isso a importância de sabê-los.<sup>2</sup>

Desde o início do Século XXI o tempo parece andar mais rápido e hoje parece ainda mais acelerado. Aliás, ainda no século XX o desenvolvimento do capitalismo tardio em diversos países no pós-guerras mundiais acentuou as contradições desse modo de produção, bem como sua visibilidade em decorrência da intensificação da barbarização da vida social.<sup>3</sup> De lá para cá viveu-se mundialmente o agravamento da crise estrutural do capital, que não passou ao largo da realidade brasileira.<sup>4</sup> As medidas de enfrentamento desta crise no Brasil foram diversificadas desde fins do século XX e início do XXI, passando do neoliberalismo de Fernando Henrique Cardoso (FHC)<sup>5</sup>, ao novo desenvolvimentismo<sup>6</sup> dos Governos do Partido dos Trabalhadores (PT), com Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

2 Cf. ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão: veredas**. v. II. São Paulo: Editora Nova Aguilar, 1994.

3 Cf. MANDEL, Ernest. **O capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982, p. 3-72.

4 Cf. MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. Tradução de Francisco Raul Cornejo *et al.* 2 ed. rev. e ampliada. São Paulo: Boitempo, 2011.

5 Com os processos de estabilização da economia pela contenção inflacionária forçada, associada à liberalização do mercado, com o aprofundamento das privatizações, congelamento dos investimentos no setor público e a consequente precarização dos serviços e equipamentos de atendimento das políticas públicas.

6 O novo desenvolvimentismo surgiu no século XXI após o neoliberalismo experimentar sinais de esgotamento, e logo se apresentou como uma terceira via, tanto ao projeto liberal quanto do socialismo. [...] O novo desenvolvimentismo reduz as lutas de classes ao controle das políticas externa, econômica e social para operar uma transição lenta e gradual do neoliberalismo para uma quarta fase do desenvolvimentismo. A grande política é, portanto, esvaziada do seu poder transformador, dando lugar a uma política de gestão técnica dos recursos orçamentários, como se a distribuição da riqueza nacional e a apropriação da mais-valia não se tratasse de uma questão de organização e força das classes sociais, tal qual defendiam a economia política clássica e a crítica da economia política. Cf. CASTELO, Rodrigo. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 112, p. 624; 630, dez. 2012.

As estratégias econômicas dos governos petistas transitaram entre a ampliação do mercado, com a contribuição do Estado para aquecer a economia através da massificação do consumo, diretamente associada às medidas sociais de caráter residual e focalizadas na pobreza e extrema pobreza. Todas estas estratégias contribuíram para o golpe midiático, jurídico e político de cunho civil-militar, que levou ao *impeachment* de Dilma em 2016. Na sequência, Michel Temer (2016-2018) governou com maior conluio com a burguesia nacional e internacional e viabilizou um pacote estratégico para o capital, a exemplo do congelamento dos investimentos públicos, especialmente na saúde, educação e assistência social<sup>7</sup> e da realização da contra reforma trabalhista<sup>8</sup>. Tudo isso somado ao aprofundamento do conservadorismo reacionário – que recebeu larga contribuição do pensamento pós-moderno – foi determinante para a eleição de Jair Messias Bolsonaro em 2018.

Para entender a chegada de Bolsonaro à presidência é imperioso considerar alguns dados desde o período de democratização dos 1980. Naquele momento ocorreu a consolidação do capitalismo dependente, apenas possível pelo acordo entre as frações das classes economicamente dominantes com um segmento originalmente identificado com a classe trabalhadora, constituído fundamentalmente pelo PT. A construção deste acordo já se explicitava na campanha presidencial de 2002, quando houve flexibilização do discurso que originalmente se identificava apenas com as frações da classe trabalhadora e com o novo sindicalismo. As medidas de governo adotadas a partir deste período evidenciam a inserção subordinada

---

7 Com a aprovação da Emenda Constitucional n. 95 de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal ao alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Cf. BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 16 dez. 2016.

8 Vide alterações implementadas pelas Leis 13.429 de 31 de março de 2017 e 13.467, de 13 de julho de 2017, que respectivamente dispõem sobre a terceirização de atividades-fim e altera a Consolidação da Lei do Trabalho (CLT). Cf. BRASIL. Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 31 mar. 2017; Cf. BRASIL. Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943, e as Leis n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974; 8.036, de 11 de maio de 1990; n. 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 14 jul. 2017.

e dependente à ordem capitalista e imperialista. Portanto, o atual quadro econômico e político decorre da materialidade da produção e reprodução social, das relações sociais estabelecidas, das formas de apropriação de terra e da riqueza social e não de um mal funcionamento político, jurídico ou cultural brasileiro.<sup>9</sup>

Além disso, há que se notar que foi justamente durante o período do PT no Executivo Federal que o cenário da luta de classes modificou-se dentro da institucionalidade democrática, quando a organização da classe trabalhadora não se fortaleceu, pelo contrário, sofreu um processo de desconstrução identitária. Por isso a tamanha dificuldade da classe trabalhadora para construir resistência ao desmonte dos seus direitos e ao agravamento das expressões da questão social que ocorreram nas últimas décadas. Neste contexto, a luta por direitos foi substituída pela aceitação de garantias sociais mediadas pelo mercado, consolidando a cultura do consumismo, inclusive social, cabendo ao Estado apenas a política compensatória e corretiva frente ao empobrecimento mais agudo. Com isso fortaleceu-se a idéia de que direito não é mais direito e que as reformas legislativas eram necessárias e urgentes para que a economia em crise – estrutural, conforme já dito – pudesse se reerguer.<sup>10</sup>

Foram estes elementos, somados ao avanço do conservadorismo, inclusive no âmbito das classes populares, que possibilitaram a legitimação de governos reacionários, autocráticos e violentos. Também é necessário registrar que o avanço conservador não ocorreu apenas no Brasil, mas no mundo todo, a exemplo da base conservadora que possibilita a eleição de Donald Trump (2017-atual) nos Estados Unidos da América (EUA). Assim, o suporte do pensamento conservador alicerçou a regressão do Estado de direitos, o desmonte da educação, da ciência, da tecnologia e produção de conhecimento em nível global, com intensificação em países como o Brasil. Tal processo vai se aprofundar justamente pelo espraiamento do pensamento da extrema direita, que naturaliza e justifica a violação de direitos da classe trabalhadora, cuja insegurança de vida se agrava com a eclosão da crise sanitária causada pela pandemia do Covid-19 (Novo Coronavírus), entre fins de 2019 e 2020.

---

9 Cf. IASI, Mauro Luis. Cinco teses sobre a formação social brasileira. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 136, p. 417-438, set./dez. 2019.

10 *Ibidem*.

Depois de pouco mais de um ano do governo Bolsonaro, em meio ao contexto mundial de pandemia, explicitam-se as disputas internas da extrema direita, expressas na guerra entre a irracionalidade representada pelas falas do presidente, de seus filhos e dos membros mais avassalados da equipe governamental, que, por exemplo, rivalizam com falas técnicas – não críticas, nem democráticas e nem na perspectiva público – daqueles que comandaram o Ministério da Saúde<sup>11</sup> no período.

Há sinais de colapso deste tipo de governo, mesmo que parte da população lhe apoie conscientemente, como o empresariado ultraliberal, conservador e/ou reacionário – à exemplo de Luciano Hang, proprietário da Rede Havan, e Luiz Renato Durski Júnior, dono da Rede Madero – e outra boa parte das classes populares, extremamente alijadas de direitos, ainda lhe sejam fiéis, dada a alienação sofrida.<sup>12</sup>

---

11 Luís Henrique Mandetta, de 01 de janeiro de 2019 à 16 de abril de 2020, e Nelson Luiz Sperle Teich, atual Ministro da Saúde quando concluiu-se a escrita deste capítulo.

12 Pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) ao IBOPE (Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística, atualmente Empresa Ibope Inteligência) em dezembro de 2019 apontou que houve um significativo declínio na aprovação do Governo de Bolsonaro entre os meses de abril e dezembro daquele ano. Em abril o governo Bolsonaro foi avaliado como ótimo/bom por 35% dos entrevistados, enquanto 31% apontavam como regular e 27% como ruim/péssimo. Em junho de 2019 todos os percentuais empataram em 32% e já em setembro os índices começaram a se inverter, sendo mais expressiva a avaliação de ruim/péssimo (34%), que de bom/ótimo (31%), indicando maior rejeição que aprovação. Em dezembro do mesmo ano a desaprovação evidenciou-se ainda mais, quando 38% passaram a considerá-lo ruim/péssimo, 31% regular e 29% bom/ótimo (3% não souberam informar ou não responderam). Os dados desta pesquisa de opinião não foram encontrados no site do Kantar IBOPE Media, por isso aqui são apresentados através da publicação G1 Política. Já a pesquisa de satisfação realizada pelo XP Investimentos, em abril de 2020, apontava que Bolsonaro é avaliado como ruim/péssimo por 42% dos entrevistados, enquanto 27% acham regular e somente 28% acham bom/ótimo. No histórico desta pesquisa de satisfação nota-se que em janeiro de 2019, quando iniciou seu governo, Bolsonaro tinha índice de rejeição de apenas 20%, que contrastavam com 40% de aprovação. Já a pesquisa DataFolha de abril de 2020 sobre o desempenho de Bolsonaro em relação ao enfrentamento do Coronavírus apontou que 33% o consideram bom/ótimo, enquanto 25% regular e 39% o avaliam como ruim/péssimo, de acordo com o site G1 Política. Uma análise geral das três pesquisas demonstra que mesmo com o crescimento da rejeição, o Governo Bolsonaro ainda possui aproximadamente 30% de aprovação de seu eleitorado, o que provavelmente seja um dos fatores que o mantém no poder mesmo diante de tantas medidas descabidas, irregulares e ilegais no curso de pouco mais de um ano de governo. Cf. G1 POLÍTICA. **Governo Bolsonaro tem aprovação de 29% e reprovação de 38%**, diz pesquisa Ibope, 2020-a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/12/20/governo-bolsonaro-tem-aprovacao-de-29percent-e-reprovacao-de-38percent-diz-pesquisa-ibope.shtml>>. Acesso em: 14 mar. 2020; XP Investimentos; IPESPE. **Pesquisa XP com a População**. Ed extra. São Paulo, abr. 2020. Disponível em: <[https://static.poder360.com.br/2020/04/xp-pesquisa-3.abr\\_.2020.pdf](https://static.poder360.com.br/2020/04/xp-pesquisa-3.abr_.2020.pdf)>. Acesso em: 06 mar. 2020.; G1 POLÍTICA. **Bolsonaro tem aprovação de 33% e reprovação de 39% na gestão da**

Enfim, quando a crise estrutural do capitalismo passa a se expressar também por uma crise sanitária, evidencia-se que “o que está fundamentalmente em causa hoje não é apenas uma crise financeira maciça, mas o potencial de autodestruição da humanidade no atual momento do desenvolvimento histórico, tanto militarmente, como por meio da destruição da natureza”.<sup>13</sup>

Neste contexto, alguns países considerados de economia central e bastante afetados pela pandemia voltam a cogitar formar diretas de intervenção pública do Estado na sociedade, como o governo italiano, que estuda um projeto para estatizar a companhia aérea Alitalia.<sup>14</sup> Diante do quadro também os meios de comunicação social retomam a necessidade dos investimentos estatais em políticas de bem-estar, especialmente na pesquisa e no atendimento em saúde.

O breve apanhado de dados e as singelas reflexões aqui apresentadas demonstram a intensa e veloz sobreposição de elementos que conformam a conjuntura econômica, política, social e cultural brasileira e mundial neste momento. No tempo presente é possível reconhecer semelhanças com processos vividos em tempos passados. Por isso, é possível afirmar que se vive hoje uma confluência de vários tempos que são miudinhos na memória de muitas pessoas. Desde o remoto tempo da Idade Média (séc. XIV), quando a pandemia da peste bubônica dizimou um terço da população, especialmente na Europa, ou ainda de um tempo mais próximo das atuais gerações, quando diversos países latino americanos experimentaram governos autocráticos, violentos, violadores e eugenistas.

Assim, cada acontecimento presente parece mais uma caricatura do passado de uma sociedade e Estado negacionistas da ciência ou defensores de um evolucionismo natural causado por pandemias, por exemplo, que se sustenta e solidifica com a difusão do pensamento conservador. Neste sentido, o presente real parece escamoteado pelo passado cruel e que já parecia superado. É como se

---

**crise do coronavírus**, diz Datafolha. 2020-b. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/03/bolsonaro-tem-aprovacao-de-33percent-e-reprovacao-de-39percent-na-gestao-da-crise-do-coronavirus-diz-datafolha.ghtml>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

13 MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital...** *Op. cit.*, p. 29.

14 BBC News Mundo. Coronavírus: o que as grandes economias do mundo estão fazendo para evitar falências e a falta de dinheiro. **BBC News Brasil**, 21 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51983863>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

homens e mulheres vivessem na memória coletiva diversos tempos em um só. São tempos do próprio sujeito, mas que pelas penúrias vividas passam a ser negados e se tornam tempos dos outros, como disse Guimarães Rosa.<sup>15</sup> Esta confluência dos vários tempos miúdos conforma um extenso tempo sofrido, o tempo do capitalismo em crise estrutural, ainda mais difícil de ser enfrentado dados os atuais governos reacionários, conservadores, autocráticos e violadores de direitos.

### Os determinantes agrários na constituição da hegemonia burguesa no Brasil

Este item trata sobre a relação entre a fonte do poder das frações da classe burguesa brasileiras e os processos agrários de produção e reprodução social. Trabalha-se com dados da formação sócio histórica brasileira, a partir do reconhecimento da existência de ciclos espaciais de acumulação capitalista desde o Brasil Colônia à contemporaneidade, que se fundem no espaço-tempo<sup>16</sup>. Aqui a ideia de fusão destes ciclos no espaço tempo é primordial, pois é ela que possibilita compreender como o poder agrário sempre esteve presente na formação social do país. A partir disso explicitam-se os determinantes agrários na constituição da hegemonia burguesa no Brasil.

Há um movimento dialético e articulado que periodiza – numa intersecção dialética – três momentos contínuos e descontínuos dos ciclos de acumulação. São eles, “o agroindustrial canavieiro-açucareiro, de contração nordestina; o agroindustrial cafeeiros, de contração sudestina; e o agroindustrial sojicultor, de contração centro-oestina”. Eles ocupam maior ou menor centralidade na economia nacional em diferentes períodos e se estendem desde a Colônia ao momento atual. “Cada qual exprime em suas combinações os modos de produção distintos e articulados pela forma de capital agroindustrial então dominante”.<sup>17</sup>

---

15 Cf. ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão...** *Op. cit.*

16 Alerta-se o leitor que neste item serão trabalhadas as contribuições especialmente do geógrafo e cientista Rui Moreira, em seu livro “Mudar para manter exatamente igual: os ciclos espaciais de acumulação: o espaço total: formação do espaço agrário”. Referência completa ao final. Cf. MOREIRA, Rui. **Mudar para manter exatamente igual: os ciclos espaciais de acumulação: o espaço total: formação do espaço agrário.** Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

17 *Ibidem*, p. 16.

Note que cada ciclo produtivo agroindustrial não existe isoladamente, mas coexiste com outros ciclos, o que indica a fusão das cadeias produtivas. Isso ocorreu desde o período da exploração escravista colonial, não sendo um processo recente e particular do capitalismo em seu estágio financeiro. O ciclo de pau-brasil-lenha-madeira tradicionalmente delimitado entre os séculos XVI ao XVIII, por exemplo, vai fundir-se com “o ciclo da cadeia madeira-arroz-pastogado-soja, neste momento em curso”.<sup>18</sup>

Nesta perspectiva, é possível entender que o ciclo da cana de açúcar, embora predominante no correr dos séculos XVII e XVIII, com centro de gravidade na zona da mata nordestina e na experiência bem sucedida da capitania de São Vicente no sudeste, ainda hoje é determinante para a economia do país, especialmente para algumas regiões de São Paulo e do nordeste brasileiro. A explicação desta permanência é a sua fusão com outros ciclos, como por exemplo da soja, ou mesmo do gado como suprimento alimentício e das demais lavouras de subsistência.

Assim, o ciclo do café com protagonismo paulista no século XIX, fundiu-se com outros arranjos produtivos. Neste caso específico, embora não tenha se espalhado pelo território brasileiro e avançado na fronteira agrícola, é indiscutível a sua importância para o desenvolvimento do capitalismo no país, pois foi com ele que marcadamente foi introduzida a força de trabalho livre do migrante europeu, apoiada no trabalho assalariado e campestre. “Além do caráter marcadamente urbano que de imediato assume a elite fundiária nesse ciclo”.<sup>19</sup>

Já o ciclo da cadeia agroindustrial da soja-óleos-carnes assume destaque no século XX e mantêm-se até o momento.

Igual aos outros ciclos, o ciclo da soja realiza a movimentação de incorporação e interação ampla das camadas dos ciclos que o antecedem, realizando-a, todavia, na forma territorial e estrutural nacional mais totalizante, porque recobrando como acumulação prévia a própria herança do espaço engendrada pelo ciclo do café, radicalizando-a em interatividade e interpenetração técnica. [...] No planalto central, [por exemplo], expulsa o gado para os vales de fundos de chato e ocupa por inteiro o topo plano das chapadas que coabita com o arroz e o trigo, numa linha de sequência, e o milho e

---

18 MOREIRA, Rui. **Mudar para manter exatamente igual...** *Op. cit.*, p. 17.

19 *Ibidem*, p. 22.

a criação de aves e suínos, numa outra, numa alternância do uso do solo que move em novo e radical arranjo a totalidade do espaço dos ciclos.<sup>20</sup>

Os ciclos das cadeias produtivas determinam, inclusive, os ciclos espaciais de acumulação, com maior ou menor ênfase de um frente aos demais, conforme a inserção econômica dependente do país no circuito internacional. Desta inserção internacional provém a fonte do poder agrário, uma vez que

Entrecruzados ou estruturados em paralelo nesse mar de cadeias de produtos de exportação e mercado interno, os grandes grupos de agroindústrias/agrobusiness dissonam e disputam prestígio e domínio no plano do mercado, mas se juntam, em Brasília, [...] no controle do conjunto do Legislativo, Executivo e Judiciário, numa hegemonia que vai diretamente da economia para o âmbito político.<sup>21</sup>

Nesta perspectiva, não há qualquer ruptura de poder entre as elites dominantes agrárias e urbanas, entre a antiga aristocracia escravista colonial e a burguesia urbana industrial. Pelo contrário, explicita-se ainda mais a transição do poder econômico-político do bloco agrário para o bloco urbano-industrial. Transitam os blocos de poder sem que os sujeitos da classe dominante se alterem, isto é, um sujeito coletivo não precisa desaparecer para que o outro passe a exercer maior poder. O poder se alterna entre os grupos que exercem hegemonia em cada ciclo espacial de acumulação.

Assim, a burguesia agrária está entre as frações a classe burguesa que sempre exerceram o poder de dominação econômica, política, social e cultural, conforme dito anteriormente. Desde o escravismo colonial a elite dominante alterou suas estratégias de exploração produtiva conforme os ciclos econômicos, a fim de que pudesse se manter no poder. Esta estratégia, que remonta alguns séculos, continua presente e é a principal fonte do poder agrário, determinando hoje a formação social do Brasil.

Logo, nunca é demais destacar que a bancada ruralista configura-se como um dos principais blocos de sustentação do governo autoritário de Bolsonaro. Portanto, uma leitura crítica e comprometida ético politicamente com a transformação não

---

20 MOREIRA, Rui. **Mudar para manter exatamente igual...** *Op. cit.*, p. 22.

21 *Ibidem*, p. 45.

pode invisibilizar o espaço rural em suas particularidades. Estes determinantes se relacionam intrinsecamente com todos os elementos da atual conjuntura já apresentados. Assim, a fonte de poder agrário é histórica e sempre compôs o quadro das elites dominantes. Sua hegemonia advém das alianças agrário-industriais, cuja fonte de dominação provém da economia, da política e da cultura brasileira.

### **Diversificação da agricultura e identidade camponesa**

Nesta seção busca-se refletir sobre a configuração da classe trabalhadora do campo, o que exige discutir a diversificação da agricultura, a fim de apreender os principais elementos constitutivos da identidade camponesa. Não se tem a pretensão de aprofundar as particularidades existentes em cada canto do país, todavia sinalize-se a potencialidade revolucionária que, de forma geral, está presente em todas as ruralidades brasileiras. Não será possível aprofundar a constituição da classe trabalhadora rural no início da formação social brasileira, porém, é notório que

Foram precisos três séculos de ásperas e contínuas lutas, sangrentas muitas delas, sustentadas pelas populações pobres do campo contra os todo-poderosos senhores da terra, para que, por fim, a despeito de tantos insucessos, despontassem na vida brasileira os embriões da classe camponesa.<sup>22</sup>

O surgimento dos embriões da classe camponesa tem relação histórica com o fim da escravidão negra legal, que marcou abertamente os quatro primeiros séculos de produção econômica no Brasil. Com a extinção legal da escravatura no final do século XIX, houve um incremento da população do campo que, embora pobre, era livre para empregar-se nos empreendimentos rurais, ou para cultivar a própria lavoura, tornando-se um produtor mercantil simples ainda, que não tivesse a propriedade da terra. Passam a ter visibilidade os antigos e novos posseiros, os arrendatários, meeiros, boias frias e os pequenos proprietários de terras que começam a surgir, principalmente, com a migração europeia no sul e sudeste. Não que tal sujeito antes fosse inexistente, pelo contrário, exceto o pequeno proprietário, os demais já estavam presentes nas margens da grande propriedade colonial,

---

22 Cf. GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

configurando o contingente de sujeitos que dá base a tese do ‘homem cordial’ brasileiro.<sup>23</sup>

Tais sujeitos praticavam a agricultura de gêneros alimentícios de primeira ordem, com os quais supriam as necessidades alimentares dos engenhos e dos poucos e pequenos povoados urbanos.<sup>24</sup> Há quem reconheça a presença de uma classe trabalhadora camponesa pré-existente à independência, que sempre assegurou a subsistência da sociedade, visto que a grande propriedade agrária, preponderantemente, produzia para a exportação.<sup>25</sup> Enfim, o que se destaca é a existência de um grupo social com traços mais ou menos comuns, que seguramente pode ser identificado enquanto classe social camponesa a partir do século XX<sup>26</sup>. A característica predominante é a falta da propriedade territorial, ou a propriedade de uma pequena parcela de terra, insuficiente para a exploração econômica de mercado, mas suficiente para a produção e reprodução familiar. Possuem liberdade para o emprego da força de trabalho, usada cotidianamente para a obtenção dos meios necessários à reprodução social no campo.

Na verdade, a maioria não era diretamente explorada como força de trabalho assalariada, o que dificulta o reconhecimento *stricto sensu* como classe trabalhadora do campo. Sua força de trabalho sempre representou uma reserva para o grande ou médio capital agrário, que lhes aciona segundo as suas necessidades. Neste sentido, “se lhes concediam pequenos tratos de terra para a agricultura necessária ao seu sustento, era com a finalidade de mantê-las subjugadas, como mão de obra de reserva, dentro ou às proximidades dos latifúndios”.<sup>27</sup>

---

23 Cf. HOLANDA, Sergio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

24 Cf. PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. 23 ed. 8 reimp. São Paulo: Brasiliense, 2006.

25 Cf. IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

26 Não é possível neste trabalho adentrar nas polêmicas teses que discutem o processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Indica-se para o leitor que queira aprofundar este debate a leitura das diferentes perspectivas apresentadas por Caio Prado Junior, Alberto Passos Guimarães, Jacob Gorender, Octávio Ianni, Sedi Hirano e Cardoso de Mello. Cf. PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo...** *Op. cit.*; GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio...** *Op. cit.*; GORENDER, Jacob. **O escravismo colonial**. São Paulo: Ática, 1978; IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro...** *Op. cit.*; HIRANO, Sedi. **Formação do Brasil Colonial: pré-capitalismo e capitalismo**. 2 ed. São Paulo: Editora da USP, 2008; CARDOSO DE MELLO, João Manuel. **O capitalismo tardio**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

27 GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio...** *Op. cit.*, p. 106.

Quando empregado nas grandes propriedades, o trabalhador camponês, lavrador, parceiro, meeiro, volante, ou arrendatário, torna-se efetivamente um trabalhador disfarçado para o capital agrário. Sua força de trabalho passa a ser explorada no processo produtivo em troca do salário indireto com o qual proverá seu sustento e de sua família. Frequentemente este salário indireto/disfarçado será somado à produção de gêneros alimentício produzido pela família em algum pequeno pedaço de chão próprio, arrendado, emprestado ou ocupado. Dessa forma, o salário que recebe objetivamente quando é proletário formal do capital, ou de forma disfarçada quando sua relação é contratualizada pela parceria rural, é somado ao salário indireto que ganha como fruto do seu trabalho auto explorado.

Na dinâmica de incorporação da força de trabalho do camponês ao capital agrário, o processo de politização e organização de classe irá acontecer de forma bastante lenta e gradual, sendo historicamente marcado pela atuação das Ligas Camponesas, que surgem no nordeste e logo se espalham para o sudeste do país no primeiro lustro do século XX. A sindicalização rural foi o último acontecimento no processo de conversão do lavrador em proletário. Entretanto, depois da fase excepcional marcada pela atuação das Ligas, eclode a ditadura e a sindicalização rural adquire o caráter de uma reação moderada. “Com ela se inicia uma fase de burocratização da vida política do proletariado rural, ao vincular o trabalhador rural, o sindicato e o aparelho estatal, com ou sem a mediação de partidos políticos”.<sup>28</sup> Após a ditadura, os sindicatos rurais voltam a ter caráter mais politizado e contestador, todavia a constituição de uma identidade de classe entre proletariado rural e pequenos camponeses – também trabalhadores rurais – não se efetiva.

Com a passagem do trabalho informal – ligado precariamente ao capitalista rural pelo contrato de parceria, arrendamento, meação, como posseiro ou boia-fria etc. –, que opera no circuito da produção mercantil simples, para o trabalho formalizado com registro em carteira de trabalho, transforma-se a identidade camponesa.

Enquanto o lavrador, o trabalhador rural se encontra prática e ideologicamente vinculado à fazenda, ao fazendeiro, aos meios de produção, aos outros trabalhadores e suas famílias, à capela e à casa-grande. Ele se compreende como membro de um nós fortemente

---

28 IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro...** *Op. cit.*, p. 129.

carregado de valores e relações do tipo comunitário. [...] Nesse ambiente predominam as relações face-a-face, características dos grupos primários. Por isto é que o fazendeiro (ou mesmo o seu preposto) pode ser compadre do lavrador. Em nível ideológico, aí está o reino do valor de uso e vive na condição de uma classe-em-si. Enquanto proletário, o trabalhador rural se encontra prática e ideologicamente divorciado dos meios de produção, da fazenda, da casa-grande, da capela, do fazendeiro ou seus prepostos. [...] Em nível ideológico, aí se generaliza o reino do valor de troca. Isto é, as relações de produção passam a ser compreendidas e avaliadas com maior clareza, como relações mercantilizadas ou mercantilizáveis. Nesse contexto, o trabalhador aparece como uma classe política, elaborando uma consciência política mais autônoma, como classe-para-si.<sup>29</sup>

Note-se que o emprego da sua força de trabalho ele já o fazia antes, todavia lhe faltava consciência e identidade política para se constituir, juntamente com outros trabalhadores rurais, enquanto classe trabalhadora. De alguma forma, esse camponês que se transformou em proletário rural continua – durante o restante da sua vida, ou por boa parte dela – ligado ao campo e ao modo de vida rural. Quando ele se retira do campo e se fixa nas periferias urbanas, persistem no seu imaginário as lembranças do campo, do modo de vida e trabalho rural, sendo celebradas diariamente através das músicas, das orações ou da ‘contação de histórias’. Quando ele permanece parcialmente no campo – isto ocorre com frequência quando a família do trabalhador permanece residindo no campo e só ele migra, temporária ou permanentemente, para trabalhar –, a reprodução da identidade camponesa é ainda mais factual, mesmo quando as tecnologias presentes no espaço urbano adentram o rural. Isso porque,

A transformação do lavrador em operário não ocorre de uma só vez, de modo rápido, igual e generalizado [...]. Esse é um processo às vezes lento, e repleto de contradições. No âmbito das condições econômicas, a gênese do proletariado rural depende da separação entre o produtor (o lavrador) e a propriedade dos meios de produção.<sup>30</sup>

Logo, a gênese do proletariado tem relação direta com a produção política da identidade de classe, que só ocorre histórica e gradualmente. O primeiro sinal de sua ocorrência foi a separação entre a propriedade dos meios de produção e o lavrador. O momento em que o trabalhador agrícola se transforma em trabalhador assalariado

---

29 IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro...** *Op. cit.*, p. 130 et seq.

30 *Ibidem*, p. 120.

(tanto em sua prática, como em sua ideologia), então surge o proletário rural.

Simultaneamente e gradualmente, vão se diversificando as relações de trabalho, enquanto diversificam-se as propriedades agrícolas. Com o tempo, essa diversidade notabiliza-se e aprofundam-se as desigualdades geradas pelo antagonismo entre a exploração da força de trabalho e a acumulação do capital.

As transformações, às vezes profundas, não implicam crescente homogeneização das relações de produção e forças produtivas, em termos de subsetores da agricultura, ou regiões da economia rural. Ao contrário, criam-se e recriam-se as desigualdades e os desequilíbrios. Assim é que persistem e repetem-se diferentes formas de organização social e técnica da produção. São diversas as formas de subordinação do trabalho ao capital. E isto envolve distintas modalidades de organização do processo produtivo. As noções de latifúndio, unidade camponesa, unidade familiar produtora de mercadoria e empresa agropecuária expressam formas particularmente importantes de organização da produção.<sup>31</sup>

O avanço do capital no campo produz uma diferenciação agrícola que tem mais significado de 'desigualdades' do que de 'diversificação'. O latifúndio ou *plantagem* é a grande propriedade, voltada para a produção comercial direcionada predominantemente ao mercado externo, exploradas com força de trabalho assalariada e não assalariada de forma pura (parcerias e/ou arrendamentos).<sup>32</sup> As unidades camponesas são constituídas pelas explorações de pequenos proprietários, arrendatários, parceiros ou posseiros, denominados de camponeses, através do trabalho familiar, voltados basicamente para a produção mercantil simples, aplicada para a subsistência familiar e para o consumo local (vizinhança e bairro), que poucas vezes é comercializada e noutras é trocada como forma de reforço das relações de solidariedade com a vizinhança. Já as unidades familiares produtoras de mercadorias, referem-se às pequenas e médias propriedades familiares, arrendadas ou em regime de parceria agrícola, cuja produção tem caráter comercial e é baseada fundamentalmente na força de trabalho familiar. Essas unidades recorrem ao trabalho assalariado eventual, apenas com caráter suplementar. Por último, a empresa agropecuária capitalista

---

31 IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro...** *Op. cit.*, p. 168.

32 Cf. GORENDER, Jacob. **O escravismo colonial...** *Op. cit.*

configura-se como aquela agricultura totalmente transformada em empreendimento capitalista. Nela, as atividades agropecuárias passam a ser reconhecidas e tratadas como uma área econômica igual a qualquer outra para aplicação do capital. Ela deve produzir, pelo menos, lucratividade média para que se sustente e se reproduza dentro da ordem do capital, pois sem acumulação financeira e sem crescimento, todo empreendimento capitalista se extingue.

A diferenciação das propriedades rurais e a coexistência delas torna-se uma estratégia que confere sustentação para a empresa agropecuária e para o latifúndio. À medida que o grande capital se expande, “os próprios regimes de arrendamento, parceria, meação e outras modalidades de organização da produção subsistem e redefinem-se continuamente”.<sup>33</sup> A reprodução do médio e grande capital agrário também é viável, pois conta com maiores incentivos fiscais e de financiamento da produção, praticamente inexistentes para o campesinato desprovido da propriedade da terra, ou com terra insuficiente para produzir em larga escala para o capital. Por isso, a diferenciação agrícola não colaboraria para o desaparecimento do campesinato, visto que sua existência assegura a reprodução do capital agrário.

O trabalhador rural é o elo mais fraco na cadeia do sistema produtivo, que começa com a sua força de trabalho e termina no mercado internacional. Ele parece ser o vértice de uma pirâmide invertida, pois o produto do seu trabalho se reparte por muitos, sobrando-lhe pouco. Manter a forma histórica de produção agrária é manter o desenvolvimento capitalista. “No campo, produzir é produzir para manter o modelo adotado, eminentemente aberto à economia internacional”. Dialeticamente “o modelo econômico adotado implica o desenvolvimento intensivo e extensivo do capitalismo no campo”.<sup>34</sup> Isso quer dizer que o próprio sócio metabolismo do capital, ao produzir a diversificação da agricultura, também incrementa a produção de desigualdades, geradas pelo próprio desenvolvimento capitalista desigual, combinado, dependente e que reza a cartilha imperialista.<sup>35</sup>

---

33 IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro...** *Op. cit.*, p. 236.

34 *Ibidem*, p. 145.

35 Cf. FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5 ed. São Paulo: Globo, 2005.

## **Para uma classe revolucionária, uma conclusão animada**

A partir do quadro geral traçado nestas breves reflexões evidencia-se que sócio metabolismo capitalista produz no espaço rural profundas desigualdades, níveis extremos – e, por vezes, disfarçados – de exploração, que aguçam a pauperização camponesa, agravando a expulsão do produtor autônomo de mercadorias simples para as cidades, o aumento do preço de produtos alimentícios – produzidos e comercializados pelos grandes grupos internacionais que detêm o monopólio do mercado –, o que implica na reprodução social das fracassos da classe trabalhadora urbana e desencadeiam uma infinidade de outras expressões da questão social. Este cenário se constitui pois temos um Estado que se coloca seletivamente presente ou ausente do espaço rural brasileiro, usando como parâmetro deliberativo os interesses das elites dominantes. Desde os tempos da colônia trata-se de um Estado que repassou a terra de forma concentrada e desigual para esta elite agrária, posteriormente oficializando sua apropriação privada e indevida através da Lei de Terras de 1850. Esse mesmo Estado negou-se por longo período a fazer a reforma agrária e, quando instituiu uma política falsamente denominada de reforma agrária, fê-la de forma residual, mantendo as disparidades. Assim, ao fechar os olhos para as desigualdades, consolida a exploração de classe e criminaliza as lutas e resistências.

No entanto, nem tudo é tristeza. Dialeticamente, da exploração também brota a resistência. E para concluir de forma animada, na perspectiva do que se evidencia na Lei Geral de Acumulação Capitalista é possível pensar e produzir resistências.<sup>36</sup> Juntamente com a reprodução das desigualdades,

Paulatinamente, as relações e os antagonismos de classes generalizam-se, difundem-se ao longo da sociedade, criam novas condições e perspectivas, tanto para a burguesia como para a classe operária da cidade e do campo. O desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no campo criou novas e surpreendentes possibilidades de reivindicação de luta para operários e camponeses.<sup>37</sup>

Quer dizer que o campo da classe trabalhadora é prenhe de possibilidades de transformação da sociabilidade capitalista, pois

---

36 Cf. MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

37 IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro...** *Op. cit.*, p. 172.

pode criar e recriar relações de produção, modos de vida e de trabalho distintas das existentes. Acredite, é factível a insurgência camponesa contra o capitalismo, sendo necessária a reforma agrária. A chave da revolução está no campo, ainda que seja necessário adensar a formação política de classe, aprofundando sua consciência crítica e o reconhecimento da classe-para-si.<sup>38</sup> Para tanto, é imprescindível fortalecer as frações da classe trabalhadora do campo, admitindo que a diversificação rural dificulta o processo de construção de uma identidade coletiva de classe.

Ora, “o tempo corre a nossa revelia” e se pararmos, ele “nos atropela, cotidiana e interminavelmente, regular como o dia segue a noite, a vigília segue o sono, a morte segue a vida – faça chuva ou faça sol”.<sup>39</sup> Por isso, neste momento em que os velhos problemas se recolocam agravados, em que o cotidiano de vida mais parece ‘o repeteco do já vivido antes’, é preciso resistir e seguir em frente.

### Referências:

BBC News Mundo. **Coronavírus**: o que as grandes economias do mundo estão fazendo para evitar falências e a falta de dinheiro. **BBC News Brasil**, 21 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51983863>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 16 dez. 2016.

BRASIL. Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mar. 2017.

BRASIL. Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943, e as Leis n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974; 8.036, de 11 de maio de 1990; n. 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 14 jul. 2017.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. **O capitalismo tardio**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

---

38 Cf. PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo...** *Op. cit.*

39 STARLING, Heloisa Maria Murgel. Tom & Rosa. **Revista USP**, São Paulo, n. 87, p. 121, set./nov. 2010.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, dez. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000400002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000400002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 15 mar. 2020.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5 ed. São Paulo: Globo, 2005.

G1 POLÍTICA. **Bolsonaro tem aprovação de 33% e reprovação de 39% na gestão da crise do coronavírus**, diz Datafolha. 2020-b. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/03/bolsonaro-tem-aprovacao-de-33percent-e-reprovacao-de-39percent-na-gestao-da-crise-do-coronavirus-diz-datafolha.ghtml>>. Acesso em: 06 mar. 2020.

G1 POLÍTICA. **Governo Bolsonaro tem aprovação de 29% e reprovação de 38%**, diz pesquisa Ibope. 2020-a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/12/20/governo-bolsonaro-tem-aprovacao-de-29percent-e-reprovacao-de-38percent-diz-pesquisa-ibope.ghtml>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

GORENDER, Jacob. **O escravismo colonial**. São Paulo: Ática, 1978.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

HIRANO, Sedi. **Formação do Brasil Colonial**: pré-capitalismo e capitalismo. 2 ed. São Paulo: Editora da USP, 2008.

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

IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

IASI, Mauro Luis. Cinco teses sobre a formação social brasileira. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 136, p. 417-438, set./dez. 2019.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982, p. 3-72.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. Tradução de Francisco Raul Cornejo *et al.* São Paulo: Boitempo, 2011.

MOREIRA, Rui. **Mudar para manter exatamente igual**: os ciclos espaciais de acumulação: o espaço total: formação do espaço agrário. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. 23 ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão: veredas**. v. II. São Paulo: Editora Nova Aguilar, 1994.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. Tom & Rosa. **Revista USP**, São Paulo, n. 87, p. 110-123, set./nov. 2010-.

XP Investimentos; IPESPE. **Pesquisa XP com a População**. Ed extra. São Paulo, abr. 2020. Disponível em: <[https://static.poder360.com.br/2020/04/xp-pesquisa-3-abr\\_2020.pdf](https://static.poder360.com.br/2020/04/xp-pesquisa-3-abr_2020.pdf)>. Acesso em: 06 mar. 2020.



# POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS: O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

*Valmin Ramos-Silva*

O Sistema Único de Saúde (SUS) é uma política pública setorial, considerada um direito fundamental do ser humano, que regulamenta as ações de saúde em todo o território nacional, de forma isolada ou em conjunto, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito Público ou privado.

Foi criado pela Lei n. 8.080, de 19/09/1990, para regular as ações de saúde em todo o território nacional, contemplando a promoção, proteção e recuperação da saúde.<sup>1</sup> A saúde é um bem que envolve cuidado, sustentabilidade e cidadania, articulando cuidados individuais e coletivos ao desenvolvimento econômico e aos direitos humanos, sendo uma construção da sociedade brasileira e constituindo-se como uma política de Estado e não de governo, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício, em especial o financiamento do SUS.<sup>2</sup>

O problema de financiamento do SUS teve início nos anos de 1990, que inviabilizou a sua prática para muitos estados e município em função da resistência do Governo Federal para financiar o SUS.<sup>3</sup> Mas, as lutas e o enfrentamento pela sociedade civil organizada contribuíram para a existência de políticas públicas de saúde universais, para todos, vinculadas às políticas econômicas e sociais, que exigem correlação do investimento per capita no programa vinculado ao IDH, que é dependente do crescimento do país, o que pode comprometer o cumprimento das ações legais.<sup>4</sup>

---

1 Cf. BRASIL. **Lei n. 8.080/1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2020.

2 LIMA, Humberto Sérgio Costa *et al.* SUS, saúde e democracia: desafios para o Brasil Manifesto de seis ex-ministros da saúde a propósito da 16ª Conferência Nacional De Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 10, p. 3713-3716, 2019.

3 Cf. PAIM, J. S. Uma análise sobre o processo da Reforma Sanitária brasileira. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 81, p. 27-37, jan./abr. 2009.

4 Cf. PILARSKI, Mariel Mayer; MYSZCZUK, Ana Paula. Políticas públicas, saúde universal e desenvolvimento regional: análise orçamentária do programa de fortalecimento

Superar a autonomia financeira dos recursos para o SUS é estar em constante debate. A Portaria 3.992/2017 modificou o sistema de conta financeira de investimento em uma conta de custeio, o que gerava grande número de contas e a partir de 2018 passou a fluxo financeiro com transferências fundo a fundo, reduzindo de 34 mil para 11.190 contas bancárias a serem gerenciadas.<sup>5</sup> Isso contribui para melhorar a autonomia financeira e a gestão dos recursos federais.<sup>6</sup>

A lei n. 8.080/1990, apesar de ter completado 30 anos, ainda enfrenta enormes dificuldades para a sua manutenção.<sup>7</sup> No seu início, teve 24 vetos, incluindo o artigo 35 relacionado ao financiamento da saúde. Outro importante ponto de conflito e interesses de grupos está na regulamentação do setor privado. A Lei n. 8.142/1990 que surgiu de uma reação da sociedade, tratou especialmente do controle social e da pactuação entre gestores.<sup>8</sup>

A área da saúde foi pioneira na formalização de mecanismos do denominado “controle social”, expressos na Lei n. 8.142/1990. As Conferências municipais, estaduais e nacionais de saúde representam em sua essência a maior representatividade da efetiva participação social.<sup>9</sup> Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas atuam como instância colegiada e deliberativa representando um espaço de

---

do sistema único de saúde do ministério da saúde de 2015 a 2018. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 6, 2019.

5 Cf. BRASIL. **Portaria n. 3.992/2017**. Altera a Portaria de Consolidação n. 6 GM; MS, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudeflegis/gm/2017/prt3992\\_28\\_12\\_2017.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudeflegis/gm/2017/prt3992_28_12_2017.html)>. Acesso em: 22 ago. 2020.

6 Cf. PEREIRA, Blenda Leite Saturnino; OLIVEIRA JUNIOR, Antonio Carlos Rosa de; FALEIROS, Daniel Resende. Portaria 3992/2017: desafios e avanços para gestão dos recursos no Sistema Único de Saúde. **Rev. Saúde Pública**, v. 53, n. 58, 18 jul. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2019053001052>>.

7 Cf. BRASIL. **Lei n. 8.080/1990**... *Op. cit.*

8 Cf. NOGUEIRA, Roberto Passos. O desenvolvimento federativo do SUS e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais. In: SANTOS, N. R; AMARANTE, P. D. C. (org.). **Gestão pública e relação público privado na Saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2010, p. 24-47.

9 Cf. NORONHA, José Carvalho de; CASTRO, Leonardo. Democracia, Saúde e a 16ª Conferência Nacional de Saúde: qual futuro? **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 12, 2019; Cf. BRASIL. **Lei n. 8.142/1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2020.

participação social no controle do SUS. Por atuarem nos Orçamentos Participativos, Planos Diretores e Conselhos Gestores de Políticas Públicas, sofrem influência dos municípios, que dependem da sua existência para o recebimento de recursos federais, o que pode comprometer o poder da representação social como órgão fiscalizador, frente a política e políticos municipais.<sup>10</sup>

Outro importante mecanismo de controle e transparência social, foi criado pela Lei Complementar n. 95/1998 definiu as regras para o processo de consolidação de leis e atos normativos do Ministério da Saúde, com representação do CONASS e CONASEMS representando uma estratégia de sustentabilidade e de organização da informação jurídica, facilitando a tomada de decisão em questões administrativas, planejamento de políticas públicas e na racionalização do ordenamento jurídico.<sup>11</sup> Até o ano de 2017 foram produzidas 16 mil Portarias pelo Ministério da Saúde que foram analisadas no Projeto SUSLegis.<sup>12</sup>

Existe muitas vezes o interesse de gestores públicos em se utilizar do setor privado, se afastado dos princípios da administração pública, para distorcer o direito à saúde, baseado em subterfúgios legais que em lógica de mercado na gestão dos serviços criou as Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) ou de Parceria Público-Privada (PPP), para manejar recursos públicos para o setor privado em atividades exclusiva do SUS, como a gestão de recurso humanos que não pode ser terceirizado e assim reduzindo a transparência na gestão, induzindo a privilégios para exploração privada de serviços de relevância pública e favorecendo a precarização de trabalhos essenciais. Nesse sentido, resta como mecanismo de controle a judicialização das

---

10 Cf. SILVA, Edson Arlindo; PASSADOR, Cláudia Souza. Políticas públicas, desenho institucional e estrutura normativa dos conselhos gestores de saúde no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 7, 2019.

11 Cf. BRASIL. **Lei Complementar n. 95/1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp95.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2020.

12 Cf. LEMOS, Amanda Nunes Lopes Espiñeira; LIMA, João Alberto de Oliveira; ARANHA, Márcio Iorio. **Processo de Consolidação SUSLegis**: Discussões do desenho metodológico. Ministério Público, diálogos institucionais e a efetividade das políticas públicas de saúde, v. 91, 2019.

Políticas, por juízes e Defensoria Pública ou pelo Ministério Público para preservar direitos individuais ou coletivos sociedade.<sup>13</sup>

Alguns cidadãos conseguem judicialmente o direito individual a obtenção de medicamentos de efetividade conhecida, mesmo sendo de alto custo, sendo esse um dos desafios para gestão da assistência farmacêutica, para evitar o crescimento de novas demandas, preservando as diretrizes do SUS, na garantia dos direitos e na proteção dos usuários.<sup>14</sup> Entretanto, um estudo indicou que a interposição das ações é ajuizada por advogados particulares (47%), para medicamentos prescritos por serviços privados (73%), para usuários de estratos de menor vulnerabilidade social, o que caracteriza desrespeito o princípio da equidade defendida pelo SUS.<sup>15</sup> Alguns autores defendem que a judicialização é prejudicada por falhas estruturais do judiciário, e que a responsabilidade solidária dos entes federativos e os limites econômicos desestruturam e impedem o planejamento do SUS.<sup>16</sup>

Esse processo reflete o protagonismo do sistema judiciário, da ampliação do acesso à justiça, a constitucionalização de direitos e de políticas públicas. Em decorrência da COVID-19 o STF identificou entre os meses de março e abril de 2020 o registro de 2762 processos. O Conselho Nacional de Justiça identificou um aumento de processos de 2969 em 2008, para 40.658 no ano de 2017 e esse número em 2017 para 95.752 processos na primeira instância.<sup>17</sup> Situação semelhante foi observada no Estado do Rio de Janeiro, em especial nos municípios de pequeno porte e queda nos municípios de médio porte, sendo mais pronunciado a partir do ano de 2014 e os estudos apontam falhas na gestão e disfunções nos sistemas de saúde, indicando a necessidade

---

13 Cf. FLEURY, Sonia. Judicialização pode salvar o SUS. **Saúde em debate**, v. 36, n. 93, p. 159-162, 2012.

14 Cf. FREITAS, Beatriz Cristina de; FONSECA, Emílio Prado da; QUELUZ, Dagmar de Paula. A Judicialização da saúde nos sistemas público e privado de saúde: uma revisão sistemática. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 24, 2020; PEPE, Vera Lúcia Edais *et al.* A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, p. 2405-2414, 2010.

15 Cf. CHIEFFI, Ana Luiza; BARATA, Rita Barradas. Judicialização da política pública de assistência farmacêutica e equidade. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 8, p. 1839-1849, 2009.

16 Cf. PAULA, Carlos Eduardo Artiaga; BITTAR, Cléria Maria Lôbo. Judicialização da saúde e seus reflexos na gestão do sistema único de saúde (SUS). **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 3, n. 1, p. 19-41, 2017.

17 Cf. VENTURA, Miriam. Novas abordagens sobre a judicialização de políticas públicas no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 8, 17 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/pdf/csp/2020.v36n8/e00156320/pt>> Acesso em: 24 set. 2020.

de reorganização das práticas assistenciais.<sup>18</sup> Isso implica avaliar o perfil das demandas de judicialização da saúde e maior participação do judiciário na formulação e na fiscalização das políticas públicas de saúde.

A Lei n. 8080/90 garante a saúde e formula a execução de políticas econômicas e sociais para a redução de riscos de doenças e agravos a saúde, assegurando o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a promoção, proteção e recuperação à saúde. Inclui ainda, a participação comunitária na gestão do SUS e define as transferências de recursos para a gestão federal, estadual e municipal. Tem como princípios norteadores a universalidade, a preservação aos assistidos da sua integridade física e moral, e igualdade de assistência à saúde e investimentos na busca de ampliar o campo tecnológico em saúde, com recursos próprios ou por meio de parcerias público-privada.

Na avaliação da política de Parceria para o Desenvolvimento Produtivo criada pela Portaria n. MS-837, redefinida pela Portaria n. MS-2.531/2014, houve inicialmente uma convergência sobre fluxo que permitiu a implementação da política, sendo depois identificados os seguintes problemas de deficiência tecnológica em saúde, fragilidades nas ações nas comunidades políticas, CONASS e Ministérios da Saúde, nos empreendedores políticos, Ministério da Economia Indústria, Comércio Exterior e Serviços e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.<sup>19</sup> Em relação a parceria tecnológica houve a partir

---

18 Cf. PEÇANHA, Letícia de Oliveira; SIMAS, Luciana; LUIZA, Vera Lucia. Judicialização de medicamentos no Estado do Rio de Janeiro: evolução de 2010 a 2017. *Saúde em Debate*, v. 43, n. esp. 4, p. 61-70, 2020; FREITAS, Beatriz Cristina de; FONSECA, Emílio Prado da; QUELUZ, Dagmar de Paula. A Judicialização da saúde nos sistemas público e privado de saúde... *Op. cit.*

19 Cf. BRASIL. Portaria n. 837/2014. Redefine o arranjo organizacional das Equipes de Saúde da Família Ribeirinha (ESFR) e das Equipes de Saúde da Família Fluviais (ESFF) dos Municípios da Amazônia Legal e do Pantanal Sul-Mato-Grossense. Disponível em: <[http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0837\\_09\\_05\\_2014.html](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0837_09_05_2014.html)>. Acesso em: 19 ago. 2020; PINHEIRO, Guilherme Lucas. PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO DA SAÚDE. *Diálogos Interdisciplinares*, v. 8, n. 7, p. 135-149, 2019. Disponível em: <<https://revistas.brazcubas.br/index.php/dialogos/article/view/717>>.

de 2019, avanços no desenvolvimento de vacinas, medicamentos, hemoderivados, produção de equipamentos como desfibrilador, Kit para diagnóstico usados na rede cegonha, Kit de oftalmologia e monitor multiparamétrico. As parcerias indicam o alcance social e a autonomia na produção de tecnologias em saúde para o Brasil.<sup>20</sup>

Apesar disso, na análise da relação público-privada, ainda existem questões que contribuem para fragilizar o SUS nesses 30 anos de sua existência, na efetivação do direito universal à saúde. Uma pesquisa utilizando o método do discurso do sujeito coletivo, identificou como ideias centrais: a) Neoliberalismo e organização capitalista do sistema de saúde; b) A relação público-privada na construção do SUS; c) Estratégias de privatização e o financiamento do SUS; d) Conjuntura e perspectivas em defesa do SUS, indicando uma disputa de poderes em âmbito político, social e econômica da relação público privado no sistema de saúde, comprometendo o financiamento público da saúde e o fortalecimento do mercado privado em franca competição com o SUS.<sup>21</sup>

A Lei n. 12.864/2013, Trata dos níveis de saúde, da sua organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.<sup>22</sup> Ressalta-se ainda, que o princípio da Universalidade tem respaldado as decisões jurídicas no cumprimento de direitos da população.<sup>23</sup>

De acordo com a Lei n. 8080/1990, são objetivos do SUS: a) identificar e divulgar os fatores condicionantes e determinantes da saúde; b) formular a política de saúde conforme determina a Lei n. 12.864/2013; c) implementar ações de promoção, proteção e recuperação da saúde;

---

20 Cf. VIANA, Ana Luiza D'Ávila; IOZZI, Fabíola Lana. Desigualdades no centro do debate. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. supl. 2, 2019.

21 Cf. CELUPPI, Ianka Cristina *et al.* 30 anos de SUS: relação público-privada e os impasses para o direito universal à saúde. *Saúde em Debate*, v. 43, n. 121, p. 302-313, 05 ago. 2019.

22 Cf. BRASIL. **Lei n. 12.864/2013**. Altera o caput do art. 3. da Lei n. 8.080/1990, incluindo atividade física como determinante e condicionante da saúde. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/12864.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12864.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2020.

23 Cf. SANTOS, Isabela Soares; VIEIRA, Fabíola Sulpino. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 7, p. 2303-2314, 2018.

d) promover ações de vigilância sanitária, epidemiológica, saúde do trabalhador, assistência terapêutica e farmacêutica; e) participar e formular políticas e executar ações de saneamento básico, formação de recursos humanos em saúde; f) estabelecer políticas de vigilância nutricional e implementar ações de segurança alimentar e nutricional; g) colaborar na proteção do meio ambiente e trabalho; h) formular política de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e demais insumos vinculados a saúde, além da participação em sua produção; i) controlar e fiscalizar serviços, produtos e inspeção de alimentos, água e bebidas para consumo humano; j) controlar e fiscalizar a produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos, dentre outras funções. Garante ainda a universalidade, equidade e a integralidade do sistema aos seus usuários.<sup>24</sup>

Conceitualmente é importante destacar conforme Paim e Silva, que a universalidade se refere ao acesso igualitário aos serviços de saúde e respectivas ações, sem qualquer barreira de natureza legal, econômica, física ou cultural.<sup>25</sup> A equidade possibilita a concretização da justiça, com a prestação de serviços, destacando um grupo ou categoria essencial alvo especial das intervenções. A integralidade tende a reforçar as ações intersetoriais e a construção de uma nova governança na gestão de políticas públicas. Enquanto a iniquidade, corresponde à injustiça, seja como negação da igualdade no âmbito da superestrutura político-ideológica, seja como um produto inerente à própria estrutura social e uma nova governança na gestão de políticas públicas.

Desde o início do processo de criação do SUS existe grande pressão de grupos organizados que atuam para influenciar políticos e poderes públicos, através de campanhas e lobismo para enfraquecer esse sistema, considerado o maior programa do mundo de acesso igualitário à saúde. Além do lobismo no âmbito das decisões política existe uma cultura de desvalorização popular do SUS. No consultório particular onde se paga consulta as pessoas as vezes comentam ter ficado por três horas aguardando atendimento, porém no Serviço Público, não existe tolerância, embora se tenha consciência que a qualidade do serviço oferecido pode ser melhor.

---

24 Cf. BRASIL. Lei n. 8.080/1990... *Op. cit.*

25 PAIM, Jairnilson Silva; SILVA, Lígia Maria Vieira da. Universalidade, integralidade, equidade e SUS. *BIS. Boletim do Instituto de Saúde*, v. 12, n. 2, p. 109-114, 2010.

O ataque e a desqualificação do SUS é frequentemente observado em campanhas nas mídias que concentram todos os problemas, muitas vezes comuns aos grandes hospitais privados, e durante semanas veiculam em horários nobres, onde pessoas sem muita capacidade de julgamento tomam como verdade e sofrem ao pensar em usar o serviço público de saúde em caso de necessidade. Pacientes graves que exigem grandes investimentos em equipamentos e medicamentos de alto custo, raramente conseguem internação em leito comprado pelo SUS ao serviço privado.

Muitos usuários do SUS não têm ideia de que ao paciente grave internado no SUS, quando consegue a vaga, tem à sua disposição o melhor da terapêutica médica à sua disposição, enquanto no serviço privado, quando os auditores de planos e seguro de saúde liberam o procedimento ou o medicamento o paciente já evoluiu para o óbito e infelizmente, todos de modo corporativista se calam e para a família aquele óbito foi uma fatalidade inevitável. Considera-se ainda que a qualidade de recursos humanos no SUS se dá de forma mais qualificada, considerando o ingresso por concurso público, depois de cumprir exigência de titulação e grande especialização.

A precarização do trabalho é uma questão da modernidade e no serviço privado contratar um recém formado e sem qualificação é bem mais lucrativo. A fiscalização dos órgãos de classe é contaminada pelo fato de muitos dos membros dos órgãos de fiscalização são empresários da saúde e estão nesses cargos exatamente para defender interesses próprios ou de grupos.

A crise política e econômica decorrente da pandemia do COVID-19, vem contribuindo para aumentar o desemprego e forçando a migração de usuários do sistema suplementar de saúde e de escolas privadas para o sistema público de saúde e educação. É possível que essa migração de um público com mais conhecimento dos seus direitos possa contribuir para a redução do acesso aos mais pobres aos serviços de saúde e educação, mas por outro lado, pode contribuir para a melhoria dos serviços, considerando a maior capacidade desse novo contingente na reivindicação de direitos sociais.

Em resumo o SUS, desde o seu início vem sofrendo ataques crescentes do capital e de grupos da sociedade que insistem em estigmatizar o SUS. E a sociedade vem percebendo expansão da

precariedade do sistema, pelo congelamentos dos investimentos sociais e ataques às políticas de seguridade social e de inclusão da diversidade, exigindo da sociedade civil organizada um movimento radical os interesses do neoliberalismo e dos interesse de grupos, na garantia da vida e da equidade.<sup>26</sup>

A preocupação com a possibilidade de atendimento a um público mais consciente de seus direitos pode se refletir em um estudo recente que avaliou o perfil de gestores e a prática municipal no SUS, no Rio Grande do Sul, pode ilustrar bem a necessidade de melhorar a gestão do serviço público. O estudo indicou predomínio de mulheres, com alta escolaridade e formação distinta, média de idade de 43,7 anos, que indicaram média de gastos com saúde em torno de 20% das receitas, mas indicaram a insuficiência dos recursos. Diferenças significativas foram observadas na gestão de municípios de distintos portes, tanto nas prioridades, quanto nas dificuldades.<sup>27</sup>

Assim, verificou-se que Unidades de Estratégias de Saúde da Família (ESF) gerenciadas por Organizações Sociais (OS), mesmo tendo maior autonomia e financeira não têm os melhores resultados no acesso aos usuários. Mesmo nesse modo de gestão defendido por muitos o acesso continua sendo um desafio na construção do cuidados integral e ações políticas para reverter essa realidade.<sup>28</sup>

Finalmente, muito se conseguiu avançar nos últimos 30 anos do SUS em relação aos princípios da universalidade, equidade e integralidade, na perspectiva da igualdade, justiça social e democracia, pressionadas por ameaças de ordem política e econômica. São avanços que merecem destaque, a Estratégia de Saúde da Família (ESF), a Política Nacional de Imunização (PNI), a redução da mortalidade infantil, a implantação da Vigilância Epidemiológica e Sanitária, a política de Assistência Farmacêutica, de transplantes de órgãos, o

---

26 AGOSTINI, Rafael; CASTRO, Adriana Miranda de. O que pode o Sistema Único de Saúde em tempos de necropolítica neoliberal? **Saúde em Debate**, v. 43, n. especial 8, p. 175-188, 7 ago. 2020. ISSN 2358-2898. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-11042019s813>>.

27 Cf. ARCARI, Janete Madalena *et al.* Perfil do gestor e práticas de gestão municipal no Sistema Único de Saúde (SUS) de acordo com porte populacional nos municípios do estado do Rio Grande do Sul. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 2, p. 407-420, 2020.

28 Cf. VOLPATO, Luciana Fernandes *et al.* Avaliação do acesso nas Unidades de Saúde da Família gerenciadas pela Organização Social e pelo município. **Revista da Faculdade de Odontologia UPF**, Passo Fundo, v. 21, n. 3, set./dez. 2016.

Samu, a política de Aids/Hepatites, a Reforma Psiquiátrica, o combate ao uso de tabaco, a política de hemoderivados, o fortalecimento nos campos da pesquisa, inovação e tecnologia em produtos médicos e hospitalares, apesar desses avanços, ainda se observa baixo percentual de investimento.

Existe outro agravante que é a política de congelamento dos gastos por 20 anos, que reflete cortes em gastos sociais e fragilização do SUS. Essa política de congelamento de recursos abre caminho para a possibilidade de a) prejuízos para a saúde do trabalhador e aumento de doenças profissionais; b) flexibilização nas leis de trânsito aumentando as mutilações e mortalidade no trânsito; c) flexibilização do Estatuto da Criança e do Adolescente, com consequências nefastas; d) restrição ao acesso à educação pública e fragilização das políticas sobre direitos sexuais e reprodutivos; e) flexibilização ao estatuto do desarmamento; f) favorecimento da indústria de alimentos não saudáveis; g) fragilidade nas políticas de agrotóxicos e praguicidas, comprometendo o meio ambiente e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional; h) ameaças a políticas como controle do tabaco, pela sugestão do Ministério da Justiça de redução do preço do cigarro (LIMA *et al.*, 2019). Ressalta-se ainda a tentativa de fortalecimento do setor privado na saúde, capitaneado pela Agência Nacional de Saúde, que autoriza a abertura de planos populares, sem nenhuma resolutividade, serviços de telemedicina, flexibilização de regras de cobertura e aumentos abusivos de planos e seguro da saúde.

### **Referências:**

AGOSTINI, Rafael; CASTRO, Adriana Miranda de. O que pode o Sistema Único de Saúde em tempos de necropolítica neoliberal? **Saúde em Debate**, v. 43, n. especial 8, p. 175-188, 7 ago. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-11042019s813>>.

ARCARI, Janete Madalena *et al.* Perfil do gestor e práticas de gestão municipal no Sistema Único de Saúde (SUS) de acordo com porte populacional nos municípios do estado do Rio Grande do Sul. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 2, p. 407-420, 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 95/1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp95.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.080/1990, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 20 set. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.142/1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 dez. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 12.864/2013. Altera o caput do art. 3. da Lei 8080/1990, incluindo atividade física como determinante e condicionante da saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12864.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12864.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Portaria n. 837/2014. Redefine o arranjo organizacional das Equipes de Saúde da Família Ribeirinha (ESFR) e das Equipes de Saúde da Família Fluviais (ESFF) dos Municípios da Amazônia Legal e do Pantanal Sul-Mato-Grossense. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0837\\_09\\_05\\_2014.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0837_09_05_2014.html)>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Portaria n. 2.531/2014. Redefine as diretrizes e os critérios para a definição da lista de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e o estabelecimento das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) e disciplina os respectivos processos de submissão, instrução, decisão, transferência e absorção de tecnologia, aquisição de produtos estratégicos para o SUS no âmbito das PDP e o respectivo monitoramento e avaliação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2531\\_12\\_11\\_2014.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2531_12_11_2014.html)>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Portaria n. 3.992/2017. Altera a Portaria de Consolidação n. 6 GM; MS, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde do Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3992\\_28\\_12\\_2017.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3992_28_12_2017.html)>. Acesso em: 22 ago. 2020.

CELUPPI, Ianka Cristina *et al.* 30 anos de SUS: relação público-privada e os impasses para o direito universal à saúde. **Saúde em Debate**, v. 43, n. 121, p. 302-313, 05 ago. 2019.

CHIEFFI, Ana Luiza; BARATA, Rita Barradas. Judicialização da política pública de assistência farmacêutica e equidade. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 8, p. 1839-1849, 2009.

FLEURY, Sonia. Judicialização pode salvar o SUS. **Saúde em debate**, v. 36, n. 93, p. 159-162, 2012.

FREITAS, Beatriz Cristina de; FONSECA, Emílio Prado da; QUELUZ, Dagmar de Paula. A Judicialização da saúde nos sistemas público e privado de saúde: uma revisão sistemática. **Interface** - Comunicação, Saúde, Educação, v. 24, 2020.

LEMONS, Amanda Nunes Lopes Espiñeira; LIMA, João Alberto de Oliveira; ARANHA, Márcio Iorio. Processo de Consolidação SUSLegis: Discussões do desenho metodológico. Ministério Público, diálogos institucionais e a efetividade das políticas públicas de saúde. **Conselho Nacional do Ministério Público**, v. 91, 2019.

LIMA, Humberto Sérgio Costa *et al.* SUS, saúde e democracia: desafios para o Brasil Manifesto de seis ex-ministros da saúde a propósito da 16ª Conferência Nacional De Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 10, p. 3713-3716, 2019.

NOGUEIRA, Roberto Passos. O desenvolvimento federativo do SUS e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais. *In*: SANTOS, N. R.; AMARANTE, P. D. C. (org.). **Gestão pública e relação público privado na Saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2010.

NORONHA, José Carvalho de; CASTRO, Leonardo. Democracia, Saúde e a 16ª Conferência Nacional de Saúde: qual futuro? **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 12, 2019.

PEREIRA, Blenda Leite Saturnino; OLIVEIRA JUNIOR, Antonio Carlos Rosa de; FALEIROS, Daniel Resende. Portaria n. 3.992/2017: desafios e avanços para gestão dos recursos no Sistema Único de Saúde. **Rev. Saúde Pública**, v. 53, n. 58, 18 jul. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2019053001052>>.

PILARSKI, Mariel Mayer; MYSCZUK, Ana Paula. Políticas públicas, saúde universal e desenvolvimento regional: análise orçamentária do programa de fortalecimento do sistema único de saúde do ministério da saúde de 2015 a 2018. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 6, 2019.

SANTOS, Isabela Soares; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, p. 2303-2314, 2018.

SILVA, Edson Arlindo; PASSADOR, Cláudia Souza. Políticas públicas, desenho institucional e estrutura normativa dos conselhos gestores de saúde no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 7, 2019.

PAIM, J. S. Uma análise sobre o processo da Reforma Sanitária brasileira. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 81, p. 27-37, jan./abr. 2009.

PAIM, Jairnilson Silva; SILVA, Lígia Maria Vieira da. Universalidade, integralidade, equidade e SUS. **BIS. Boletim do Instituto de Saúde**, v. 12, n. 2, p. 109-114, 2010.

PAULA, Carlos Eduardo Artiaga; BITTAR, Cléria Maria Lôbo. Judicialização da saúde e seus reflexos na gestão do sistema único de saúde (SUS). **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 3, n. 1, p. 19-41, 2017.

PEÇANHA, Letícia de Oliveira; SIMAS, Luciana; LUIZA, Vera Lucia. Judicialização de medicamentos no Estado do Rio de Janeiro: evolução de 2010 a 2017. **Saúde em Debate**, v. 43, n. 4, p. 61-70, 2020.

PINHEIRO, Guilherme Lucas. PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO DA SAÚDE. **Diálogos Interdisciplinares**, v. 8, n. 7, p. 135-149, 2019. Disponível em: <<https://revistas.brazcubas.br/index.php/dialogos/article/view/717>>.

PEPE, Vera Lúcia Edais *et al.* A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, p. 2405-2414, 2010.

VENTURA, Miriam. Novas abordagens sobre a judicialização de políticas públicas no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 8, 17 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/pdf/csp/2020.v36n8/e00156320/pt>> Acesso em: 24 set. 2020.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; IOZZI, Fabíola Lana. Desigualdades no centro do debate. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. supl. 2, 2019.

VOLPATO, Luciana Fernandes *et al.* Avaliação do acesso nas Unidades de Saúde da Família gerenciadas pela Organização Social e pelo município. **Revista da Faculdade de Odontologia UPF**, Passo Fundo, v. 21, n. 3, set./dez. 2016.



# O LIMITE CONSTITUCIONAL QUANTO ÀS ALTERAÇÕES DE LEIS COMPLEMENTARES POR MEIO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Rubens Laranja Musiello<sup>1</sup>  
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer<sup>2</sup>

## Introdução

A legislação societária brasileira traz, em geral, a obrigatoriedade de realização, salvo disposição contratual ou estatutária em sentido diverso, da realização das Assembleias Gerais Ordinárias até o 4º (quarto) mês do exercício social seguinte ao ano fiscal que se findou.

Ocorre que o ano de 2020 começou com um fato extremamente negativo para o mundo: a pandemia da COVID-19, doença causada pelo novo coronavírus, que ocasionou preocupações sanitárias de modo generalizado, em escala mundial, com infecção em larga escala de pessoas, acometimentos e muitos óbitos, conduziu os governantes a tomada de medidas para restrição de aglomerações, iniciando-se, quase que simultaneamente no mundo ocidental, um grande distanciamento social.

Em razão da pandemia e da orientação pelo distanciamento social pelas autoridades sanitárias, o Presidente da República editou a Medida Provisória n. 931,<sup>3</sup> que modifica o Código Civil,<sup>4</sup> a Lei das

---

1 Mestrando do programa de pós-graduação *strictusensu* da Faculdade de Direito de Vitória - FDV. *LatinLegum Magister* (LL.M) em Direito Societário pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. *LatinLegum Magister* (LL.M) em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Advogado. E-mail: <rubens@dclsadvogados.adv.br>.

2 Livre Docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado e Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Editora da Revista Direitos e Garantias Fundamentais. Coordenadora do BIOGEPE- Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Membro do Conselho Científico da Sociedade Brasileira de Bioética. Professora Associada II aposentada da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: <elda.cab@gmail.com>.

3 BRASIL. Medida Provisória n. 931 de 30 de março de 2020. Altera a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002; Código Civil; Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971; Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, p. 2, ed extra B, 30 mar. 2020.

4 BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 11 jan. 2002.

Sociedades por Ações,<sup>5</sup> a Lei das Cooperativas<sup>6</sup> e a Lei Complementar n. 130/2009,<sup>7</sup> que trata das Cooperativas de Crédito, a fim de viabilizar a prorrogação dos prazos de realização das Assembleias Gerais Ordinárias (AGO) e dar outras providências.

O grande escopo da modificação foi para ampliar o prazo para a realização desses atos tão importantes (AGO) para ditar os rumos das sociedades. Por um lado, alargou-se o prazo final para ocorrência das Assembleias Gerais Ordinárias (que, na prática, acabam por ter prazo final legal em 30 de abril de cada ano, já que o exercício social normalmente se confunde com o ano fiscal); por outro, viabilizou a ocorrência das assembleias (sejam ordinárias ou extraordinárias) por meio virtual em alguns tipos societários.

Não obstante ter sido salutar, em meio à pandemia da COVID-19, pela necessidade de distanciamento social como forma de combate à proliferação do vírus e contágio da população, a Medida Provisória n. 931/2020 promoveu a inclusão, na parte final de seu art. 5, modificação no art. 17, da Lei Complementar n. 130/2009 – que trata das cooperativas de crédito.<sup>8</sup>

Isso ocasiona um problema importante que deve ser enfrentado, pois a Medida Provisória alterou dispositivo de Lei Complementar, o que, ao menos *prima facie*, é expressamente vedado pela Constituição Federal no art. 62, §1, III, sendo importantíssimo verificar a constitucionalidade do dispositivo legal.

Indaga-se, nesse contexto, caso a inconstitucionalidade for mesmo observada quanto à parte final do art. 5, da MP 931,<sup>9</sup> se a modulação dos

---

5 BRASIL. Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 17 dez. 1976.

6 BRASIL. Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 10354, 16 dez. 1971.

7 Esta última, sem menção expressa no preâmbulo da MP n. 931, não se sabe se por equívoco ou propositadamente, ante o obstáculo do art. 62, §1., III, da CF/88. BRASIL. Lei Complementar n. 130, de 17 de Abril de 2009. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964; 5.764, de 16 de dezembro de 1971. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, edição extra, 17 abr. 2019.

8 BRASIL, Lei Complementar n. 130 de 17 de abril de 2009. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964; 5.764, de 16 de dezembro de 1971. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, seção 1, p. 1, 17 abr. 2009.

9 BRASIL. Medida Provisória n. 931 de 30 de março de 2020... *Op. cit.*, art. 5.

efeitos seria o remédio para salvaguardar os atos praticados durante a pandemia do novo coronavírus, para manter válidos os atos praticados durante o período de vigência da Medida Provisória.

### **A modificação introduzida pela medida provisória n. 931/2020 objeto de estudo**

Como é comum dos tipos societários, a Assembleia Geral Ordinária (AGO) se realiza, na omissão do estatuto ou contrato social, nos quatro primeiros meses do exercício seguinte àquele que se findou.

Especificamente quanto às AGO das cooperativas de crédito, a previsão se encontra no art. 17 da Lei Complementar n. 130,<sup>10</sup> prevendo que a Assembleia Geral Ordinária realizar-se-á anualmente, nos 4 (quatro) primeiros meses do exercício social.

Consoante já exposto de modo introdutório, a Medida Provisória n. 931/2020 trouxe modificações importantes nos mais variados tipos societários e pretende ter validade não somente para o momento de pandemia do novo coronavírus, mas também para o futuro, pois introduziu na legislação societária as técnicas de videoconferência, inclusive para aproximação das pessoas para as deliberações nessas organizações.<sup>11</sup>

Ocorre que a parte final inclusa no artigo 5 da MP 931 dá azo a uma pesquisa mais aprofundada, porque esbarra em óbice constitucional, conforme pode ser observado no dispositivo a seguir apresentado:

Art. 5. A sociedade cooperativa e a entidade de representação do cooperativismo poderão, excepcionalmente, realizar a assembleia geral ordinária a que se refere o art. 44 da Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971, ou o art. 17 da Lei Complementar n. 130, de 17 de abril de 2009, no prazo de sete meses, contado do término do seu exercício social. (grifo não existente no original).<sup>12</sup>

Parágrafo único. Os mandatos dos membros dos órgãos de administração e fiscalização e dos outros órgãos estatutários previstos para se encerrarem antes da realização da assembleia geral ordinária nos termos previstos no caput ficam prorrogados até a sua realização.<sup>13</sup>

---

10 Cf. BRASIL, Lei Complementar n. 130 de 17 de abril de 2009... *Op. cit.*

11 Cf. BRASIL. Medida Provisória n. 931 de 30 de março de 2020... *Op. cit.*

12 BRASIL. Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971... *Op. cit.*, art. 44; BRASIL, Lei Complementar n. 130 de 17 de abril de 2009... *Op. cit.*, art. 17.

13 Cf. BRASIL. Medida Provisória n. 931 de 30 de março de 2020... *Op. cit.*

A modificação introduzida, no que importa ao presente estudo, é muito mais grave, pois não diz respeito à realização de assembleias virtuais, que seriam atos singelos resolvidos por mera alteração estatutária, mas sim, propriamente, à dilação do prazo da Assembleia Geral Ordinária, que é aquela onde se tomam as contas dos administradores, aprovam-nas ou não, elegem-se os novos administradores e fixam-se as diretrizes orçamentárias para o exercício que se desenvolverá.

O parágrafo único do art. 5 aludido também parece problemático, já que dá a entender, pois carente de especificidade, que nas cooperativas de crédito também estarão prorrogados os mandatos dos administradores, até a realização das ditas Assembleias Gerais Ordinárias, que não mais, pela letra da MP, estão obrigadas a ocorrerem nos primeiros quatro meses do ano seguinte ao fim do exercício fiscal.<sup>14</sup>

Como se verá adiante, caso a pesquisa avance pela inconstitucionalidade do dispositivo, no que concerne às cooperativas de crédito, especificamente, seria visto um “limbo” grave para esse tipo associativo, que, sem a devida tutela, estariam com seus prazos de Assembleias Gerais Ordinárias e mandatos de administradores protraídos de modo “ilegal”.

*O limite constitucional quanto às alterações de leis complementares por meio de medidas provisórias*

Para contextualizar a problematização, observe-se o dispositivo constitucional incluso no inciso III, do §1, do art. 62 da Constituição Federal:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1. É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

III - reservada a lei complementar.<sup>15</sup>

Fica evidente que há vedação de modificação de Lei Complementar por Medida Provisória.

14 Cf. BRASIL, Lei Complementar n. 130 de 17 de abril de 2009... *Op. cit.*, art. 17.

15 BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, art. 62, 2020.

E a modificação introduzida na parte final do art. 5, da MP 931 alterou o art. 17, da Lei Complementar n. 130, já mencionado.<sup>16</sup>

Para melhor compreensão da vedação expressa no inciso III, do §1, do art. 62 da CF/88, observe-se, conforme as palavras de Clèmerson Merlin Clève, que se motiva

porque, apontada matéria é indelegável (art. 68, § 1.º, CF); depois, porque exige para sua aprovação quórum qualificado, ao passo que as medidas provisórias podem ser rejeitadas, aprovadas ou convertidas em lei por maioria simples; e, finalmente, porque, uma vez exigido, pelo Constituinte, quórum qualificado, está, desde logo, afastada a possibilidade de invocação de urgência para sustentar a edição da medida provisória.<sup>17</sup>

Coadunando com esse entendimento, Uadi Lammêgo Bulos destaca que os motivos são dois

a fraseologia do art. 62 da Carta Magna consagra o termo *lei*, sem qualifica-lo; significa que a conversão da medida provisória é em lei *ordinária* e não em lei complementar; e o quórum de deliberação das leis complementares é aferido pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e não pela vontade unipessoal do Presidente da República como ocorre com as medidas provisórias.<sup>18</sup>

José Levi Mello do Amaral Júnior, dispõe, ainda, que o inciso III, do §1, do art. 62, da CF/88 “somente explicitou prática há muito consagrada no Direito brasileiro”.<sup>19</sup>

Fica claro, portanto, que para determinadas matérias, o constituinte reservou tratamento especial, por meio de um tipo legislativo mais complexo e que demanda maior engajamento político.

O art. 69, da Constituição Federal dispõe que “as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta”.

---

16 Cf. BRASIL. Medida Provisória n. 931 de 30 de março de 2020... *Op. cit.*, art. 5; BRASIL, Lei Complementar n. 130 de 17 de abril de 2009... *Op. cit.*, art. 17.

17 Cf. BRASIL. **Constituição (1988)**... *Op. cit.*, art. 62; Cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 144.

18 BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1215.

19 AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória: edição e conversão em lei: teoria e prática**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 129.

André Ramos Tavares explica que a “votação é o momento do processo legislativo no qual ocorre a *decisão* parlamentar sobre o projeto que tramita”.<sup>20</sup>

Mas é importante analisar, até mesmo para que haja convencimento acerca dessa especialidade da lei complementar, até mesmo para compreender sua posição de maior destaque na obrigatoriedade de *quorum* qualificado e também de delegação especial da Carta Constitucional.

Uadi Lammego Bulos dispõe que a diferença entre lei complementar e ordinária se dá tanto no plano formal, quanto no material.<sup>21</sup> No primeiro, que se percebe na fase de votação, aplica-se quórum qualificado, conforme art. 69, para as leis complementares; no segundo, “caracteriza-se pelo fato de que somente ela poderá dispor sobre um dado assunto. Nesse caso, o constituinte faz-lhe menção expressa”.

Por opção do constituinte originário, visou-se a reserva de certas matérias às leis complementares, por se compreender, naquele momento (Assembleia Geral Constituinte) que determinadas matérias seriam alvo de maior cuidado na sua elaboração e necessitariam de um maior quórum, tanto para aprovação quanto para posterior modificação, dada a relevância apontada pelo constituinte para a matéria especificada.

Essa conclusão também é indicada por Bulos, ao indicar que “ressalvadas algumas opiniões doutrinárias em sentido contrário, a maioria dos especialistas concorda que *complementares* são as leis que o constituinte mencionou expressamente”.<sup>22</sup>

E o autor ainda afirma que há hierarquia, não obstante o texto constitucional não aponta-la, que ocorre após a edição da lei complementar e seu “lançamento no mundo jurídico”, veja-se:

Contudo, depois de lançadas no mundo jurídico, há hierarquia.

É o caso das leis complementares, hierarquicamente superiores às leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Quando se diz que as leis complementares se sobrepõem

---

20 TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, p. 1221 *et seq.*, 2009.

21 BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional... Op. cit.*, p. 1188 *et seq.*

22 *Ibidem*, p. 1189.

às leis ordinárias, é no sentido de que cada degrau normativo incide em campos reservados de competência. Aceitar uma lei ordinária atuando no campo residual de uma lei complementar é a mesma coisa que admitir uma medida provisória regulando matéria reservada às emendas constitucionais.<sup>23</sup>

O que se pode observar, neste sentido, é que por não se submeterem, as Medidas Provisórias, tanto no momento da sua edição pelo chefe do Poder Executivo, quanto no momento de sua conversão em lei (ordinária, diga-se de passagem) pelo Poder Legislativo, esse rigor procedimental e a deferência constitucional material, é que se veda a modificação de Lei Complementar por Medida Provisória, conforme previsto pelo art. 62, §1, III, da Constituição Federal.

Por essas razões, o Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional n. 32/2001, dentre suas modificações, alterou a redação do art. 62, para, dando nova redação, em meio as quais se encontrou a vedação em análise (art. 62, §1, III), consagrando essa segurança jurídica a um tipo legislativo tratado com cuidado pelo poder constituinte originário.<sup>24</sup>

*A reserva material de lei complementar às cooperativas de crédito e a inaplicabilidade de flexibilização da vedação do inciso III, do §1, do art. 62 da Constituição Federal*

Após analisar a vedação constitucional de modificação de lei complementar por medidas provisórias, bem como o fundamento doutrinário a respeito da norma constitucional do art. 62, §1., III, é necessário entender se houve reserva constitucional material para o tratamento das cooperativas de crédito, ou se a existência de lei complementar é ato meramente formal.

Inicia-se, neste tocante, com a interpretação do Supremo Tribunal Federal quanto à flexibilização da norma do inciso III, do §1, do art. 62, da CF.

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 377.457/PR, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, onde se discutia a impossibilidade de modificação de Lei Complementar por Lei

---

23 BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional... *Op. cit.*, p. 1189.

24 BRASIL. Emenda Constitucional n. 32 de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos art. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 12 set. 2001.

Ordinária, relativamente à isenção de cobrança de Contribuição Social sobre o faturamento – COFINS – afirmou-se a ausência de hierarquia entre as normas, reconhecendo-se existência de distribuição constitucional material para cada tipo legislativo.<sup>25</sup>

É importante trazer à colação o julgado, porque dele se extrai uma situação importante: no entendimento do Supremo Tribunal Federal, a reserva constitucional é material, não meramente formal. Ou seja, não é só o simples fato de seguir o rito legislativo para a lei complementar e chama-la assim que se atrai tal caráter.

É necessário que a matéria trate de assunto reservado constitucionalmente à lei complementar. Veja-se a ementa:

*EMENTA:* Contribuição social sobre o faturamento – COFINS (CF, art. 195, I). 2. Revogação pelo art. 56 da lei 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão regulamentada pelo art. 6., II, da Lei Complementar 70/91. Legitimidade. 3. Inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar. Questão exclusivamente constitucional, relacionada à distribuição material entre as espécies legais. Precedentes. 4. A LC 70/91 é apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída. ADC 1, Rel. Moreira Alves, RTJ 156/721. 5. Recurso extraordinário conhecido mas negado provimento.<sup>26</sup>

No bojo de seu voto, no aludido recurso, o Ministro Gilmar Mendes dispõe:

E especificamente sobre a COFINS e a sua disciplina pela Lei Complementar 70, de 1991 a decisão proferida na ADC 1 (Rel. Moreira Alves, DJ 16.06.95), independentemente de qualquer possível controvérsia em torno da aplicação dos efeitos do §2. do art. 102 à totalidade dos fundamentos determinantes ali proclamados ou exclusivamente à sua

---

25 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 377.457-3/PR.** Contribuição social sobre o faturamento – COFINS (CF, art. 195, I). 2. Revogação pelo art. 56, da Lei 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão regulamentada pelo art. 6., II, da Lei Complementar 70/91. Legitimidade. 3. Inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar, mas materialmente ordinária, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída. ADC 1, Rel. Moreira Alves, RTJ 156/721. 5. Recurso extraordinário conhecido, mas negado provimento. Recorrente: Antônio Glênio F. de Albuquerque e Advogados Associados S/C. Recorrido: União. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 17 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570335>>. Acesso em: 8 jul. 2020; Cf. BRASIL. Lei Complementar n. 70, de 30 de dezembro de 1991. Institui contribuição para financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 31057, 30 dez. 1991.

26 Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 377.457-3/PR...** *Op. cit.*

parte dispositiva (objeto específico da RCl 2.475, Rel. Min Carlos Velloso, em curso no Pleno), foi inequívoca ao reconhecer:

de um lado, a prevalência na Corte das duas linhas jurisprudenciais anteriormente referidas (distinção constitucional material, e não hierárquica-formal, entre lei complementar e lei ordinária, e inexigibilidade de lei complementar para a disciplina dos elementos próprios à hipótese de incidência das contribuições desde logo previstas no texto constitucional); e de outro lado, que, precisamente, pelas razões anteriormente referidas, a Lei Complementar 70/91 é, materialmente, uma lei ordinária.<sup>27</sup>

O posicionamento do pretório excelso deixa evidente – e de modo reiterado, como se extrai do voto do Min. Gilmar Mendes – que é necessário compreender a materialidade do conteúdo legal para análise da possibilidade, ou não, *mutatis mutandis*, de se modificar Lei Complementar por Medida Provisória.

No mesmo sentido pronunciou-se o STF em julgado de relatoria do Ministro Sydney Sanches na ADIn 1.516-MC, publicada no DJ de 13 de agosto de 1999:

Embora válido o argumento de que Medida Provisória não pode tratar de matéria submetida pela Constituição Federal à Lei Complementar, é de se considerar que, no caso, a Constituição Federal não exige Lei Complementar para alterações no Código Florestal, ao menos as concernentes à Floresta Amazônica.<sup>28</sup>

Pelo que se observa, é o caráter material que importa, não somente a nomenclatura e obediência ao procedimento formal de lei complementar.

Ocorre, não obstante essa digressão, que o deferimento material para as cooperativas de crédito está disciplinado no art. 192, da CF/88, que defere a regulação material desse tipo societário às leis complementares.<sup>29</sup>

---

27 Cf. BRASIL. Lei Complementar n. 70, de 30 de dezembro de 1991... *Op. cit.*

28 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.516-MC**. Meio ambiente. Floresta Amazônica. Código florestal. Áreas florestais. Áreas agrícolas. Direito de propriedade. Medida provisória: urgência. Ação direta de inconstitucionalidade da medida provisória n. 1.511, de 22.08.1996, e de suas sucessivas reedições, que deram nova redação ao art. 44 da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal) e dispuseram sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste. Medida Cautelar. Relator: Ministro Sydney Sanches, 6 de março de 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347107>>. Acesso em 8 jul. 2020.

29 BRASIL. **Constituição (1988)**... *Op. cit.*, art. 192.

A Constituição é taxativa sobre a reserva material do tratamento da disciplina das cooperativas de crédito – e de todas as partes que compõem o sistema financeiro nacional – para as Leis Complementares.

Isto se dá, segundo Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery porque o sistema financeiro é de interesse público e deve ser regulado por normas de direito público.<sup>30</sup>

O tratamento das leis referentes ao sistema financeiro, regulado constitucionalmente pelo art. 192, são normas de direito público, porque tratam de interesse público, da coletividade; porque assim definiu o constituinte.<sup>31</sup>

Entendeu por bem o constituinte originário que deve haver uma maior solenidade e quóruns qualificados para alteração desse tipo legislativo.

Daí se justifica a inclusão material do tratamento das cooperativas de crédito por meio de lei complementar, haja vista comporem o sistema financeiro nacional.

Neste espeque, claramente não se está diante de uma lei complementar meramente formal, mas, de fato, uma lei complementar que carrega reserva constitucional material e de interesse público.

### *Análise da constitucionalidade do ato praticado*

Perpassada a análise acerca da modificação introduzida pela MP 931, a existência de alteração de texto de Lei Complementar, a vedação constitucional que existe no art. 62, §1, III, bem como a observância sobre a materialidade da temática reservada pelo art. 192 da Constituição Federal, impera perquirir sobre a constitucionalidade da parte da medida provisória que modificou a lei complementar.

Para compreender a possibilidade de efetivação do controle de constitucionalidade no caso, como pressuposto, há que se compreender a força normativa da Constituição.

Konrad Hesse, explica que

---

30 NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade (coord.). **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 917.

31 BRASIL. **Constituição (1988)**... *Op. cit.*, art. 192.

Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional –, não só a *vontade de poder (WillezurMarcht)*, mas também a *vontade de Constituição (WillezurVerfassung)*.<sup>32</sup>

A constituição é fonte de imposição de tarefas, norma superior que dita a formatação sistema de direito. Formata-se, assim, o princípio da supremacia da constituição, do qual, segundo leciona Adriano Pedra, “decorre a hierarquia das normas, a partir da norma constitucional, e o controle de constitucionalidade, que afere a compatibilidade das normas que compõem o sistema jurídico”.<sup>33</sup>

José Joaquim Gomes Canotilho explicita a superioridade da Constituição no sistema jurídico, fixada como paradigma fundamental no qual se pauta a ordem jurídica, é fonte de produção normativa (*norma normarum*) e tem “valor normativo hierarquicamente superior (*superlegalidade material*)”.<sup>34</sup>

Esse paradigma subordina as normas componentes do sistema jurídico de determinada sociedade a um padrão de conformidade, não somente das leis, mas também dos atos praticados, que devem obedecer aos ditames constitucionais, nas palavras do autor, ao “sistema formal, constitucionalmente estabelecido, da produção desses actos”.<sup>35</sup>

Partindo desses referenciais, vê-se que houve uma norma constitucional violada, uma vez que há vedação expressa de modificação de lei complementar por medida provisória e ocorreu a

---

32 HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição** (*Die normativekraft der verfassung*). Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 19 *et seq.*

33 PEDRA, Adriano Sant’Ana. **Mutação constitucional**: interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 198.

34 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7 Ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 890.

35 *Ibidem*, p. 890.

modificação de uma lei complementar por uma medida provisória.<sup>36</sup> E trata-se, como visto, de uma lei que tem matéria de lei complementar.

Como não poderia deixar de ser, a análise da constitucionalidade da parte final do art. 5, da MP 931 deriva da análise da existência, validade e eficácia, pois condicionantes à aplicação do controle de constitucionalidade.

#### Nas palavras de Luís Roberto Barroso

Os atos jurídicos em geral, e as normas jurídicas especificamente, comportam análise em três planos distintos e inconfundíveis: o de sua *existência*, o de sua *validade* e o de sua *eficácia*. Por força de infundáveis controvérsias havidas no âmbito do direito civil, essas categorias, que integram na verdade a teoria geral do Direito, não foram plenamente exploradas pelo direito público. Nada obstante, notadamente em tema de inconstitucionalidade, sua valia é inestimável.<sup>37</sup>

O que resta, neste sentido, é perpassar pela análise teórica acerca dos planos da existência, validade e eficácia, para compreender – como parece ser – onde se encontra a falha que torna a norma objeto do estudo inconstitucional.

#### No plano da existência, dispõe o autor que

A *existência* de um ato jurídico – que pressupõe, naturalmente, uma manifestação no mundo dos fatos – verifica-se quando nele estão presentes os elementos constitutivos definidos pela lei como causa eficiente de sua incidência. É possível distinguir, dentre esses elementos, os que se poderiam dizer *comuns*, porque indispensáveis a qualquer ato jurídico (como agente, objeto e forma), e os que são *específicos* de determinada categoria de atos.<sup>38</sup>

#### No plano da validade, explica que

Existindo o ato, pela presença de seus elementos constitutivos, sujeita-se ele a um segundo momento de apreciação, que é a verificação de sua *validade*. Aqui, cuida-se de constatar-se se os elementos do ato preenchem os atributos, os requisitos que a lei lhes acostou para que sejam recebidos como atos dotados de perfeição.<sup>39</sup>

---

36 BRASIL. **Constituição (1988)**... *Op. cit.*, art. 62, §1, III; BRASIL. Medida Provisória n. 931 de 30 de março de 2020... *Op. cit.*, art. 5.

37 BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 34.

38 *Ibidem*.

39 *Ibidem*, p. 35.

E ainda explicita os motivos que a tornam inválida e não inexistente:

Dentro da ordem de idéias aqui expostas, uma lei que contrarie a Constituição, por vício formal ou material, não é *inexistente*. Ela ingressou no mundo jurídico e, em muitos casos, terá tido aplicação efetiva, gerando situações que terão que ser recompostas. Norma inconstitucional é norma *inválida*, por desconformidade com regramento superior, por desatender os requisitos impostos pela norma maior. Atente-se que validade, no sentido aqui empregado, não se confunde com validade técnico-formal, que designa a *vigência* de uma norma, isto é, sua existência jurídica e aplicabilidade.<sup>40</sup>

Fica evidenciado, neste sentido, para o autor, que a inconstitucionalidade na lei é aferida no plano da validade. No caso, temos uma medida provisória editada por agente competente (Presidente da República), cujo objeto encontra óbice no texto constitucional.<sup>41</sup> Possível verificar, neste momento, que eivado o ato de vício de validade, em que pese existente.

Pensando de modo diverso, há parte da doutrina, e aqui se destaca o pensamento de Teresa Arruda Alvim, que entende que “a lei tida como inconstitucional, em controle concentrado, é *juridicamente inexistente*”.<sup>42</sup>

Inobstante as discussões técnicas acerca do plano viciado, se no da existência (norma inexistente não produz eficácia), se no da validade (norma inválida é nula, e, portanto ineficaz), incontestes que a norma deve ser expungida do sistema pela declaração de inconstitucionalidade, com efeitos retroativos, *extunc*.

Luís Roberto Barroso leciona ainda que a eficácia vai acabar por ocorrer durante o período de vigência da norma inconstitucional, até que sobrevenha o reconhecimento de sua invalidade, e, por conseguinte, declarada sua inconstitucionalidade, extirpando-a do sistema, também com efeitos *extunc*, veja-se:

---

40 BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro...** *Op. cit.*, p. 35.

41 BRASIL. **Constituição (1988)**... *Op. cit.*, art. 62, §1, III.

42 Nesse sentido, a autora, em nota de rodapé, elenca a doutrina de Celso Ribeiro Bastos, que defende que “só podemos afirmar a existência de leis constitucionais. Isso porque, ou ela foi produzida em conformidade com a Constituição, que é quem diz o que é direito em um determinado sistema, ou foi gerada em dissonância com o prescrito pela norma constitucional, nesse caso não pode pretender ser lei”. ALVIM, Teresa Arruda. **Modulação**: na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 23.

A *eficácia* dos atos jurídicos consiste em sua aptidão para a produção de efeitos, para a irradiação das consequências que lhe são próprias. Eficaz é o ato idôneo para atingir a finalidade para a qual foi gerado. Tratando-se de uma norma, a *eficácia* jurídica designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, seu efeito *típico*, que é o de regular as situações nela indicadas. Eficácia diz respeito, assim, à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma.

A inconstitucionalidade, portanto, constitui vício aferido no plano da validade. Reconhecida a invalidade, tal fato se projeta para o plano seguinte, que é o da *eficácia*: norma inconstitucional não deve ser aplicada.

E o autor ilustra com exemplo que, *mutatis mutandis*, pode ser esclarecedor para o objeto de estudo:<sup>43</sup>

Suponha-se que a Assembléia Legislativa de um Estado da Federação aprove um projeto de lei definindo um tipo penal específico de 'pichação de bem público', cominando pena de detenção. No momento em que o Governador do Estado sancionar o projeto aprovado, a lei passará a existir. A partir de sua publicação no Diário Oficial, ela estará em vigor e será, em tese, eficaz. Mas é lei inválida, porque flagrantemente inconstitucional: os Estados-membros não podem legislar sobre direito penal.<sup>44</sup> Tal circunstância deverá ser reconhecida por juízes e tribunais, que, diante da invalidade da norma, deverão negar-lhe aplicação e *eficácia*.<sup>45</sup>

E sobre o reconhecimento da invalidade, Luís Roberto Barroso explica que essa “falta de validade traz como consequência a nulidade ou a anulabilidade.<sup>46</sup> No caso da lei inconstitucional, aplica-se a sanção mais grave, que é a de nulidade. Ato inconstitucional é ato nulo de pleno direito.”

Teresa Arruda Alvim, até mesmo para introduzir o pensamento quanto à contenção dos efeitos *extunc* da declaração de inconstitucionalidade, afirma que a preocupação “significa respeitar a boa-fé e tratar do direito, a partir de uma postura pragmática: *serve ao usuário e, portanto, não pode significar, para este, uma armadilha*”.<sup>47</sup>

Portanto, à luz das explicações dessa análise da inconstitucionalidade, seja por adoção da corrente que entende o

---

43 BRASIL. Medida Provisória n. 931 de 30 de março de 2020... *Op. cit.*, art. 5.

44 BRASIL. **Constituição (1988)**... *Op. cit.*, art. 22, I.

45 BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**... *Op. cit.*, p. 36.

46 *Ibidem*, p. 37.

47 ALVIM, Teresa Arruda. **Modulação**...*Op. cit.*, p. 24.

vício no plano da existência ou da validade – acarretando nulidade – perante a Constituição, pode-se tecer algumas conclusões preliminares:

Por existir reserva material constitucional no art. 192 para tratamento das cooperativas de crédito por meio de Lei Complementar (tratada pela LC 130), não pode medida provisória modificar a lei que regula as cooperativas de crédito;

Por ter modificado o art. 17 da Lei Complementar n. 130, a parte final do art. 5. da MP 931 e o parágrafo único, no que concerne às cooperativas de crédito, por violar frontalmente o que dispõe o art. 62, §1., III, da CF/88, são inconstitucionais;

Mesmo que inconstitucional, permanece a regra introduzida pela MP 931 produzindo efeitos, até a declaração de inconstitucionalidade, que é medida que se impõe, e, com a declaração, terá efeitos *extunc*, que precisam ser considerados.

Fixadas essas conclusões preliminares, e, verificada a utilização do alargamento do prazo das AGO nas cooperativas de crédito, a fim de beneficiar essas organizações com os atos praticados, pois importantes, perquire-se a técnica apta à garantia da segurança jurídica e do interesse dessas sociedades. Um fundamento de fato evidente é a pandemia do novo coronavírus que tem impedido a prática de atos hodiernos e obrigatórios, como é o caso das AGO, que deveriam ter ocorrido, pelo teor do art. 17, da LC 130, até o quarto mês do ano subsequente ao fim do exercício anterior.

Com efeito, para salvaguardar essa situação, não obstante a norma, à luz da pesquisa ora enfrentada, ter mostrado franca inconstitucionalidade, que deve ser pronunciada – inclusive com o fito de se evitar atos abusivos e violadores da Constituição –, uma solução que se mostra viável é a utilização da técnica da “modulação dos efeitos”, inclusa no art. 27, da Lei n. 9.868/99, cuja possibilidade, ou não de aplicação se passa a analisar.<sup>48</sup>

E a conversão da Medida Provisória em Lei Ordinária não tem o condão de modificar essa situação, e também permanece a inconstitucionalidade em razão da matéria deferida pela Constituição, no caso das cooperativas de crédito.

---

48 BRASIL. Lei n. 9.868 de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, seção 1, p. 1, 11 nov. 1999.

## **Modulação dos efeitos como forma de salvaguarda dos atos praticados**

Como mencionado anteriormente, em que pese ter se concluído pela inconstitucionalidade da parte final do art. 5, da MP 931, que tratou do art. 17 da LC 130, pois incompatível com a norma fundamental, que é a Constituição, a modificação beneficiou as cooperativas de crédito em meio à pandemia. Então, o reconhecimento da inconstitucionalidade deve vir com ajuste do impacto. Ou seja, não se pode simplesmente desconsiderar os atos praticados com espeque na norma inconstitucional, porque foram importantes em um momento de calamidade pública causado pela pandemia do novo coronavírus.

O mecanismo da modulação dos efeitos, foi, originariamente, incluso no art. 27, da Lei 9.868/99, que trata da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal – controle concentrado de constitucionalidade – e pode ser o caminho, o que será analisado à luz dos princípios orientadores da técnica da modulação<sup>49</sup>. Mais recentemente, foram introduzidas no sistema brasileiro o novo Código de Processo Civil, por meio da Lei n. 13.105/2015 (CPC/15) e a Lei n. 13.655/2018, regras que trouxeram importantes questões acerca da modulação dos efeitos. Além disso, será observado o cabimento, ou não, da aplicação da técnica no controle difuso de constitucionalidade.<sup>50</sup>

### *As previsões legais pertinentes*

A Lei n. 9.868/99, traz, em seu artigo 27, importante previsão, que dispõe acerca da possibilidade de se “restringir os efeitos” da decisão que declara inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, para “que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”.<sup>51</sup>

A previsão legal, contida na lei que regula o processamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn) e as Ações

---

49 BRASIL. Lei n. 9.868 de 10 de novembro de 1999... *Op. cit.*, p. 1

50 Cf. BRASIL. Lei n. 13.105 de 18 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2020.

51 BRASIL. Lei n. 9.868 de 10 de novembro de 1999... *Op. cit.*, art. 27.

Declaratórias de Constitucionalidade (ADC), introduziu a possibilidade de restringir os efeitos da declaração ou “modular” a eficácia temporal da decisão, a fim de restringir os efeitos e impactos da decisão.

Essa percepção da restrição, se justifica, conforme leciona Teresa Arruda Alvim “de proteção à confiança, dimensão subjetiva da segurança jurídica, e de evitar indesejáveis impactos na sociedade, decorrentes da retroatividade irrestrita da declaração de inconstitucionalidade da lei”.<sup>52</sup>

Muitas das vezes, a declaração de inconstitucionalidade pode ser devastadora, seja porque a norma foi utilizada por anos a fio, seja porque, apesar de inconstitucional, é útil ao sistema que regula.

Mauro Cappelletti, questionava a respeito dos efeitos produzidos por uma lei que se mantinha vigente durante um largo período de tempo, mas que viria a ser declarada inconstitucional, deixando clara sua preocupação com a repercussão jurídica.<sup>53</sup>

Então, a modulação dos efeitos é fonte de garantia de segurança para aqueles atos que foram praticados. E no presente caso, da parte final do artigo 5 da MP 931, uma situação necessária, que é a postergação do prazo para ocorrência da AGO e dilação dos mandatos dos administradores, para viabilizar o prosseguimento da atividade das cooperativas de crédito.<sup>54</sup>

A preocupação com os efeitos das declarações de inconstitucionalidade das leis é tanta que no ano de 2015, foi promulgado o novo Código de Processo Civil, Lei n. 13.105/2015 (CPC/15), que introduziu em seu artigo 927 o tratamento específico acerca dos precedentes.<sup>55</sup>

No caso do CPC/15, a ótica foi muito mais pautada pela visão da modificação de jurisprudência dominante do STF ou de tribunais superiores e daqueles observados em incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR), não sendo o foco do presente trabalho,

---

52 ALVIM, Teresa Arruda. *Modulação...* *Op. cit.*, p. 25.

53 CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Tradução de Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Fabris, 1984, p. 123.

54 BRASIL. Medida Provisória n. 931 de 30 de março de 2020... *Op. cit.*, art. 5.

55 BRASIL. Lei n. 13.105 de 18 de março de 2015... *Op. cit.*, art. 927.

pois aqui a ótica é tipicamente de análise de constitucionalidade da regra da parte final do art. 5, da MP 931.<sup>56</sup>

Por outro lado, ainda com preocupação de salvaguarda dos atos praticados com base em norma inconstitucional – que não é dado ao particular descumprir indiscriminadamente – editou-se a Lei n. 13.655/2018, que incluiu alterações significativas ao escopo do presente estudo na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, principalmente nos artigos 23 e 24, onde se previu a obrigação de fixação de regime de transição quando se condicionar direito, modulando os efeitos do ato.<sup>57</sup>

Os artigos 20 a 30 da LINDB – onde se encontram os dispositivos aludidos – foram regulamentados pelo Decreto n. 9.830/19, que, em seu artigo 4, dispôs sobre a obrigatoriedade dessa fixação do regime e o modo de operação desta modulação.<sup>58</sup>

Vê-se a preocupação evidenciada quanto às consequências que derivam das decisões que expungem normas do sistema, normas estas, que estavam afetando o jurisdicionado em suas relações. A professora Arruda Alvim, destaca, inclusive, que a aposição do termo “consequências” sugere que “*impactos* sejam levados em conta”.<sup>59</sup>

O que fica evidenciado, a todo tempo, é o franco interesse na busca pela segurança jurídica e confiança – aqui integrada pelo interesse social e a boa-fé –, mormente porque a produção legislativa é fugaz e, muitas das vezes, inobserva os ditames constitucionais.

---

56 BRASIL. Medida Provisória n. 931 de 30 de março de 2020... *Op. cit.*, art. 5.

57 BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657 de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, art. 23 *et seq.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 08 jun. de 2020.

58 Cf. BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657 de 4 de setembro de 1942... *Op. cit.*, art. 20-30; BRASIL. Decreto n. 9.830 de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto do art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Presidência da República, **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2020.

59 ALVIM, Teresa Arruda. **Modulação**...*Op. cit.*, p. 151.

## Segurança jurídica

O Ministro Luiz Fux, no julgamento da ADI 4.425-QO, julgada em 23 de março de 2015,<sup>60</sup> expôs, acerca do dispositivo que

A modulação temporal das decisões em controle judicial de constitucionalidade decorre diretamente da Carta de 1988 ao consubstanciar instrumento voltado à acomodação otimizada entre o princípio da nulidade das leis inconstitucionais e outros valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional.<sup>61</sup>

O mesmo Ministro, no julgamento da ADI 4.029,<sup>62</sup> em 08 de março de 2012 deu ênfase à segurança jurídica como bem maior garantido pela previsão do artigo 27:

A segurança jurídica, cláusula pétrea constitucional, impõe ao Pretório Excelso valer-se do comando do art. 27 da Lei 9.868/1999 para modular os efeitos de sua decisão, evitando que a sanatória de uma situação de inconstitucionalidade propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional. A modulação de efeitos possui variadas modalidades, sendo adequada ao caso sub judice a denominada *pure prospectivity*, técnica de superação da jurisprudência em que ‘o novo entendimento se aplica exclusivamente para o futuro, e não àquela decisão que originou a superação da antiga tese’.<sup>63</sup>

---

60 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.425-QO**. Questão de ordem. Modulação temporal dos efeitos de decisão declaratória de Inconstitucionalidade (lei 9.868/99, art. 27). Possibilidade. Necessidade de acomodação otimizada de valores constitucionais conflitantes. Precedentes do STF. Regime de execução da fazenda Pública mediante precatório. Emenda constitucional n. 62/2009. Existência de razões de segurança jurídica que justificam a manutenção temporária do regime especial nos termos em que decidido pelo plenário do Supremo Tribunal Federal. Requerente: Confederação Nacional na Indústria – CNI. Interessado: Congresso Nacional. Amicus Curiae: Estado do Pará. Procuradores: Procurador-Geral do Estado do Pará. Relator: Ministro Luiz Fux, 25 mar. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016259>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

61 BRASIL. Lei n. 9.868 de 10 de novembro de 1999... *Op. cit.*, art. 27.

62 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.029**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Federal n. 11.516/07. Criação do instituto chico mendes de conservação da biodiversidade. Legitimidade da Associação nacional dos servidores do Ibama. Entidade de classe de âmbito nacional. Violação do art. 62, caput e § 9, da constituição. Não emissão de parecer pela comissão mista parlamentar. Inconstitucionalidade dos artigos 5, caput, e 6, caput e parágrafos 1 e 2, da resolução n. 1 de 2002 do Congresso nacional. Modulação dos efeitos temporais da nulidade (art. 27 da lei 9.868/99). Ação direta parcialmente procedente. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do Ibama – ASIBAMA Nacional. Interessado: Presidente da República. Congresso Nacional. Relator: Ministro Luiz Fux, 8 de março de 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

63 Cf. BODART, Bruno Vinícius da Rós. Embargos de declaração como meio processual adequado a suscitar a modulação dos efeitos temporais do controle de constitucionalidade.

O princípio norteador do disposto tanto no artigo 27, da Lei n. 9.868/99 quanto no art. 927, §3, do CPC/15 e nos art. 23 e 24 da LINDB é a segurança jurídica, que também é base do sistema de Direito.<sup>64</sup>

E no caso em estudo é de suma importância trabalhar sob a ótica da segurança jurídica, haja vista que a origem da Medida Provisória 931, que acabou por ter a parte final do seu art. 5, como visto, inconstitucional, porque a situação de calamidade pública – pandemia do novo coronavírus – que instaura uma necessidade de distanciamento social, caracterizado pelo isolamento, inclusive com proibição de reuniões/aglomerações implica na impossibilidade de realização das Assembleias Gerais Ordinárias de cooperativas na data legalmente prevista.<sup>65</sup>

E a modulação dos efeitos é a técnica que assegura a segurança jurídica e os atos praticados com base na norma inconstitucional.

O dever do homem comum hoje é hercúleo, pois precisa assimilar tudo que se manifesta ao seu redor, planejar-se e predeterminar seu futuro. Há, neste sentido, a necessidade de criação de pautas de conduta e planejamento de ações, sem surpresas posteriores.<sup>66</sup>

E é bem provável que muitas cooperativas de crédito se organizaram conforme o novo regramento e se valeram da ampliação do prazo da Assembleia Geral Ordinária, o que as deixaria em situação de irregularidade, caso não observada a modulação dos efeitos.

Analisando a segurança jurídica, José Afonso da Silva, comentando acerca dos princípios e tarefas do Estado Democrático de Direito, elenca que a “tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize justiça social”.<sup>67</sup>

---

**Revista de processo**, v. 36, n. 198, p. 389-401, ago. 2011.

64 BRASIL. Lei n. 9.868 de 10 de novembro de 1999... *Op. cit.*, art. 27; BRASIL. Lei n. 13.105 de 18 de março de 2015... *Op. cit.*, art. 927; BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657 de 4 de setembro de 1942... *Op. cit.*, art. 23 *et seq.*

65 BRASIL. Medida Provisória n. 931 de 30 de março de 2020... *Op. cit.*, art. 5.

66 ALVIM, Teresa Arruda. **Modulação**... *Op. cit.*, p. 34 *et seq.*

67 Cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Corolário do sistema de justiça e do próprio Direito é a segurança jurídica, de modo que a inconstitucionalidade declarada, deve observar a segurança jurídica para não afetar o jurisdicionado, prejudicando-o com a decisão proferida.

Para Teresa Arruda Alvim, a modulação objetiva a criação de segurança jurídica, “protegendo a boa-fé e a confiança”, sendo ela (a modulação) o que dá “*funcionalidade ao princípio*” da (segurança jurídica).<sup>68</sup>

### *Excepcional interesse social*

O interesse social, requisito para aplicação da modulação dos efeitos das decisões, tem cunho político, conforme leciona Carlos Blanco De Moraes ao dizer que

A ponderação em referência implica que o Tribunal Constitucional, para que possa como 'jurisdição das leis' fixar com efeitos constitutivos a eficácia da sua sentença, se veja obrigado a recorrer a um juízo de mérito, cujo elevado grau de discricionariedade se posiciona numa dimensão situada para além da função jurisdicional. [...] o 'interesse público de excepcional relevo' admite que uma razão de carácter político possa justificar a decisão manipulativa do Tribunal Constitucional.<sup>69</sup>

Fica claro que essa “manipulação” da decisão, que reconhece a inconstitucionalidade, mas busca manter vigente (por meio da modulação), tem carácter político, em razão do interesse público e social, que se obrigou àquela lei declarada inconstitucional e por isso deve ser motivada nesse interesse, juntamente com a devida segurança jurídica.

Carlos Blanco De Moraes expõe sua preocupação para as abusividades, de modo que a motivação deve se fazer presente e ser relevante.<sup>70</sup>

E esse dever de fundamentação, segundo Hans Kelsen, advém da Constituição, norma fundamental do sistema.<sup>71</sup>

68 ALVIM, Teresa Arruda. *Modulação...Op. cit.*, p. 36.

69 MORAIS, Carlos Blanco de. **Justiça constitucional**: O contencioso constitucional português entre o modelo misto e a tentação do modelo de reenvio. t. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 290 *et seq.*

70 *Ibidem*, p. 292.

71 KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 130 *et seq.*

Isso é importante porque não se pode simplesmente afirmar o interesse social para manipular as decisões, mas sim observar o próprio texto constitucional e adequar esse interesse social à necessidade jurídica, de maneira fundamentada.

A garantia, portanto, de segurança jurídica para salvaguarda dos atos praticados durante o período de eficácia da norma inconstitucional deve moldar esse interesse social justamente nos limites e fundamentos constitucionais, para que a ordem jurídica seja resguardada e o objetivo maior de pacificação social.

### *Modulação dos efeitos no controle difuso*

A aplicação do art. 27, da Lei n. 9.868/99, fonte legal primária do tratamento da modulação no direito brasileiro, está inserta em um sistema de controle concentrado de constitucionalidade.<sup>72</sup> Contudo, a norma pode ser questionada em sede de controle difuso.

A indagação fica sobre a possibilidade de se modular efeitos da decisão para salvaguardar a eficácia dos atos porventura praticados, *in casu*, as Assembleias Gerais Ordinárias das cooperativas de crédito postergadas, bem como os mandatos de seus administradores.

Gilmar Mendes, a respeito do controle de constitucionalidade difuso, explica que

Embora a Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, tenha autorizado o Supremo Tribunal Federal a declarar a inconstitucionalidade com efeitos limitados, é lícito indagar sobre a admissibilidade do uso dessa técnica de decisão no âmbito do controle difuso. Ressalte-se que não se está a discutir a constitucionalidade do art. 27 da Lei n. 9.868, de 1999. Cuida-se aqui, tão-somente, de examinar a possibilidade de aplicação da orientação nele contida no controle incidental de constitucionalidade. (...) assinale-se que, antes do advento da Lei n. 9.868, de 1999, talvez fosse o STF, muito provavelmente, o único órgão importante de jurisdição constitucional a não fazer uso, de modo expresso, da limitação de efeitos na declaração de inconstitucionalidade. (...) No que interessa para a discussão da questão em apreço, ressalte-se que o modelo difuso não se mostra incompatível com a doutrina da limitação dos efeitos.<sup>73</sup>

Nos processos individuais, debruçando-se sobre os fatos, a lei e a constituição, a fim de alcançar a solução, em sede de análise de

72 BRASIL. Lei n. 9.868 de 10 de novembro de 1999... *Op. cit.*, art. 27

73 MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 298.

constitucionalidade, faz-se controle difuso, ou, nas palavras do autor, incidental. E o autor reconhece possível a aplicação da limitação do espectro da decisão que declara a inconstitucionalidade para salvaguardar, por exemplo, direitos fundamentais.

Vale lembrar que no controle difuso não se extirpa a norma do sistema, mas apenas nega-lhe aplicação ante a supremacia da constituição, no caso concreto.

Caio Mário da Silva Pereira deixa evidente isso quando dispõe que “não tem o juiz a faculdade de revogar a lei”, mas apenas sua “inaplicabilidade ao caso em espécie”.<sup>74</sup>

Complementando, para espantar de dúvidas, Teresa Arruda Alvim elenca que “a literalidade do dispositivo, art. 27 da Lei 9.868/1999, como já observamos, não seria argumento em si bastante para se concluir não dever haver modulação, quando se trata de controle difuso de constitucionalidade”.<sup>75</sup>

Fica claro que é possível não somente aproveitar-se da técnica da modulação dos efeitos no controle concentrado de constitucionalidade, propriamente o art. 27, da Lei n. 9.868/99, mas também nos casos concretos levados individualmente ao judiciário em sede de controle difuso (ou incidental, como chama Gilmar Mendes).

José Roberto dos Santos Bedaque cristaliza essa conclusão ao afirmar que “a justiça das decisões, representada pela solução juridicamente adequada à situação concreta, é o fim último e a razão de ser da atividade jurisdicional”.<sup>76</sup>

Barbosa Moreira, corroborando com o exposto, afirma que “nenhum sistema processual, por mais bem inspirado que seja em seus textos, se revelará socialmente efetivo se não contar com juízes empenhados em fazê-lo funcionar nessa direção”.<sup>77</sup>

Isso fica muito claro porque os cidadãos é que buscam os tribunais e são atendidos pelos juízes, muitas das vezes não se chegam

---

74 PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de direito privado**. 2. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 149.

75 ALVIM, Teresa Arruda. **Modulação...Op. cit.**, p. 30.

76 BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 129.

77 MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**: oitava série. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 26.

determinadas discussões ao Supremo Tribunal Federal, pelas mais variadas questões, principalmente políticas. Lembrando sempre do princípio da inércia.

É esse sentimento que é trazido por Marcelo Cattoni ao elencar que o controle de constitucionalidade deve ser tratado “no contesto de uma esfera pública de cidadãos”, propiciando o aprofundamento no ‘sentimento de constituição’ (Lucas Verdú) e de Democracia”.<sup>78</sup>

Fica evidenciado que a técnica da modulação dos efeitos deve ser alastrada para além do controle concentrado de constitucionalidade, operando-se, também, quando do exercício pelos juízes do controle de constitucionalidade difuso.

### **Conclusão**

O que se pode concluir, portanto, desse estudo, é que a parte final do art. 5, da MP 931, violou frontalmente o disposto no art. 62, §1., III, da CF/88, ao introduzir modificação no art. 17, da Lei Complementar n. 130, que, segundo disposição do art. 192, teve reserva material constitucional.

À luz do que se observou nos tópicos anteriores, essa violação torna o aludido artigo inconstitucional, na parte referente ao art. 17 da LC 130.

Entretanto, como já enfrentado, a modificação introduzida pela parte final do art. 5, considerando a situação completamente extraordinária e calamitosa causada pela pandemia do novo coronavírus propiciou a postergação das Assembleias Gerais Ordinárias e dos mandatos dos administradores das cooperativas de crédito, viabilizando a continuidade do exercício pleno das atividades.

A despeito de sua relevância, é inegável a inconstitucionalidade do ato, e, portanto, nulo, não podendo se sustentar violação constitucional, sob pena de subverter o sistema.

Não pode, portanto, em hipótese alguma, admitir-se como constitucional uma norma violadora da Constituição, até mesmo para que não se abra a possibilidade de abusividades por parte do Poder Executivo, por exemplo, haja vista que as limitações introduzidas no

---

<sup>78</sup> CATTONI, Marcelo. **Devido processo legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 197 *et seq.*

art. 62 pela Emenda Constitucional n. 32/2001 vieram justamente para garantir maior proteção ao sistema constitucional no momento de edição de Medidas Provisórias.

Com efeito, a modulação dos efeitos, técnica introduzida pelo art. 27 da Lei n. 9.868/99 para o controle concentrado de constitucionalidade, parece ser o caminho para salvaguardar, nesse momento conturbado, os atos praticados à luz da lei inconstitucional.

No caso em estudo, mostram-se presentes o interesse social e a finalidade de garantir segurança jurídica às cooperativas de crédito que adotaram a postergação do prazo da Assembleia Geral Ordinária conforme art. 5., da MP 931, bem como a postergação dos mandados dos administradores, conforme o parágrafo único do aludido dispositivo.

Destarte, defende-se o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma pelo Poder Judiciário, com a adoção da técnica de modulação dos efeitos para resguardo dos atos praticados durante a pandemia e vigência da lei inconstitucional.

### Referências:

ALVIM, Teresa Arruda. **Modulação**: na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BODART, Bruno Vinícius da Rós. Embargos de declaração como meio processual adequado a suscitar a modulação dos efeitos temporais do controle de constitucionalidade. **Revista de processo**, v. 36, n. 198, p. 389-401, ago. 2011.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, art. 62, 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 mai. 2020.

BRASIL. Decreto n. 9.830 de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto do art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Presidência da República, **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657 de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, art. 23. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 08 jun. de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.516-MC**. Meio ambiente. Floresta Amazônica. Código florestal. Áreas florestais. Áreas agrícolas. Direito de propriedade. Medida provisória: urgência. Ação direta de inconstitucionalidade da medida provisória n. 1.511, de 22.08.1996, e de suas sucessivas reedições, que deram nova redação ao art. 44 da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal) e dispuseram sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste. Medida Cautelar. Relator: Ministro Sydney Sanches, 6 de março de 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347107>>. Acesso em 8 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.029**. Lei Federal n. 11.516/07. Criação do instituto Chico Mendes de conservação da biodiversidade. Legitimidade da Associação nacional dos servidores do Ibama. Entidade de classe de âmbito nacional. Violação do art. 62, caput e § 9 da Constituição. Não emissão de parecer pela comissão mista parlamentar. Inconstitucionalidade dos artigos 5, caput, e 6, caput e parágrafos 1 e 2, da resolução n. 1 de 2002 do Congresso nacional. Modulação dos efeitos temporais da nulidade (art. 27 da lei 9.868/99). Ação direta parcialmente procedente. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do Ibama – ASIBAMA Nacional. Interessado: Presidente da República. Congresso Nacional. Relator: Ministro Luiz Fux, 8 de março de 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.425-QO**. Questão de ordem. Modulação temporal dos efeitos de decisão declaratória de Inconstitucionalidade (lei 9.868/99, art. 27). Possibilidade. Necessidade de acomodação otimizada de valores constitucionais conflitantes. Precedentes do STF. Regime de execução da fazenda Pública mediante precatório. Emenda constitucional n. 62/2009. Existência de razões de segurança jurídica que justificam a manutenção temporária do regime especial nos termos em que decidido pelo plenário do Supremo Tribunal Federal. Requerente: Confederação Nacional na Indústria – CNI. Interessado: Congresso Nacional. Amicus Curiae: Estado do Pará. Procuradores: Procurador-Geral do Estado do Pará. Relator: Ministro Luiz Fux, 25 março de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016259>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 377.457-3/PR**. Contribuição social sobre o faturamento – COFINS (CF, art. 195, I). 2. Revogação pelo art. 56, da Lei 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão

regulamentada pelo art. 6, II, da Lei Complementar 70/91. Legitimidade. 3. Inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar, mas materialmente ordinária, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída. ADC 1, Rel. Moreira Alves, RTJ 156/721. 5. Recurso extraordinário conhecido, mas negado provimento. Recorrente: Antônio Glênio F. de Albuquerque e Advogados Associados S/C. Recorrido: União. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 17 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570335>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 130, de 17 de Abril de 2009. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964; 5.764, de 16 de dezembro de 1971. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, ed extra, 17 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.868 de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, seção 1, p. 1, 11 nov. 1999.

BRASIL. Lei n. 13.105 de 18 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2020.

BRASIL. Medida Provisória n. 931 de 30 de março de 2020. Altera a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002; Código Civil; Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971; Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, p. 2, ed extra B, 30 mar. 2020.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 dez. 1976.

BRASIL. Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 1971.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Tradução de Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Fabris, 1984.

CATTONI, Marcelo. **Devido processo legislativo**. 2 ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas provisórias**. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição** (*Die normativekraft der verfassung*). Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**: estudos de direito constitucional. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Justiça constitucional**: O contencioso constitucional português entre o modelo misto e a tentação do modelo de reenvio. t. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2005

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**: oitava série. São Paulo: Saraiva, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade (coord.). **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **Mutação constitucional**: interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de direito privado**. 2 ed. v. 1. Rio de Janeiro: Forense. 1991

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

# POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: HABITAÇÃO

Luciana Nemer  
Gerônimo Leitão

## Introdução

Quando recebi o convite para participar do livro Políticas Públicas e Direitos Sociais abordando o tema Habitação me veio como em um *trailer* de um filme as vivências e os estudos que realizei na área; de repente as visões recortadas do Espírito Santo e Rio de Janeiro que escrevi nos livros: *Centro de Vitória Habitação Social Ontem e Hoje* e *Rio de Janeiro 100 anos de Habitação Popular* se fundem e muito além dos fragmentos me volto para o que deu embasamento a estes textos. Não obstante, convidei o Professor Gerônimo Leitão, colega na Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF (Universidade Federal Fluminense), e por que não dizer, mais um apaixonado pela questão e autor *Dos Barracos de Madeira aos Prédios de Quitinetes – Uma análise do Processo de Produção da Moradia na Favela da Rocinha, ao longo de Cinquenta Anos*, para compartilharmos ideias e somarmos conhecimentos neste capítulo.

A habitação é condição *sine qua non* para o ser humano, ligada ao abrigo e assim como a alimentação e o descanso se posiciona na base da pirâmide das necessidades pessoais. A figura 1 abaixo é sua representação gráfica baseada na Teoria das Necessidades Humanas desenvolvida por Abraham Maslow.



Figura 1: Pirâmide das Necessidades Humanas - Fonte: FGV, 2020.<sup>1</sup>

1 Fundação Getúlio Vargas (FGV). **Abordagem Comportamental da Administração.**

Maslow, um psicólogo e consultor americano, apresenta uma teoria da motivação, segundo a qual as necessidades humanas são organizadas e dispostas em níveis, numa hierarquia de importância e de influência. Essa hierarquia de necessidade pode ser visualizada como uma pirâmide. Na base da pirâmide estão as necessidades mais baixas (necessidade fisiológicas) e no topo as necessidades mais elevadas (as necessidades de auto realização).<sup>2</sup>

Para falar da carência de moradia no Brasil, e, portanto, das políticas públicas voltadas para resolver o problema retorna-se ao momento em que a terra passa a ter o valor de mercadoria.

Em 1850 a Lei de Terras veio ratificar e regularizar as situações existentes, dando início a uma nova estrutura fundiária no Brasil, da qual ficava excluído o trabalhador, que pela progressiva redução do trabalho escravo deixava de ser objeto direto de dominação.<sup>3</sup> Ficaram consolidados os latifúndios com a demarcação das sesmarias e outorgas e legitimadas as posses existentes. A partir de então a terra só era adquirida por compra e venda, exceto em áreas estratégicas de fronteira.<sup>4</sup>

No final do século XIX, apesar do surto de industrialização, da expansão urbana e das novas construções, a moradia ainda era produzida como valor de uso (devido às características artesanais da construção). Assim o Rio de Janeiro e São Paulo enfrentaram grave crise de moradia em paralelo ao vertiginoso ritmo de crescimento urbano, aliado à industrialização e à modernização dos serviços de infraestrutura.

Conforme Nemer, no Rio o desequilíbrio causado no setor habitacional pela pressão da demanda e a conseqüente alta dos aluguéis afetou diretamente as populações de mais baixa renda.<sup>5</sup> Para as camadas mais pobres viver próximo ao Centro era imprescindível, o que levou à proliferação das habitações coletivas. Os trabalhadores passaram a ocupar coletivamente os velhos casarões que iam sendo

---

Disponível em: <[http://ead2.fgv.br/ls5/centro\\_rec/pag/textos/teoria\\_comportamental\\_administracao\\_2.htm](http://ead2.fgv.br/ls5/centro_rec/pag/textos/teoria_comportamental_administracao_2.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2020.

2 Fundação Getúlio Vargas (FGV). **Abordagem Comportamental da Administração...** *Op. cit.*

3 BRASIL. Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Coleção das leis do Brasil**, v. 1, p. 307, 1850.

4 REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. **Planejamento e Política Fundiária**. O caso da cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

5 NEMER, Luciana. **Rio de Janeiro: 100 anos de Habitação Popular**. Vitória: Milfontes, 2019, p. 33.

abandonados pelos mais ricos, enquanto estes se mudavam para freguesias distantes, como Glória ou Botafogo. A concentração populacional fez surgir também as estalagens, devido à necessidade de moradias baratas próximas às oportunidades de trabalho e a limitada capacidade de atender esta demanda com as construções tradicionais; estas eram grupos de casas térreas, ou quartos, de dimensões muito reduzidas, enfileirados em um mesmo terreno. Sobrados ou térreos espaçosos, nos bairros mais populares e no Centro, se dividiram, criando as casas de cômodos. Tanto uns como os outros tinham sanitários e pátios de uso coletivo, havia ainda as construções precárias nos quintais para aluguel e todos eram chamados de cortiços.

De acordo com Bonduki havia de fato em São Paulo, no final do século XIX, um evidente processo de deterioração das condições sanitárias, problema que tinha que ser enfrentado pelo poder público.<sup>6</sup>

Nemer afirma que ao problema de moradia das classes trabalhadoras começou a preocupar o governo na metade do século XIX e, em 1853, surgiram as primeiras medidas de incentivo à construção de habitações populares.<sup>7</sup> Logo é possível considerar este momento como o surgimento da política pública para solucionar / minimizar os problemas da habitação no Brasil.

### Vilas Higiênicas e Vilas Operárias

As políticas higienistas e modernizadoras do final do século XIX repercutiram diretamente na habitação. Conjuntos de Casas Higiênicas ou Vilas Higiênicas foram construídos para a acomodação de famílias nos centros urbanos de forma salubre (residências amplas com cubagem adequada ao número de moradores e garantidas de instalações sanitárias). As Vilas Operárias guardavam as mesmas características, porém, estavam sempre relacionadas a uma fábrica e geralmente eram localizadas distantes dos centros urbanos em grandes terrenos fabris. Delineavam-se dois tipos distintos de habitação planejada para a classe operária no final do século XIX e nas primeiras décadas do XX: a Vila Higiênica e a Vila Operária.

---

6 BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil:** Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 1 ed. São Paulo: Estação Liberdade FAPESP, 1998, p. 29.

7 NEMER, Luciana. **Rio de Janeiro...** *Op. cit.*, p. 35.

A primeira voltada à acomodação de famílias nos centros urbanos, constituindo-se normalmente de iniciativas de empreendedores imobiliários que recebiam incentivos como isenções fiscais e facilidade para aquisição de materiais de construção.<sup>8</sup>

Segundo Nemer a vila operária, independentemente da cidade, estava sempre relacionada a uma fábrica e se localizava fora dos centros urbanos, em terrenos grandes e de preferência próximos a cursos d'água.<sup>9</sup> “Chamam-se villas operárias... Mas devo acaso definir eu o que sejam estas habitações higiênicas e baratas que todos os países civilizados constituem para dar agasalho às classes proletárias”.<sup>10</sup>

A Casa Higiênica apresentaria um número moderado de ocupantes para se diferenciar dos cortiços e garantir boas condições de iluminação e aeração. Além da melhoria arquitetônica, a redução do número de moradores por casa proporcionava ordem e moralidade. No mais, a suspensão do uso coletivo de latrinas, cozinhas e tanques melhoravam as questões de higiene e, principalmente nas vilas operárias permitia um maior controle dos moradores. Também eram necessários quintais exclusivos e dormitórios separados para adultos e crianças de forma combater a promiscuidade das habitações coletivas (cortiços, casas de cômodo e estalagens).

Além da dependência econômica por residir na vila operária, a habitação serviu para pressionar o comportamento do operário urbano à medida que existiam regras para a fábrica e normas para as vilas, muitas delas interdependentes. Desta maneira a primeira solução para a questão da carência habitacional no Brasil se deu a partir do investimento do empresariado, seja na forma das Vilas Operárias, seja a partir de subsídios para construção de Vilas Higiênicas.

A construção de Vilas Higiênicas oferecia rendimentos em média 7,6% ao ano, superior aos 7% que se obtinha com o empréstimo no comércio, no entanto, o setor não consegue dar continuidade aos seus projetos. Edificar grupos de habitações higiênicas para operários, casas

---

8 JERONYMO, Vanice. Caieiras: Cal, Papel, Urbanização. In: CORREIA, Telma de Barros (org.). **Forma Urbana e Arquitetura de Vilas Operárias e Núcleos Residenciais de Empresas no Brasil**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2011, p. 93.

9 NEMER, Luciana. **Centro de Vitória**: Habitação Social Ontem e Hoje. Serra: Milfontes, 2018, p. 45.

10 BACKHEUSER, Everardo. “Onde Moram os Pobres - As 'Vilas' da Companhia Saneamento”. **Revista Renascença** - Revista Mensal de Letras, Ciências e Artes, Ano II, n. 15, p. 185-189, maio 1905, p. 185.

separadas de aluguel módico para empregados e funcionários públicos, e particulares de classes médias, e reedificar prédios para vendê-los ou alugá-los era investimento alto comparado aos benefícios oferecidos pelo Estado (isenção de pagamento da pena d'água por vinte e cinco anos, isenção do imposto de transmissão por vinte anos, direito de desapropriar cortiços sem pagar indenização e isenção do imposto de importação sobre materiais de construção). As companhias permitiam a aquisição das casas construídas aos respectivos locatários, mediante prestações mensais de amortização.

A tentativa precoce de uma produção capitalista de moradias esbarrará no fator vital para o sucesso desse tipo de empreendimento: a ausência de um pré-financiamento, ou melhor, de um capital de circulação que pudesse sustentar o longo período de amortização do capital empregado. A ausência de um pré-financiamento nas mãos do produtor de moradias impedirá (seu capital investido só se amortizará depois de 10 ou 20 anos) que ele reinvesta novamente na produção estancando o processo produtivo.<sup>11</sup>

Diferentemente das Vilas Higiênicas, as Vilas Operárias eram construídas por empresários com objetivo de fixar os moradores no local, para tal dispunham de infraestrutura semelhante a uma cidade. O fornecimento da moradia e os critérios de permanência representavam situações de controle sobre os operários e, uma forma de dupla apropriação da mais valia do trabalho do empregado pelo patrão-senhorio. Esse tipo de habitação permaneceu por décadas como solução para moradia das classes operárias.

No Brasil, a construção de vilas operárias e núcleos residenciais de empresas encontrou maior expressão no período entre 1880 e 1960 e persistiu até o final do século XX. Um equívoco frequente sobre o tema consiste no entendimento destas vilas e núcleos como fenômeno específico ao início da industrialização. Na realidade, tais lugares continuam a serem criados após 1930. Entre 1930 e 1950 surgiram em números bastante significativos em diferentes regiões do país. A partir de 1950, este tipo de assentamento continuou a ser criado ou ampliado, porém com menos intensidade. O momento inflexão importante na história destes lugares parece localizado especialmente na década de 1980, após a qual esta história reside especialmente nas diferentes trajetórias de desmonte.<sup>12</sup>

---

11 PECHMAN, Robert Moses. **A Gênese do Mercado Urbano de Terras: a Produção de Moradias e a formação dos Subúrbios no Rio de Janeiro.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1985, p. 33.

12 CORREIA, Telma de Barros. *Moradia e trabalho: conjuntos de casas erguidos por*

Em ambas soluções, Higienistas ou Operárias cabe ressaltar a qualidade dos projetos arquitetônicos pelas soluções de melhoria do conforto (térmico, acústico e lumínico), em função da circulação, da maior cubagem dos cômodos e do distanciamento do solo, principalmente quando comparadas as habitações coletivas em voga. Quanto aos estilos arquitetônicos, as casas se tornaram produtos industrializados em escala crescente e novos métodos e processos de construção, passando pelo estilo Eclético, *Art Decó*, Neocolonial chegando ao Moderno, refletindo a nova era, a Industrial. Na tipologia Eclética os arquitetos iniciam o pensamento de soluções funcionais baseadas em organogramas e o aprimoramento da composição estilista através da melhoria dos elementos construtivos, dentre eles as esquadrias, refletindo numa diversificação nas fachadas como as da figura 2.



**Figura 2:** Vila Belga - inaugurada em 1903 – Santa Maria – RS. Fonte: NEMER, 2018.<sup>13</sup>

---

fábricas e por companhias de eletricidade no Brasil. *In:* CORREIA, Telma de Barros (org.). **Forma Urbana e Arquitetura de Vilas Operárias e Núcleos Residenciais de Empresas no Brasil.** São Paulo: Annablume; Fapesp, 2011, p. 11.

13 NEMER, Luciana. **Centro de Vitória...** *Op. cit.*

## A Produção de Habitação pelos Institutos

Nas primeiras décadas do século XX as companhias mutuárias e sociedades imobiliárias, que administravam depósitos de particulares estabeleciam pecúlios e geravam rendimentos para aposentadoria, investiram no setor imobiliário construindo vilas e casas de aluguel, seja pela solidez do patrimônio (garantido por cláusulas inalienabilidade) ou pelo rendimento proporcionado pelos aluguéis, num mercado sempre em expansão. Existiam ainda as sociedades de auxílio mútuo, controladas por trabalhadores, sem interferência do Estado ou das empresas.

Nemer afirma que em 1923 a Lei Elói Chaves iniciou a regulamentação da previdência social, dando origem às CAPs (Caixas de Aposentadoria e Pensões) cujo esquema de funcionamento era a contribuição do Estado, das empresas e dos trabalhadores.<sup>14</sup> As caixas serviram de modelo para a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

Os IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensões), criados entre 1933 e 1938, são o início da regulamentação da previdência social no Brasil. A partir da criação dos mesmos, a participação dos trabalhadores não era mais por empresas e sim por categoria profissional e compulsória. A administração dos Institutos era de competência de um presidente indicado pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A previdência possuía tríplice função e a principal era conceder benefícios na forma de aposentadorias e pensões. O financiamento da habitação era uma função secundária que foi estabelecida pelo decreto 19.469 de 17 de setembro de 1930, numa antecipação do Estado aos anseios dos trabalhadores. O decreto 1.749 de 28 de junho de 1937 autorizou os Institutos a criar as suas carteiras habitacionais e, portanto possibilitou o início das construções dos IAPs nesse setor.

Vale ressaltar que a revolução de 30, que levou Getúlio Vargas ao poder e com o quadro de crescente intervenção governamental nas questões econômicas, a habitação passou a ter uma força inédita, no projeto nacional desenvolvimentista do novo regime, por ser fundamental para a reprodução da força de trabalho e na formação ideológica dos trabalhadores. Nesta nova fase a moradia tornou-se um

---

14 NEMER, Luciana. *Rio de Janeiro... Op. cit.*, p. 52.

tema de reflexão multidisciplinar. A produção e a locação de moradias passam a ser objeto da intervenção governamental e de amplo debate nos meios intelectuais.

Com a consolidação da ditadura no Estado Novo a questão da moradia assumiu um papel fundamental de símbolo da valorização do trabalhador. O acesso do trabalhador à condição de proprietário explicitava o ideal de ascensão social pelo trabalho, apoiado pelo governo que tinha neles sua base de sustentação.<sup>15</sup>

Cada Instituto teve suas regras próprias e havia sensíveis diferenças em suas formas de atuação, mas as carteiras prediais se assemelhavam aos três planos do IAPI, que acabaram sendo adotados por todos outros. O plano A previa aluguel ou venda de imóveis para os associados em conjuntos construídos ou adquiridos para esse fim. O plano B era para financiamento de aquisição ou construção de moradias para associados, enquanto o plano C previa empréstimos hipotecários a qualquer pessoa física ou jurídica. Os planos A e B tinham caráter social, mas o C visava o maior lucro possível, financiando qualquer tipo de construção, mas principalmente edifícios para as classes média e alta (no caso do IAPI, esta modalidade representou cerca de 80% das unidades construídas). O plano A, privilegiava a locação de imóveis para os associados, garantindo a valorização do capital pelo patrimônio imobiliário, ao mesmo tempo atendia à pressão dos associados, embora contradizendo a ideologia oficial de facilitar o acesso à casa própria. O plano B era menos vantajoso e foi adotado em escala reduzida, além do valor fixo das prestações ser corroído pela inflação, as unidades dispersas no tecido urbano não tinham a visibilidade e o efeito político dos grandes conjuntos.

A visibilidade dos grandes conjuntos era acentuada em função da proposta arquitetônica e urbanística baseadas nos preceitos modernos com modelos fortemente influenciados pelos princípios de Le Corbusier (planta livre, fachada livre, janela em fita, terraço jardim e pilotis), alguns destes possíveis de serem observados na figura 3. A abrangência dos projetos aliava à busca de qualidade arquitetônica e urbanística, com a renovação do modo de morar à valorização do espaço público.

---

15 BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social no Brasil... Op. cit.*, p. 83.

Nesse período uma política de habitação social consistente teria que estabelecer critérios que dirigissem os subsídios para os segmentos realmente necessitados e definir uma fonte de recursos, além de medidas para garantir o retorno do capital financiado e impedir a depreciação de seus fundos, no entanto, a estrutura corporativista dos IAPs, o seu uso político, aliados ao clientelismo e à corrupção, impediram a concretização de uma verdadeira política social no campo habitacional.



**Figura 3:** Conjunto dos Marítimos - IAPM (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos) – Rio de Janeiro. Fonte: NEMER e VICTORINO, 2019.<sup>16</sup>

### **A Fundação da Casa Popular**

No final do Estado Novo, Vargas intervém com mais força para romper a estrutura corporativista dos IAPs, cria a Comissão de Aplicação das Reservas da Previdência Social (CARPs) e, em 1945, funda o Instituto de Serviço Social do Brasil (ISSB). No entanto, fracassa em sua tentativa de unificar os Institutos esbarrando em problemas como o do IAPB, que resistia à unificação das carteiras prediais porque seus associados tinham salários médios muito superiores aos demais trabalhadores e, portanto, recebiam um

---

<sup>16</sup> DINIZ, Luciana Nemer; VICTORINO, Jhonatan. Região portuária do Rio de Janeiro: Saúde, Gamboa e Santo Cristo: Resgate da História dos Bairros pela Habitação Popular. *Anais XVIII ENANPUR*: Natal, 2019.

melhor atendimento habitacional. Somente em 1950, dos 54 mil associados, 17.858 foram atendidos pelo plano A ou B. O governo seguinte favoreceu a empresa privada, nacional e estrangeira, principalmente a norte americana.

A crise da habitação virou tema de campanha; Eurico Gaspar Dutra promete a construção de 100 mil casas populares e assim que tomou posse criou um importante órgão de implementação da política de habitação social - a Fundação da Casa Popular (FCP) instituída oficialmente em 1 de maio de 1946 com o objetivo de unificar a política habitacional e as carteiras imobiliárias dos IAPs, incluindo obras de infraestrutura, assistência social e pesquisa técnica e social.

De 1937 a 1964, os IAPs e a FCP produziram um total de 142.127 unidades habitacionais nos planos A e B (os IAPS não divulgaram os números referentes aos financiamentos para classe média pelo plano C), deste total apenas 18.132 foram da FCP. Do total de unidades construídas, a região do Rio de Janeiro concentra 36,3%, São Paulo 20%, Minas 8,9%, e Brasília 6,2%, enquanto no resto do país foram construídos 28,6%.<sup>17</sup>

Se considerarmos o total da população brasileira, da qual a maioria tinha e tem baixos salários, o número é irrisório, mas ele demonstra que, devido à concentração em regiões específicas onde a crise habitacional era mais grave e considerando apenas a população urbana, o resultado foi bastante expressivo.

em 1950, o país contava com 44,9 milhões de habitantes, dos quais apenas 16,2 milhões em zonas urbanas - e somente 8,7 milhões em cidades com mais de 50 mil habitantes, onde o problema habitacional era mais dramático. Sendo de aproximadamente seis o número de pessoas por família em 1950, é razoável concluir que a atividade dos IAPS e da FCP beneficiou cerca de 10% da população que então vivia nas cidades com mais de 50 mil habitantes.<sup>18</sup>

A FCP desde o início foi utilizada com objetivos políticos, ainda assim, não concentrou o seus programas nos grandes centros para provocar impacto. Em apenas cinco anos do Governo Dutra (1946 a 1950) a FCP construiu 7.634 unidades habitacionais, ou seja, 45% da sua produção, investindo os 75% do tempo de sua existência para construção dos 55% restantes de suas obras.

---

17 BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil...** *Op. cit.*, p. 128.

18 *Ibidem*, p. 127.

Vila Velha, por exemplo, foi a cidade escolhida para construção de conjunto com 244 unidades habitacionais. O objetivo era atender à demanda apresentada pela CRDV (Companhia Vale do Rio Doce) para alojar os trabalhadores da empresa. “Em 1950, a população da cidade era de cerca de 24 000 habitantes”.<sup>19</sup>

A FCP, no Espírito Santo, foi convidada para planejar, construir e vender o conjunto Alda dos Santos Neves, também conhecido como bairro IBES (Instituto do Bem-Estar Social do Espírito Santo). O IBES foi criado com a finalidade de construir habitação popular durante o segundo governo de Jones dos Santos Neves (1951-1955). Além do IBES e da FCP estavam: o IAPC (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes), o IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários), o IJM (Instituto Jerônimo Monteiro dos funcionários do Estado do Espírito Santo) e outros, num total de seis organizações.<sup>20</sup>

Embora apoiada pela Igreja Católica, que tinha a intenção de manter a estabilidade social, era criticada por entidades profissionais ligadas à área da construção civil como o IAB e o Clube de Engenharia que acusavam o órgão de tratar o problema da política urbana e da habitação como uma “mera construção de casas”.

O decreto que instituiu a Fundação da Casa Popular previa várias intervenções ligadas ao desenvolvimento urbano:

financiar obras urbanísticas de abastecimento de água, esgotos suprimento de energia elétrica, assistência social e outras que visem à melhoria das condições de vida e bem estar das classes trabalhadoras; financiar as indústrias de material de construção, quando por deficiência do produto no mercado se tornar indispensável o estímulo de crédito; proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos que visem ao barateamento de construção; financiar as construções de iniciativa ou sobre a responsabilidade de prefeituras municipais, empresas industriais ou comerciais e outras instituições, de residências tipo popular destinadas à venda a baixo custo ou locação, a trabalhadores, sem objetivo de lucro; estudar e classificar os tipos de habitação denominados populares, tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão-de-obra das principais regiões do país.<sup>21</sup>

Mas dois pontos fundamentais no anteprojeto de sua criação foram alterados por emendas no Congresso: a centralização da política

---

19 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – **Sinopse do Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>> Acesso em: 26 jan. 2016.

20 NEMER, Luciana. **Centro de Vitória...** *Op. cit.*, p. 106.

21 BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil...** *Op. cit.*, p. 123.

habitacional do país na FCP e a criação de um empréstimo compulsório por 30 anos para subsidiar a ação social da Fundação, o que inibiu a expansão da produção de moradias.



**Figura 4:** Conjunto Habitacional Presidente Getúlio Vargas. Fonte: NEMER, 2002.<sup>22</sup>

No Rio de Janeiro, a atuação da FCP foi significativa em áreas pouco habitadas, adensando repentinamente bairros periféricos. Ainda sob a influência dos conceitos de zoneamento do plano Agache e com a abertura da Avenida Brasil, construíram-se grandes conjuntos habitacionais e indústrias, como o bairro de Guadalupe. O patrocínio do Estado na produção de moradias para uma clientela cativa também permitiu aos novos arquitetos experiências formais e de novas técnicas de construção entre elas: a padronização de elementos e a pré-fabricação como no Conjunto Habitacional Presidente Getúlio Vargas do arquiteto Flávio Marinho Rego (figura 4), que formalizou os princípios da arquitetura moderna bem como suas expectativas socialistas.

No ano de 1964, um projeto de unificação da previdência criou o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) e transferiu as atribuições das carteiras prediais dos institutos e da FCP para o BNH (Banco Nacional da Habitação) concretizando a política que Getúlio Vargas havia tentado implementar durante o Estado Novo sem, no entanto, obter sucesso.<sup>23</sup>

---

22 NEMER, Luciana. **Estudo de exemplos paradigmáticos como contribuição para solução dos problemas da habitação popular na cidade do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Urbanismo). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2002.

23 NEMER, Luciana. **Rio de Janeiro...** *Op. cit.*, p. 177.

## O Banco Nacional da Habitação

No início da década de 1960, nos chamados “países em desenvolvimento” a provisão subsidiada de moradia, através de programas promovidos pelo poder público, era estratégia mais frequente de enfrentamento das demandas da população excluída do mercado formal de habitação.

De acordo com essa abordagem, mensurado o déficit habitacional – a diferença entre a necessidade de moradia e a oferta existente –, a questão seria definir programas voltados para a construção das unidades necessárias, através de intervenções diretas do setor público ou por meio de incentivos aos agentes privados.<sup>24</sup>

No Brasil, o BNH, criado pela ditadura civil-militar implantada, seria o responsável pela implementação desta política habitacional.

Conforme Schweizer e Rzezinski o banco cumpriria, assim, o papel de banco gestor dos recursos de terceiros, tendo como fonte principal o também recém-criado FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), decorrente da contribuição compulsória dos trabalhadores do mercado formal de todo o país além dos recursos oriundos do sistema de poupança voluntária.<sup>25</sup>

O significativo aporte dos recursos oriundos desse fundo permitiu a efetivação daquele que seria o mais expressivo programa de produção habitacional até então executado no país, com o objetivo de atender a três níveis diferenciados de clientela, de acordo com a renda dos mutuários (popular, econômico e médio). Segundo Ribeiro e Azevedo cada um dos segmentos sendo contemplado por uma legislação distinta e por agentes imobiliários específicos.<sup>26</sup>

De 1964 a 1986 – ano da extinção do BNH – foram financiadas aproximadamente 4,5 milhões de unidades habitacionais, das quais somente 33,5% se destinaram aos segmentos de menor renda da população, supostamente o foco original da criação desse órgão.<sup>27</sup>

---

24 LEITÃO, Gerônimo. **Dos Barracos de Madeira aos Prédios de Quitinetes**: uma Análise do Processo de Produção da Moradia na Favela da Rocinha, ao longo de Cinquenta Anos. Niterói: EdUFF, 2009, p. 35 *et seq.*

25 SCHWEIZER, P; RZEZINSKI, H. Habitação Popular no Brasil: uma Mudança na Ação Governamental. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, jan./mar. 1986.

26 RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. *In*: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996, p. 74.

27 AZEVEDO, Sergio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista De Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 116, jul. 1988.

É possível afirmar, portanto, que a criação do BNH constituiu um marco divisório nas ações governamentais voltadas para a produção de habitação social, até então implementadas. De acordo com Azevedo, “a motivação principal para a criação do Banco Nacional da Habitação foi de ordem política”.<sup>28</sup> Buscava-se, segundo esse autor, promover um “desempenho marcante na produção de casas populares (que) deveria permitir ao regime militar emergente obter a simpatia de largos setores das massas”, considerando, ainda, que “a ideia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em “aliado da ordem”.<sup>29</sup> Além dos aspectos políticos, presentes no projeto de criação do BNH, havia uma dimensão econômica:

estímulo à poupança; absorção, pelo mercado de trabalho, de um maior contingente de mão de obra não qualificada; desenvolvimento da indústria de material de construção; fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (empresas de incorporações, escritórios de arquitetura, agências imobiliárias, etc.).<sup>30</sup>

Nesse mesmo período, foi criado o SFH (Sistema Financeiro de Habitação), que buscava promover a captação de recursos oriundos da poupança para a realização de investimentos na produção habitacional, tendo como elemento estruturante a criação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos realizados. “Imaginava-se que, com a existência desse, os investimentos de longo prazo na produção imobiliária estariam protegidos, mesmo em uma economia que apresentava um quadro inflacionário permanente”.<sup>31</sup> Como afirma Santos: “o SFH seria capaz de gerar de maneira autossustentada e, portanto, sem maiores ônus para o erário, recursos permanentes e em grande escala para financiamentos ao setor habitacional, atendendo ao público de todas as faixas de renda”.<sup>32</sup> Contudo a eficiência dessa estrutura criada pelo governo militar dependeria do volume de recursos arrecadados pelo

---

28 AZEVEDO, Sergio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86)... *Op. cit.*, p. 109.

29 *Ibidem.*

30 *Ibidem.*

31 SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Assentamentos Urbanos Marginais e Habitação: Ações para superar a Pobreza. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, jan./mar. 1989, p. 13.

32 *Ibidem.*

FGTS e pelo SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) e da capacidade de pagamento dos mutuários.

O SFH absorveu a experiência das COHABs, essas ligadas aos estados tinham as funções de construir conjuntos habitacionais populares e remover favelas, tendo como prioridade a política habitacional, mas ao mesmo tempo remodelavam e modernizavam a cidade. A primeira foi criada em 1962 - COHAB (Companhia de Habitação do Estado da Guanabara). Também o INOCOOP (Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais) era um agente promotor do BNH, sem fins lucrativos, apoiado pela legislação do banco que previa a existência de órgãos responsáveis pelo desenvolvimento de suas operações. Conforme Nemer na cidade de Vitória o instituto foi propulsor da formação do bairro Jardim da Penha implantando no mesmo oito conjuntos habitacionais, dentre eles o Camburi Jardim Capital (figura 5).<sup>33</sup>



Figura 5: Conjunto Camburi Jardim Capital. Fonte: NEMER, 2017.<sup>34</sup>

A planta em H era disposta de acordo com a posição do bloco nas quadras, estas triangulares dificultavam a implantação uma vez que o projeto arquitetônico foi desenvolvido em separado, o que define

33 NEMER, Luciana. Os conjuntos habitacionais do INOCOOP-ES: a formação e a transformação do Bairro Jardim da Penha em Vitória. In: 6ª Conferência da Rede Lusófona de Morfologia Urbana, **Anais da 6ª Conferência da Rede Lusófona de Morfologia Urbana**, PNUM: Morfologia Urbana: Território, Paisagem e Planejamento. Vitória, 2017, p. 7.

34 Cf. *Ibidem*.

vários conjuntos com o mesmo projeto implantados em diferentes modelos de quadra evidenciando a desconexão de ambos.

Para Leitão observa-se nos conjuntos habitacionais uma tendência à padronização, expressa na repetitividade das edificações – implantadas, não raro, de modo inadequado no terreno – enquanto diferenças socioculturais das populações de diferentes localidades eram ignoradas na concepção dos projetos arquitetônico e urbanístico.<sup>35</sup>

Para além dos problemas de projeto, as crises mundiais de 1973 e, particularmente, a de 1979 colocaram em xeque a estrutura montada pelo SFH, com o agravamento do quadro de redução do crescimento econômico, elevação das taxas de inflação bem o aumento dos índices de desemprego no país. O agravamento do cenário econômico no Brasil levará mutuários do BNH a se organizarem, em busca de uma renegociação dos valores dos seus débitos. Embora, como afirmam Schweizer e Rzezinski, tenha sido possível, com a ação do BNH, promover uma “mudança de escala no volume de recursos canalizados para o setor de habitação”, diante do quadro da crise econômica vivida pelo país, no final dos anos 1970/início dos anos 1980, não era mais possível dar continuidade ao aporte de investimentos realizados, até então, no setor habitacional.<sup>36</sup>

Por outro lado, o crescimento do número de favelas – além da expansão das existentes – ao lado da incapacidade das políticas habitacionais, até então empreendidas, de responder satisfatoriamente às demandas da população de menor renda, fizeram com que, gradualmente, ocorresse uma mudança de rumo nas ações realizadas pelo poder público no campo da habitação de interesse social e, particularmente, na sua relação com as comunidades faveladas.<sup>37</sup>

Sobre essa questão, comentam Schweizer e Rzezinski:

A aceitação de processos de urbanização de favelas e assentamentos espontâneos por parte da estrutura governamental [...] se deve não apenas à pressão que grupos técnicos, dentro e fora do governo realizaram para que o problema fosse enfrentado em função das necessidades da população, mas, também e principalmente, pela dimensão do problema [...] a ação governamental, através da oferta

---

35 LEITÃO, Gerônimo. Dos Barracos de Madeira aos Prédios de Quitinetes... *Op. cit.*, p. 39.

36 SCHWEIZER, P; RZEZINSKI, H. Habitação Popular no Brasil: uma Mudança na Ação Governamental... *Op. cit.*, p. 46.

37 LEITÃO, Gerônimo. Dos Barracos de Madeira aos Prédios de Quitinetes... *Op. cit.*, p. 42.

de novas casas, apresentou-se absolutamente insuficiente para atender as crescentes necessidades da população [...] não restou, portanto, ao governo outra alternativa senão a de atender o clamor dos pobres que desejavam a urbanização de seus assentamentos irregulares, principalmente em termos de posse da terra e dotação de infraestrutura mínima.<sup>38</sup>

Observa-se, desse modo, uma gradual mudança na relação Estado/Favelas e vários fatores contribuíram para a ocorrência dessa transformação.

Ao mesmo tempo em que as críticas de diferentes setores apontavam os elevados custos sociais e econômicos da mal sucedida política de remoção de favelas, empreendida ao longo de anos, com o apoio do BNH, o governo autoritário buscava promover a criação de uma base social que lhe desse suporte para projetos políticos futuros, diante do processo de transição para a democracia, iniciada no governo do presidente Ernesto Geisel (1974/1979).<sup>39</sup>

Desse modo, a favela não só começa a ser reconhecida como parte integrante da cidade, como também as práticas que a originaram se transformam numa espécie de paradigma para as ações governamentais no campo da habitação. Sobre essa nova orientação das ações governamentais, comenta Coelho:

Pressionados por este quadro de desgaste da política habitacional, surgem programas alternativos aos programas convencionais, às soluções uniformizadas e padronizadas dos conjuntos. O primeiro deles em 1975 – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) – visando atender às famílias com renda mensal inferior a um salário mínimo, ampliando-se mais tarde para três salários mínimos. Voltado basicamente para áreas populares insalubres ou sem regularização fundiária, afirmando-se não se destinar a remoções, o PROFILURB apresentará um desempenho modesto e reproduzirá viços autoritários. Inexistia a perspectiva de participação popular e do usuário na formulação do programa e a não utilização de recursos a fundo perdido.<sup>40</sup>

Ainda nesse quadro de mudanças, surge, no início dos anos 1980, o programa denominado PROMORAR (Programa de Erradicação de Sub-habitações), implementado pelo governo

---

38 SCHWEIZER, P; RZEZINSKI, H. Habitação Popular no Brasil: uma Mudança na Ação Governamental... *Op. cit.*, p. 51.

39 LEITÃO, Gerônimo. Dos Barracos de Madeira aos Prédios de Quitinetes... *Op. cit.*, p. 36.

40 COELHO, F. D. Projetos habitacionais do setor público e iniciativa popular: a construção de uma esfera pública politicamente ativa. **Anais do seminário sobre a questão habitacional no Brasil**, Universidade Santa Úrsula, Rio de Janeiro, 1992, p. 4.

federal e destinado, especificamente, a promover a urbanização dos assentamentos habitacionais espontâneos.<sup>41</sup>

Com o fim do regime militar e o surgimento da chamada “Nova República”, em 1985, o quadro da habitação Brasil se caracteriza como afirma CARDOSO:

pela existência de um 'baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.<sup>42</sup>

A permanência do quadro de dificuldades orçamentárias e a ausência de consenso político sobre a necessária reestruturação do órgão levaram o governo do então presidente José Sarney, a promover a extinção do BNH, em 1986.

A política habitacional realizada nos vinte e dois anos de existência, foi objeto de críticas pertinentes, sobretudo no que diz respeito: à padronização das tipologias habitacionais; à localização periférica dos conjuntos na malha urbana e a frequente má qualidade das construções executadas – apenas para citar algumas das restrições mais frequentes. Contudo, apesar dessas necessárias e importantes objeções, há que destacar o volume dos recursos alocados na implementação dos programas e o número de empreendimentos realizados, que traduziram a existência, pela primeira vez, no Brasil, de uma efetiva política nacional de habitação.

### O Programa Minha Casa, Minha Vida

Criado em abril de 2009, pelo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Programa Minha Casa/Minha Vida (PMCMV) foi apresentado como uma resposta à grave crise econômica internacional, iniciada no ano anterior. Para muitos autores, tratava-se de uma ação governamental com características *keynesianas*, voltada para estimular a atividade econômica, e a consequente geração de empregos e renda, além de atender às demandas por habitação de setores da população excluídos do mercado formal de habitação. Os recursos destinados

---

41 LEITÃO, Gerônimo. Dos Barracos de Madeira aos Prédios de Quitinetes... *Op. cit.*, p. 46.

42 CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dualização e reestruturação urbana:** o caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: FASE, 1996, p. 15.

para a implementação desse programa habitacional somavam, por ocasião do anúncio do PMCMV, 34 bilhões de reais - valores jamais alcançados pelo BNH em única operação.<sup>43</sup> A execução desse programa habitacional se estenderia até 2018.

De acordo com as diretrizes do PMCMV, o Governo Federal, em conjunto com a Caixa Econômica Federal, estabeleceu três faixas de financiamento dos imóveis a serem construídos, contemplando as famílias que possuísem renda entre 0 e 10 salários mínimos. A primeira faixa atenderia às famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, a segunda contemplaria as que possuem renda de 3 a 6 salários mínimos e, por último, as de 6 a 10 salários mínimos. As famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos contempladas pelo Programa deveriam ser indicadas e selecionadas pela administração municipal ou pelo Governo do Estado, e no caso de Brasília, pelo Governo do Distrito Federal. Ainda de acordo com esse programa, os Estados e Municípios que aderissem ao PMCMV seriam os responsáveis pela execução do trabalho técnico e social pós-ocupação dos empreendimentos implantados.

A aquisição dos imóveis ocorreria pelo sistema de venda parcelada, porém, com níveis diferenciados de subsídio para os três segmentos definidos pelo programa, contudo as famílias mais pobres teriam acesso a patamares mais elevados de subsídio (entre 60% a 90% do valor do imóvel), sendo ainda garantida a permanência no imóvel, em caso de inadimplência – a sanção, neste caso, seria a não concretização da titularidade do imóvel, até que fossem pagas as prestações pendentes. As famílias integrantes dessa faixa de renda deveriam pagar 10% de seu rendimento ou o mínimo de 50 reais por mês, com juros zero, por um período de 10 anos.<sup>44</sup> Por sua vez, as famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos teriam o aumento do subsídio parcial em financiamentos, com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor. Ainda que com menor nível de subsídio, as famílias da última faixa contemplada pelo PMCMV obteriam, como estímulo à aquisição dos imóveis, a redução dos custos de seguro e, à semelhança da faixa anterior, a garantia de acesso

---

43 ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. *Correio da Cidadania*, São Paulo, p. 34, 30 jul. 2009.

44 *Ibidem*, p. 2.

ao Fundo Garantidor – um instrumento criado para “reduzir os riscos dos financiamentos”. De acordo com Arantes e Fix a modelagem proposta pelo programa procurava criar as condições necessárias para que os agentes imobiliários pudessem atender às demandas de setores da população que não possuíam acesso a financiamentos imobiliários pelo mercado formal.<sup>45</sup>

No que diz respeito à localização, os empreendimentos imobiliários deveriam estar localizados em: capitais e regiões metropolitanas; municípios com mais de 100 mil habitantes e municípios entre 50 e 100 mil habitantes – ‘em condições especiais’. Contudo, independente da localização ou do número de habitantes do município, era prevista a possibilidade de realização de empreendimentos destinados a atender demandas decorrentes de ‘Crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos’, bem como de ‘Situação de emergência ou de calamidade pública declarada por Decreto Municipal e reconhecida por Decreto Estadual e Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional’, que exigissem o reassentamento de famílias que tivessem perdido suas moradias.<sup>46</sup>

De modo a viabilizar a realização do PMCMV, foram transferidos recursos do Orçamento Geral da União para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), tendo como referência a estimativa do déficit habitacional urbano para as famílias com renda até R\$ 1.600,00 (\$783,00), segundo as informações disponibilizadas pela PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), referente ao ano de 2008.<sup>47</sup>

Segundo as informações disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal (CEF), seriam selecionados, preferencialmente, para fins de contratação os projetos que contemplassem o atendimento às diretrizes do Estatuto das Cidades, no que diz respeito ao uso de terrenos subutilizados ou vazios, em áreas urbanas dotadas de infraestrutura e condições satisfatórias de acessibilidade. Do mesmo modo, seriam priorizados os empreendimentos onde existissem equipamentos comunitários capazes de atender às demandas decorrentes da implantação das novas unidades habitacionais.<sup>48</sup>

---

45 ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação... *Op. cit.*, p. 1.

46 Caixa Econômica Federal (CEF). ‘**Minha Casa, Minha Vida**’ - Recursos FAR, 2012. Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/site/Paginas/Pesquisa.aspx?k=mCMV>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

47 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**, 2008. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=240367>>. Acesso em 23 abr. 2020.

48 Caixa Econômica Federal (CEF). ‘**Minha Casa, Minha Vida**’ - Recursos FAR... *Op. cit.*

Porém, essas diretrizes seriam ignoradas na quase totalidade dos empreendimentos realizados, uma vez que os instrumentos previstos pelo Estatuto das Cidades raramente foram utilizados – como, por exemplo, o que previa a possibilidade de utilização de terrenos vazios ou subutilizados, nas áreas urbanas centrais, o que pode ser observado na localização dos conjuntos habitacionais do PMCMV, construídos, quase sempre, nas distantes periferias das metrópoles brasileiras. Sobre essa questão, chamam atenção, de forma premonitória, Arantes e Fix, para a pressão exercida pelo governo federal para que obstáculos não fossem criados para a execução do programa.<sup>49</sup> Nesse sentido, as administrações municipais seriam “estimuladas” a flexibilizar exigências da legislação urbanística, de modo a não comprometer a implementação do PMCMV. Portanto, as diretrizes da CEF seriam, tão somente, retóricas:

O pacote não prepara nem estimula os municípios a aplicarem os instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade [...] o problema é que o pacote estimula um tipo de urbanização e de captura dos fundos públicos que, por si só, torna mais difícil a aplicação desses instrumentos. Estes aparecem agora como entraves a serem derrubados pelo *laissez-faire* imobiliário que o pacote favorece. Assim, aplicar a legislação de reforma urbana e 'impor condições públicas' aos empresários privados parece algo desaconselhável no momento.<sup>50</sup>

No que diz respeito às características dos empreendimentos a serem construídos para as famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, o PMCMV estabeleceu que o número de unidades habitacionais, variaria de acordo com as características do terreno onde ocorreria a implantação, porém, limitado “sempre que possível” em quinhentas unidades por empreendimento, contudo, quando fosse adotada a solução condominial, o número máximo de unidades habitacionais seria restrito a, no máximo, trezentas. Essa determinação, entretanto, não impediria o surgimento de grandes conjuntos habitacionais com mais de 1000 unidades: os agentes imobiliários recorriam ao fracionamento dos empreendimentos, através da criação de diferentes condomínios, atendendo formalmente, dessa maneira, as normas estabelecidas pelo programa.

As unidades habitacionais, por sua vez, poderiam ser térreas ou blocos verticalizados multifamiliares. De acordo com as informações disponibilizadas pela CEF:

---

49 ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação... *Op. cit.*, p. 10.

50 *Ibidem*.

a tipologia mínima apresentada para casa térrea é composta por: 02 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço; transição: área útil mínima de 32 m<sup>2</sup> (não computada área de serviço); acessibilidade: área útil mínima de 36 m<sup>2</sup> (não computada área de serviço). Nas unidades habitacionais multifamiliares verticalizadas, o programa mínimo prevê: 02 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço; transição: área útil mínima de 37 m<sup>2</sup>; acessibilidade: área útil mínima de 39 m<sup>2</sup>.<sup>51</sup>

Nada havia de inovador, em termos de características da habitação, nessas determinações apresentadas pelo PMCMV. Foram, desse modo, ignoradas as várias proposições debatidas e aprovadas nas diferentes Conferências da Cidade – realizadas em municípios, estados, e, por último na esfera federal –, quanto à necessidade de adoção de soluções habitacionais distintas do que era, até então, promovidas pelo Estado. Cabendo, nesse sentido, lembrar que, na concepção do PMCMV, o Conselho das Cidades, instância deliberativa máxima do Ministério das Cidades – criado no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2003 – não teve qualquer participação.

Portanto, relevantes diretrizes projetuais foram deixadas de lado pelo PMCMV, com a justificativa de que as soluções padronizadas possibilitariam a agilização da implementação desse programa habitacional, tais como: diversidade de tipologias habitacionais, uso de tecnologias construtivas apropriadas e sustentáveis, reconhecimento (e incorporação ao projeto) das diferentes características sociais/econômicas/culturais, o que se faz visível pelas duas imagens a seguir:



**Figura 6:** Conjunto MCMV – Condomínio Ismael Silva – Rua Frei Caneca – Rio de Janeiro  
Fonte: LEITÃO e ARAÚJO, 2013.<sup>52</sup>

51 Caixa Econômica Federal (CEF). *‘Minha Casa, Minha Vida’ - Recursos FAR... Op. cit.*

52 LEITÃO, Gerônimo; ARAÚJO, Helena. Quando o futuro repete o passado: uma

Sobre essa questão, afirmam Arantes e Fix: as duas tipologias propostas pela Caixa [...] já estão pré-aprovadas (o que agiliza prazos e diminui o tempo de análise de projetos) e se tornaram referência para incorporadores imobiliários como parâmetro para os estudos de viabilidade e rentabilidade dos empreendimentos – evidentemente que os empresários não pretendem fazer nada melhor ou maior para a faixa de 0 a 3 salários, sob pena de reduzirem seus lucros, e até já estudam a supressão de paredes internas das unidades habitacionais.<sup>53</sup>

Essa mesma preocupação dos formuladores do PMCMV, no sentido de acelerar o processo de implementação dos projetos habitacionais, fez com que, no que se refere aos aspectos ambientais, houvesse a determinação de reduzir os prazos de licenciamento ambiental. Nesse sentido, são apresentadas medidas visando simplificar os processos de aprovação dos projetos, o que pode ser observado na adoção de “procedimento uniforme e simplificado para o licenciamento ambiental, para empreendimentos até 100 ha” e na concessão de “licença única para todo o empreendimento”. Coerente com a visão homogeneizante que caracteriza o programa é adotado um “critério único para todos os entes federados, quando da avaliação dos projetos” – o que é questionável considerando as dimensões e singularidades regionais de nosso país. Outro ponto discutível dessa determinação é a exiguidade do prazo de 30 dias estabelecido para a expedição da licença ambiental.

Ao contrário do que ocorreu com o Banco Nacional, da Habitação, o Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ foi criado por um governo democraticamente eleito, com um discurso de comprometimento com as questões sociais de nosso país. Contudo, são, paradoxalmente, várias as semelhanças entre o programa habitacional construído pelo regime autoritário, implantado em 1964, e o PMCMV.

A primeira das analogias possíveis entre esses dois programas habitacionais diz respeito às características construtivas das unidades habitacionais. Ao se analisar a produção implementada pelo BNH, observa-se, como afirma Bonduki:

a busca pela redução do custo da moradia para tentar atender a uma população que vinha se empobrecendo, através do rebaixamento da qualidade da construção e tamanho da unidade, financiando moradias

---

análise dos conjuntos habitacionais produzidos pelo programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ na cidade do Rio de Janeiro. **Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo**, v. 19, p. 1-12, jul. 2013.

53 ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação... *Op. cit.*, p. 9.

cada vez menores, mais precárias e distantes, ao invés de buscar outras formas de gestão e implementação da produção habitacional de interesse social.<sup>54</sup>

O mesmo pode ser dito do PMCMV, ao analisarmos os padrões construtivos dos empreendimentos implementados em todo o país, como o Conjunto Itamar Franco (figura 7) – com raríssimas exceções.

Ainda que no programa habitacional criado em 2009 houvesse uma linha de financiamento voltada para o atendimento das demandas do movimento social organizado – o chamado “Minha Casa, Minha Vida’ Entidades” –, que receberia valores correspondentes a 3% do total dos recursos disponíveis, seja pelas dificuldades decorrentes do atendimento aos procedimentos administrativos estabelecidos pela CEF, seja pelo reduzido volume orçamentário disponibilizado, a produção habitacional desse segmento “especial” do programa foi irrelevante, quando comparada àquela promovida pelo empresariado do setor imobiliário. De acordo com Moreira, Silveira e Euclydes, em 2017, o “Programa Entidades” havia produzido, em todo o país, apenas 72.000 unidades habitacionais.<sup>55</sup>



**Figura 7:** Conjunto MCMV – Condomínio Itamar Franco – Avenida Cidade de Deus – Jacarepaguá - Rio de Janeiro. Fonte: LEITÃO e ARAÚJO, 2013.<sup>56</sup>

54 BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social no Brasil... Op. cit.*, p. 320.

55 Cf. MOREIRA, Vinícius de Souza, SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Filipe Maciel. ‘Minha Casa, Minha Vida’ em números: quais conclusões podemos extrair? *Anais Eletrônicos do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública*, João Pessoa, 2017.

56 LEITÃO, Gerônimo; ARAÚJO, Helena. Quando o futuro repete o passado: uma

No que diz respeito à localização dos conjuntos habitacionais construídos, nitidamente é reproduzido o padrão vigente no período do extinto BNH, assim como afirmam Rolnik e Nakano:

os empreendimentos estão situados nas periferias urbanas, em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar ofertas de empregos.<sup>57</sup>

Por sua vez, no que concerne à morfologia urbana, se no passado, os conjuntos habitacionais do BNH representavam versões empobrecidas das superquadras de Brasília, os conjuntos habitacionais multifamiliares produzidos pelo PMCMV em todo país podem ser consideradas versões empobrecidas dos condomínios fechados da Barra da Tijuca, na cidade do Rio de Janeiro. À semelhança do que ocorre nessa fronteira de expansão urbana, a segurança – supostamente – gerada pelo enclausuramento do conjunto de blocos habitacionais, circundado por muros, além da presença de os espaços de lazer exclusivos, são aspectos valorizados, também pelo significado simbólico, dos empreendimentos voltados para a faixa de 3 a 10 salários, o que é reforçado pelas campanhas publicitárias de comercialização dos imóveis. Contudo, a estruturação desses espaços urbanos fechados acaba por criar uma coleção de empreendimentos que não dialogam entre si, uma vez que não há articulação da malha viária implantada com o entorno. O uso habitacional exclusivo, por sua vez, não confere diversidade ao tecido urbano local e o tipo de solução de implantação adotada inviabiliza a pluralidade de atividades ao longo dos logradouros onde estão situados, uma vez que muros não dialogam com os usuários das ruas. Outro aspecto a ser destacado sobre essa questão se refere à segurança. Surpreendentemente, uma configuração espacial criada para viabilizar a “segurança” dos moradores contribuiu, em diversas ocasiões – particularmente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – , para a ação de facções criminosas, como as milícias e os narcotraficantes, que passaram a controlar conjuntos habitacionais do PMCMV, impondo a cobrança de taxas e, até mesmo, desalojando moradores que não

---

análise dos conjuntos habitacionais produzidos pelo programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ na cidade do Rio de Janeiro. *Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo*, v. 19, p. 1-12, jul. 2013.

57 ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 20, 5 mar. 2009.

se submetem às determinações dos criminosos. Fato que pode ser observado também no município de Serra no Espírito Santo, Conjuntos Habitacionais Ourimar I e II, construídos com recursos do MCMV. Santiago ao descrevê-los relata invasões e expulsão de moradores por grupos criminosos, que disputam o poder do tráfico de drogas e armas na região e criam suas próprias leis dentro dos conjuntos.<sup>58</sup>

Ainda sobre as semelhanças existentes entre as espacialidades geradas pelos dois programas, para além das análises críticas realizadas por especialistas, uma simples consulta ao *Google Images* comprova essa expressiva similitude entre os empreendimentos habitacionais construídos pelo extinto Banco Nacional da Habitação e aqueles produzidos pelo Programa 'Minha Casa, Minha Vida': se há alguma diferença mais relevante, esta está no fato de que as imagens dos conjuntos do BNH são em preto e branco e as do PMCMV são coloridas.

Concluindo, há um ponto que deve ser destacado no Programa 'Minha Casa, Minha Vida': o protagonismo conferido ao setor empresarial na dinâmica de concepção, produção e comercialização dos empreendimentos financiados pelo Estado. Da mesma forma, há que ressaltar o caráter de mera assessoria assumido pelos agentes públicos, cujo papel passa a ser, quase, exclusivamente, o de não criar empecilhos burocráticos e legais, de modo a viabilizar os interesses e as ações dos empresários do setor imobiliário, envolvidos nesse programa habitacional.

## **Conclusão**

Ao descrevermos e analisarmos, em uma breve síntese, as diferentes políticas habitacionais implementadas no país, desde que a questão da habitação social tornou-se objeto de atenção do Estado, observamos que estas traduziram os contextos econômicos, sociais e políticos em que foram concebidas.

As vilas higiênicas e vilas operárias são assim consideradas o ponto de partida desta caminhada em busca de atender a demanda por habitação dos mais pobres. As que sobreviveram à atualidade são patrimônio histórico, presença viva e valorizada da maneira de

---

58 SANTIAGO, Bruna Silva. **Direito à Moradia e Justiça Social: uma análise da relação entre o desenho urbano e a criminalidade no programa 'Minha Casa, Minha Vida' no Município de Serra.** Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019, p. 69.

se habitar coletivamente de forma salubre. A elegância da arquitetura eclética associou-se às soluções urbanísticas que buscavam modificar as cidades tornando-as mais belas e com melhores condições sanitárias. O passar do tempo gerou o processo de gentrificação – as vilas atualmente estão bem localizadas, inseridas ou próximas aos centros urbanos, e prescindiu a classe para qual foram construídas. Certamente não só a falta de um pré-financiamento nas mãos do produtor, mas, também os aspectos técnicos, a qualidade dos materiais e o emprego de adornos aumentaram o custo da produção dessas moradias inviabilizando a continuidade do processo de produção das mesmas. Essa proposta para habitação popular, no período, mais comumente nomeada de proletária, serviu como experiência para os projetos futuros.

Os IAPs e a FCP são exemplos de construções realizadas no período em que o Estado era o interventor típico do modelo central-desenvolvimentista. Um ponto valoroso desta produção é a reflexão sobre a manutenção de áreas comuns, que os novos conjuntos do MCMV desconsideraram (esportiva, escolar, de saúde, administrativa, pequeno comércio de gêneros básicos, entre outras). No mais a conservação dessas grandes obras (coberturas, circulações, pilotis e áreas externas), dificultada pelo passar dos anos, é onerosa para o orçamento da população de baixa renda; se não há respaldo do estado e da prefeitura essas ficam altamente deterioradas. Acrescenta-se o fato de muitas se favelizarem prejudicando a visibilidade e a circulação. No entanto, a solução dada pela verticalização, iniciada nesse período, seja pela otimização da terra ou pelo domínio da técnica construtiva do concreto armado, propiciou o atendimento de um maior contingente populacional e forneceu os alicerces para as soluções projetuais postas pelo BNH.

É possível afirmar que as concepções urbanísticas de caráter modernista eram, ainda, hegemônicas, no período em que o BNH efetuou sua política de habitação, o que explica a produção massiva de conjuntos habitacionais que eram, na verdade, um arremedo das superquadras da capital federal.

Contudo é surpreendente notar como as duas mais expressivas políticas habitacionais – aquelas realizadas pelo BNH e pelo Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ – se apresentam, apesar das significativas diferenças do cenário político vivido pelo país. Ambas adotaram

como modelo, particularmente no caso dos projetos financiados pelo BNH, os princípios do urbanismo modernista, cuja expressão maior, no Brasil – no que diz respeito à habitação – são as superquadras de Brasília: blocos multifamiliares, de reduzida altura, dispersos em áreas verdes, dispondo, ainda, de comércio de caráter local e equipamentos de recreação e lazer. De acordo com essa visão urbanística, que propõe a rigorosa setorização de usos, a rua perderia o seu significado como lugar de trocas, de diversidade de funções e, sobretudo, de vitalidade.

O Programa MCMV, contudo, não tem esse alibi: foram concebidos em um momento em que havia uma extensa e qualificada crítica a esse modelo de cidade, por tudo que representa como desconstrução da vida urbana, naquilo que ela tem de melhor a oferecer: a pluralidade, a complementaridade e a riqueza decorrente do convívio entre as diferenças. Mais: todas as diretrizes presentes no Estatuto da Cidade e as propostas apresentadas pelas diferentes Conferências das Cidades, realizadas em todo país, foram colocadas de lado, por serem consideradas impróprias para o modelo de produção habitacional em larga escala. Esse modelo cumpriu - há que ser reconhecido – o papel que dele se esperava para atender, principalmente, a uma demanda que se encontrava excluída das linhas de financiamento convencionais existentes até então (as famílias na faixa de 3 a 10 salários mínimos). Também contribuiu para estimular a atividade econômica, com os investimentos realizados no setor da construção civil, cujas características asseguram não apenas uma maior oferta de postos de trabalho de menor qualificação profissional, como, também, o aumento da produção industrial dos insumos necessários à construção civil.

Porém, ao mesmo tempo, o MCMV promoveu, em todo o país, a profusão de conjuntos habitacionais padronizados, enclausurados e de má qualidade construtiva, localizados, quase sempre, em terrenos de localização periférica, sem condições adequadas de acesso a transporte público e com precária infraestrutura de equipamentos comunitários. Essas características dos projetos financiados pelo programa podem ser compreendidas, na medida em que se considera o protagonismo assumido pelos empreendedores imobiliários no processo de planejamento e execução dos conjuntos habitacionais construídos. Segundo essa concepção de política habitacional, restaria ao poder público municipal – responsável pela legislação que orienta

o uso e ocupação do solo – um papel meramente acessório, voltado para a agilização dos procedimentos burocráticos necessários para a viabilização dos empreendimentos e, eventualmente, disponibilizar terrenos públicos para a implantação dos conjuntos habitacionais.

Concluindo, uma reflexão que se tem nesse breve percurso sobre as políticas públicas implementadas em nosso país, ao longo de quase 100 anos, é sobre a incapacidade da construção de uma política de Estado, no campo da promoção da habitação social, à semelhança do que aconteceu na área da Saúde Pública, em que a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), envolvendo, de forma integrada, as administrações municipais, estaduais e federal, após a redemocratização do país, na segunda metade da década de 1980, constitui um significativo avanço para a universalização do acesso à saúde. Embora a instituição de uma estrutura semelhante, no campo da produção da habitação social, tenha sido uma das principais demandas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, criado em 1985, prevaleceu, mesmo após a aprovação da chamada “Constituição Cidadã”, de 1988, a política de Governo, em que a permanência das políticas públicas no campo da habitação social está associada a esta ou aquela gestão administrativa, constituindo, assim, tão somente, mais uma singularidade das práticas deste ou daquele gestor ou grupo político.

### Referências:

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da Cidadania**, São Paulo, p. 34, 30 jul. 2009.

AZEVEDO, Sergio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 116, jul. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile%20/9391/8458>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BACKHEUSER, Everardo. “Onde Moram os Pobres - As “Vilas” da Companhia Saneamento”. **Revista Renascença** - Revista Mensal de Letras, Ciências e Artes, Ano II, n. 15, p. 185-189, maio 1905.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 1 ed. São Paulo: Estação Liberdade FAPESP, 1998.

BRASIL. Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Coleção das leis do Brasil**, v. 1, p. 307, 1850.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: FASE, 1996.

Caixa Econômica Federal (CEF). **'Minha Casa, Minha Vida' - Recursos FAR**, 2012. Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/site/Paginas/Pesquisa.aspx?k=mCMV>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

COELHO, F.D. Projetos habitacionais do setor público e iniciativa popular: a construção de uma esfera pública politicamente ativa. **Anais do seminário sobre a questão habitacional no Brasil**, Universidade Santa Úrsula, Rio de Janeiro, 1992.

CORREIA, Telma de Barros. Moradia e trabalho: conjuntos de casas erguidos por fábricas e por companhias de eletricidade no Brasil. *In*: CORREIA, Telma de Barros (org.). **Forma Urbana e Arquitetura de Vilas Operárias e Núcleos Residenciais de Empresas no Brasil**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2011.

DINIZ, Luciana Nemer; VICTORINO, Jhonatan. Região portuária do Rio de Janeiro: Saúde, Gamboa e Santo Cristo: Resgate da História dos Bairros pela Habitação Popular. **Anais XVIII ENANPUR**, Natal, 2019.

Fundação Getúlio Vargas (FGV). **Abordagem Comportamental da Administração**. Disponível em: <[http://ead2.fgv.br/ls5/centro\\_rec/pag/textos/teoria\\_comportamental\\_administracao\\_2.htm](http://ead2.fgv.br/ls5/centro_rec/pag/textos/teoria_comportamental_administracao_2.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2008**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=240367>>. Acesso em 23 abr. 2020.

JERONYMO, Vanice. Caieiras: Cal, Papel, Urbanização. *In*: CORREIA, Telma de Barros (org.). **Forma Urbana e Arquitetura de Vilas Operárias e Núcleos Residenciais de Empresas no Brasil**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2011.

LEITÃO, Gerônimo. **Dos Barracos de Madeira aos Prédios de Quitinetes: uma Análise do Processo de Produção da Moradia na Favela da Rocinha, ao longo de Cinquenta Anos**. Niterói: EdUFF, 2009.

LEITÃO, Gerônimo; ARAÚJO, Helena. Quando o futuro repete o passado: uma análise dos conjuntos habitacionais produzidos pelo programa 'Minha Casa, Minha Vida' na cidade do Rio de Janeiro. **Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo**, v. 19, p. 1-12, jul. 2013.

MOREIRA, Vinícius de Souza, SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. 'Minha Casa, Minha Vida' em números: quais conclusões podemos

extrair? **Anais Eletrônicos do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**, João Pessoa, 2017.

NEMER, Luciana. **Centro de Vitória: Habitação Social Ontem e Hoje**. Serra: Milfontes, 2018.

NEMER, Luciana. **Estudo de exemplos paradigmáticos como contribuição para solução dos problemas da habitação popular na cidade do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

NEMER, Luciana. Os conjuntos habitacionais do INOCOOP-ES: a formação e a transformação do Bairro Jardim da Penha em Vitória. *In: 6ª Conferência da Rede Lusófona de Morfologia Urbana*, PNUM, 2017, Vitória. **Anais da 6ª Conferência da Rede Lusófona de Morfologia Urbana, PNUM: Morfologia Urbana: Território, Paisagem e Planejamento**. Vitória, 2017.

NEMER, Luciana. **Rio de Janeiro: 100 anos de Habitação Popular**. Vitória: Milfontes, 2019.

PECHMAN, Robert Moses. **A Gênese do Mercado Urbano de Terras, a Produção de Morádias e a formação dos Subúrbios no Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1985.

REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. **Planejamento e Política Fundiária**. O Caso da Cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, n. 20, 5 mar. 2009.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. *In: A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

SANTIAGO, Bruna Silva. **Direito à Moradia e Justiça Social: Uma Análise da Relação entre o Desenho Urbano e a Criminalidade no Programa 'Minha Casa, Minha Vida' no Município de Serra**. TCC (Curso de Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Assentamentos Urbanos Marginais e Habitação: Ações para superar a Pobreza. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, p. 190, jan./mar. 1989.

SCHWEIZER, P; RZEZINSKI, H. Habitação Popular no Brasil: uma Mudança na Ação Governamental. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, jan./mar. 1986.



(27) 3376-0363

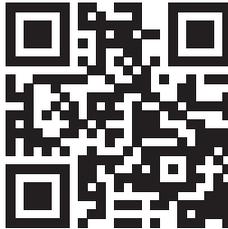


[facebook.com/EditoraMilfontes](https://facebook.com/EditoraMilfontes)



[@editoramilfontes](https://instagram.com/editoramilfontes)

Conheça mais sobre a Editora Milfontes. Acesse nosso site e descubra as novidades que preparamos para Você.  
Editora Milfontes, a cada livro uma nova descoberta!



Este impresso foi composto utilizando-se as famílias tipográficas Minion Pro, Cambria e Arial.

É permitida a reprodução parcial desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para qualquer fim comercial.



**EDITORA MILFONTES**

**2020**