

MPPP-UFPE

ESPAÇO PÚBLICO | REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sumário

A IMPLANTAÇÃO DE PRÁTICAS RESTAURATIVAS PARA OS AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER: UMA ANÁLISE ACERCA DO PROJETO "CICLO DE REFLEXÃO" NA COMARCA DE PETROLINA-PE (2-19)

Evelyn da Silva Nunes | Jaiza Sâmmara de Araújo Alves

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NO LITORAL SUL DE PERNAMBUCO: UM ESTUDO DE CASO (20-29)

Marcela de Souza Santiago | Alba Maria Aguiar Marinho Melo | Anna Paula Soares D'Albuquerque Ribeiro da Costa

AS CAPITAIS BRASILEIRAS E O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: ANÁLISE SOBRE A DEPENDÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS (30-43)

Cássio Ângelo Souza Silva | Matheus Eduardo Coelho Reis | Andréia Brasil Santos

CONTEXTUALIZANDO POLÍTICA PÚBLICA E ASPECTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL (44-52)

Jean Gama dos Passos

DEFINIÇÃO DAS METAS DE RESULTADO DO PACTO PELA VIDA: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA (53-65)

Vandré Araújo Cechinel | Phillip César Albuquerque Silva | Ricardo Luiz de Albuquerque Moreira Filho

ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES NO CONTEXTO LOCAL (66-80)

Marecida Bezerra de Araújo | Arilene Maria Soares de Medeiros

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA NO BRASIL: UMA HISTÓRIA DE AVANÇOS, RETROCESSOS E DESAFIOS (81-96)

César Cândido de Brito

RECLAMAÇÕES TRABALHISTAS DECORRENTES DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (97-112)

Andressa Cattafesta de Oliveira | Aurea Kenia Barros de Moraes | Jair Cortez Montovani Filho | Kayque Pereira de Paula | Roquemar de Lima Baldam

SISTEMA JUDICIAL PORTUGUÊS COMO POLÍTICA PÚBLICA. MOTIVOS E FUNDAMENTAÇÕES (113-121)

Ana Melro

TEMAS HUMANITÁRIOS DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: O QUE SE ESCREVE SOBRE O INCLUIR NAS PÓS-GRADUAÇÕES BRASILEIRAS? (122-134)

Ana Lucia Menezes da Silva



A IMPLANTAÇÃO DE PRÁTICAS RESTAURATIVAS PARA OS AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER: UMA ANÁLISE ACERCA DO PROJETO “CICLO DE REFLEXÃO” NA COMARCA DE PETROLINA-PE

THE IMPLEMENTATION OF RESTORATIVE PRACTICES FOR AUTHORS OF DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE AGAINST WOMEN: AN ANALYSIS ABOUT THE PROJECT “REFLECTION CYCLE” AT PETROLINA-PE

Evelyn da Silva Nunes¹
Jaiza Sâmmara de Araújo Alves²

RESUMO: Partindo do pressuposto que a violência doméstica e familiar contra a mulher decorre das desigualdades presentes nas relações de gênero, e que isso é proveniente de uma construção social imposta aos indivíduos durante séculos, o estudo, ora apresentado, pretende realizar considerações acerca da implementação de medidas restaurativas aplicadas dentro da atividade judiciária, mas que vai muito além das reprimendas punitivas aplicadas pelo Estado. Nesse diapasão, o principal objetivo do trabalho, é analisar se esse tratamento multidisciplinar constitui uma alternativa eficaz para o combate da violência doméstica e familiar contra a mulher, dado que propicia o rompimento das ideologias patriarcais impostas não só às vítimas, como também aos autores da violência doméstica. Para isso foi realizado um estudo na Vara Especializada da Violência Doméstica e Familiar da cidade de Petrolina-PE, que desde o ano de 2017 colocou em prática o projeto chamado “Ciclo de Reflexão”, sendo este um grupo reflexivo voltado somente para os homens autores da violência doméstica como uma *conditio sine qua non* para o cumprimento total da sua pena.

Palavras-chave: Masculinidades; Violência doméstica e Familiar contra a mulher; Medidas restaurativas; Grupos de Reflexão com os agressores.

ABSTRACT: Based on the assumption that domestic and family violence against women results from the inequalities present in gender relations, and that this comes from a social construction imposed on individuals for centuries, the study, now presented, intends to make considerations about the implementation of measures restorative applied within the judicial activity, but that goes far beyond the punitive reprimands applied by the State. In this tuning fork, the main objective of the work is to analyze whether this multidisciplinary treatment constitutes an effective alternative to combat domestic and family violence against women, since it promotes the breaking of the patriarchal ideologies imposed not only on the victims, but also on the authors of domestic violence. To this end, a study was carried out at the Specialized Court of Domestic and Family Violence in the city of Petrolina-PE, which since 2017 has put into practice the project called “Reflection Cycle”, which is a reflective group aimed only at males authors domestic violence as a *conditio sine qua non* for the full compliance of his sentence.

Keywords: Masculinities; Domestic and family violence against woman; Restorative measures; Reflection group with the aggressors.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), campus III, Juazeiro – BA; Assessora Técnica-Jurídica do Ministério Público da Bahia, comarca de Juazeiro. E-mail: evelynsnunes@hotmail.com

² Doutoranda em Direito Penal pela Universidade de Buenos Aires – UBA; mestranda em Ciências Criminológicas Forenses - Universidade de Ciências Econômicas e Sociais - UCES - Argentina, graduada em Direito pela Universidade Regional do Cariri (2007). Professora do curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia - UNEB, campus III Juazeiro e foi professora do curso de Direito da UNEB, campus XIII Itaberaba, até o ano de 2018. Professora do curso de Direito da Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina - FACAPE. É coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas. Professora da disciplina de Direito Penal e o Município da Pós graduação em Direito Municipal. Professora da Especialização de Psicologia Jurídica na disciplina Psicologia policial e criminal e a prática do direito: seus impasses e desafios. É pós graduada em Direito Empresarial pela Universidade Regional do Cariri e Direito Penal e Processo Penal pela UNISEB e Psicologia Jurídica pela FACAPE. Escritora da série Dragutã. Escritora do livro A (in) imputabilidade do *serial killer*, Advogada. Ganhadora do 4º Concurso de Ficção y Derecho da Universidade de Buenos Aires, categoria docentes (2018). E-mail: jsalves@uneb.br, jaiza.samara@facape.br

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a tecer algumas considerações a respeito do processo de construção e socialização das relações de gêneros, e como as desigualdades criadas durante séculos, através da propagação de ideologias patriarcais e sexistas, ainda são fatores predominantes para violência no âmbito doméstico e familiar contra a mulher.

Para isso, torna-se necessário trazer a lume um aparato resumido da Lei Maria da Penha, e toda a sua evolução legislativa no campo jurídico brasileiro, retratando inclusive, como a ascensão do feminismo, foi importante para que alguns direitos que são inerentes às mulheres fossem reconhecidos.

Desta forma, diante dos altos índices de casos de violência de gênero no Brasil, tornou-se necessário abordar a violência doméstica e familiar contra a mulher a partir de uma perspectiva restaurativa, haja vista que a lei brasileira propõe não só a aplicação de métodos restaurativos para as vítimas, como também para os agressores.

Para isso, buscou-se retratar como os conflitos e as desigualdades existentes nessas relações têm se tornado o principal colaborador para a violência, vez que o forte “instinto” de poder que o homem acredita exercer em face da sua companheira, não é algo completamente imposto nos dias de hoje, mas advém de ideologias que lhe são transmitidas desde o seu nascimento.

Ademais, foi dado destaque aos agressores, que é o principal objeto de estudo do presente trabalho. Ao longo do artigo foi discutido sobre o modo como a dominação masculina, fruto do machismo arraigado na coletividade, contribui para a violência de gênero. Nesta senda, visando combater a violência doméstica, a Lei Maria da Penha, bem como os Tribunais brasileiros, tem recomendado a implantação de outros projetos restaurativos para o enfrentamento de tais questões, haja vista que apenas a punição com a pena privativa de liberdade não é suficiente para o enfrentamento do conflito.

Nesse diapasão, se situa o presente estudo, com o objetivo de analisar os chamados grupos reflexivos, voltados para os homens autores da violência doméstica e familiar contra a mulher, que vem tomando força no contexto nacional, como um prisma pedagógico para a desconstrução da concepção das relações de poder e submissão estabelecidas entre os homens e mulheres.

Para tanto, foi apresentada a medida restaurativa implantada na cidade de Petrolina-PE, chamada “Ciclo de Reflexão” desenvolvida pela Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Comarca de Petrolina-PE, sendo ela um projeto ressocializador, que tem se mostrado bastante eficaz para o combate à violência de gênero na região de Petrolina-PE e cidades circunvizinhas.

Por fim, a construção desse trabalho teve como base a pesquisa bibliográfica realizada por meio do método dedutivo e, desenvolvido a partir da compilação de livros, artigos, teses dissertativas e dispositivos normativos acerca do tema.

2 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DOS DIREITOS INERENTES À MULHER NO QUE TANGE A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

Os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil não são algo esporádico que atinge apenas uma pequena parcela da sociedade, isto é, apenas aqueles núcleos familiares com renda baixa, mas sim a todos indistintamente, independente de sua esfera social ou gênero a que pertença.

Emergente dentro de uma cultura machista, egocêntrica, e pautada muitas vezes no individualismo, as mulheres, nas suas generalidades, tem que se utilizar de todas as formas e

comportamentos para poder obter e garantir o mínimo de direito que lhe é inerente.

Logo, quando tratamos de violência doméstica e familiar contra a mulher, esse panorama não fica muito distante, uma vez que durante muito tempo, a mulher brasileira foi “esquecida” perante a legislação brasileira, pois apesar dos direitos conquistados, poucos se importavam, e ainda se importam, se aquela vizinha, que todo dia grita por socorro, está sendo vítima de um opressor que lhe agride moral, física e/ou psicologicamente.

Protagonista do desamparo da sociedade e ausente no âmbito do Direito, a mulher permaneceu durante anos na condição de ser inferior dentro e fora do ambiente familiar, pois além de ficar subordinada ao seu companheiro, a quem aliás lhe devia obediência, ainda era excluída de qualquer outro ramo que pudesse lhe oferecer conhecimento e poder.

Um exemplo disso é o Código Civil de 1916 que, por ter sido elaborado numa época em que as ideologias patriarcais e conservadoras estavam em pleno auge, a mulher, nesse contexto legal, nada mais foi que um ser submisso ao seu marido, pois quando não estava sujeita ao poder disciplinador do seu pai era o marido quem a controlava e ditava as regras, haja vista que ao se casar, a mulher perdia a sua plena capacidade e passava a ser relativamente capaz, dependendo da autorização do seu cônjuge para realizar qualquer ato civil (DIAS, 2015).

Nesse contexto, após anos de reprimenda e, na tentativa de amparar essa mulher que vinha e vem sofrendo abusos diários dentro do seu próprio lar, as Cortes internacionais formalizaram recomendações e convenções com o objetivo de erradicar essa violência e abusos cometidos no seio intrafamiliar.

Dentre elas, podemos destacar o Comitê CEDAW³ que elaborou a Recomendação Geral de nº 19 que tratava sobre abusos e violência doméstica e familiar cometidos pelos agressores. Da mesma forma, a Convenção de Belém do Pará, que diferentemente do Comitê CEDAW, trata a violência contra a mulher de uma forma mais ampla, a definindo como um ato cometido contra a mulher em virtude de pertencer ao gênero feminino. Já a Declaração e Plataforma de Ação Viena, ao definir as espécies de violência, deu a esses tipos de abusos o *status* de crime que viola de forma desproporcional e devastadora o direito da pessoa humana.

Sendo assim, após a promulgação da Constituição de 1988, em que dispôs os vários princípios e normas que buscaram erradicar os tipos de violência e abusos cometidos contra a mulher, foi promulgada no ano de 2006, a Lei nº 11.340, chamada “Maria da Penha”, fruto de uma recomendação estabelecida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, uma vez que, apesar de o Brasil ter ratificado a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, somente após alguns anos de luta e resistência, houve a promulgação de uma norma que tivesse por escopo tratar de maneira incisiva os casos de abusos e violência doméstica e familiar cometidos contra a mulher.

Inclusive, é neste viés, que alguns doutrinadores, juristas e sociólogos entendem que a lei nº 11.340/2006 foi a norma penal específica que mais se aproximou de uma legislação ideal que ampara e protege as mulheres que são vítimas de violência doméstica e familiar (FABENI, 2013, p. 127).

3 A APLICAÇÃO DE MÉTODOS RESTAURATIVOS NO COMBATE AOS CONFLITOS NAS RELAÇÕES DE GÊNERO

A sociedade contemporânea, através dos tempos, vem passando por um longo processo de mudança, no qual aquilo que antes era voltado para o indivíduo na sua singularidade, de forma centralizada, no qual apenas existia a figura do homem e da mulher, hoje rompe fronteiras e paradigmas do que antes era definido como sociedade tradicional e passa a valorizar mais a coletividade e as diferenças.

³ O Comitê CEDAW é o responsável por administrar a Convenção para Eliminação de Todas as formas de discriminação contra a Mulher – Convenção CEDAW.

A partir dessa mudança estrutural, novas identidades foram surgindo e aquela referência do sujeito delimitado e permanente foi rompida, dando espaço agora a uma nova sociedade, com novas identidades pessoais e de maneira descentralizada.

Segundo o sociólogo Stuart Hall (2002), um teórico cultural e sociólogo jamaicano, a identidade de um indivíduo passa por diversas transformações durante toda a sua existência, transformações estas que contribuem de maneira demasiada à criação de novas representações culturais e conseqüentemente de novas identidades pessoais.

O sujeito assume identidades diferentes em diferentes momentos, identidades que não são unificadas ao redor de um “eu” coerente. Dentro de nós há identidades contraditórias, empurrando em diferentes direções, de tal modo que nossas identificações estão sendo continuamente deslocadas. [...] A identidade plenamente unificada, completa, segura e coerente é uma fantasia. Ao invés disso, na medida em que os sistemas de significação e representação cultural se multiplicam, somos confrontados por uma multiplicidade desconcertante e cambiante de identidades possíveis, com cada uma das quais poderíamos nos identificar – ao menos temporariamente (HALL, 2002, p. 13).

Nesse diapasão, segundo o referido autor, um dos movimentos históricos e culturais que mais contribuíram para a construção dessas novas identidades, voltadas para a descentralização do sujeito, haja vista que passou a romper diversos paradigmas, foi o movimento feminista.

Assim, com o surgimento dessas novas dinâmicas nas relações sociais, que são provenientes do feminismo e foram resultados dos embates criados a partir das lutas dessas mulheres, um novo paradigma nas relações de gênero foi criado e, com isso, vários conflitos foram surgindo.

Destarte, ao perceberem o processo de desconstrução da mulher como uma figura de subordinação, dominação e exploração, os homens se viram “ameaçados” diante dessa nova conjuntura social, haja vista que rompia com toda aquela ideia machista e sexista de que a mulher e o homem foram determinados biologicamente e esse estigma dado pela natureza, permite ao homem certos privilégios que as mulheres jamais poderiam ter.

Diante dos conflitos que passaram a existir nas relações de gênero, após a construção e reivindicação de novos ideais provenientes das lutas feministas, tornou-se necessário oferecer um apoio a essa mulher vítima de violência. E já que muitas vezes, as vítimas não são amparadas pelos seus entes queridos e muito menos pela comunidade na qual convive, cabe ao Estado, como agente garantidor do bem-estar social, agir na tentativa de restabelecer o mínimo de cidadania, respeito e autoestima que existe nessa mulher.

Dessa forma, com tal escopo foi promulgada a Lei nº 11.340/2006. Porém, mesmo com todo o amparo legislativo dado pela lei, em relação a vítima, a verdade é que as mulheres ainda se sentem desprotegidas, e com um sentimento de fragilidade, e em muitos casos, também um sentimento de impotência, ineficiência e abandono, seja do Estado na hora de efetivar o quanto disposto na norma penal, seja pelo legislador que omitiu algo importante ou então não deu relevância a situações que mereciam ser regulamentadas.

A prova disso, são os altos índices dos crimes de feminicídios cometidos no Estado Brasileiro, pois segundo dados atualizados e contidos no Atlas da Violência, disponibilizados pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, até o ano de 2017 (ano final da pesquisa), os índices de crescimento nas taxas de assassinatos praticados em desfavor da mulher, cresceram demasiadamente, senão vejamos:

A presente edição do Atlas da Violência indica que houve um crescimento dos homicídios femininos no Brasil em 2017, **com cerca de 13 assassinatos por dia. Ao todo, 4.936 mulheres foram mortas, o maior número registrado**

desde 2007. [...] Verificamos crescimento expressivo de 30,7% no número de homicídios de mulheres no país durante a década em análise (2007-2017), assim como no último ano da série, que registrou aumento de 6,3% em relação ao anterior (IPEA, 2019, *grifo nosso*, p.35).

Segundo os pesquisadores do IPEA, o Estado Brasileiro que apresentou um maior crescimento nos índices de violência contra mulher, foi o Estado do Rio Grande de Norte (214,4%, entre a década de 2007 a 2017), seguido do Estado do Ceará (176,9%), e Sergipe (107,0%). E o Estado que apresentou números mais favoráveis a esses altos índices foi o Espírito Santo, haja vista que até o ano de 2012, o Espírito Santo era o Estado campeão na taxa de homicídios femininos no Brasil. Entretanto no último ano da pesquisa (2017), houve uma redução drástica e considerável nesses índices no mesmo Estado (IPEA, 2019).

Essa redução é resultado da implementação de diversas políticas públicas que foram impostas pelo Governo do Estado durante este período, ações essas que ensinaram às mulheres vítimas de abuso o empoderamento e enfrentamento da violência contra a mulher baseada nas questões de gênero (IPEA, 2019).

No entanto, diante desses dados fica o seguinte questionamento: Será que apenas aplicar as normas penais no seu grosso modo, é suficiente para cessar esses casos bárbaros de violência contra mulher?

Com certeza não. Não há dúvidas que após a implementação da Lei Maria da Penha, a maioria dos agressores se sentem mais ameaçados e contidos ao praticarem os delitos, vez que muitos deles têm medo da lógica punitiva imposta pelo Estado, mas tal fato não representa a totalidade, até porque se representasse, o Brasil não teria altos índices de feminicídio e violência, conforme relatado acima.

Nesse diapasão, visando erradicar ou ao menos pacificar esses conflitos, o Estado criou políticas e/ou métodos restaurativos que além de amparar essas mulheres, que aliás já se encontram abaladas física, moral, emocional e psicologicamente, também busca focar no agressor, com o intuito de não só responsabilizá-lo, como também ensiná-lo a desconstruir as ideologias patriarcais que lhe foram ensinadas e impostas desde o seu nascimento, pois, mesmo sendo uma problemática um tanto quanto complexa, diante do cenário que a violência doméstica traz, há a possibilidade de alterar o cenário atual e a realidade futura dos altos índices de violência contra a mulher, e isso se faz a partir do empoderamento dessas mulheres, tornando-as mais firmes, independentes e seguras de si, como também responsabilizando os homens/agressores do crime que é praticado, porém, criando em suas mentes a consciência de que se estão se expressando através da violência, há algo de errado e que tal situação deve ser modificada.

Daí surge a necessidade da aplicação de métodos restaurativos, pois é preciso compreender que esse alto índice de violência somente será rompido, quando entendermos que ambas as partes, ainda que de forma indireta (no caso do agressor) são vítimas dos ideais machistas e preconceituosos que são reproduzidos durante anos pela sociedade.

Mas, o que se deve restaurar? A possibilidade do casal se conciliar e no final prevalecer o instituto da família? Não. Quando se fala em restauração, logo vem a ideia de voltar ao estado anterior que as partes estavam. Todavia, quando a possibilidade de restauração está dentro do contexto da violência doméstica e familiar, não se pretende restaurar o *status quo* ao cometimento dos delitos, até porque essa violência faz parte de um ciclo reproduzido por ambas as partes (FABENI, 2013). O que se pretende é que os envolvidos, e neste momento deve ser levado em consideração principalmente o agressor, devem ter a consciência da gravidade dos seus atos, vez que esses comportamentos violentos, na sua grande maioria, estão intimamente ligados a algo que vai muito mais além que aquela relação conjugal corrompida, e com a reavaliação, compreensão e reconhecimento de que tais práticas além de prejudica-lo também prejudica a sua família e a todos que convivem ao seu redor.

É importante salientar que o uso de ações que busquem restaurar os envolvidos enquanto seres humanos, pessoas de bem, e cidadãos não visa que as partes se reconciliem ou por exemplo se perdoem, até porque isso depende dos dois. As práticas restaurativas também não são um exemplo de mediação, pois para que haja mediação as partes têm que estar dispostas a partilhar e a dividir a responsabilidade dos seus atos. O que se pretende, com a aplicação desses novos métodos é abrir espaços para o diálogo, para o conhecimento, a fim de que não só a vítima como o agressor incorpore novos conceitos, valores e visões de mundo, evoluindo assim como ser humano e principalmente como cidadão (AQUINO; COSTA; PORTO, sem data).

4 A APLICAÇÃO DE MÉTODOS RESTAURATIVOS AOS AUTORES DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

Conforme Sócrates Nolasco (1993, p.31) as sociedades ocidentais, durante muito tempo, foram levadas a compreender e a aceitar que a identidade do homem como um ser másculo e viril está diretamente associada à violência, pois quanto mais bruto e ignorante é o homem, mais masculino ele se torna.

Para o autor, ser é homem é estar inserido dentro de um contexto social, no qual está “obrigatoriamente” determinado por alguns valores, e dentre esses valores é necessário que esse indivíduo constantemente se esforce para que a sua condição de “homem de verdade” seja percebida e respeitada pelos indivíduos aos seu redor.

Assim, para que não seja desmoralizado e humilhado perante a sociedade, o homem “necessita” constantemente se afirmar enquanto ser viril e masculino, pois acredita que se causar temor naqueles que lhe são próximos, conseqüentemente, estará impondo respeito e evitando humilhações públicas de quem quer que seja.

Ao falar sobre suas vidas, esses homens percebiam seu incômodo em representar, e ao mesmo tempo acreditar, no papel desempenhado pelo machão. Apesar de não se identificarem com esse modelo, reconheciam que o esforço recebido em família, na escola e nas relações sociais os levava a adotar modelos viris, determinados e agressivos. Ser homem ficou reduzido a ser macho. Qualquer outro comportamento que não os identificasse com o estereótipo do machão passava a ser considerado duvidoso (NOLASCO, 1993, p. 11-12).

Nesse ínterim, diante das ideologias impostas pela sociedade moderna, tais homens se viram autorizados a utilizarem da força física para se reafirmarem como “homens de verdade”, pois diante de situações em que esse reconhecimento deixou a desejar, a violência é utilizada como forma de impor medo, que na cabeça desses homens se confunde com respeito.

Logo, quando partimos para o âmbito da violência doméstica, esse contexto não nos parece ser algo fora da realidade, até porque conforme explicitado anteriormente, o ciclo da violência nada mais é que as conseqüências da influência do patriarcado no comportamento do indivíduo contemporâneo, pois, o que ainda permanece nos homens é o sentimento de poder em relação à mulher, tendo em vista que a ideia que eles têm é que são donos das vontades de suas companheiras, e portanto, se acham no direito de agir com elas como bem entendem.

De certo que com a expansão dos ideais feministas e por conseqüência a independência dessas mulheres, houve um abalo nas estruturas da instituição familiar, até porque o papel da mulher era único e exclusivamente para servir a seu marido e realizar os afazeres de casa. Todavia, ao perceberem que perderiam o controle sobre o corpo e a vontade daquela mulher, tais homens passaram a “responder” com mais violência, no intento de fixar sua posição de poder na unidade familiar, bem como sua identidade viril e máscula, pois, estar na condição de “homem de verdade”, significa estar em uma condição de superioridade e privilégios.

Assim, não há dúvidas que entre as diversas tentativas do governo de implementar algo que fosse mais eficaz à violência de gênero, a Lei nº 11.340, foi a que mais avançou no cenário legislativo brasileiro e a que mais criou mecanismos para intervir no contexto da violência doméstica contra a mulher. Entretanto, diante das diferenças e desigualdades, é necessário também implementar ações que incluam os agressores, a fim de que além da punição também haja uma conscientização sobre o tema (MEDRADO; LEMOS; BRASILINO, 2011, p.04).

Portanto, a fim de evitar um reducionismo sobre as questões que envolvem a violência de gênero, torna-se necessário evitar a banalização e a propagação de ideias que perfazem coexistir que o conflito somente será solucionado quando vítima e o agressor forem direcionados para a esfera penal e punitiva, pois esse enfretamento vai muito além do que colocar os dois polos desse “conflito” diante de um sistema penal que só visa a punição e não a reabilitação e reeducação desses agressores.

A abordagem da Lei Maria da Penha, contudo, vinculou-se excessivamente ao Sistema Penal. A conquista de inserir o problema da violência doméstica contra a mulher na agenda política transformou-se em redimensionamento da questão como problema penal, o que agrava a situação de violência nas famílias. Restringir o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher à criminalização e à polarização feminino vítima e masculino agressor é enfrentar o problema de forma reducionista e superficial. O problema da violência de gênero é multifacetado, de forma que seu enfrentamento necessita de abordagens interdisciplinares. Lamentavelmente, se existe algo que está cabalmente demonstrado, é que o sistema penal não resolve problemas sociais, ao contrário, pode complicá-los se caírem sob sua intervenção (ELIAS, 2014, p. 101).

Por conseguinte, sabe-se que a punição do agressor faz parte do processo de aprendizagem e ensinamento, pois mostra que aquele ato praticado tem graves consequências não só para a vida do ofensor, como e principalmente para a vida da vítima, que aliás já se encontra extremamente abalada diante da situação.

Entretanto, utilizar apenas da reprimenda penal, não é o melhor caminho para se erradicar ou ao menos diminuir os índices de violência doméstica e familiar contra a mulher, vez que somente punir por punir diante de um problema cultural que é a violência de gênero, não causa um impacto efetivo diante de tal problemática, bem como não é suficiente para coibir os preocupantes números de ocorrências policiais e crimes de feminicídios que aumentam anualmente no país.

Para tanto, a fim de que esse quadro de violência doméstica e familiar contra a mulher possa ser revertido, torna-se necessária a desconstrução dessa estrutura organizacional presente nas questões de gêneros, pois além de focar em políticas públicas voltadas para as vítimas, é imprescindível que se contemplem os agressores também com alternativas psicossociais.

Reconstruir masculinidades, com a participação ativa dos homens e das mulheres, é essencial para uma mudança nessa organização social de gênero. Consequentemente, as políticas públicas devem ser pensadas e estruturadas de forma a englobar, também, os homens agressores em tratamento psicológico e de assistência social, como forma de reestruturar suas representações sociais a respeito dos papéis de gênero (ELIAS, 2014, p. 103).

Nesse diapasão, a Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD - 199)⁴, que fora realizada em 1994, na cidade do Cairo, ressaltou a necessidade dos homens cooperarem entre si, no que tange aos seus padrões de comportamento, tendo em vista que as suas “masculinidades” estariam afetando a saúde das mulheres e trazendo situações de riscos, não só para as suas parceiras, como também para a sociedade.

Logo, para além de um caso de saúde pública, a participação dos homens nos núcleos reabilitadores e educadores, que buscam trabalhar com a releituras e ressignificações da participação desse homem no meio social e familiar, não só reequilibra as relações de poder, como também proporcionam a igualdade entre os gêneros, reeducando-os das ideologias patriarcais que lhe foram impostas desde os seus primórdios (ELIAS, 2014, p. 106).

Vale salientar, que os autores da violência doméstica e familiar entendem, na sua grande maioria, que tais comportamentos agressivos são justificáveis, pois acreditam que a sua companheira se encontra em uma posição de inferioridade em relação a ele. Desse modo, não basta apenas empoderar as vítimas, é necessário também trabalhar com os agressores a fim de combater a cultura e o comportamento sexista/machista.

Ademais, visando coibir os comportamentos violentos e agressivos por parte dos companheiros, algumas políticas públicas vêm sendo implementadas a esses agressores, sendo uma delas os chamados grupos de reflexão, pois além de propiciarem um lugar de interação e desenvolvimento educativo, o grupo cria mecanismos de enfretamento aos padrões socioculturais que são base para os comportamentos agressivos, bem como ajudam no desenvolvimento de novos conceitos do que seja masculinidade.

4.1. A atuação dos grupos reflexivos em detrimento dos homens e no combate a violência doméstica e familiar contra a mulher

Sabe-se que a implementação de Varas Especializadas com apoio à mulher vítima de violência doméstica e familiar tem sido um importante instrumento de acolhimento e atendimento das vítimas, pois além de desempenharem atividades multidisciplinares, também realizam atividades de tratamento e acompanhamento dos agressores (RODRIGUES, 2019, p.20).

Diante de uma cultura que visa somente punir o agressor, o tratamento desse agente por outros meios, além da reprimenda penal, é algo inovador que vem ajudando a prevenir e enfrentar a violência perpetrada pelos companheiros no ambiente familiar, ações estas que já vêm sendo implementadas em alguns Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher.

Aqui no Brasil o Instituto Noos, Organização Não-Governamental criada para o acolhimento e desenvolvimento de pessoas por meio da terapia e do diálogo, foi a pioneira em oferecer tratamento aos agressores a partir da formação dos chamados grupos de reflexão na via extrajudicial. Segundo os colaboradores, os grupos reflexivos compostos por homens autores da violência intrafamiliar têm como principal objetivo a prevenção e o rompimento do ciclo de violência presentes em todos os relacionamentos que são marcados pelas agressões.

⁴ “A IV Conferência Mundial sobre Mulheres, em Beijing (1995), enfatizou a importância de inclusão dos homens nos esforços de melhorar as condições de vida de mulheres e meninas. O Programa de Ação do CIPD, por exemplo, procura promover a equidade de gênero em todas as esferas da vida, incluindo família e comunidade. Em 1998, a Organização Mundial de Saúde (OMS) decidiu voltar sua atenção às necessidades dos homens adolescentes, reconhecendo que não houve um olhar muito cuidadoso por parte dos programas de saúde sobre as questões específicas desses jovens. A UNAIDS dedicou à campanha de AIDS 2000-2001 aos homens, reconhecendo que o comportamento dos mesmos constitui um fator que os coloca em situações de risco, bem como as suas parceiras. Destacamos também a importante participação do movimento feminista nesse processo que, ao discutir formas de relações de poder entre homens e mulheres, contribuiu para o surgimento de várias formas de questionamentos sobre a masculinidade” (COELHO; CARLOTO, 2007, p. 396).

Assim, tais reflexões abordadas nos grupos são realizadas de forma responsável, sempre primando pela solução da violência de gênero (RODRIGUES, 2019, p. 18).

O grupo reflexivo constitui-se como um espaço de inclusão dos sentimentos, da subjetividade e das relações em um sistema grupal de convivência e reflexão. Caracteriza-se como um contexto para a reflexão sobre temas do cotidiano dos homens que em geral não são abordados, constituindo-se em um modelo sistêmico para a prevenção e interrupção da violência intrafamiliar de gênero (ACOSTA, 2004).

Assim, o grupo de reflexão é um dos mecanismos de intervenção desenvolvido pelos órgãos públicos para atender os homens autores da violência doméstica e familiar contra a mulher. Com o intuito de promover o diálogo e discussões sobre as relações de gênero, bem como a violência por eles perpetrada, o principal objetivo do grupo é fazer com que os participantes repensem as suas práticas agressivas e construam outras maneiras de enfrentar eventuais situações de estresse (DANTAS, 2017, p. 38), acolhendo-os, dando uma maior abertura para que os participantes se sintam à vontade e possam debater acerca dos problemas de violência que vem realizando dentro e fora do ambiente familiar. O grupo também cria mecanismos de combate aos processos de “vitimização de si”, tendo em vista que é quase unânime o entendimento de que estão desamparados legislativamente, por entenderem que a Lei Maria da Penha causa desigualdade, haja vista que prevê normas “somente” em benefício das mulheres (DANTAS, 2017, p. 40).

Os grupos de reflexão criam ambientes favoráveis para que os participantes desenvolvam afinidades e, conseqüentemente, a partir do reconhecimento do *outro*, consigam compreender os pontos semelhantes nas situações de violência em seus relacionamentos. Com base nessa afinidade, busca-se criar uma *identificação*, um vínculo do participante àquele grupo social, favorecendo o diálogo e a mudança comportamental (ELIAS, 2014, *grifos do autor*, p. 104).

Neste sentido, a partir de uma metodologia de atuação coletiva, os grupos de reflexão proporcionam aos participantes maneiras de trabalharem não somente questões que lhe são próprias, como também, e principalmente, questões que envolvam as mulheres, de modo a promover o diálogo que tragam à tona reflexões que envolvam direitos, conquistas e privilégios relacionados aos seus respectivos papéis na sociedade.

No âmbito jurídico, essa atividade encontra respaldo no artigo 35, inciso V da Lei nº 11.340/2006, pois prevê, dentre outros deveres, que “a União, o Distrito Federal, Estados e Municípios poderão criar dentro dos limites da sua competência centros de educação e de reabilitação para os agressores”. No entanto, até hoje ainda não há uma iniciativa governamental nacional que regulamente e implemente essa atividade em todo o âmbito brasileiro (RODRIGUES, 2019, p. 24).

Ainda dentro dessa esfera jurídica, essa “empolgação” por parte dos órgãos judiciários para a criação de grupos reflexivos, aconteceu por causa do Conselho Nacional de Justiça -CNJ que através da Resolução nº 225/2016 introduziu como meta no referido ano, a implantação no âmbito dos Juizados Especiais da violência doméstica a aplicação de práticas restaurativas e dentre elas os grupos reflexivos.

Responsável por dispor acerca da “Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências”, a Resolução nº 225/2016, busca instituir uma forma diferenciada para tratar as situações sociais motivadoras de conflitos e violência a partir de uma rede estruturada

que tem como base um conjunto sistemático de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias - artigo 1º, Resolução nº 225/2016, Conselho Nacional de Justiça, 2018 - (RODRIGUES, 2019, p.21).

Nesse diapasão, apesar de ainda não existirem políticas oficiais que regulamentem os centros de tratamentos e reeducação voltados para os agressores, não há dúvidas que o desenvolvimento dessas atividades multidisciplinares como uma das formas de reabilitação social em conjunto com a reprimenda punitiva, impõe reflexões acerca desse comportamento agressivo ao agente causador da violência, pois para além de um processo de auto responsabilização, é necessário desconstruir essa idealização de masculinidade e se fazer entender que a violência não é o melhor caminho para solucionar os problemas, a fim de que esses autores não voltem a reincidir.

4.2. A implantação do Ciclo de Reflexão no combate a violência doméstica e familiar contra a mulher na comarca de Petrolina-PE

A Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher da Comarca de Petrolina-PE é coordenada pelo juiz titular Dr. Sydnei Alves Daniel desde a sua implementação no ano de 2016, atendendo as vítimas de violência doméstica não só da cidade de Petrolina-PE, como também das cidades circunvizinhas.

Diante da demanda dos casos, bem como o ganho significativo que a implantação da Vara Especializada trouxe à comunidade de Petrolina-PE, foram implantadas diversas ações de acolhimento e prevenção da violência de gênero, ações essas que envolvem não só a proteção da vítima, mas também a punição dos agentes agressores em conjunto com atividades multidisciplinares que buscam a prevenção e o combate aos atos de violência perpetrados em face da mulher.

Ao todo, são desenvolvidos quatro projetos por meio de uma equipe composta por dez profissionais de áreas estratégicas, bem como com o auxílio de uma rede de enfrentamento de outros órgãos do Município e Estado, como por exemplo o Ministério Público do Estado de Pernambuco, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Secretarias de Políticas para as Mulheres e a Central de Atendimento à Mulher (VELOSO, 2017).

Dentre os projetos realizados pela unidade judiciária, tem-se o *Acolher: Compartilhando para fortalecer* – que é uma ação voltada para o atendimento das vítimas de violência doméstica, que ao se sentirem ameaçadas pelos seus companheiros podem de imediato se dirigir até a unidade para que, em conjunto com outros órgãos de apoio do Estado e Município, possam acolher e orientar as ofendidas, de modo a torná-las mais fortalecidas para tomadas de decisões conscientes que possivelmente desencadeiem em uma dinâmica judicial (VELOSO, 2017).

O outro projeto é o *Aplicativo Alerta de Maria* – uma importante ferramenta eletrônica utilizada pelas mulheres que estão sendo resguardadas pelas Medidas Protetivas de Urgência. O aplicativo consiste na prevenção de que mulheres que possuem medidas protetivas ao seu favor e estão sendo ameaçadas pelos seus companheiros possam acionar de imediato a Polícia Militar local a fim de que sua segurança possa estar garantida (VELOSO, 2017).

O outro trabalho realizado pela unidade judiciária é o *Coletivo Maria da Penha* - uma atividade direcionada para a comunidade local com o intuito de dialogar, trazer conhecimentos e informações sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher nos bairros em que apresentam um maior índice de violência doméstica. Assim, por meio de debates e palestras sobre a dinâmica e a implementação das Varas Especializada, bem como da Lei Maria da Penha essa iniciativa é realizada em escolas estaduais e municipais da cidade de Petrolina-PE (VELOSO, 2017).

Por fim, outro projeto desenvolvido pela unidade judiciária é o *ciclo de reflexão*, um trabalho realizado de forma pioneira na região do vale do São Francisco, que apesar da Vara Especializada ter sido implantada no ano de 2016, esse projeto em específico se concretizou somente no mês de janeiro do ano de 2017.

Na Comarca de Petrolina-PE o ciclo de reflexão já atendeu até o mês de maio de 2019, uma média de 251 homens, distribuídos em 29 grupos, com uma participação média de 8 a 10 homens em cada grupo. O projeto é composto por quatro encontros que acontecem semanalmente, com uma duração de até duas horas cada, sempre às quintas-feiras, no espaço Salão Azul do Fórum Dr. Manoel Souza Filho, sendo coordenado por uma assistente social e por uma psicóloga da unidade Judiciária.

O trabalho, que é desenvolvido pelas coordenadoras, acontece através de uma metodologia de dinâmicas em grupo que tem como objetivo promover debates com os participantes sobre questões voltadas para a violência de gênero, tornando-se um espaço educativo de acolhimento e orientação para os agressores que estão sendo processados pelo juizado de violência da referida Comarca.

Nesse diapasão, a necessidade do desenvolvimento deste trabalho na região de Petrolina se deu através do contexto da violência doméstica no município, pois a falta de intervenções e ações voltadas para o agressor, com o intuito de desconstruir a banalização da violência em desfavor das suas companheiras, propiciou o aumento de vítimas da violência doméstica e familiar, causando nessas mulheres mais traumas, medos e tornando-as mais submissas aos seus companheiros.

Assim que o projeto foi implantado na Comarca, os colaboradores e coordenadores do grupo estabeleceram alguns critérios para a inclusão dos homens no ciclo de reflexão. Segundo a psicóloga que atua em conjunto com o grupo, no início do projeto, houve a necessidade de estabelecer algumas especificações para que os agressores fossem incluídos no sistema de reabilitação, já que a demanda era muito alta no início, haja vista os altos índices de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Nesta senda, foram estabelecidos quatro critérios para a inclusão dos participantes no ciclo: faziam parte do grupo os agressores que eram sentenciados nos moldes da Lei nº 11.340/2006, sendo principalmente aqueles que eram acometidos no fato com uma expressiva violência de gênero, isto é, homens que praticavam os fatos com consequências e circunstâncias graves; aqueles que no momento da violência estavam sob efeito de alguma substância entorpecente; homens que possuíam filhos com a vítima e; aqueles que tinham um histórico de agressão em desfavor de suas companheiras.

Entretanto, levando-se em consideração que o projeto já vem sendo realizado há aproximadamente 03 anos, uma das coordenadoras afirma que atualmente não há um critério específico para inclusão dos agressores no ciclo reflexivo, haja vista que diante do menor número de casos de violência doméstica e familiar ocorridos na região, em relação aos anos anteriores, agora todos os homens que forem sentenciados pelo fato de terem cometido a violência de gênero, podem, e na verdade devem participar do grupo reflexivo como uma das formas de cumprimento da pena.

Diante da inclusão do ciclo de reflexão como um dos requisitos para o cumprimento da pena, restou verificado, em um dos grupos objeto de observação desta pesquisa, que a maioria dos integrantes que ali estavam presentes, foram beneficiados com a suspensão condicional da pena, na forma do artigo 77 do código penal, tendo em vista o crime que fora perpetrado.

Isto é, nos casos que envolvam crimes “menos graves”, como por exemplo, lesões corporais de natureza leve, ameaças, crimes contra a honra e entre outros que são bastante comuns nos casos que envolvem violência no âmbito familiar, e que a pena privativa de liberdade não seja superior a 02 (dois) anos, ainda que resulte no concurso de crimes de sanções inferiores a elas, bem como não seja o acusado reincidente em crime doloso, pode esse agressor

no momento da aplicação da sua pena, mais especificamente na sentença ser beneficiado com o instituto do sursis penal.

Art. 77 - A execução da pena privativa de liberdade, não superior a 2 (dois) anos, poderá ser suspensa, por 2 (dois) a 4 (quatro) anos, desde que: *I* - o condenado não seja reincidente em crime doloso; *II* - a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias autorizem a concessão do benefício; *III* - Não seja indicada ou cabível a substituição prevista no art. 44 deste Código; § 1º - A condenação anterior a pena de multa não impede a concessão do benefício. § 2º - A execução da pena privativa de liberdade, não superior a quatro anos, poderá ser suspensa, por quatro a seis anos, desde que o condenado seja maior de setenta anos de idade, ou razões de saúde justifiquem a suspensão (BRASIL, 1940).

Ademais, é oportuno salientar que a aplicação da suspensão condicional do processo, ou qualquer outro recurso previsto na Lei nº 9.099/95 não é mais permitida nos casos que envolvam a violência doméstica e familiar contra a mulher, tendo em vista que conforme determinação expressa do artigo 41 da Lei nº 11.340/2006, é proibida qualquer aplicação dos institutos despenalizadores previstos na Lei dos Juizados Especiais.

Ainda nesse viés, há entendimentos jurisprudenciais assentados pelos tribunais brasileiros, inclusive pelos tribunais superiores como, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4.424, como também na Ação Direta de Constitucionalidade – ADC nº 19 reconhecendo a constitucionalidade da redação atribuída ao artigo 41 da Lei Maria da Penha. Senão vejamos,

[...] no entendimento do STF que, aos crimes decorrentes da Lei Maria da Penha, é vedada a aplicação do procedimento legal previsto na Lei nº 9.099/95, tendo em conta a incompatibilidade das condições percebidas nas situações delituosas tuteladas por essas leis. Assim, extrai-se que o procedimento legal dispensado aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher é incompatível com o procedimento legal aplicado aos crimes de menor potencial ofensivo, traduzido o rito legal na Lei nº 9.099/95, sendo para tanto, vedada a aplicação da suspensão condicional do processo, a transação penal e a composição civil dos danos, atribuídos à atividade dos Juizados Criminais (RODRIGUES, 2019, p.22).

Tal entendimento também já é pacificado para o Superior Tribunal de Justiça – STJ, pois conforme entendimento sumulado no enunciado nº 536⁵, independentemente da pena que será atribuída ao agressor, não é possível a aplicação dos institutos previstos na Lei nº 9.099/1995.

Como parte determinante na análise do objeto de estudo aqui proposto, durante o mês de maio do ano de 2019, com ajuda das colaboradoras do grupo de reflexão, houve a participação, com a finalidade de observação, em um dos grupos formados no Ciclo de Reflexão realizado na comarca de Petrolina, buscando a coleta de informações que serão apresentadas a seguir. Ressalte-se que a participação fora possibilitada mediante autorização do Magistrado titular da Vara de Juizado Especial de Violência Doméstica contra a Mulher da comarca supra mencionada.

⁵ Enunciado nº 536 do STJ: A suspensão condicional do processo e a transação penal não se aplicam na hipótese de delitos sujeitos ao rito da Lei Maria da Penha.

O grupo observado foi intitulado “Grupo 26” e foi desenvolvido com a participação inicial de 10 homens, com idade entre 30 a 50 anos. Esses encontros que têm uma duração máxima de duas horas, são programados e divididos por temáticas, tudo realizado de forma estratégica para que os integrantes se sintam “acolhidos” e o principal objetivo da atividade seja alcançado, isto é que os mesmos possam refletir sobre seus atos e desconstituírem qualquer ideologia pautada no conceito de masculinidade.

O 1º encontro foi iniciado com uma apresentação pessoal dos participantes, mas o principal objetivo foi trabalhar a Lei Maria da Penha, com uma abordagem voltada para o seu histórico, sua execução e eventuais dúvidas sobre questões que a lei trata.

Nesse primeiro encontro foi observado entre os participantes que ali estavam, uma certa maturidade para lidar com o problema, pois muitos sentiam um pouco de vergonha por estar ali, mas entendiam e compreendiam que aquele momento seria de reflexão e conscientização do que representa a Lei Maria da Penha, o machismo e a violência por trás disso.

No decorrer desse primeiro encontro, restou demonstrado, ainda que de forma velada, o processo de “vitimização de si”, pois apesar de entenderem a importância da lei para as mulheres, eles argumentaram que os homens estão desprotegidos perante a lei quando são agredidos por suas companheiras ou por qualquer outra mulher. Muitos sabiam de forma superficial sobre o que se tratava a Lei Maria da Penha, mas acreditavam que só poderiam ser responsabilizados penalmente quando agredissem fisicamente suas companheiras.

É importante mencionar que a maioria dos homens presentes não tinha conhecimento que o fato de agredirem suas companheiras com xingamentos era um tipo de violência contra a mulher e que essa ação estaria prevista na Lei Maria da Penha. Ademais, foram observados conteúdos machistas em suas falas, até porque, na sua grande maioria, os participantes não tinham muita escolaridade e informações sobre o assunto. Contudo, ao final desse primeiro encontro, foi percebido um sentimento de arrependimento pelos fatos por eles cometidos.

O 2º encontro foi marcado pela discussão sobre gênero, com debates acerca do que é ser homem e mulher, bem como sobre questões biológicas, sociais, históricas e culturais que envolvam as questões de gênero.

A primeira discussão colocada em pauta era direcionada com o que eles entendiam sobre a palavra gênero. Após iniciar os debates, a grande maioria dos participantes entendiam que gênero era algo relacionado a homem e mulher, mas não sabiam descrever com mais detalhes acerca do assunto.

Nesse encontro, considerado um dos mais importantes porque tratou sobre a questão da masculinidade, e sobre o que é ser um “homem de verdade”, ficou ainda mais evidente como a cultura machista ainda é muito forte no sertão nordestino, pois frases como: “*que a felicidade da mulher está no casamento, pois toda mulher quer casar e tem medo de ficar sozinha.*”; “*que as mulheres de hoje em dia estão menos valorizadas por estarem ficando com vários rapazes.*”; “*que é típico do homem ficar com várias.*”; “*que homem de verdade não gosta de mulher galinha.*”; “*que homem de verdade é aquele que trabalha e tem responsabilidade.*” “*que a mulher tem que ajeitar a comidinha do homem, ajeitar as coisas para o homem, saber se respeitar na rua, já que o homem é o provedor*”, foram muito recorrentes por todos os participantes que ali estavam presentes.

Nesse diapasão, foi possível perceber que, alguns em certos momentos, estavam tentando demonstrar que não são tão preconceituosos ou machistas, entretanto em algumas falas soltas, eles deixavam escapar algumas das palavras descritas acima. Em especial, nesse encontro restou demonstrado como a cultura sexista/machista ainda é extremamente forte nos homens dessa região, haja vista que para eles, ser homem é estar no topo da pirâmide dessa relação de gêneros, pois a mulher além de viver, de certa forma, submissa ao seu companheiro, ainda tem que estar sempre disponível para agradá-lo, seja quando ele chega do trabalho

preparando a sua comida, ou seja cuidando dos filhos, que aliás são de plena responsabilidade dela. Desta forma, segundo Vasconcelos:

A figura do nordestino estaria permeada de representações que de certa forma definiria uma masculinidade. O nordestino é antes de tudo um “macho”, não é qualquer homem, mas é um homem viril, forte, rude, que representaria o patriarcado ou a volta de valores patriarcais[...] (VASCONCELOS, 2009, p.06).

O **3º encontro** foi voltado à reflexão sobre a família, os papéis do homem e da mulher, perante o seio familiar e sobre como os atos por eles praticados influenciam fortemente na vida e educação dos filhos.

Esse encontro em especial, foi o momento em que os componentes se sentiram mais à vontade para partilhar um pouco da sua vida pessoal que envolve pessoas como: filhos, mães e pais. Nesse dia, ficou constado que, a maneira como somos tratados pelos nossos pais durante a infância e juventude reflete demasiadamente na vida futura de um indivíduo, dado que todos que ali estavam presentes afirmaram que cresceram vendo o pai agredindo a mãe, e ao serem indagados sobre o que achavam daquela atitude, todos falavam que repudiavam veementemente a conduta agressiva do genitor, sendo que alguns chegaram até a dizer que sentiam raiva do pai por agir de modo violento com a mãe. No entanto, mesmo condenando as práticas violentas exercidas pelos pais em face das referidas mães, e como tal atitude influenciou negativamente na vida deles, ainda assim, eles utilizavam a violência para resolver os seus conflitos familiares.

Neste ponto é perceptível a chamada violência transgeracional que é constituída a partir da Teoria Sistêmica, isto é, a identidade de cada indivíduo é fortemente influenciada pelas vivências, decisões e valores que lhe foram repassados durante o decorrer da sua vida (RAZERA; CENCI; FALCKE, 2014, p. 47-51). Desta forma,

nos últimos anos, os estudos evidenciaram a importância de olhar para o sujeito a partir do que recebeu das gerações anteriores e compreender, acima de tudo, a repercussão das questões vinculadas à transgeracionalidade e à intergeracionalidade [...] salienta o autor que o conjunto de heranças certamente contribuirá para a formação da identidade do sujeito. O autor acentua o fato de que o sujeito é portador de muitas heranças familiares, mas também de heranças que recebe de outras esferas, como a social, econômica e cultural, próprias do contexto de inserção de sua família (MALUSCHKE-BUCHER, 2008 apud RAZERA; CENCI; FALCKE, 2014, p. 47)

Nesse viés, segundo os estudiosos da teoria sistêmica, para entender o indivíduo na sua singularidade, é necessário levar em consideração todos os processos e dificuldades que lhe foram impostas durante a sua vida, pois o ser humano está sempre estabelecendo uma relação de mutualidade com o meio em que vive (MUNIZ; EISENSTEIN, 2009).

O **4º encontro** retratou sobre a identificação do comportamento agressivo, o uso abusivo do álcool e outras drogas como mecanismos contribuidores para o ciclo de violência, como também reflexões sobre a violência física, moral, psicológica e financeira exercida em face das mulheres, e maneiras de como evitar esses comportamentos agressivos no momento de estresse.

Ao serem indagados sobre a questão do alcoolismo, todos os participantes afirmaram que bebem com frequência, ou que em algum momento da vida já ingeriram bebidas alcoólicas. Declararam também que antes das agressões em face das suas companheiras, eles ingeriam bebidas alcoólicas para ajudar “naquilo que estava guardado”. Alguns, inclusive afirmaram que estão fazendo tratamento para acabar com o vício.

Diante das falas dos participantes no momento dos debates, pôde-se observar que mais de 90% dos homens que integraram o ciclo de reflexão possuem o vício do alcoolismo e utilizam o álcool, seja como justificativa para agredir a companheira no momento de tensão, seja para no momento da “lua de mel” justificar os atos agressivos que foram praticados anteriormente.

Ademais, os resultados indicam que, apesar da desistência de um participante ao longo das reuniões do grupo, os demais que permaneceram até o final tiveram uma evolução bastante considerável, haja vista que, no último encontro, eles passaram a compartilhar mais informações de possíveis dúvidas, ou experiências vividas durante a fase dos encontros, e como esses debates ajudaram a compreender sobre o que é a Lei Maria da Penha, a sua finalidade, e como seus comportamentos agressivos tornavam vítimas, não só as suas companheiras, como também os seus filhos e os próprios agentes autores da violência doméstica e familiar.

Consoante, observa a psicóloga e colaboradora do grupo, a implementação do projeto tem produzidos resultados tão satisfatórios que o índice de reincidência é de somente 4%, sendo que esses que reincidem na prática delituosa, na sua grande maioria, praticam em desfavor das mesmas mulheres.

É importante destacar que o espaço de diálogo que o grupo desenvolve proporciona não só uma mudança de comportamento desses agentes causadores da violência doméstica e familiar contra a mulher, como também promove a quebra dessa vitimização dos homens, amplia as possibilidades de resolução de problemas conjugais e familiares de forma adequada e, principalmente traz conhecimentos e reflexões, que muitas vezes o agressor não possuía acerca de seus comportamentos e julgamentos valorativos que lhe são impostos, pois dessa forma, esses homens poderão a partir desse novo contexto, construir um novo sujeito mais consciente e mais aberto ao diálogo e à solução do conflito de forma pacífica.

Assim, ante os índices apresentados e ante as possibilidades que se mostraram diante da implantação do ciclo reflexivo, evidencia-se a necessidade de promover mais trabalhos como esses nas unidades judiciárias de todo o país, como forma de reestruturação e reconstrução do caráter desses agressores, pois para que haja transformação social, a simples punição não é suficiente para proteger as mulheres dos riscos que seus companheiros causam, sendo necessário buscar o tratamento dos agressores e, por consequência, do seu comportamento, de maneira que não volte mais a usar a violência contra a sua parceira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após anos de negligência com relação à violência doméstica e familiar contra a mulher, o Estado brasileiro elaborou a Lei nº 11.340/2006, que até o presente tem sido a norma que mais ofereceu garantias às mulheres que sofrem pela violência que resulta das relações de gênero. Entretanto, apesar das garantias que a lei oferece, é possível perceber que ela ainda está muito aquém do que deveria, não só porque protege a mulher apenas nos casos que envolvam o ambiente doméstico e familiar, como também porque a aplicação isolada da pena privativa de liberdade (punitivíssimo) não tem sido suficiente para mitigar tal tipo de violência.

Assim, pôde-se concluir que o contexto da violência está pautado na construção do gênero e que os agressores herdaram, de forma muitas vezes involuntária, essa estrutura patriarcal que a mulher deve se dar o respeito, e igualmente deve obediência ao seu companheiro.

Nesse diapasão, apesar de uma legislação um pouco mais severa na problemática da violência de gênero, restou averiguada que a utilização apenas do âmbito punitivo não tem sido suficiente para gerar avanços a esse problema complexo, pois a punição apresenta mais um estágio do ciclo da violência. Ou seja, se o agente, autor do fato delituoso, não for incentivado a mudar a sua visão do que ele acha que é correto, continuaremos a “*enxugar gelo*”.

Ocorre que não se trata, na sua grande maioria, de homens “anormais”, mas homens que são frutos de uma cultura patriarcal que lhe fora imposta durante toda a sua vida e, por falta de conhecimento, eles refletem aquilo que presenciaram, principalmente, no âmbito da sua própria família.

Partindo desse pressuposto, a própria Lei Maria da Penha reconheceu que apenas punir os agressores não tem sido suficiente para combater a violência. Assim, foram previstos dispositivos que além da aplicação de métodos restaurativos para os homens também fossem criadas práticas de reeducação e reabilitação dos agentes ofensores.

Desta maneira, o Estado, bem como os Tribunais passaram a recomendar que as Varas Especializadas Estaduais pudessem implantar projetos que buscassem transformar por meio do diálogo, debates e dinâmicas em grupos, os pensamentos machistas e sexistas que refletem em comportamentos agressivos dos agentes. Assim, sem deixar de responsabilizá-los penalmente pela conduta criminosa, mas também aplicando e mostrando que os conflitos domésticos e quaisquer outros fora do ambiente familiar podem ser resolvidos sem a utilização da violência.

Para tanto, com a experiência exitosa do grupo reflexivo, chamado “*Ciclo de reflexão*”, desenvolvido com os autores de violência doméstica e familiar contra a mulher na Comarca de Petrolina-PE, foi possível constatar na prática que a utilização de métodos restaurativos aos agressores, como uma das formas utilizadas para que a pena seja extinta, tem sido o mecanismo mais importante e eficaz para o enfrentamento à violência de gênero em tal comarca, sendo demonstrado que houve uma baixa taxa de reincidência entre aqueles que participaram das dinâmicas em grupo, havendo assim, a confirmação de que tal projeto vem sendo eficaz, posto que propicia uma maior reflexão aos participantes, fazendo com que compreendam que suas práticas com relação às vítimas consistiam em violência de gênero, de modo que o conhecimento pode evitar a continuação do ciclo da violência, e por consequência, evitar ou ao menos diminuir os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, F. **Conversas homem a homem: grupo reflexivo de gênero: metodologia**. Rio de Janeiro: Instituto NOOS, 2004.

AQUINO, Quelen Brondani de; COSTA, Marli Marlene Moraes da; PORTO, Rosane T. Carvalho. **Justiça restaurativa nas relações de gênero: Recurso adicional na mediação de conflitos envolvendo mulheres em situação de violência doméstica**. Disponível em: http://justica21.web1119.kinghost.net/arquivos/bib_322.pdf Acesso em: 10 de julho de 2019.

COELHO, Sandra Maria Pinheiro de Freitas; CARLOTO, Cássia Maria. Violência doméstica, homens e masculinidades. Em: **Revista Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 06, n. 02, jul./dez. 2007. p. 395-409. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/2333> Acesso em: 14 de julho de 2019.

DANTAS, José Rafael Dias. **Estudo sobre a aplicabilidade dos grupos reflexivos de homens autores de violência doméstica no município de natal/RN: entre justiça restaurativa, punitivismos e efetividade**. 2017. 51f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: <https://monografias.ufrn.br/jspui/handle/123456789/5641> Acesso em: 17 de agosto de 2019.

DIAS, Maria Berenice. **A mulher e o Direito**. Florianópolis/SC, 2015. Disponível em: [http://www.mariaberenice.com.br/manager/arq/\(cod2_732\)23_a_mulher_e_o_direito.pdf](http://www.mariaberenice.com.br/manager/arq/(cod2_732)23_a_mulher_e_o_direito.pdf) Acesso em: 04 de agosto de 2019.

ELIAS, Miriam Luciana Freitas. **Centros de educação e reabilitação de agressores na lei Maria da Penha**. 2014. 26 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Pontifícia

Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4976> Acesso em: 02 de setembro de 2019.

FABENI, Lorena Santiago. **Justiça restaurativa e violência doméstica cometida contra a mulher**. 2013. 184 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2013. Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/7361> Acesso em: 04 de setembro de 2019.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 7. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

IMP . Instituto Maria Da Penha. **Lei Maria da Penha**. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <http://www.institutomariadapenha.org.br/lei-11340/lei-maria-da-penha-na-integra-e-comentada.html> Acesso em: 22 de julho de 2019.

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Tolerância social a violência contra as mulheres**. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24437&catid=120&Itemid=2 Acesso em: 25 de julho de 2019.

_____. *Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil*. **Brasília**: Ipea, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925_sum_estudo_femicidio_leilagracia.pdf Acesso em: 30 de julho de 2019.

_____. **Atlas da Violência**. Brasília. 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019> Acesso em: 13 de agosto de 2019.

Instituto NOOS. **Conversas Homem a Homem: Grupo Reflexivo de Gênero**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.noos.org.br/userfiles/file/metodologia_port.pdf>. Acesso em 10 novembro de 2019.

MEDRADO, Benedito; LEMOS, Anna Renata; BRASILINO, Jullyane. **Violência de Gênero: Paradoxos na atenção aos homens**. V.16. n.3.Maringá-SP. 2011.

MUNIZ, J. R. & EISENSTEIN, E. Genograma: informações sobre família na (in)formação médica. **Revista Brasileira de Educação Médica**. 2009, vol. 33, nº 01, pp. 72-79. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-55022009000100010&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em: 26 de julho de 2019.

NOLASCO, Sócrates. Masculinidade: Reflexões Contemporâneas. Em: **Reflexões Líricas**, nº 05, ano 87, v. 87, set.-out., 1993, pp. 71-80. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000169&pid=S1414-9893200600010001100031&lng=pt Acesso em: 06 de outubro de 2019.

PENHA, Maria da. **Sobrevivi... posso contar**. 2. ed. Fortaleza: Armazém da Cultura, 2012. Disponível em <<http://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>> Acesso em: 19 de agosto de 2019.

RODRIGUES, Juliane. **Grupo reflexivo com homens autores de violência e a aplicação do instituto da suspensão condicional do processo: Uma análise a partir da atuação da Vara de violência doméstica e familiar contra a mulher em Mossoró-RN**. Mossoró-RN. 2019. 53f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufersa.edu.br/handle/prefix/3446> Acesso em: 13 de outubro de 2019.

RAZERA, Josiane; CENCI, Cláudia Mara Bosetto; FALCKE, Denise. Violência Doméstica e Transgeracionalidade: Um estudo de Caso. **Revista de Psicologia da IMED**. Nº. 1. v.6, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/284345309_Violencia_Domestica_e_Transgeracionalidade_Uno_Estudo_de_Caso Acesso em: 25 de agosto de 2019.

VASCONCELOS, Vânia Nara Pereira. *“Mulher séria” e “cabra-macho” por outras representações de gênero no Sertão Baiano*. Anais do XXV Simpósio Nacional de História, Fortaleza-CE, 2009. Disponível em: <https://anpuh.org.br/index.php/documentos/anais/category-items/1-anais-simposios-anpuh/30-snh25?start=540> Acesso em: 27 de julho de 2019.

VELOSO, Ivone. **Ações realizadas na unidade judiciária envolvem não só a punição dos crimes, mas também a prevenção**. Petrolina-PE, 2017. Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/noticias/-/asset_publisher/ubhL04hQXv5n/content/vara-de-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher-de-petrolina-completa-um-ano/metas-do-cnj> Acesso em: 04 de setembro 2019.



AS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NO LITORAL SUL DE PERNAMBUCO: UM ESTUDO DE CASO

PUBLIC POLICIES IN ENVIRONMENTAL PRESERVATION AREAS ON THE SOUTH COAST OF PERNAMBUCO: A CASE STUDY

Marcela de Souza Santiago⁶

Alba Maria Aguiar Marinho Melo⁷

Anna Paula Soares D'Albuquerque Ribeiro da Costa⁸

RESUMO: Este artigo tem como objetivo apresentar as políticas públicas nas áreas de preservação ambiental dos municípios pernambucanos Tamandaré e São José da Coroa Grande, pertencentes ao litoral sul do estado, pela relevância dos mesmos para o cenário nacional. Tamandaré contempla a Área de Proteção Ambiental (APA) de Guadalupe (Decreto Estadual nº 19635/1997) e a da Costa dos Corais (Decreto Federal s/n 1997), além da Reserva Biológica (ReBio) de Saltinho (Decreto Federal nº 88.744/1983) E o município de São José da Coroa Grande, a Várzea do Una, um bioma em manguezais. O estudo tem o intuito de apresentar os territórios acima mencionados e as duas políticas públicas de meio ambiente brasileiras: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e o Novo Código Florestal (Lei Federal no. 12.651/2012). Metodologicamente trata-se de um estudo de caso, utilizando análise documental e visita in loco. De um lado a preservação com ações positivas da política pública, do outro o turismo desorganizado e o poder público local, os quais precisam ser mais participativos para preservação destes ecossistemas.

Palavras chave: Políticas públicas. Áreas de preservação ambiental. Litoral sul pernambucano.

ABSTRACT: This article aims to present public policies in the areas of environmental preservation of Pernambuco municipalities Tamandaré and São José da Coroa Grande, belonging to the southern coast of the state, due to their relevance to the national scenario. Tamandaré contemplates the Environmental Protection Area (APA) of Guadalupe (State Decree nº 19635/1997) and the Costa dos Corais (Federal Decree n / n 1997), in addition to Saltinho Biological Reserve (ReBio) (Federal Decree nº 88.744 / 1983) And the municipality of São José da Coroa Grande, Várzea do Una, a mangrove biome. The study aims to present the territories mentioned above and the two public Brazilian environmental policies: the National System of Conservation Units (SNUC) and the New Forest Code (Federal Law no. 12.651 / 2012). Methodologically, it is a case study, using documentary analysis and on-site visits. On the one hand, preservation with positive public policy actions, on the other, disorganized tourism and local public authorities, which need to be more participatory to preserve these ecosystems.

Keywords: Public policies. Environmental preservation areas. South coast of Pernambuco.

⁶ Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE, Graduada em Educação Física. Técnica em Assuntos Educacionais da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Membro da Comissão Própria de Avaliação CPA/UFPE, Campus Vitória. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243420582961904>, E-mail: marcelassantiago@yahoo.com.br

⁷ Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE, Graduada em Pedagogia. Pedagoga da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Membro da Comissão Própria de Avaliação – CPA/UFPE, Campus Agreste. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3038171189561362>, E-mail: alba-marinho@hotmail.com

⁸ Mestranda em Políticas Públicas pela UFPE. Graduada em Direito. Servidora da Universidade Federal de Pernambuco. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6922253838545938>, E-mail: annaalbuquerque@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Por sua importância ambiental, as cidades de Tamandaré e São José da Coroa Grande, litoral sul de Pernambuco, possuem uma relevância ambiental de referência nacional. Pelo seu território, Tamandaré contempla a Área de Proteção Ambiental (APA) de Guadalupe (Decreto Estadual nº 19635/1997) e a da Costa dos Corais (Decreto Federal s/n 1997), além da Reserva Biológica (ReBio) de Saltinho (Decreto Federal nº 88.744/1983). No município de São José da Coroa Grande, está a região denominada Várzea do Una com seu bioma em manguezais.

Para além dos referenciais teóricos utilizados, as autoras realizaram visita in loco na APA Costa dos Corais e APA de Guadalupe, conhecendo os corais na Praia dos Carneiros e a Reserva Biológica de Saltinho.

O objetivo deste artigo é apresentar os territórios acima mencionados e os conteúdos relacionados a duas políticas públicas de meio ambiente brasileiras: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e o Novo Código Florestal (Lei Federal no. 12.651/2012).

Nas próximas seções serão realizadas análises institucionais e da legislação e políticas públicas pertinentes ao tema e às áreas. Em seguida será detalhada cada instituição, suas características, origem e conceitos. Por fim, é pertinente reiterar a importância do estudo da temática e as reflexões sobre a percepção ambiental e o desenvolvimento sustentável, seja no âmbito individual, seja coletivamente, para relacioná-la com as políticas públicas.

2 O LITORAL SUL PERNAMBUCANO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MEIO AMBIENTE

Será exposto uma breve análise conceitual e descritiva da temática em questão, considerando as políticas ambientais e a atuação do Estado, dentro da perspectiva institucional.

2.1 Estado, Instituições e Políticas Ambientais

Até a década de 1980, o Estado centralizou as políticas ambientais. Após esse período, a formulação e implementação de políticas públicas ambientais passam a ser produto de interações de ideias, valores e estratégias de ação de atores diversos, em campo de disputa de interesses, conflitos e alianças, no tocante ao problema de proteção do meio ambiente.

A definição de estratégias adequadas de conservação da diversidade biológica e de proteção de ecossistemas ameaçados pela atividade antrópica é um dos temas mais polêmicos no interior do movimento ambientalista, com implicações em termos de políticas públicas, financiamento de organismos internacionais e atuação de organizações não governamentais ligados à proteção ambiental e ao desenvolvimento (CUNHA; COELHO, 2012, p. 63).

Para os autores, com a repercussão do conceito de desenvolvimento sustentável e, posteriormente, a promulgação da nova Constituição Federal de 1988, aumentaram as atenções para o clima, ritmo de desmatamento de florestas e as políticas públicas ambientais. A sociedade foi estimulada a participar das questões ambientais. A atmosfera de descentralização das ações, divisão de responsabilidades, novo papel dos atores envolvidos e o reordenamento das demandas setoriais e regionais fez surgir novos arranjos institucionais.

Com isso, foram sendo pensadas e formuladas políticas públicas para resolução dos problemas ambientais e uso dos recursos (regulação). Isso nos remete ao pensamento de Hardin (1968) na Tragédia dos comuns. Era preciso pensar até que ponto o Estado poderia intervir de forma direta, na eficácia das punições impostas aos infratores. Também como os beneficiários

diretos dos recursos poderiam se organizar coletivamente e buscar soluções em pequenos grupos.

Hardin (1968) construiu uma metáfora sobre a contradição entre as instituições e a população. Racionalidade individual e coletiva. A regulação do Estado nesta direção tem sido discutida para exploração de recursos naturais, ou tornando públicas propriedades comuns, tanto em favor de interesses individuais, como coletivos e da sociedade no geral. Assim, a visão institucionalista considera instituições locais como promotoras, articuladoras e fiscalizadoras das áreas e recursos naturais da sociedade, negando as previsões da tragédia dos comuns.

Isso não se aplica para grupos sociais diretamente envolvidos nesta exploração. Seria uma auto-regulação em pequenos grupos. Os arranjos institucionais que envolvem recursos e propriedades comuns criam instituições estáveis que evitam a depredação, sem a necessidade de intervenção do Estado. Um arranjo social sob responsabilidade coletiva, por meio de coerção mútua, acordada pela maioria da população afetada.

As políticas públicas incentivam indivíduos e coletividade a optar pela conservação dos recursos naturais. O poder público pode indicar áreas prioritárias para proteção por meio de ações coordenadas e estratégicas. A participação da sociedade civil (organizada ou não) é fundamental no processo de planejamento, criação e manejo das UCs, constituindo peças prementes nos dispositivos legais, para a tutela ambiental.

Este compromisso do poder público nas 3 esferas para o planejamento compartilhado de ações é de fundamental importância no ciclo de políticas públicas, no que tange a formulação, implementação, gestão, fiscalização e punição de infrações. O desenvolvimento sustentável e de preservação intra e intergeracional integra valores econômicos, sociais, culturais e políticos. A responsabilidade de cada ator, dentro de suas possibilidades, vai definir o êxito da política ambiental (CABRAL *et al*, 2003).

A partir deste contexto, as principais legislações voltadas à Política ambiental vigentes e utilizadas neste artigo serão descritas a seguir.

2.2 Legislação e Políticas Ambientais

O Brasil possui uma das mais completas e avançadas legislações ambientais do mundo. Foram criadas com o intuito de proteger o meio ambiente e reduzir as consequências de ações andrógenas. O não cumprimento dos atos regulatórios é considerado um ato de infração e sujeito a penas pelos órgãos ambientais fiscalizadores.

Na Constituição Brasileira de 1988, o Artigo 225 trata sobre as leis ambientais, definindo a importância de manter o ecossistema estabilizado através da preservação e recuperação ambiental (BRASIL, 1988).

A atual Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu, entre outros instrumentos, a criação de áreas protegidas. As Unidades de Conservação (UCs) estão reunidas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Lei nº 9985/2000.

Geralmente há uma confusão conceitual entre estas áreas, que se diferenciam a partir da legislação que são regidas e dos objetivos de conservação a que se aplicam.

As Reservas Legais (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP) são regidas pela mesma lei ([Proteção da Vegetação Nativa](#) – Lei 12.651/2012), porém, as primeiras são consideradas apenas em áreas rurais, principalmente particulares, a fim de assegurar a proteção da vegetação nativa.

Chamado de Novo Código Florestal, estabelece as condições para a implementação efetiva da restauração de habitats naturais e os instrumentos necessários para tal estão sendo desenvolvidos, de forma a viabilizar a restauração local e em escala de paisagem, o que deve contribuir para a proteção de serviços ambientais importantes (BRASIL, 2012).

As APPs são áreas que independem do uso da terra e podem estar inseridas nas RLs, nas Unidades de Conservação (UCs) e até mesmo em áreas urbanas. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) surgiu como um instrumento para o mapeamento das APPs e RLs e aplicação da Lei de Proteção a Vegetação Nativa.

As UCs são regidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e caracterizam-se, principalmente, por proteger uma parcela representativa dos ecossistemas. São, na maioria dos casos, áreas públicas, porém há exceções, como as Reservas Particulares de Patrimônio Natural, entre outras.

Dessa forma, toda a atuação e legislação tratadas nestas áreas visitadas se referem às ações do poder público nacional e regional para proteger o ecossistema Mata Atlântica.

Na próxima seção serão descritas as áreas e regiões estudadas, com a localização das principais áreas de preservação ambiental do litoral sul de Pernambuco.

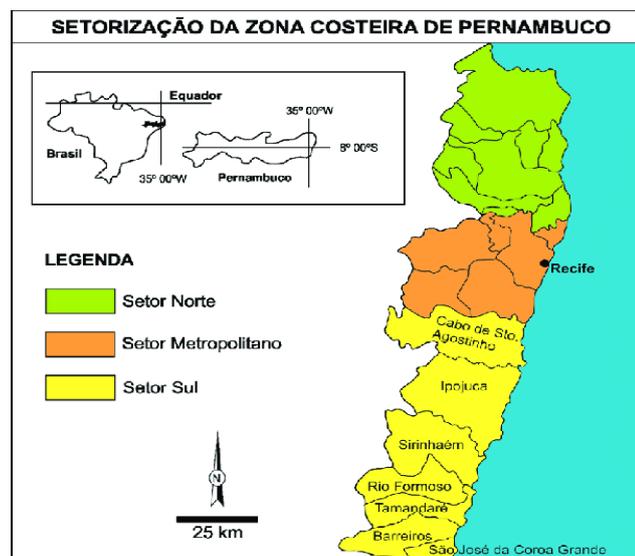
3 DESCRIÇÃO DAS ÁREAS

A praia de Tamandaré se destaca pela sua exuberância natural e alta potencialidade turística, principalmente no verão. Localiza-se a 110 Km da cidade de Recife. O município possui uma população fixa em torno de 20.000 habitantes, porém durante a alta estação (novembro a fevereiro) ocorre um significativo aumento no número de pessoas presentes, chegando a aproximadamente 60 mil, ou seja, um aumento em torno de 3,5 vezes (CUNHA, 2014). A praia está inserida em duas unidades de conservação, uma federal e outra estadual, ambas na categoria de Área de Proteção Ambiental – APA, tornando-a alvo de maior controle e fiscalização ambiental por parte dos órgãos competentes.

A praia de São José da Coroa Grande está localizada a 123 km de Recife, no município homônimo, na Zona da Mata Sul de Pernambuco, limite com o Estado de Alagoas. O município ao qual pertence é o menor do litoral sul de Pernambuco, com 74,7 km² de superfície, apresentando a segunda maior densidade demográfica desse segmento litorâneo – 186,91 habitantes km² (BARRETO *et al*, 2015).

Para situar quanto aos municípios estudados, a Figura 1 demonstra o mapa da região costeira do litoral sul de Pernambuco, que abrange as cidades: Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Sirinhaém, Rio Formoso, Tamandaré, Barreiros e São José da Coroa Grande.

Figura 1 - Mapa da Região Costeira do litoral Sul de Pernambuco



Fonte: CPRH (1998)

Serão apontadas as características, importância e desenvolvimento ambiental da APA Costa dos Corais e APA de Guadalupe, os corais na Praia dos Carneiros e a Reserva Biológica de Saltinho. A visita *in loco* foi realizada nos dias 16 e 17 de agosto de 2019. Foram pontuadas as características, importância e desenvolvimento ambiental das localidades.

3.1 Reserva Biológica de Saltinho

O primeiro local descrito é a Reserva Biológica (ReBio) de Saltinho, localizada na cidade litorânea de Tamandaré. Considerada uma das últimas áreas de proteção ambiental da Mata Atlântica, Saltinho se destaca pelo valor científico de sua fauna e flora. Foi criada pelo Decreto Federal nº 88.744, de 21 de setembro de 1983, para proteger o bioma e nascente do rio Mamucabas, cidade de Tamandaré. Atualmente, estudantes, pesquisadores e profissionais ambientais visitam o local e realizam suas pesquisas e visitações para contribuir com a educação ambiental (BRASIL, 1983).

Como já abordado anteriormente, a Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu, entre outros instrumentos, a criação de áreas protegidas. As Unidades de Conservação (UCs) estão reunidas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Lei nº 9985/2000. Diferentes categorias de Unidades de Conservação, organizando-as de acordo com seus objetivos de manejo e tipos de uso: Proteção Integral e Uso Sustentável. A ReBio de Saltinho é classificada como UC de Proteção Integral do tipo Reserva Biológica, são 562,57 hectares de Mata Atlântica.

Figura 2 – ReBio de Saltinho (Tamandaré-PE)



Fonte: Acervo pessoal

Segundo o Plano de Manejo da ReBio, a área correspondente à Saltinho era originalmente um engenho que foi adquirido pela União em 1905 para garantir o abastecimento de água do antigo lazareto de Tamandaré; em 1943 a União transformou a área em Horto Florestal; em 1967 a área foi recategorizada para Estação Florestal de Experimentação (EFLEX), sob a administração do antigo IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal), com a justificativa de oferecer boas condições ao desenvolvimento de pesquisas, iniciadas aí desde 1959 (IBAMA, 2003).

O território de Tamandaré é quase totalmente ocupado – cerca de 80% - por assentamentos rurais de reforma agrária, que apresentam grandes passivos ambientais (é

sintomático o fato de que nenhum deles conta com licenciamento ambiental), representando uma ameaça aos recursos ambientais da ReBio e da sua zona de amortecimento. O histórico de degradação da Mata Atlântica da região, iniciado pela cultura da cana-de-açúcar, tem sido continuado pelas comunidades de assentados que adotam práticas agrícolas pouco sustentáveis, como o uso do fogo sem qualquer controle (prática também adotada por alguns proprietários rurais particulares do entorno da REBIO) e também práticas predatórias como a produção de carvão, a caça e o desmatamento (CUNHA, 2014).

Nas próximas seções serão apresentadas as principais Unidades de Conservação (UC) e Áreas de Proteção Ambientais (APA) de Tamandaré e São José da Coroa Grande.

3.2 Praia dos Carneiros, APA Costa dos Corais, APA de Guadalupe

As Unidades de Conservação se classificam entre Proteção Integral e Uso Sustentável. As áreas englobam são classificadas como UC de Uso sustentável do tipo Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

As APAs têm o objetivo de proteger a biodiversidade, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais. Nas APAs, o proprietário deve seguir as normas impostas pelo poder público que restringem o uso e disciplinam a ocupação, de maneira a possibilitar a manutenção de qualidade ambiental requerida para determinado espaço, em consonância com as atividades econômicas estabelecidas ali (CABRAL *et al*, 2003).

Figuras 3 – Corais na Praia dos Carneiros



Fonte: Acervo pessoal

A APA Costa dos Corais é a maior unidade de conservação federal marinha do Brasil, criada em 1997, desde então ficou aguardando o seu plano de manejo, que só surgiu 15 anos mais tarde, ou seja, em 2012 (BRASIL, 1997).

O plano de manejo se presta a normatizar as ações da reserva, referente ao uso, zoneamento, dentre outras atividades. O funcionamento dessa UC só foi possível graças a uma parceria entre a UFPE, CEPENE, projeto Peixe-boi e Fundação Mamíferos Marinhos. Esse projeto permaneceu por muito tempo engavetado, tendo sido posto em prática por pressão do Ministério Público Federal.

Ela foi criada, totalmente em terras pertencentes à União, o que evita os conflitos de propriedade trazidos pela especulação imobiliária existente no local, que vem castigando todo o seu entorno.

Foi a primeira unidade de conservação a ser criada para proteger parte dos recifes costeiros espalhados por uma faixa de 3.000 quilômetros da costa nordestina. O fato da APA ter sido criada em área do patrimônio da União, dar autoridade para agir sem interferência de

terceiros, ligados a propriedade, ficando sob sua proteção os manguezais, praias, recifes e plataforma continental.

A APA de Guadalupe engloba território da Praia dos Carneiros. Declarada como Área de Proteção Ambiental, foi instituída através do **Decreto Estadual nº 19.635 de 13 de março de 1997**. Ficou incluída nos limites da APA de Guadalupe a Reserva Biológica de Saltinho, criada pelo Decreto Federal nº88.744 de 21/09/1983 (CPRH, 1998; PERNAMBUCO, 1997).

Localizada no litoral sul, a APA possui 32.135 hectares de área continental e 12.664ha de área marítima, compreendendo parte dos municípios de Sirinhaém, Rio Formoso, Tamandaré e Barreiros. Em dezembro de 1998, o [Decreto Estadual nº 21.135](#) regulamentou o uso do solo em seu território, aprovando o Zoneamento ecológico-econômico e criando o Conselho Gestor.

3.3 Centro de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Nordeste - CEPENE

O Centro de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Nordeste - CEPENE, um dos Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Instituto esse que tem como propósito executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União.

Figura 3 – Sede da CEPENE



Fonte: Acervo pessoal

O CEPENE foi criado em 11 de outubro de 1983 através do Decreto 8.099, de 04 de setembro de 2013, com a denominação atual, pois o local já existe há mais de 100 anos e ao longo da sua história desenvolveu várias atividades como: Instalação de estação sanitária, onde as pessoas ficavam 40 dias caso houvesse suspeita de alguma doença; na década de 20 até 1950 tornou-se escola até sua transferência para Barreiros; de 1950 a 1977 passou a atuar como escola de pescador com diversas atuações, com o término da escola de pesca.

No ano de 1995 foi iniciada a parceria do CEPENE e o Departamento de Oceanografia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com estudos sobre a conservação dos recifes de coral da região. Estas pesquisas subsidiaram a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) Costa dos Corais.

O imóvel possui uma área de 33 hectares numa faixa litorânea de 1.200 metros, localizada de forma estratégica na baía de Tamandaré, litoral sul de Pernambuco. Conta com três grandes conjuntos de construções: os prédios da pesquisa, formação e administração, e 15 unidades residenciais, com área edificada de 13.000m.² Atualmente o CEPENE contribui para a conservação do peixe boi e outras espécies em extinção. Como o prédio tem alojamentos os pesquisadores unem sua equipe para estudos e pesquisas. Diversos projetos são desenvolvidos com uma interação com o meio através de formações continuadas pelos parceiros que mantêm o CEPENE.

A seguir uma descrição das áreas de manguezais e o Museu do UNA, em São José da Coroa Grande.

3.4 Várzea do Una

Em São José da Coroa Grande, existe a área do estuário do Rio Una, um exuberante manguezal, separada da praia por uma restinga, onde se encontra o ecossistema costeiro, que se caracteriza por vegetação típica de locais alagados, com raízes suspensas, resistentes à salinidade. No mangue, geralmente existe a mistura da água doce com a água salgada do mar (ARAÚJO, 2003).

Figura 4 – Área de manguezais e o Museu do UNA



Fonte: Acervo pessoal

Um destaque para as matas ciliares, cobertura vegetal nativa, que ficam às margens de rios. O nome “ciliar” vem do fato de serem tão importantes para a proteção de rios e lagos como são os cílios para os olhos.

Neste pequeno vilarejo denominado Várzea do Una, habitado praticamente por pescadores. Tem a uma faixa de vegetação rasteira e livre de construções, e não dispõe de nenhum sistema de coleta dos resíduos. O cheiro forte vem também do enxofre que compõe as substâncias do mangue.

É uma região rica em espécies, onde a população que reside neste local economicamente se beneficia da extração da vida marinha. A pesca artesanal ainda é atividade presente na região, desde a pesca no rio e no mar a cata do caranguejo nos manguezais (GUIMARÃES, 2016).

Essa área de manguezal e os seus ecossistemas são considerados uma das áreas protegidas pelo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, chamada de Lei da Proteção da Vegetação Nativa (BRASIL, 2012).

Lá está localizado o Museu do Una. De iniciativa privada, mas contém um relevante acervo da história e biodiversidade local, bem como amostras de minerais, rochas e fósseis de várias regiões. O local recebe a visita de escolas e também é aberto ao público em geral.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Baseado neste contexto descrito e a experiência da vista *in loco*, fazendo uma análise entre as políticas públicas, através das legislações que regem sobre o meio ambiente, em especial, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e o Novo Código Florestal (Lei Federal no. 12.651/2012) e os locais visitados, nos municípios de Tamandaré e São José da Coroa Grande, observou-se que vem sendo desenvolvidas ações positivas para consolidar essas políticas, porém à margem do ideal.

Um dos principais obstáculos para o fortalecimento dessas políticas públicas é o turismo desorganizado. É necessária uma ação mais eficaz do poder público, junto com população que mora e visita o local, para gerir e construir novas políticas públicas de preservação desses espaços ambientais. É fundamental unir preservação do meio ambiente ao turismo, pois este desenvolve a economia local, por isso o enfoque deve ser participativo, estimulando a atuação e a criticidade aos problemas ambientais.

Como resultado dessas ações, busca-se a mudança da percepção em relação ao meio ambiente e a importância dele para o desenvolvimento humano como um todo. (TUAN, 1983). Isto inclui mudar a forma de enxergar os mínimos detalhes sobre as ações do que se faz e deixa de fazer no sentido de sustentabilidade e preservação. As consequências do desgaste, extinção de espécies, desmatamento, poluição, entre outros fatores, são longínquas e decisivas para o futuro do planeta e as futuras gerações. Assim, é urgente e necessário o fortalecimento e consolidação de um ambiente seguro e próspero.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, M.C.B. de. **Resíduos sólidos em praias do litoral sul de Pernambuco: origens e consequências**. 2003. 104 p. Dissertação (Mestrado em Oceanografia) – Pós Graduação em Oceanografia, CTG, 2003. UFPE. Recife/PE.

BARRETO, E. P. *et al.* Zona costeira do estado de Pernambuco: caracterização ambiental, sedimentar, textural e composicional da praia de São José da Coroa Grande. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 08, nº 05, 2015. p. 1303-1320.

BRASIL. **Decreto 88.744**, de 21 de setembro de 1983. Cria, no Estado de Pernambuco, a Reserva Biológica de Saltinho e dá outras providências. 1983.

BRASIL. **Constituição Federal**. Presidência da República, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Decreto S/N**, de 23 de outubro de 1997. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais, nos Estados de Alagoas e Pernambuco, e dá outras providências. 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). 2000.

BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe Sobre A Proteção da Vegetação Nativa. 2012.

CABRAL, N. R. A. J.; RÖHM, S. A.; SOUZA, M. P. de. **Políticas Públicas de Áreas Protegidas: contribuições para sua implementação e manutenção da biodiversidade**. In:

WENDLAND, E.; SCHALCH, V (orgs). Pesquisa em Meio Ambiente: subsídios para a gestão de políticas públicas. Vol. 2. São Carlos: RiMa, 2003. p. 199-214.

COMPANHIA PERNAMBUCANA DE MEIO AMBIENTE – CPRH. **Plano de Gerenciamento Costeiro. Diagnóstico sócio-ambiental do litoral sul de Pernambuco – APA de Guadalupe.** Recife: GERCO/PE, 1998.

CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. N. **Política e Gestão Ambiental.** In: CUNHA, S. B. da.; GUERRA, A. J. T (orgs). A questão ambiental – diferentes abordagens. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. P. 43-79.

CUNHA, F. A. G. C. **Unidades de Conservação como fornecedoras de serviços ambientais.** 2014. 183 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Pós Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA, CFCH, 2014. UFPE. Recife/PE. Disponível em:
<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/12392/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20F%C3%A1bio%20Ad%C3%B4nis%20Gouveia%20Carneiro%20da%20Cunha.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2020.

GUIMARÃES, T. O. **Patrimônio geológico e estratégias de geoconservação: popularização das geociências e desenvolvimento territorial sustentável para o Litoral Sul de Pernambuco (Brasil).** 2016. 406 p. Tese (Doutorado em Geociências) – Pós Graduação em Geociências, CTG, 2016. UFPE. Recife/PE. Disponível em:
<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/21931>. Acesso em: 15 ago. 2019.

HARDIN, G. The tragedy of the Commons. *Science*, nº 162, 1968. p. 1243-1248.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO E BIODIVERSIDADE- ICMBIO. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/>. Acesso em: 05 set 2019.

PERNAMBUCO. Decreto nº 19.635 de 13 de março de 1997. Declara como Área de Proteção Ambiental a região situada nos municípios de Sirinhaém, Rio Formoso, Tamandaré e Barreiros, e dá outras providências. 1997.

TUAN, Y. **Perspectiva experiencial.** In: Espaço e lugar: a perspectiva da experiência. São Paulo: DIFEL, 1983. p. 9-21.



AS CAPITAIS BRASILEIRAS E O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: ANÁLISE SOBRE A DEPENDÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

BRAZILIAN CAPITALS AND THE MUNICIPAL PARTICIPATION FUND: ANALYSIS ON THE DEPENDENCE OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS

Cássio Ângelo Souza Silva⁹
Matheus Eduardo Coelho Reis¹⁰
Andréia Brasil Santos¹¹

RESUMO

A presente pesquisa buscou demonstrar o nível de dependência das capitais brasileiras em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre os anos de 2007 a 2017. Para alcançar esse objetivo foi demonstrada a representatividade do Fundo de Participação dos Municípios na estrutura de financiamento dos municípios, mensurado por meio da divisão entre a receita do FPM e a receita corrente municipal. Verificou-se que há uma grande amplitude entre as capitais que possuem baixo grau de dependência em relação às capitais que possuem maior grau. Com destaque para os municípios que possuem mais de 30% de suas receitas compostas pela transferência do FPM, que são altamente dependentes das transferências intergovernamentais. E as capitais onde o repasse do FPM significa número inferior a 1%. Essa amplitude denota uma diferença entre a dependência das capitais brasileiras.

Palavras-chave: Capitais Brasileiras, dependência, FPM.

ABSTRACT

This research aimed to demonstrate the level of dependence of Brazilian capitals in relation to the Municipalities Participation Fund (FPM) between the years 2007 to 2017. To achieve this objective, the representativeness of the municipalities Participation Fund in the Municipalities financing structure was demonstrated, measured through the division between the FPM revenue and the current municipal revenue. It was found that there is a large amplitude between the capitals that have a low degree of dissent in relation to the capitals that have a higher degree of dependence. With emphasis on the municipalities that have more than 30% of their revenues composed by the transfer of the FPM, that are highly dependent on intergovernmental transfers. And the Capitals where the transfer of the FPM means a number below 1%. This amplitude denotes a difference between the dependence of Brazilian capitals.

Keywords: Brazilian capitals, Dependence, FPM.

⁹ Graduando o Curso de Bacharelado em Ciências Econômicas. Universidade Federal do Amazonas (UFAM). 9º semestre. (Finalista) – E-mail: cassioangelsou@gmail.com

¹⁰ Graduado no Curso de Bacharelado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM) – E-mail: matt23konige@gmail.com

¹¹ Doutorado em Engenharia da produção pela UFRJ. Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento pela UFPA, e graduada em Ciências Econômicas pela UFAM – E-mail: brasiland@ufam.edu.br

1. INTRODUÇÃO

O pacto federativo firmado na Constituição de 1988, fez surgir novos compromissos políticos e sociais entre a União, Estados e Municípios bem como alterou a configuração da autonomia fiscal. Entretanto algumas dessas unidades federativas não conseguem equalizar suas receitas e criam uma dependência de recursos providos de recursos de transferências intergovernamentais.

Em função disto, este trabalho tem como meta averiguar a participação dos recursos das transferências intergovernamentais nas receitas das capitais brasileiras com foco no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e determinar o grau de dependência de cada capital entre os anos de 2007 a 2017.

A pesquisa consiste em caracterizar a importância das transferências intergovernamentais da União para os municípios e apontar as capitais que possuem alto, médio e baixo grau de dependência da transferência de recursos (FPM), nas suas receitas correntes através dos indicadores de transferências de receitas do Tesouro Nacional.

2. ASPECTOS TEÓRICOS

Shah (2006) usando a perspectiva do federalismo, aponta várias alternativas para a classificação das transferências governamentais. As mais recorrentes dentre elas são aquelas que segmentam as transferências segundo a sua condicionalidade (transferências condicionais ou incondicionais) ou segundo a existência ou não de contrapartidas pelos governos receptores (*matching* ou *non-matching grants*).

Naturalmente, essas classificações são úteis, mas, quando se busca caracterizar o sistema de transferências de um país especificamente, pode ser necessário lançar mão de um recorte mais peculiar. Para se estudar o caso brasileiro, por exemplo, é necessário que as classificações-padrão existentes na literatura internacional sejam adaptadas para espelhar melhor o que ocorre nessa federação.

O compromisso entre maior responsabilização e aumento dos custos econômicos da descentralização das responsabilidades tributárias pode ser mitigado por arranjos fiscais que permitam ocupação conjunta e harmonização de impostos para superar a fragmentação e por transferências de equalização fiscal que reduzirão as ineficiências fiscais e desigualdades que surgem de diferentes capacidades fiscais governos regionais e locais (SHAH, 2006, p.14).

Shah (2006) monta uma estrutura de análise do sistema financeiro, na qual as perspectivas do federalismo resultaram em algumas grandes dificuldades, especialmente nos países em desenvolvimento, porque a prática parece enfatizar as estruturas e processos do federalismo fiscal como extremidades e não como meio para um fim

A ideia geral é tentar adaptar a estrutura de análise proposta por Shah (2006) ao sistema de transferências brasileiro, bem como associá-las a uma série de características consideradas, em maior ou menor grau, desejáveis. Para tanto, faz-se necessária uma breve discussão sobre algumas destas características e como elas se encaixam no desenho das transferências. Vale frisar que as características listadas neste texto não são exaustivas, apenas tentam refletir as discussões mais relevantes acerca do sistema brasileiro.

O mecanismo de funcionamento de cada transferência específica tem características particulares, que podem ser mais ou menos desejáveis conforme o objetivo esperado. Shah (2006) exemplifica, que *matching grants* para educação provocam no governo receptor certo

nível de co-responsabilidade o que, supostamente, ampliaria a *accountability* do governo receptor.

As transferências equalizadoras, por sua vez, podem promover a diminuição das disparidades regionais, o que muitos consideram um objetivo a ser buscado pela estrutura federativa de um país. Entretanto, se tais transferências não forem adequadamente desenhadas poderão criar incentivos perniciosos ao exercício da responsabilidade fiscal pelos governos subnacionais.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) teve sua origem na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 (feita à Constituição de 1946), em seu Artigo 11, que exigia a regulamentação do Fundo através de Lei Complementar.

Inicialmente, de acordo com a cartilha STN (2018), o FPM era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais vigentes na época, restituições e outras deduções legais referentes a esses impostos.

Segundo STN (2018, p.02) a regulamentação do FPM veio com o Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu artigo 91, e o início de sua distribuição deu-se em 1967. O critério de distribuição do FPM era, então, baseado unicamente na população dos Municípios. Posteriormente, foi ratificado pela Constituição Federal de 1967 (art. 26), que recepcionou a regulamentação do CTN. Pouco depois de promulgada a Constituição de 1967, foi baixado o Ato Complementar da Presidência da República nº 35, de 28 de fevereiro de 1967, que, dentre outras providências, categorizou os Municípios em “Capitais” e “Interior”, as Capitais recebendo 10% do montante total do FPM e o Interior o restante.

Nova norma foi editada, o Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, criando mais uma categoria de Municípios, denominada “Reserva”, para aqueles Entes com população superior a 156.216 habitantes. A distribuição do FPM então ficou 10% para as Capitais, 3,6% para a Reserva e 86,4% para o Interior.

A Constituição de 1988 também ratificou o FPM (art. 159, inciso I, alínea “b” e ADCT art. 34, § 2º, incisos I e III) e recepcionou a regulamentação do CTN, tendo ainda aumentado gradativamente o percentual de participação do FPM no IR e IPI, dos 17% na época, até o valor de 22,5% a partir de 1993 e solicitado, em seu Artigo 161, inciso II, que Lei Complementar regulamentasse a entrega dos recursos do Fundo. Isto foi realizado pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que manteve o critério de repartição do CTN até 1991.

Desta forma destaca-se que as transferências federais têm por objetivo equalizar a capacidade de gestão dos municípios tendo em vista a heterogeneidade de suas bases tributárias próprias, pois, os municípios que não conseguem custear seus gastos tendem a oferecer sub bens públicos ou sobretaxar seus munícipes com objetivo de obter receitas iguais a os dos municípios desenvolvido (MORAES, 2006, p. 37).

Para Veloso (2008) o sistema de transferências é uma das formas de tornar o setor público melhor desenhado, sendo usadas para harmonizar as ações públicas com os recursos necessários para atendê-las, com objetivo de maximizar o bem-estar da população, por isso, as principais finalidades das transferências intergovernamentais em regimes federativos estão relacionadas à coordenação de políticas de abrangência nacional e ao desequilíbrio fiscal.

O uso dessas transferências como forma compensatória de verbas públicas permite minimizar as disparidades existentes dentro da federação, buscando o equilíbrio fiscal, principalmente para municípios pequenos cuja arrecadação própria não chega a 1% da receita total (COSTA et al., 2012, p. 186).

Para Mendes (2008) a ênfase no uso desse tipo de transferência é um resultado da descentralização de receitas, ocorrida na Constituição de 1988, onde a repartição de recursos foi imediata e automática, enquanto a descentralização da provisão dos serviços públicos ficou indefinida. Segundo Mendes (2008) somando-se ao ICMS, FPM e FPE as demais transferências que são incondicionais, sem contrapartida e obrigatórias, chega-se a um valor equivalente a 4,96% do PIB, ou 62% do total das transferências.

Segundo a Constituição Federal do Brasil, a União deverá entregar o produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados no valor de 49%, 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios e 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras regionais, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento.

A Constituição Federal também decreta que 1% ao Fundo de Participação dos Municípios, deve ser entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano e 1% ao Fundo de Participação dos Municípios, deve ser entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano.

3. METODOLOGIA

A abordagem metodológica deste estudo é classificada como uma pesquisa aplicada. Considerando-a uma pesquisa descritiva, tem como critério a avaliação quantitativa dos dados, onde são examinadas as transferências intergovernamentais com foco na cota Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para se fazer a análise do grau de dependência das capitais dos estados do Brasil sobre os totais das receitas correntes apresentadas a união por estas capitais.

Trata-se de um enfoque quantitativo, será utilizado o método estatístico descritivo para a análise do fenômeno descrito anteriormente, dessa forma, foi realizada uma coleta dos dados e definido um procedimento de análise, tomando como base o método utilizado por Massardi e Abrantes (2016).

A pesquisa utilizou dados secundários, oriundos da área pública para coleta dos dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e das Finanças Públicas Municipais- FINBRA, nos quais estão disponíveis as informações sobre a execução orçamentária dos governos estaduais e municipais do Brasil.

O SICONFI sistematiza os dados a partir do exercício de 2013, e as informações referentes aos anos anteriores são disponibilizadas pelo FINBRA, que é outro banco de dados que consolidou os estados e municípios nos intervalos de 1989-1993, 1994-1996 e 1997-2012 de forma anual, por meio do sistema Access. Houve a necessidade de transferir os dados desta base para outra planilha eletrônica a fim de padronizar as informações, mantendo o mesmo formato adotado pelo SICONFI. Ressalta-se que ambos os sistemas são de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e que as consultas realizadas ocorreram no mês de junho de 2019.

De um total de 27 capitais que compõem a União, obteve-se informações completas para 26 capitais nas plataformas de pesquisa descritas, no período estudado.

Para evidenciar o grau de dependência, utilizou-se o percentual de participação do FPM no total das receitas correntes dos municípios. A partir disso, conforme propõem Massardi e Abrantes (2016) estabeleceu-se um escore que caracterizará essa dependência, em nível baixo, médio e alto.

4. RESULTADOS

Baseado no método de análise utilizado por Massardi e Abrantes (2016), no quadro 01 estão apresentadas as estatísticas descritivas do nível de dependência das capitais em relação ao FPM. Para isso considerou-se o valor referente às transferências do FPM no período de 2007 a 2017, sendo o resultado dividido pelo total da Receita Corrente das capitais. Dessa maneira, encontrou-se o valor percentual da representatividade do FPM em relação à receita corrente, ano a ano, para cada município estudado. Após isso, calculou-se a média do período para cada município e, finalmente, chegou-se a uma média geral, com base no total das médias dos municípios.

Quadro 01 – Análise Descritiva dos Níveis de Dependência das Capitais Brasileiras em Relação ao FPM

Descrição	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Dependência FPM (%)	0,55 %	39,63 %	15,22 %	10,79 %

Fonte: Dados da Pesquisa

Em média, o grau de dependência das receitas municipais em relação ao FPM, é 15,22% da receita das capitais dos estados do Brasil, porém, existe uma grande amplitude de variação entre esse nível de dependência. Conforme se observa no Apêndice A o grau de dependência pode atingir o valor mínimo de 0,55% da receita e outros em que essa dependência é bastante alta, chegando ao nível de 39,63%.

Para avaliação qualitativa dos níveis de dependência das capitais brasileiras, em relação ao FPM foi construído um Escore de classificação desses municípios em relação aos resultados, tomando por base a média e o desvio-padrão que são as principais estatísticas descritivas calculadas.

As Capitais foram divididos em três grupos, como mostra o quadro 2. As capitais que possuem escore de dependência do FPM de 1 desvio-padrão superior à média foram consideradas com um alto nível de dependência; aquelas que obtiveram um escore entre +/- 1 desvio-padrão da média foram consideradas de média dependência e os que possuem escore inferior a 1 desvio-padrão da média foram classificadas como capitais de baixa dependência do FPM.

Quadro 2 - Critérios de classificação das capitais brasileiras em relação à dependência do FPM.

Critério	Escore	Dependência do FPM
Inferior à Média (1 desvio-padrão abaixo)	$E \leq 23,13$	Baixo
Média (+/- 1 desvio-padrão)	$23,13 < E \leq 36,30$	Médio
Superior à Média (1 desvio-padrão acima)	$E > 36,30$	Alto

Fonte: Dados da Pesquisa

Conforme os resultados apresentados no Apêndice B, apenas 04 capitais possuem um baixo nível de dependências da cota FPM, variando entre 0,55% e 4,57%. Estas são: Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba. Tais capitais apresentam um alto nível de

produtividade de todos os setores da economia, providas de ampla infraestrutura, e detendo um alto nível de mão de obra capacitada, aspectos que corroboram para uma boa capacidade de arrecadação do município, fazendo que o repasse da cota FPM não seja tão impactante sobre as suas receitas correntes.

Das 26 capitais brasileiras, 18 apresentam um nível de média dependência da cota FPM. Seus valores percentuais estão compreendidos no critério estabelecido no escore, variando entre 5,29 % e 24,41%.

Os resultados apresentaram que ainda 4 capitais brasileiras apresentam um alto nível de dependência da cota FPM. Verifica-se que no ano de 2007 a cota chegou a apresentar mais de 50 % dos totais das receitas correntes de Boa Vista. O nível de dependência das capitais Boa Vista, Macapá, Rio Branco e Palmas variam entre 32,06 % a 39,63 %, portanto alto nível de dependência segundo o método escore adotado.

Percebe-se que estas capitais que apresentam alto nível de dependências da cota FPM, são as capitais dos estados mais distantes dos centros econômicos do país, apresentando baixa infraestrutura logística e baixa produtividade econômica.

Para se visualizar melhor tal avaliação e classificação dos dados das capitais dos estados brasileiros, foi elaborado o quadro 03 mostrando a evolução dos percentuais de dependências do FPM, ao longo do período analisado. (*Ver completo no apêndice B*)

Quadro 03 – Evolução dos Níveis de Dependência FPM das Capitais Brasileiras (2007 / 2017)

CAPITAIS	2007	2012	2017
Rio Branco - AC	40,30%	33,67%	32,33%
Maceió - AL	25,99%	23,72%	23,77%
Manaus - AM	7,27%	8,61%	8,94%
Macapá - AP	33,14%	30,61%	31,07%
Salvador - BA	12,05%	13,32%	12,73%
Fortaleza - CE	19,44%	16,00%	12,10%
Vitória - ES	5,99%	6,67%	9,32%
Goiânia - GO	7,35%	7,15%	6,29%
São Luís - MA	18,94%	17,59%	18,72%
Belo Horizonte - MG	5,89%	5,20%	4,88%
Campo Grande - MS	6,19%	6,05%	4,69%
Cuiabá - MT	11,08%	7,72%	7,42%
Belém - PA	19,52%	19,21%	15,31%
João Pessoa - PB	24,95%	19,36%	15,25%
Recife - PE	10,18%	11,59%	11,37%
Teresina - PI	26,13%	21,47%	18,14%
Curitiba - PR	4,36%	4,09%	3,58%
Rio de Janeiro - RJ	1,17%	1,34%	1,25%
Natal - RN	14,54%	14,57%	14,58%
Porto Velho - RO	30,05%	14,92%	15,92%
Boa Vista - RR	53,64%	25,95%	37,41%
Porto Alegre - RS	3,24%	4,32%	4,05%
Florianópolis - SC	9,51%	8,72%	7,26%
Aracaju - SE	14,34%	16,00%	14,22%
São Paulo - SP	0,59%	0,49%	0,56%
Palmas - TO	49,99%	27,99%	22,94%

Fonte: Dados da Pesquisa

5. CONCLUSÕES

Constatou-se que as capitais brasileiras possuem diferentes graus de dependência das transferências intergovernamentais (FPM), observou-se uma grande disparidade entre as capitais que possuem baixo grau de dependência em comparação as que possuem alto grau de dependência. Esta disparidade é constatada na participação do FPM, nas receitas correntes das capitais brasileiras.

Desta forma, chamam à atenção as capitais que possuem alto grau de dependência, nas quais a participação da cota FPM, nas receitas correntes chega a ser superior a 50%, enquanto as capitais que possuem baixa dependência a participação da cota FPM, é menor que 1%.

Diante disto chama a atenção que as capitais que possuem alta dependência estão distantes dos centros econômicos do país e possuem uma receita inferior que as capitais que possuem médio grau de dependência das transferências intergovernamentais (FPM).

Ter ciência da dependência da cota FPM, como parte das receitas correntes das capitais do país, serve como base para estudos que abordem a base tributária das capitais e a competência de arrecadação dos tributos municipais para diminuição da dependência dos municípios em relação ao FPM.

6. REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 33.ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2017. (Legislação brasileira) ISBN 8502046454.
- COSTA, C. C. M; *et al.* **Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 10, n. 20, maio/ago. 2012.
- MASSANDI, W. O. ABRANTIS, L. A. Dependência dos Municípios de Minas Gerais em Relação ao FPM. **Gestão, Finanças e Contabilidade**. Minas Gerais, 2016
- MENDES, M. MIRANDA, R. B. COSIO, F. B. Transferências Intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reforma. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**. Brasília, 2008.
- MORAES, D, P. **Arrecadação tributária municipal**: esforço fiscal, transferências e Lei de Responsabilidade Fiscal. (Dissertação de mestrado) – Fundação Getúlio Vargas. FGV-SP. São Paulo, 2006.
- SHAH, A. **Local Governance in Developing Countries**. The World Bank. Washington, DC, 2006.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN), **O que você precisa saber das transferências fiscais da União**, Brasília, 2018.
- VELOSO, J. F. A. **As Transferências Intergovernamentais e o Esforço Tributário Municipal: Uma Análise do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**. Brasília, 2008. 113 p. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2008
- VERGARA, Sylvia C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

Apêndice A – Valor do total das Receitas e da Cota FPM das Capitais Brasileiras (2007 - 2017)

Capitais	Estado	2007			2008			2009		
		Total das Receitas Correntes	Cota FPM	Total das Receitas Correntes	Cota FPM	Total das Receitas Correntes	Cota FPM	Total das Receitas Correntes	Cota FPM	
Rio Branco - AC	ACRE	R\$ 303.562.438,60	R\$ 122.337.424,00	R\$ 362.672.784,30	R\$ 152.884.103,80	R\$ 375.268.415,32	R\$ 145.426.296,65			
Maceió - AL	ALAGOAS	R\$ 815.928.139,90	R\$ 212.037.308,00	R\$ 982.553.472,30	R\$ 265.423.791,30	R\$ 1.040.082.368,47	R\$ 252.476.209,52			
Manaus - AM	AMAZONAS	R\$ 1.678.128.718,00	R\$ 122.073.812,80	R\$ 1.969.647.280,00	R\$ 203.845.471,70	R\$ 1.993.828.165,66	R\$ 161.584.774,13			
Macapá - AP	AMAPÁ	R\$ 276.615.977,90	R\$ 91.672.350,60	R\$ 354.154.439,20	R\$ 134.892.497,50	R\$ 385.205.641,17	R\$ 113.962.831,08			
Salvador - BA	BAHIA	R\$ 2.282.782.081,00	R\$ 275.186.103,90	R\$ 2.584.543.835,00	R\$ 381.296.470,00	R\$ 2.719.017.266,02	R\$ 348.275.176,84			
Fortaleza - CE	CEARÁ	R\$ 2.175.779.107,00	R\$ 423.056.210,90	R\$ 2.803.267.035,00	R\$ 529.951.177,00	R\$ 2.890.191.420,75	R\$ 504.952.419,02			
Vitória - ES	ESPIRITO SANTO	R\$ 961.769.747,20	R\$ 57.657.306,40	R\$ 1.117.795.608,00	R\$ 67.948.490,56	R\$ 1.070.305.289,05	R\$ 64.633.909,62			
Goiânia - GO	GOLÁS	R\$ 1.578.115.527,00	R\$ 115.990.387,90	R\$ 1.925.683.537,00	R\$ 152.884.103,80	R\$ 2.040.467.915,00	R\$ 145.426.296,65			
São Luís - MA	MARANHÃO	R\$ 1.069.534.355,00	R\$ 202.611.031,10	R\$ 1.334.773.294,00	R\$ 265.423.791,30	R\$ 1.485.729.401,42	R\$ 252.476.209,52			
Belo Horizonte - MG	MINAS GERAIS	R\$ 3.463.023.772,00	R\$ 203.888.558,90	R\$ 4.179.716.757,00	R\$ 254.806.839,70	R\$ 4.444.966.017,36	R\$ 242.377.161,15			
Campo Grande - MS	MATO GROSSO DO SUL	R\$ 1.044.590.072,00	R\$ 64.650.063,46	R\$ 1.306.383.357,00	R\$ 101.922.735,90	R\$ 1.403.797.196,99	R\$ 96.950.864,44			
Cuiabá - MT	MATO GROSSO	R\$ 593.241.417,30	R\$ 65.733.836,31	R\$ 762.114.741,80	R\$ 76.442.051,91	R\$ 786.482.570,52	R\$ 80.792.387,12			
Belém - PA	PARÁ	R\$ 1.216.496.408,00	R\$ 237.408.666,00	R\$ 1.388.465.697,00	R\$ 297.274.646,00	R\$ 1.466.479.781,00	R\$ 282.773.355,00			
João Pessoa - PB	PARAÍBA	R\$ 695.941.010,10	R\$ 173.613.814,80	R\$ 923.939.489,80	R\$ 211.555.084,40	R\$ 1.046.333.678,80	R\$ 432.551.493,86			

Recife - PE	PERNAMBUCO	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
		1.860.777.823,00	189.337.375,00	2.135.047.406,00	297.274.646,30	2.324.709.257,04	282.773.354,63					
Teresina - PI	PIAUI	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$					
		811.392.250,50	212.054.401,60	963.935.345,80	212.339.033,10	1.075.914.005,06	216.118.424,75					
Curitiba - PR	PARANÁ	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$					
		3.171.003.218,00	138.401.470,20	3.458.200.241,00	172.347.939,60	3.820.561.198,89	174.137.588,43					
Rio de Janeiro - RJ	RIO DE JANEIRO	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$					
		9.629.956.738,00	112.504.734,10	10.275.264.477,00	148.637.323,10	11.089.715.255,20	141.386.677,39					
Natal - RN	RIO GRANDE DO NORTE	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$					
		840.041.559,50	122.133.489,50	1.096.559.410,00	169.871.226,40	1.047.426.364,72	145.426.296,65					
Porto Velho - RO	RONDÔNIA	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$					
		361.439.694,30	108.627.677,80	427.972.903,80	118.909.858,50	539.982.113,50	129.267.819,24					
Boa Vista - RR	RORAIMA	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$					
		396.605.000,00	212.724.000,00	382.989.246,90	113.754.981,90	518.689.623,19	273.515.193,39					
Porto Alegre - RS	RIO GRANDE DO SUL	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$					
		2.466.538.458,00	80.019.067,29	2.863.979.250,00	133.773.590,80	3.020.117.528,86	127.248.009,59					
Florianópolis - SC	SANTA CATARINA	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$					
		581.537.158,60	55.312.050,72	670.114.495,30	67.948.490,56	778.453.212,86	64.633.909,62					
Aracaju - SE	SERGIPE	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$					
		553.169.795,50	79.311.516,36	727.261.052,40	152.884.103,80	757.643.893,02	129.267.819,24					
São Paulo - SP	SÃO PAULO	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$					
		20.126.382.963,00	118.934.992,70	23.270.457.308,00	127.403.419,80	24.238.361.880,55	120.958.950,81					
Palmas - TO	TOCANTINS	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$					
		348.561.471,80	174.250.081,90	412.656.982,00	200.306.555,90	420.849.194,01	145.426.296,82					

Capitais	Estado	2010			2011			2012		
		Total das Receitas Correntes	Cota FPM	Total das Receitas Correntes	Cota FPM	Total das Receitas Correntes	Cota FPM			
Rio Branco - AC	ACRE	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
		404.998.198,36	140.495.346,53	476.304.680,39	176.147.297,26	540.808.539,60	182.088.868,00			
Maceió - AL	ALAGOAS	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$			
		1.197.043.794,07	274.404.973,72	1.405.425.148,56	344.037.690,03	1.499.584.013,94	355.642.320,30			
Manaus - AM	AMAZONAS	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$			
		2.454.004.885,20	210.743.019,88	2.682.339.517,27	264.220.945,97	3.171.119.570,55	273.133.301,99			

Campo Grande - MS	MATO GROSSO DO SUL	R\$ 2.345.990.093,06	R\$ 146.283.381,63	R\$ 2.590.158.717,75	R\$ 134.843.045,98	R\$ 2.621.823.877,36	R\$ 142.543.808,88
Cuiabá - MT	MATO GROSSO	R\$ 1.361.951.340,15	R\$ 121.902.818,10	R\$ 1.531.702.071,90	R\$ 121.358.741,36	R\$ 1.722.358.765,09	R\$ 128.102.986,43
Belém - PA	PARÁ	R\$ 2.182.798.766,60	R\$ 426.659.863,19	R\$ 2.564.889.655,00	R\$ 364.076.224,00	R\$ 2.738.357.070,14	R\$ 427.631.426,62
João Pessoa - PB	PARAÍBA	R\$ 1.610.494.167,31	R\$ 304.757.045,09	R\$ 1.849.283.729,39	R\$ 337.107.615,00	R\$ 1.837.037.291,00	R\$ 356.359.522,15
Recife - PE	PERNAMBUCO	R\$ 3.536.977.007,44	R\$ 383.993.876,84	R\$ 4.076.618.187,71	R\$ 424.755.594,92	R\$ 4.087.195.230,96	R\$ 449.012.997,92
Teresina - PI	PIAUI	R\$ 1.848.938.642,99	R\$ 380.946.306,44	R\$ 2.022.355.565,78	R\$ 421.384.518,74	R\$ 2.236.718.596,47	R\$ 421.953.015,21
Curitiba - PR	PARANÁ	R\$ 5.838.159.734,22	R\$ 219.424.730,74	R\$ 6.346.677.306,99	R\$ 232.408.902,89	R\$ 6.765.667.613,27	R\$ 243.044.936,75
Rio de Janeiro - RJ	RIO DE JANEIRO	R\$ 19.047.283.587,19	R\$ 243.805.636,09	R\$ 19.739.932.800,87	R\$ 269.686.092,01	R\$ 21.484.634.058,74	R\$ 236.293.688,57
Natal - RN	RIO GRANDE DO NORTE	R\$ 1.670.478.391,00	R\$ 233.485.997,81	R\$ 1.813.994.606,35	R\$ 269.686.092,01	R\$ 1.840.413.997,68	R\$ 264.824.087,27
Porto Velho - RO	RONDÔNIA	R\$ 996.122.273,75	R\$ 170.663.945,36	R\$ 1.085.411.360,53	R\$ 161.811.655,19	R\$ 1.158.996.161,09	R\$ 163.947.657,79
Boa Vista - RR	RORAIMA	R\$ 677.552.707,05	R\$ 276.024.690,14	R\$ 858.493.116,50	R\$ 335.031.965,74	R\$ 884.837.492,70	R\$ 356.359.522,15
Porto Alegre - RS	RIO GRANDE DO SUL	R\$ 4.455.266.943,60	R\$ 170.663.945,22	R\$ 5.057.163.431,74	R\$ 212.377.797,44	R\$ 5.360.912.866,32	R\$ 224.506.498,96
Florianópolis - SC	SANTA CATARINA	R\$ 1.157.840.765,94	R\$ 97.522.254,45	R\$ 1.301.719.579,55	R\$ 107.874.436,83	R\$ 1.437.324.525,27	R\$ 108.019.971,90
Aracaju - SE	SERGIPE	R\$ 1.314.791.701,72	R\$ 219.425.072,50	R\$ 1.487.885.462,28	R\$ 242.717.482,81	R\$ 1.587.151.222,16	R\$ 243.044.936,75
São Paulo - SP	SÃO PAULO	R\$ 37.710.663.491,90	R\$ 213.329.931,57	R\$ 40.699.086.092,32	R\$ 235.975.330,48	R\$ 46.975.994.189,41	R\$ 249.451.665,57
Palmas - TO	TOCATINS	R\$ 702.115.534,71	R\$ 195.044.508,71	R\$ 859.318.330,70	R\$ 215.748.873,56	R\$ 892.943.788,69	R\$ 225.513.160,72

Capitais	Estado	2016			2017		
		Total das Receitas Correntes	Cota FPM	Total das Receitas Correntes	Cota FPM	Total das Receitas Correntes	Cota FPM
Rio Branco - AC	ACRE	R\$ 824.477.471,82	R\$ 279.006.589,07	R\$ 808.397.958,18	R\$ 261.372.569,79		
Maceió - AL	ALAGOAS	R\$ 2.060.746.863,84	R\$ 520.133.343,97	R\$ 2.148.035.785,88	R\$ 510.493.300,28		
Manaus - AM	AMAZONAS	R\$ 4.194.002.662,48	R\$ 419.589.515,58	R\$ 4.522.419.187,04	R\$ 404.528.217,62		
Macapá - AP	AMAPÁ	R\$ 787.172.701,06	R\$ 256.786.733,37	R\$ 794.955.760,90	R\$ 246.984.278,38		
Salvador - BA	BAHIA	R\$ 5.779.648.690,69	R\$ 777.017.273,47	R\$ 5.885.324.195,43	R\$ 749.126.328,93		
Fortaleza - CE	CEARÁ	R\$ 5.927.671.197,19	R\$ 775.018.302,94	R\$ 6.192.695.972,65	R\$ 749.126.328,93		
Vitória - ES	ESPÍRITO SANTO	R\$ 1.562.826.825,81	R\$ 149.798.403,03	R\$ 1.577.144.316,16	R\$ 147.022.136,08		
Goiania - GO	GOIAS	R\$ 4.194.100.766,82	R\$ 279.726.218,46	R\$ 4.288.468.218,84	R\$ 269.685.478,44		
São Luis - MA	MARANHÃO	R\$ 2.712.510.257,82	R\$ 520.133.343,93	R\$ 2.727.435.359,27	R\$ 510.493.300,28		
Belo Horizonte - MG	MINAS GERAIS	R\$ 9.379.048.518,11	R\$ 466.210.364,07	R\$ 9.212.382.595,55	R\$ 449.475.797,35		
Campo Grande - MS	MATO GROSSO DO SUL	R\$ 2.857.285.336,13	R\$ 166.442.670,02	R\$ 3.131.608.430,04	R\$ 147.022.070,47		
Cuiabá - MT	MATO GROSSO	R\$ 1.964.332.923,88	R\$ 149.984.844,60	R\$ 1.980.938.332,58	R\$ 147.022.070,47		
Belém - PA	PARA	R\$ 2.700.256.198,03	R\$ 457.004.793,40	R\$ 2.761.567.033,39	R\$ 422.772.410,31		
João Pessoa - PB	PARAÍBA	R\$ 1.994.625.832,79	R\$ 399.973.783,97	R\$ 1.965.350.013,87	R\$ 299.650.531,53		
Recife - PE	PERNAMBUCO	R\$ 4.245.901.155,68	R\$ 524.294.410,68	R\$ 4.526.694.855,98	R\$ 514.577.246,70		
Teresina - PI	PIAUI	R\$ 2.518.023.267,38	R\$ 484.386.439,37	R\$ 2.581.337.012,22	R\$ 468.203.955,57		
Curitiba - PR	PARANÁ	R\$ 7.403.483.459,42	R\$ 279.792.126,42	R\$ 7.540.568.389,12	R\$ 269.687.593,69		
Rio de Janeiro - RJ	RIO DE JANEIRO	R\$ 22.270.958.662,96	R\$ 271.256.406,01	R\$ 21.053.181.167,76	R\$ 262.194.215,11		
Natal - RN	RIO GRANDE DO NORTE	R\$ 1.959.926.400,60	R\$ 279.017.633,81	R\$ 2.017.340.907,07	R\$ 294.044.141,00		
Porto Velho - RO	RONDONIA	R\$ 1.278.728.723,67	R\$ 217.564.836,59	R\$ 1.317.758.181,53	R\$ 209.755.372,14		
Boa Vista - RR	RORAIMA	R\$ 974.158.649,04	R\$ 416.106.675,14	R\$ 1.091.739.030,59	R\$ 408.396.319,53		
Porto Alegre - RS	RIO GRANDE DO SUL	R\$ 5.690.219.325,80	R\$ 244.130.765,45	R\$ 5.823.055.843,88	R\$ 235.974.793,59		
Florianópolis - SC	SANTA CATARINA	R\$ 1.581.774.314,92	R\$ 124.002.928,43	R\$ 1.650.590.270,84	R\$ 119.860.212,62		
Aracaju - SE	SERGIPE	R\$ 1.641.448.596,02	R\$ 248.005.856,94	R\$ 1.685.919.157,09	R\$ 239.720.425,29		
São Paulo - SP	SÃO PAULO	R\$ 46.302.379.349,66	R\$ 272.068.975,96	R\$ 50.970.741.521,99	R\$ 285.876.248,16		
Palmas - TO	TOCANTINS	R\$ 1.025.196.050,33	R\$ 258.970.578,02	R\$ 1.045.057.733,75	R\$ 239.720.425,09		

Apêndice B – Percentual de Dependência da cota FPM das Capitais Brasileiras (2007 – 2017)

CAPITAIS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	MÉDIA	Classificação de Dependência
Rio Branco - AC	40,30%	42,15%	38,75%	34,69%	36,98%	33,67%	35,92%	34,12%	33,80%	33,84%	32,33%	36,05%	Alta
Maceió - AL	25,99%	27,01%	24,27%	22,92%	24,48%	23,72%	24,04%	23,31%	23,78%	25,24%	23,77%	24,41%	Média
Manaus - AM	7,27%	10,35%	8,10%	8,59%	9,85%	8,61%	9,41%	9,06%	9,19%	10,00%	8,94%	9,04%	Média
Macapá - AP	33,14%	38,09%	29,58%	30,27%	31,29%	30,61%	31,43%	31,91%	32,62%	32,62%	31,07%	32,06%	Alta
Salvador - BA	12,05%	14,75%	12,81%	12,92%	15,02%	13,32%	11,84%	11,91%	12,45%	13,44%	12,73%	13,02%	Média
Fortaleza - CE	19,44%	18,90%	17,47%	16,33%	17,50%	16,00%	14,14%	13,39%	11,76%	13,07%	12,10%	15,46%	Média
Vitória - ES	5,99%	6,08%	6,04%	5,96%	6,37%	6,67%	6,55%	6,82%	7,38%	9,59%	9,32%	6,98%	Média
Goiânia - GO	7,35%	7,94%	7,13%	6,81%	7,49%	7,15%	7,26%	7,28%	7,19%	6,67%	6,29%	7,14%	Média
São Luis - MA	18,94%	19,89%	16,99%	17,72%	17,74%	17,59%	17,53%	18,20%	18,05%	19,18%	18,72%	18,23%	Média
Belo Horizonte - MG	5,89%	6,10%	5,45%	5,13%	5,52%	5,20%	5,13%	5,08%	4,83%	4,97%	4,88%	5,29%	Média
Campo Grande - MS	6,19%	7,80%	6,90%	6,59%	6,79%	6,05%	6,24%	5,21%	5,44%	5,83%	4,69%	6,16%	Média
Cuiabá - MT	11,08%	10,03%	10,27%	9,97%	8,94%	7,72%	8,95%	7,92%	7,44%	7,64%	7,42%	8,85%	Média
Belém - PA	19,52%	21,41%	19,28%	17,86%	20,41%	19,21%	19,55%	14,19%	15,62%	16,18%	15,31%	18,05%	Média
João Pessoa - PB	24,95%	22,90%	41,34%	19,15%	20,67%	19,36%	18,92%	18,23%	19,40%	20,05%	15,25%	21,84%	Média
Recife - PE	10,18%	13,92%	12,16%	12,15%	13,03%	11,59%	10,86%	10,42%	10,99%	12,35%	11,37%	11,73%	Média
Teresina - PI	26,13%	22,03%	20,09%	21,68%	20,25%	21,47%	20,60%	20,84%	18,86%	19,24%	18,14%	20,85%	Média
Curitiba - PR	4,36%	4,98%	4,56%	4,23%	4,18%	4,09%	3,76%	3,66%	3,59%	3,78%	3,58%	4,07%	Baixa
Rio de Janeiro - RJ	1,17%	1,45%	1,27%	1,30%	1,28%	1,34%	1,28%	1,37%	1,10%	1,22%	1,25%	1,27%	Baixa
Natal - RN	14,54%	15,49%	13,88%	15,01%	15,92%	14,57%	13,98%	14,87%	14,39%	14,24%	14,58%	14,68%	Média
Porto Velho - RO	30,05%	27,78%	23,94%	17,90%	18,14%	14,92%	17,13%	14,91%	14,15%	17,01%	15,92%	19,26%	Média

Boa Vista - RR	53,64%	29,70%	52,73%	41,89%	31,90%	25,95%	40,74%	39,03%	40,27%	42,72%	37,41%	39,63%	Alta
Porto Alegre - RS	3,24%	4,67%	4,21%	4,10%	4,48%	4,32%	3,83%	4,20%	4,19%	4,29%	4,05%	4,14%	Baixa
Florianópolis - SC	9,51%	10,14%	8,30%	7,89%	8,93%	8,72%	8,42%	8,29%	7,52%	7,84%	7,26%	8,44%	Média
Aracaju - SE	14,34%	21,02%	17,06%	16,19%	17,04%	16,00%	16,69%	16,31%	15,31%	15,11%	14,22%	16,30%	Média
São Paulo - SP	0,59%	0,55%	0,50%	0,47%	0,61%	0,49%	0,57%	0,58%	0,53%	0,59%	0,56%	0,55%	Baixa
Palmas - TO	49,99%	48,54%	34,56%	31,84%	34,58%	27,99%	27,78%	25,11%	25,26%	25,26%	22,94%	32,17%	Alta

Apêndice B.1 – Índices

ÍNDICES	%
MEDIA	15,22%
MÁXIMA	53,64%
MÍNIMA	0,47%
DESVIO PADRÃO	0,1105642

ÍNDICES GERAIS	%
MÉDIA	15,22%
DESVIO	10,79%
MENOS UM DESVIO	4,43%
MAIS UM DESVIO	26,00%
MIN	0,55%
MAX	39,63%



CONTEXTUALIZANDO POLÍTICA PÚBLICA E ASPECTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL

Contextualizing Public Policy and aspects of Health Judicialization in Brazil

Jean Gama dos Passos¹²

Resumo: Este estudo objetivou explicar sobre o fenômeno da judicialização da saúde, elencando suas incoerências, bem como seus aspectos coadjuvantes, tanto na formatação de política pública na saúde, quanto no impacto orçamentário pertinente. Metodologicamente, a abordagem qualitativa utilizada permitiu a descrição e explanação sobre o fenômeno estudado. É relevante haver a manutenção do direito constitucional à saúde via políticas públicas, em harmonia com as garantias jurídicas, para racionalizar o resgate deste direito via Judicialização. O Brasil possui múltiplas demandas sociais na saúde pública, porém, capacidade orçamentária limitada para lidar com imprevisibilidades do *onus* juridicamente adquiridos pelo Estado. Identificaram-se fatores que corroboram para a judicialização: (a) A natureza interventora do Poder Judiciário está tanto na arena política, com viés democrático, coletivo e dimensionador da função de Estado, quanto na mediação de litígios individuais contra o Estado. (b) O Sistema Único de Saúde tem fundamento constitucional, porém, sua gestão depende de Governantes capazes de priorizá-lo e na arena política não há essa garantia. (c) Instituições democráticas encontram arranjos institucionais para lidar com imprevisibilidades orçamentárias, contudo, a discricionariedade tanto jurídica quanto política colabora para permanência da judicialização da saúde como regra e não exceção. (d) A avaliação do SUS é sugerida como ferramenta de depuração de gargalos para que se minimizem litígios e aperfeiçoe a saúde pública brasileira.

Palavras-chave: Judicialização. Políticas Públicas. Saúde Pública.

Abstract: This study aimed to explain about the phenomenon of the judicialization of health, listing its inconsistencies, as well as its supporting aspects, both in the format of public health policy and in the relevant budgetary impact. Methodologically, the qualitative approach used allowed the description and explanation of the studied phenomenon. It is relevant to maintain the constitutional right to health through public policies, in harmony with legal guarantees, to rationalize the recovery of this right through the Judiciary. Brazil has multiple social demands on public health, however, limited budgetary capacity to deal with unpredictable legal burdens acquired by the State. Factors that corroborate for judicialization were identified: (a) The intervening nature of the Judiciary Power is both in the political arena, with a democratic, collective and dimensioning bias of the State function, as well as in the mediation of individual disputes against the State. (b) The Unified Health System has a constitutional basis, however, its management depends on Governments capable of prioritizing it and in the political arena there is no such guarantee. (c) Democratic institutions find institutional arrangements to deal with budgetary unpredictability, however, both legal and political discretion helps to maintain the judicialization of health as a rule and not an exception. (d) SUS assessment is suggested as a bottleneck clearance tool to minimize litigation and improve Brazilian public health.

Keywords: Judicialization. Public policy. Public health.

¹² Mestre em Políticas Públicas no Programa de Mestrado Profissional da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (2020). Especialista em Planejamento Tributário (2013) e graduado em Ciências Contábeis (2011) na mesma universidade; atualmente, servidor público federal técnico de contabilidade no IFPE. Email: jgacouting@gmail.com

1. Introdução

As políticas públicas em primeira análise seriam incapazes de conceberem um sistema único de saúde que viesse a comprometer ou negligenciar determinados direitos sociais básicos, tão pouco que gerassem ineficiências e custos sociais altos do ponto de vista orçamentário. Contudo, ocorrem instabilidades do ponto de vista jurídico diante de litigâncias sociais e demandas judiciais na recorrência ao direito às assistências específicas, sejam tratamentos ou medicamentos caros e escassos, tanto no setor público quanto no privado.

Nesse contexto percebemos a existência da Judicialização como meio de recorrência ao Poder Judiciário, configurando um Ativismo Judicial, na condição de moderador do Estado na solução de conflitos e interesses. Este caráter recursivo contido na própria doutrina jurídica aplicada é ambivalente, como expressa Guerra (2008), e vem acarretando um ônus orçamentário ao Estado e à sociedade civil, tamanha a imprevisibilidade provocada por estas despesas públicas em questão.

O Estado de Direito frente às ambiguidades democráticas e desigualdades sociais não legitima as ações de Governo no alcance de objetivos políticos e sociais individuais, alcançados por meio de transgressões de conduta social e jurídica. Ademais o Poder Judiciário não se credencia a mediar e validar artifícios cuja prerrogativa seja o alcance de resultados exitosos de particulares em detrimento ao coletivo.

As políticas públicas em si, não concebem um impacto social negativo quando significar, em um aspecto mais amplo, que o particular sobreponha-se ao coletivo/universal quanto aos direitos sócio-políticos e constitucionais construídos ao longo da história.

Do ponto de vista político é inconcebível compatibilizar/alinhar ações e interesses excluídos de determinados governos com as premissas e garantias com que o Estado de direito nos favorece. De modo institucionalizado, a figura do Poder Judiciário, por meio da Judicialização resgata algo que na essência colabora com a manutenção da democracia e segundo Oliveira (2016), legitima o empoderamento do judiciário ou o ativismo judicial, diante da sociedade de um modo geral.

Não reconhecer a influência e as prerrogativas do judiciário no processo de formação de políticas públicas, vem a ser algo crítico e preocupante por abrir precedentes, quando da precarização na manutenção da saúde, ainda que esta seja monopolizada pelo Estado, tanto no controle, quanto na regulação e normatização.

Este feito da manutenção estatal na saúde, segundo Taylor (2008) configura bem a dimensão hobbesiana¹³ do Estado protetor e provedor, com quem os tribunais ou o poder judiciário agem, dentro do contexto da ciência política. Torna-se relevante do ponto de vista teórico a condição de que há um impacto de decisões do judiciário, enquanto instituição formal na formulação e execução de políticas públicas já previstas constitucionalmente.

Ainda conforme Carvalho (2004), uma arquitetura institucional viabiliza a participação e decisões do judiciário na deliberação e implementação de políticas públicas da saúde, blindando-a de determinados artifícios antidemocráticos no enfrentamento das demandas sociais.

Como objetivo deste estudo, buscou-se explicar sobre o fenômeno da judicialização da saúde e os seus aspectos coadjuvantes tanto no auxílio da formação das políticas públicas na saúde, quanto na imprevisibilidade do impacto orçamentário pertinente, além de elucidar como são concebidas as incoerências inerentes à temática. Este estudo descritivo e explanatório tem a abordagem qualitativa necessária para interpretar o fenômeno social em pauta, analisando-o

¹³ Termo associado ao filósofo Thomas Hobbes, autor de “O leviatã”, um livro relevante desde o século XVII, sobretudo pela contribuição dada às ciências humanas, especificamente falando para a ciência política no tocante à teorização da criação do Estado e sua relação com o homem e deste com o coletivo no contexto da relação sócio-política.

metodologicamente com base na literatura pertinente. Os fatores que envolvem o fenômeno central estudado requerem a apuração de perspectivas, para que se conduza a uma significância diante do conjunto complexo de fatores (Creswell, 2010).

A justificativa reside no fato de que o Brasil possui um perfil político-social heterogêneo, cujas demandas sociais não conseguem ser solucionadas a contento via políticas públicas. Vale ressaltar que em cada unidade da federação existe uma multiplicidade de perfis, já que temos Produtos Internos Brutos (PIBs) e capacidades orçamentárias distintas, sendo assim, a expansão/exacerbação da judicialização seria um ponto de comprometimento em estados e até municípios com orçamentos enxutos.

Neste artigo mostra-se relevante a harmonização que deve haver entre as políticas públicas e a existência das garantias jurídicas do indivíduo concebidas constitucionalmente, de modo a racionalizar o resgate de direitos via Judicialização.

As garantias universais preveem uma saúde pública coletiva, de enfrentamento das doenças e mazelas de várias categorias, entretanto, é essencial a previsibilidade orçamentária para a manutenção, provimento e desenvolvimento de soluções de demandas a curto, médio e longo prazo.

A questão levantada neste estudo é: Em que contexto a Judicialização se legitima junto às Políticas Públicas da Saúde no Brasil?

2. Judiciário e Ativismo

A constitucionalização dos direitos sociais, conforme o Conselho Nacional de Justiça - CNJ (2015), foram progressivamente ampliados após a década de 1980, com o crivo de instituições jurídicas sob a implementação de políticas públicas, garantindo a efetividade de direitos, diante dos mais diversos serviços públicos, dentre os quais a judicialização do direito à saúde se destaca.

O protagonismo do Judiciário se dá no momento em que houve e ainda há a intensificação do deferimento de pedidos sobre assuntos sociais, seja numa pequena comarca ou no Supremo Tribunal Federal (STF), em específico para temas de saúde, qual observa-se a geração de impactos na gestão pública. O CNJ (2015) elucida em sua pesquisa que:

Não é difícil observar em qualquer governo no Brasil a existência de ações judiciais que buscam o deferimento de pedidos sobre estes e outros assuntos. O resultado deste processo é a intensificação do protagonismo do Judiciário na efetivação da saúde e uma presença cada vez mais constante deste Poder no cotidiano da gestão em saúde.

Verifica-se em Vianna et al (1999) a concepção de que há uma incumbência do Judiciário no controle abstrato da constitucionalidade das leis, bem como sobre a vontade do Estado, sob um modelo em que o poder constituinte é confiado ao STF, o órgão máximo do judiciário, a quem cabe a última palavra quando o tema envolve constitucionalidade das normas nos mais diversos ramos do direito.

Sucintamente verificamos que a revisão bibliográfica de Oliveira et al (2015) nos esclarece que a exacerbação da ocorrência de fatos da interveniência do judiciário na arena política e social, em especificamente no setor da saúde, convencionou chamar-se de judicialização da saúde como um fenômeno em evidencia nas políticas públicas.

3. Política Pública da Saúde no Brasil

Na Constituição Federal de 1988 em seu art. 196, já se verificava a previsão de um Sistema Único de Saúde (SUS) a ser implementado e em 1990 este legitimou-se por meio da Lei 8.080/90. A manutenção e o financiamento de tal política pública da está a cargo de receitas tributárias garantidas constitucionalmente.

A premissa do SUS está na redução de risco de doenças e agravos, e ainda segundo Marques (2008):

Almeja assegurar a todos o acesso universal e igualitário a ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde, através de políticas econômicas e sociais eficientes que assegurem o bem-estar da população.

O SUS uma vez institucionalizado e implementado, em tese, seria um sistema de saúde que atenderia às demandas geradas em todo o Brasil, contudo, dada a extensão e a pluralidade de demandas sociais da agenda de alternativas levantadas na arena político-social, verifica-se que o fator orçamento, comprometido ou não, ainda é o mais determinante para a execução/contemplação de uma política pública numa agenda de decisão, por prover a capacidade de exequibilidade e financiamento.

Considerando que para a promoção de feitos sociais e ações de governo via políticas públicas o Estado necessita obter fontes de recursos, verifica-se que a decisão governamental sobre o uso de recursos deve considerar que a fonte de benefícios ou recursos passam por constrangimentos e escassez.

Diante de tal escassez ocorre a identificação de grupos que ganham ou que perdem e a seleção do beneficiário deve ocorrer com critério de políticas governamentais, de maneira interventora e neutra.

Tais políticas governamentais adotadas do ponto de vista funcional segundo Lowi (1963) podem ser Distributivas, Regulatórias e Redistributivas, em que cada uma é influenciada por efeitos condensados em arenas de poder no processo político. Tais efeitos podem ser: Pluralista (com inúmeros e menores interesses bem organizados e com a proposta de coalizão entre os grupos visando equilíbrio), e o Elitista (que considera posições de autoridade e hierarquias, com acordos na estrutura econômica e política).

No tocante à judicialização da saúde e o impacto nas políticas públicas, podemos dizer que é perceptível que a ação do judiciário enquanto poder de Estado provoque um impacto na arena política de modo pluralista, quando promove a assistência a interesses variados, individuais e menores em relação à coletividade, com uma funcionalidade redistributiva do direito à de saúde, ao reavê-lo, com a realocação de orçamento para atendimento às demandas individuais judicializadas.

4. Arranjos Institucionais e Saúde Pública no Brasil

Dentro da gestão pública, institucionalmente surgem arranjos ou mecanismos para lidar com demandas e insurgências mediadas por ações judiciais. Este feito do ponto de vista social revela uma conquista para os interessados, porém, nos faz refletir por quê haveria de ser reavido um direito tão básico, o da manutenção da saúde pública, apenas por meio de litígio ou apelo, quando na verdade já é um direito constitucionalmente garantido e gerido/otimizado pelos governantes e gestores públicos?

Frente ao exposto, vale comentar que há incoerências tanto na concepção de arranjos institucionais quanto nos mecanismos de governabilidade, tornando-se um desafio dentro de instituições democráticas, dado que o controle do poder deve ser exercido de fato pelo público e nem sempre se verifica este fato, ou seja, a vocalização de preferências emerge mais de governantes dentro de um jogo de múltiplas arenas (De Azevedo e Anastasia, 2002).

Em última análise, considerando o SUS como um produto de política pública, inserida em política de Estado, constitucionalizado, converge-se que este produto se insere no planejamento de cada programa de Governo, com maior ou menor grau de prioridade nas decisões, qual seja o Governo. Também convém reconhecer que em tese pode haver ou não o efetivo alcance das funções políticas (distributivas, regulatórias e redistributivas) aqui esclarecidas e que estas funções podem sobrepor uma à outra, já que o impacto abrange diversos

cenários da sociedade, inclusive, em certos casos inesperadamente, portanto, com efeito de externalidade e não finalidade principal.

Na teoria de cada programa ou mesmo um sistema já institucionalizado tal qual o SUS, na ocasião de avaliação *ex ante*, conforme Rua (2000) deve existir uma relação causal bem clara dos resultados finais esperados, contudo, compreendo que no panorama da arena jurídica, nem sempre os procedimentos podem permitir previsibilidade e coadunarem-se com o planejamento estratégico de governo e o ciclo das políticas públicas, motivo da incidência do fenômeno da judicialização da saúde tão recorrente pela sociedade.

O estudo de Oliveira et al (2015) nos traz que o acesso a medicamentos, principalmente os retrovirais, nos primeiros anos a década de 1990 foram os principais motivos porque o Judiciário era acessado como meio de assegurar à população o direito a tê-los.

Este fato na década de noventa induziu a arena política, inclusive, a repensar políticas públicas com a finalidade de acessibilidade de determinados medicamentos à população gratuitamente, quando por meio da Lei nº 9.313/96 criou-se a distribuição garantidamente gratuita e universal destes medicamentos à população.

Tal ação objetivou equilibrar e diminuir a interferência do poder judiciário nas mais diversas demandas pertinentes à saúde e especificamente por estes medicamentos. Ocorre que devido à discricionariedade de juízes, o Estado comprometia-se à suprir tal demanda, ainda que litigada por particular, por haver uma garantia Constitucional ao cidadão.

O direito a recorrer ao poder judiciário para reaver o comprometimento de direitos é assegurado ao cidadão, ainda que ocorra em detrimento ao coletivo e a incoerência reside também nesta prerrogativa, conforme segue:

A decisão jurídica pode influir nas decisões coletivas tomadas pelo sistema político. E disso pode resultar um Judiciário que decide politicamente sem a estrutura necessária para atuar com a lógica, o ritmo e a prática do sistema político, formulador e executor das políticas públicas (OLIVEIRA et al, 2015).

Buscando compreender o drama social de modo micro, verificamos no estudo do IBGE (2004) *apud* Oliveira (2015) o relato de que:

A despesa com medicamentos representa o maior dispêndio das famílias brasileiras no item saúde. A maioria das ações que buscam o acesso a medicamentos é patrocinada pela Defensoria e pelo Ministério Público, sendo a urgência e a falta de recursos financeiros as principais alegações respaldadas nas decisões judiciais.

Ampliando um pouco mais a lente de compreensão, verificando o drama em nível de federação, no Estado de Pernambuco por exemplo, no estudo de Tabosa (2010) com relação à Judicialização da saúde no Estado de Pernambuco, quando analisou o impacto sobre o orçamento público das decisões judiciais, confirmou-se o impacto das decisões judiciais na busca da garantia do acesso a medicamentos e assistência farmacêutica em Pernambuco, do período de 2004 até o primeiro semestre de 2009.

O autor verificou que é inevitável a manutenção de tais conquistas de direitos concedidos sem que haja impacto nas finanças públicas do estado e o reflexo no orçamento da saúde para os períodos analisados, já que tais dispêndios não são inclusos no orçamento anual.

Estes dispêndios significam uma despesa extraordinária que compromete a execução da despesa orçamentária programada e planejada com finalidade na manutenção da saúde da coletividade. As despesas programadas tornam-se comprometidas por demandas litigadas em

prol da uma ou mais ações individuais, personificadas e balizadas pelo crivo jurídico e sua doutrina.

Em suma, o grande trunfo jurídico nos litígios da saúde reside no apelo às garantias constitucionais e também com objeção do direito à vida, ou a inviolabilidade do direito à vida, segundo a Constituição Federal de 1988, pois é dever do Estado proteger, promover e recuperar a saúde como um direito de relevância pública.

5. Controle e Orçamento Público

Conforme divulgado pelo CNJ (2018), em matéria sobre sua audiência pública acerca da judicialização da saúde, onde houve a participação da Secretária de Controle da Saúde do Tribunal de Contas da União (TCU), foi exposto que do exercício de 2008 a 2015 os gastos da União e dos Estados cresceram 1.300%, relacionando-se com demandas judiciais que litigam sobre o direito ao acesso a medicamentos.

O estudo identificou no período analisado a variação do nível dos gastos com medicamentos no Ministério da Saúde, de R\$ 70 milhões para R\$ 1 bilhão, estando os tribunais estaduais com maior número de recursos e litígios, quais sejam os estados; São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

Ainda nesta matéria, verificou-se que tais gastos judicializados no Ministério da Saúde se referem a itens de medicamentos não contemplados pelo SUS, elucidando o acórdão 1787/2017 do Tribunal de Contas da União (CNJ, 2018).

No tocante ao fator orçamento público propriamente dito, podemos comentar que no Brasil basicamente sua normatização e controle se deu por meio da Lei 4.320/64, em congruência posterior junto à CF de 88. A estruturação do orçamento público se deu com mais plenitude quando aliado ao processo de reforma do Estado Brasileiro, com inovações inseridas com a finalidade de prover planejamento e a execução do orçamento programático.

Simplificadamente podemos dizer que o objetivo essencial do orçamento programático está na manutenção do equilíbrio financeiro e eliminar ampliação de gastos, numa visão contábil de previsão e autorização das receitas e despesas públicas geridas pelo Estado (BRASIL, 2018).

Há ainda a premissa do alcance do bem estar social, adotando um processo de programação, execução e controle do orçamento público em prol do Estado Social. Vê-se complementarmente que através de políticas públicas e seus recursos necessários é possível intervir positivamente na ordem socioeconômica (MÂNICA, 2007).

Vale comentar que o planejamento de recursos obedece a uma lógica presente na CF de 88, mais precisamente no seu art.165, onde é estabelecida uma coordenação sistemática entre três normas jurídicas, quais sejam; o Plano Pluri Anual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Estas normas ou instrumentos se conectam e interagem-se significando segundo Mazza e Mendes (2014) um verdadeiro instrumento preventivo, de controle e aplicador de políticas públicas quando quantifica ações, metas e prioridades a serem consideradas e realizadas.

Cabe ressaltar, conforme GOMES NETO et al (2010), que a execução orçamentária pode sofrer retificações para atender às situações supervenientes, significando que novas despesas serão atendidas, para tanto, há mecanismos retificadores do orçamento.

Tais mecanismos visam solução de problemas que decorrem de imprevisão na elaboração orçamentária, para os quais, a Lei 4.320/64 define do seu art.40 ao 46 como sendo Créditos Adicionais. Estes Créditos são subdivididos em: *Suplementares* (que visa reforço de dotação orçamentária já existente), *Especial* (para casos em que a lei orçamentária não conta com crédito específico) e *Extraordinário* (para atender a despesas urgentes e imprevisíveis como guerra e calamidades públicas).

Este último crédito possui uma tramitação mais célere em termos de autorização em relação aos demais, pois devido à sua superneviência, é autorizada pelo Poder Executivo que promove imediata comunicação ao Poder Legislativo. Já os dois primeiros dependem de uma prévia autorização legislativa e menção na Lei Orçamentária.

Tal flexibilidade na abertura de créditos extraordinários ainda é objeto de questionamentos, dada autonomia do Poder Executivo em fazê-lo por meio de alterações supervenientes no orçamento público, via medidas provisórias, ainda que as circunstâncias que ensejam tal feito possuem um caráter previsível e não urgente, condições estas opostas para tal artifício.

O artifício citado não vinha sendo respeitado estritamente, até que após interveniência cabível, o STF vedou-os de modo a impossibilitá-los por meio de medidas provisórias e sim pelo do crivo do Poder Legislativo, reconfigurando tais Créditos como Especiais.

Este fato/intervenção torna-se segundo GOMES NETO et al (2010) um *locus* de judicialização da política orçamentária, o que inferimos ser um campo fértil para admitir o alastramento da judicialização da saúde, como também outras demandas sociais abarcadas pelas garantias legais.

É compreensível o paradigma do poder judiciário em imputar ao Estado a assistência ao particular, condicionando o gestor público a encontrar artifícios recorrentes, discricionários e legitimados, em prol da obtenção de orçamento ou crédito adicional para quitar seu *ônus* com ações judiciais em caráter de urgência e ou imprevisibilidade.

6. Considerações Finais

Diante dos aspectos sociais, políticos, orçamentários e jurídico-doutrinários visualizados neste estudo, responde-se à questão levantada sobre em que contexto a Judicialização se legitima junto às Políticas Públicas da Saúde no Brasil. Com base na contextualização aqui apresentada é possível compreender que no Brasil a garantia do direito à saúde pública em tese é algo conquistado constitucionalmente, mas que na realidade, em casos mais extremos, é efetivamente alcançado por meio da ferramenta da judicialização.

Tal ferramenta infelizmente é privilégio para poucos já que o acesso aos litígios judiciais detém um custo e que a maioria da população não suporta, ou mesmo não é instruída a respeito, a menos que tenha o acesso às defensorias públicas, o que torna oneroso também todo processo para a sociedade.

Verifica-se que há toda uma mobilização em prol de um direito que é garantido, mas que não é harmoniosamente concedido, sobretudo quando ocorre o comprometimento do orçamento do Estado. Percebe-se um ciclo incoerente que se amplia há décadas e promove a saúde privilegiada para alguns em detrimento à saúde precarizada para muitos, por mais que se legitime juridicamente tal feito.

A reflexão levantada nesta contextualização é de que esta circunstância mais tem a ver com gargalos na arena política, já que o SUS foi idealizado por meio de uma política pública e por mais que haja superveniências e adaptações, seus produtos e resultados devem ser avaliados com frequência, para capturar a necessidade de mudanças estruturais.

Ademais, o impacto da política pública na saúde deve ser positivo, pelo menos em longo prazo quando na sua maturidade, ou seja, não haveríamos tantas incongruências no campo da saúde pública de modo a haver recorrências que ultrapassem a arena social e apele para a arena jurídica como instância decisória.

Sugere-se haver pesquisas em países que possuam sistema de saúde semelhante ao Brasil, com o intuito de compreender se há incongruências no campo da saúde pública causadas pela ineficácia orçamentária e interveniências judiciais, seja na formulação, implementação ou avaliação das políticas públicas pertinentes. Deseja-se ainda investigar a existência de modelo

de avaliação capaz de detectar incongruências, a exemplo da intervenção exacerbada do judiciário em litígios do direito à saúde pública brasileira.

Referências

ANASTASIA, F.; AVRITZER, L. & EISENBERG, J. *Inovações Institucionais e a Participação Política: a Democracia em Belo Horizonte*. Projeto de Pesquisa apresentado ao Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política, Belo Horizonte, junho de 2000.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.”. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 4 jul. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências. Felipe Dutra Asensi e Roseni Pinheiro*. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em:<<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/6781486daef02bc6ec8c1e491a565006.pdf>>. Acesso em: 8 jul, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *TCU e Estados apontam aumento dos gastos com a judicialização da saúde*. Portal CNJ. Brasília: CNJ, 2018. Disponível

em:<<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85911-tcu-e-estados-apontam-aumento-dos-gastos-com-a-judicializacao-da-saude>>. Acesso em: 8 jul, 2018.

CARVALHO, Ernani Rodrigues. *Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem*. Revista de sociologia e política, n. 23, p. 127, 2004.

CARVALHO, Ernani. *Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento*. Revista de Sociologia e Política, n. 28, 2007.

CRESWELL, J. W. *Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DE AZEVEDO, Sergio; ANASTASIA, Fátima. *Governança, “accountability” e responsividade*. Revista de Economia Política, v. 22, n. 1, p. 85, 2002.

MÂNICA, Fernando Borges. *Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas*. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, v. 5, n. 18, p. 169-170, jul./set. 2007.

GUERRA, Gustavo Rabay. *O papel político do judiciário em uma democracia qualificada: a outra face da judicialização da política e das relações sociais*. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 4, n. 4, 2008.

MARQUES, Melissa Manna. Atensão farmacêutica: Instrumento de educação em saúde no programa de saúde da família. *Dissertação de Mestrado em Ciências da Saúde e do Ambiente*. Centro Universitário Plínio Leite, Rio de Janeiro, 2008.

MAZZA, Fabio Ferreira; MENDES, Áquilas Nogueira. *Decisões judiciais e orçamento: um olhar sobre a saúde pública*. Revista de Direito Sanitário, v. 14, n. 3, p. 42-65, 2014.

OLIVEIRA, Maria dos Remédios Mendes et al. *Judicialização da saúde: para onde caminham as produções científicas?*. Saúde em Debate, v. 39, p. 525-535, 2015.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. *Agenda Suprema—interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil*. Tempo Social, v. 28, n. 1, p. 105-133, 2016.

RUA, Maria das Graças. *Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias*. Brasília: ENAP, 2000.

TABOSA, Teresa Mendes Santana. *A judicialização da saúde no estado de Pernambuco: análise do impacto das decisões judiciais sobre o orçamento público*. Recife, 2010. 67 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, Economia, 2010.

TAYLOR, Matthew M. *O judiciário e as políticas públicas no Brasil*. Dados, v. 4, n. se, p. 0-0, 2008.

VIANNA, Luiz Wernneck, CARVALHO, Maria Alice Resende, MELO, Manuel Palácios Cunha, e BURGOS, Marcelo Baumann. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.



DEFINIÇÃO DAS METAS DE RESULTADO DO PACTO PELA VIDA UM RELATO DE EXPERIÊNCIA

Vandré Araújo Cechinel¹⁴

Phillip César Albuquerque Silva¹⁵

Ricardo Luiz de Albuquerque Moreira Filho¹⁶

RESUMO

Uma política pública de segurança que adota o modelo de gestão por resultados deve estipular metas padronizadas ou customizadas? Este relato de experiência discute o processo da mudança de método para construção das metas de redução dos crimes violentos letais intencionais (CVLI) em Pernambuco. Num momento em que ocupava as primeiras posições no indesejado *ranking* dos estados mais violentos do país, Pernambuco iniciou em 2007 a implantação do Pacto pela Vida (PPV), programa de segurança pública com foco no enfrentamento aos crimes dolosos contra a vida. Bastante utilizado em modelos de gestão por resultados, o PPV dispõe de um sistema de recompensa que bonifica pecuniariamente policiais pela conquista de resultados finalísticos através do Prêmio de Defesa Social (PDS). A partir de 2018, para definição de metas de redução do CVLI de cada Área Integrada de Segurança (AIS), a Secretaria de Planejamento de Gestão (SEPLAG), coordenadora do programa, passou a considerar a sazonalidade, a taxa de CVLI, o histórico de resultados e os investimentos recentes para pactuação das metas de cada AIS junto à Secretaria de Defesa Social (SDS). As opiniões de três gestores de nível estratégico da SDS endossam os benefícios do novo método.

Palavras-chave: PPV. Resultado. Meta. PDS.

ABSTRACT

Should a public safety policy that adopts a results-based management model stipulate standardized or customized goals? This empirical report discusses the process of changing the method for constructing goals to reduce intentional lethal violent crimes (CVLI) in Pernambuco. In 2017, when Pernambuco occupied the top position as the most violent state in the country, the state began the implementation of the Pact for Life (PPV), a public security program focused on tackling willful crimes against life. Widely used in results-based management models, PPV has a reward system that provides police officers with financial bonuses for achieving final results through the Social Defense Award (PDS). In order to define the goals for reducing the CVLI of each Integrated Security Area (AIS), in 2018 the coordinator of the program, the Management Planning Secretariat (SEPLAG), started to consider seasonality, the CVLI rate, the history of results, and recent investments to agree on the goals of each HIA with the Social Defense Secretariat (SDS). Three SDS strategic level managers have endorsed the benefits of the new method.

Keywords: PPV. Results. Goals. PDS.

¹⁴ Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, servidor efetivo da Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco – SEPLAG-PE, vandre.cechinel@seplag.pe.gov.br

¹⁵ Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, servidor efetivo da Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco – SEPLAG-PE, phillip.cesar@seplag.pe.gov.br

¹⁶ Graduado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, servidor efetivo da Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco – SEPLAG-PE, ricardoluiz.seplag@gmail.com

INTRODUÇÃO

O Pacto pela Vida (PPV), programa estadual para redução da criminalidade em Pernambuco, concede¹⁷ o Prêmio de Defesa Social (PDS) para policiais civis, militares e bombeiros militares¹⁸ quando as Áreas Integradas de Segurança (AIS)¹⁹ em que atuam atingem metas de redução de CVLI (crimes violentos letais intencionais). Além de incentivos financeiros por alcance de resultados e produção política, o Pacto Pela Vida, lança mão de outras técnicas do modelo de gestão por resultados (GpR), a exemplo de: monitoramento de indicadores, pactuação de metas, utilização de painel de resultados, responsabilização dos envolvidos e realização constante de reuniões de acompanhamento e deliberação com gestores em nível tático e estratégico.

Desde o início (2007), o PPV estipula como meta de resultado para o estado a redução de 12% da taxa de CVLI em comparação ao mesmo período do ano anterior. Tal procedimento vinha sendo replicado *ipsis litteris* às metas de todas as Áreas Integradas de Segurança. Se, por um lado, era um método matematicamente prático e unívoco, por outro, não raro estipulava metas inadequadas à conjuntura de cada AIS.

Esse dilema acentuou-se durante o planejamento das metas de 2018, pois Pernambuco registrou no ano anterior o maior número de CVLIs de sua série histórica (5.428), o que corresponde a um aumento de 20,3% da taxa de CVLI em relação a 2016. Assim, a meta de redução de 12% em 2018 representaria, praticamente, a manutenção de um alto patamar de violência. Ademais, algumas AIS em 2017 conseguiram diminuir sua taxa de CVLI em relação a 2016 apesar do contexto adverso, deixando ainda mais evidente que exigir o mesmo percentual de redução para todas as AIS não parecia apropriado.

Vale dizer que o art. 8º da Lei 16.171/2017²⁰, que rege o Prêmio de Defesa Social, define a redução em (pelo menos) 12% da taxa de CVLI do estado, mas não necessariamente às AIS. Dessa forma, o Núcleo de Gestão por Resultados na Defesa Social (NGR/SDS)²¹, propôs estabelecer metas customizadas para cada AIS, sem que isso significasse o descumprimento do instrumento legal.

Este artigo objetiva discutir o processo de aperfeiçoamento da definição das metas para redução dos crimes violentos letais intencionais (CVLI) em Pernambuco, bem como as resistências enfrentadas no começo e suas limitações. Espera-se que tal relato de experiência contribua com as práticas de aplicação de modelos de GpR em programas de segurança pública, notadamente, para estipulação de metas finalísticas em harmonia com a capacidade de atingimento por parte de cada unidade de segurança.

PACTO PELA VIDA: UMA BREVE REVISÃO

Entre março e abril de 2007, o recém-eleito governo estadual de Pernambuco iniciou um conjunto articulado de atividades de debate e pesquisa, com a participação da academia e

¹⁷ Conforme o Art. 6º da Lei nº 14.024, de 26 de março de 2010, que instituiu o Prêmio de Defesa Social. Seu efeito retroage ao ano anterior.

¹⁸ Na maior parte do tempo, a conquista do PDS por parte dos bombeiros estava atrelada ao resultado do estado. A partir do segundo semestre de 2017, bombeiros lotados nas operações Bar Seguro e Resgate de Vida passaram a concorrer ao PDS de acordo com as AIS onde atuam.

¹⁹ Para ações de segurança, o estado é dividido em vinte e seis Áreas Integradas de Segurança.

²⁰ Lei nº 16.171, de 26 de outubro 2017. Dispõe sobre o Prêmio de Defesa Social – PDS.

²¹ O NGR/SDS tem a função de monitorar os indicadores e assessorar aos tomadores de decisão do PPV. Está fisicamente localizado na Secretaria de Defesa Social (SDS). Porém, é vinculado à Secretaria Executiva de Gestão por Resultados (SEGPR) da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). É composto por gestores governamentais, conforme Lei Complementar nº 118, de 26 de junho de 2008.

de representantes da sociedade civil organizada, para composição do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP). Fraqueza das instituições estatais nas regiões de maior vulnerabilidade social; elevado grau de desorganização social urbana; expansão da criminalidade como o mercado de drogas; padrões rurais de honra e valorização da masculinidade e da virilidade na resolução privada de conflitos; e alta disponibilidade de armas de fogo sem controle foram algumas das causas diagnosticadas que explicariam o alto patamar de criminalidade violenta de Pernambuco nas últimas décadas (PERNAMBUCO, 2007, p. 62).

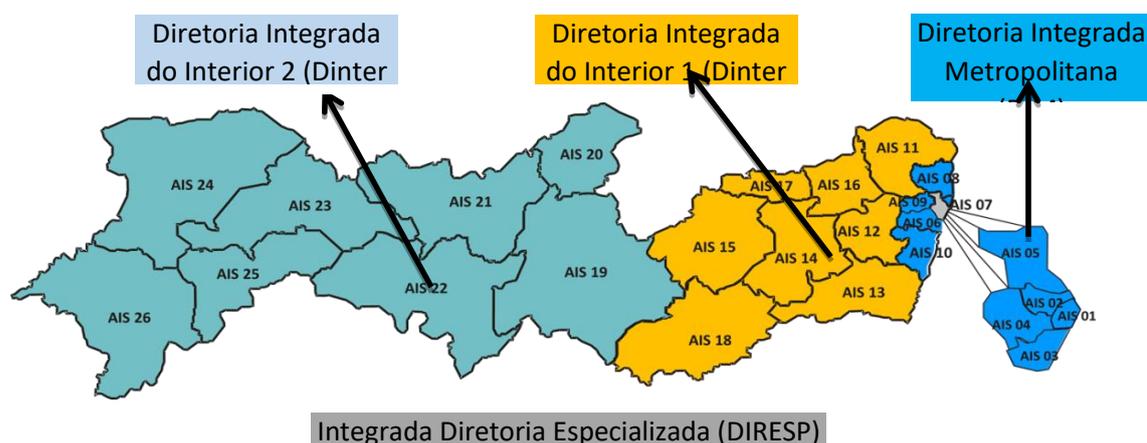
Esse arcabouço teórico, em sintonia com abordagens modernas de segurança pública, dá origem ao programa Pacto pela Vida (PPV), que “busca interromper o crescimento da violência criminosa em Pernambuco e iniciar um processo de redução contínua e progressiva de tal violência, especialmente dos crimes contra a vida (PERNAMBUCO, 2007, p. 15)”.

Os dois principais indicadores²² do PPV são: a) Crime Violento Letal Intencional (CVLI) por 100 mil habitantes por ano, composto por homicídio doloso (inclusive por auto de resistência, ou seja, enfrentamento com a polícia), lesão corporal seguida de morte e latrocínio (roubo seguido de morte); e b) Crime Violento contra o Patrimônio (CVP), composto por todas as modalidades de roubo (exceto latrocínio), o sequestro relâmpago e a extorsão mediante sequestro.

Além do CVLI e do CVP, considerados como indicadores de resultado, indicadores de produção policial também são monitorados. Atualmente, taxa de resolubilidade de inquéritos de CVLI (inclusive das tentativas), apreensão de armas, prisões e tempo médio de laudos de perícias criminais são algumas das principais variáveis monitoradas pelo Comitê Gestor do PPV²³, que se reúne semanalmente às quintas-feiras pela manhã, na sala de monitoramento da Secretaria de Planejamento e Gestão, coordenadora do programa.

Para o planejamento das ações e responsabilização dos resultados em segurança pública, o estado é dividido em 26 (vinte e seis) Áreas Integradas de Segurança (AIS), e cada uma delas conta um gestor da Polícia Civil e, pelo menos, um gestor da Polícia Militar. As AIS, por sua vez, compõem Diretorias Integradas, conforme Figura 1 e Tabela 1:

Figura 1 – Mapa de Pernambuco dividido por AIS e Diretorias Integradas:



Fonte: Núcleo de Gestão por Resultados na Defesa Social (NGR/SDS)

²² Disponível em: <https://institutopublic.com.br/wp-content/uploads/2019/01/a0286c_7dc942dd0ee14b3e8f912a63b32a63d0.pdf> Acesso em: 09 nov. 2019.

²³ As reuniões do Comitê Gestor do PPV passaram a ser regulares a partir de 2008.

Tabela 1 – Informações sobre Diretorias Integradas

Diretoria	Informações
Diretoria Integrada Metropolitana (DIM)	Composta por 10 AIS; 14 municípios; e 3.930.235 habitantes.
Diretoria Integrada do Interior 1 (Dinter 1)	Composta por 8 AIS; 109 municípios; e 3.685.948 habitantes.
Diretoria Integrada do Interior 2 (Dinter 2)	Composta por 8 AIS; 61 municípios; e 1.997.337 habitantes.
Diretoria Integrada Especializada (Diresp)	Atribuição em razão da matéria. Atua em todo o estado, incluindo o arquipélago de Fernando de Noronha.

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SDS e do IBGE (2020)

Cada Diretoria Integrada conta com um Diretor da PC e da PM. Em geral, uma AIS é composta por vários municípios, com exceção das AIS 1 (Santo Amaro), AIS 2 (Espinheiro), AIS 3 (Boa Viagem), AIS 4 (Várzea) e AIS 5 (Apipucos), compostas por bairros do Recife; e pela AIS 7 (Olinda), composta apenas pelo município de Olinda. Organizações Militares Estaduais (OME)²⁴ e Delegacias Circunscriçionais vinculadas à DIM, Dinter 1 ou Dinter 2 têm territórios de atuação bem definido, ao passo que OMEs e delegacias vinculadas²⁵ à Diresp dispõem de maior liberdade para atuarem em todo o estado, a depender da necessidade técnica.

As cobranças por resultados recaem, majoritariamente, sobre a Secretaria de Defesa Social e suas operativas (Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros). Não obstante, a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos; a Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude; a Secretaria da Mulher; e a Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas também participam de todas as reuniões e são instadas a informar quais medidas que vêm tomando para melhoria dos indicadores do estado.

Também participam das reuniões do Comitê Gestor do PPV representantes do Tribunal de Justiça, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Assembleia Legislativa de Pernambuco e, eventualmente, representantes de governos municipais, fortalecendo a divisão de responsabilidades sobre o controle da criminalidade com outros poderes.

Através do desenvolvimento do NGR/SDS, a partir de 2017, nas reuniões estratégicas, táticas e operacionais²⁶ passou-se a utilizar a ferramenta de inteligência de negócios QlikView, para acompanhamento dos indicadores de criminalidade e produção policial. O painel também está disponível on-line para consulta por parte dos atores que compõem o Pacto pela Vida. Com atualização diária, é possível realizar a análise do indicador CVLI por diversas perspectivas: localidade, perfil da vítima, tipologia e motivação criminal, por exemplo. Em observância ao fenômeno da sazonalidade, normalmente os números atuais são comparados com o quantitativo do mesmo período do ano anterior, bem como com as metas estipuladas para o período vigente. As cores verde, amarela e vermelha, também conhecidas como “cores gerenciais”, ajudam a indicar se determinada AIS, diretoria integrada²⁷ ou o estado estão atingindo a meta; reduzindo o CVLI sem atingir a meta; ou, respectivamente, aumentado o CVLI. A [Figura 2](#) apresenta a tela “Metas CVLI” do QlikView:

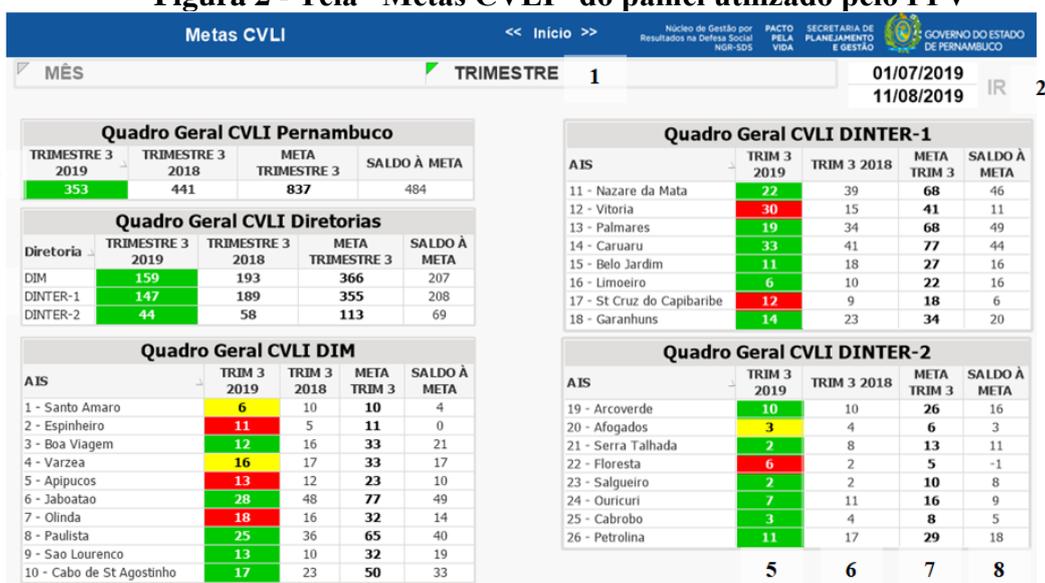
²⁴ Uma OME pode ser um Batalhão de Polícia Militar (BPM) ou uma Companhia Independente de Polícia Militar (CIPM).

²⁵ Com exceção das Delegacias de Homicídio da RMR, que têm territórios de atuação bem definidos.

²⁶ Reuniões operacionais, ou reuniões “de área” são aquelas em que os gestores governamentais lotados no NGR-/SDS fazem reuniões *in loco* nas unidades policiais, tratando de temas mais específicos de cada AIS.

²⁷ Territorialmente, o estado é dividido em três diretorias integradas: Diretoria Integrada Metropolitana (DIM), composta por municípios da Região Metropolitana do Recife; Diretoria Integrada do Interior 1 (DINTER-1), composta por municípios da Zona da Mata e Agreste; e Diretoria Integrada do Interior 2 (DINTER-2), composta por municípios do sertão.

Figura 2 - Tela “Metas CVLI” do painel utilizado pelo PPV

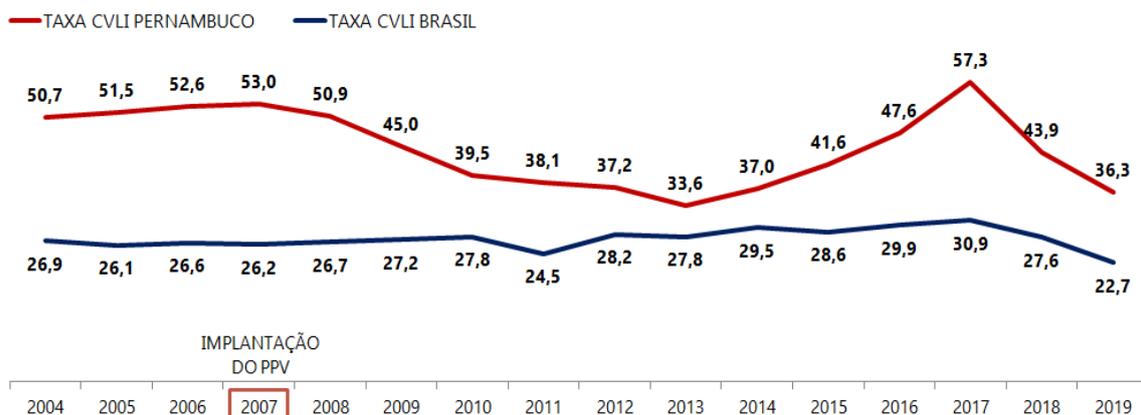


Legenda: 1) Opção por análise do mês ou do trimestre; 2) Corte temporal de análise; 3) Dados de Pernambuco; 4) Dados das Diretorias Integradas; 5) CVLI do mesmo período do ano anterior; 6) CVLI do período atual; 7) Meta de CVLI do trimestre atual; 8) Saldo à meta. As cores verde, amarela e vermelha representam, respectivamente: projeção de atingimento da meta; projeção de diminuição do CVLI sem atingimento da meta; e projeção de aumento do CVLI.

Fonte: elaboração própria do autor a partir de captura de tela do painel utilizada pelo PPV

Após quedas consecutivas da taxa de CVLI desde a implantação do PPV em 2007, o estado atingiu o seu melhor momento em 2013, quando registrou 3.100 CVLIs, o equivalente à taxa de 33,9 por 100 mil habitantes, patamar mais baixo desde a implantação do PPV. Naquele ano, o estado ainda permaneceu com taxa superior à brasileira (28,55 por 100 mil habitantes), mas deixou de ser o 2º estado mais violento do país (em 2006), passando a ocupar a 12ª posição em 2013. O Gráfico 1 ilustra a evolução da taxa:

Gráfico 1 – Taxa de CVLI por 100 mil habitantes (Brasil e Pernambuco, 2004-2018)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

Silveira Neto *et al* (2013) sugerem que a implantação do Pacto pela Vida permitiu que 3.213 vidas fossem poupadas no período entre 2008 e 2011 em Pernambuco²⁸. No entanto, após 2013, o estado experimentou o recrudescimento da criminalidade por quatro anos consecutivos, retornando a patamares anteriores à implantação da sua política pública de segurança (57,3 CVLI por 100 mil em 2017). Esse contexto de resultados adversos e críticas por parte da opinião pública induziram aportes de investimentos²⁹, mudanças nas áreas de gestão e de regras de bonificação por resultados e produção policial que, aparentemente, surtiram efeito a partir de 2018.

Do ponto de vista da execução, o Pacto pela Vida emprega diversas características do modelo de Gestão por Resultados (GpR), que pode ser definida como “uma ferramenta cultural, conceitual e operacional, que se orienta a priorizar o resultado em todas as ações, e que é capaz de otimizar o desempenho governamental” (SERRA, 2008, p. 27).

A GpR é um modelo originalmente utilizado pelo setor privado, mas que progressivamente vem sendo adotada pela administração pública. Tem como principais vantagens: “a flexibilidade, a criatividade, o incentivo às inovações, a orientação para a obtenção de resultados, a avaliação de resultados através de indicadores de desempenho e a autonomia na gestão com o controle de resultados *a posteriori*” (RIBEIRO, 1997, p.5).

Largamente empregado em modelos de GpR, com a finalidade de gerar maior engajamento dos seus colaboradores, o PPV dispõe de um sistema de bonificação pela conquista de resultados finalísticos (eficácia) através do Prêmio de Defesa Social (PDS) e de processo (eficiência), através da Gratificação Pacto Pela Vida (GPPV). O PDS, escopo deste relato de experiência, foi instituído em 2010, através da Lei nº 14.024, de 26 de março de 2010, destinado a policiais civis, policiais e bombeiros militares do estado, em função de seu desempenho no processo de redução do CVLI. O [Quadro 1](#) apresenta os principais marcos históricos do PDS.

Quadro 1 – Principais marcos históricos do Prêmio de Defesa Social (PDS)

2007	2009 a 2010	2011 a junho de 2017	Julho/2017 em diante
Início do PPV (maio)	Lei nº 14.024, de 26/03/2010, início da concessão do PDS. Redução de pelo menos 12% do número de CVLI por 100 mil habitantes. Metas anuais.	Lei nº 14.319, de 27/05/2011. As metas deixam de ser anuais e passam a ser semestrais.	Lei nº 16.171, de 29/10/2017. Metas trimestrais. Valores iguais para todos os cargos.

Fonte: elaboração própria a partir nas normas

Nessa linha do tempo, as maiores alterações foram implementadas pela Lei nº 16.171 de 26 de outubro de 2017, que vigora atualmente:

- O período de apuração do PDS passou a ser trimestral, permitindo ao policial concorrer quatro vezes ao ano;
- Os valores pagos foram unificados independentemente do cargo (isto é, oficiais, praças, delegados, agentes e escrivães passaram a receber o mesmo valor);
- Os valores variam de R\$ 400,00 a R\$ 1.200,00 de pagamento do PDS, de acordo com a lotação e o resultado obtido de redução do CVLI, conforme apresentado no [Quadro 2](#);

²⁸ A pesquisa utiliza um controle sintético para obter um contrafactual para a taxa de homicídio. Os resultados indicaram que, entre 2007 e 2011, as evidências obtidas indicam uma redução média de 9,1 pontos na taxa de homicídio quando comparado ao seu controle sintético.

²⁹ Disponível em: <<https://drive.expresso.pe.gov.br/s/X4h275vXco5iIoM>>. Acesso em: 09/12/2019

- A definição das metas e a apuração dos resultados passaram a ficar a cargo da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), operacionalizado pelo Núcleo de Gestão por Resultados na Defesa Social (NGR/SDS); e
- Pela primeira vez, as regras de bonificação financeira por alcance de resultado finalístico e produção policial dialogam. Caso a AIS onde o policial estiver lotado não diminuir o CVLI (PDS), os valores referentes a armas e drogas apreendidas, e mandados cumpridos (GPPV) não serão concedidos. É um dispositivo pra diminuir o *gaming*³⁰. Dessa forma, a pactuação de metas atingíveis e desafiadoras se torna ainda mais relevante.

Quadro 2 – Categoria, valor da premiação e detalhamento do PDS³¹

Categoria	Premiação (R\$)	Destinação
PDS 1	1.200,00	Policiais vinculados à AIS com: a) maior redução trimestral absoluta de CVLI no estado ou; b) maior redução trimestral percentual de CVLI no estado, em relação às demais AIS.
PDS 2	1.000,00	Policiais vinculados à AIS que tenha alcançado a meta trimestral ou; AIS com até 2,5 CVLI por 100.000 habitantes.
PDS 4	400,00	AIS que tenha reduzido, em número absoluto, os CVLI do trimestre.

Fonte: elaboração própria a partir da Lei nº 16.171 de 26 de outubro de 2017

MUDANÇAS NO MÉTODO DE ESTIPULAÇÃO DE METAS

Do início da implantação do PPV até o término do ano de 2017, a meta de diminuição do CVLI para o estado e cada uma das AIS era definida da seguinte forma: subtraía-se 12% da taxa de CVLI por 100 mil habitantes do mesmo período do ano anterior. De posse desse resultado, considerando a estimativa populacional, convertia-se a taxa em número absoluto.

A seu favor, este método matemático era vantajoso por: 1) considerar a evolução populacional estimada das AIS; 2) utilizar cálculo simples; 3) facilitar, por parte dos policiais da ponta, a previsão das metas de CVLI do próximo ciclo; e 4) não necessitar de pactuação, uma vez que não havia margem para adaptações.

Porém, tal procedimento não levava em consideração se: 1) a meta da redução em 12% era desafiadora e alcançável, perante o patamar de CVLI do período comparado; 2) a taxa de CVLI por 100 mil habitantes da AIS estava elevada; 3) ocorreram perdas operacionais ou investimentos recentes na AIS. Portanto, eram metas de fácil definição, mas, não necessariamente, adequadas ao contexto.

Em seu profícuo artigo chamado “There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives”, Georg T. Doran defende que seja feito um esforço para que a meta seja: específica, mensurável, atribuível, realista e temporizável. O atendimento aos cinco atributos facilita a compreensão da meta pela equipe de trabalho e aumenta a possibilidade de engajamento e alcance da sua finalidade. As metas de resultado do PPV atendiam plenamente a tais fatores, com exceção do seu aspecto “realista”, conforme sintetizado pelo [Quadro 3](#):

³⁰ Quando pessoas aprendem os mecanismos para alcançar métricas e ganhos particulares, mas não necessariamente traduzindo-se em ganhos para a organização (ABRUCIO, 2014.).

³¹ Há também o PDS-3, no valor de R\$ 700; e o PDS-5, no valor de R\$ 350. Como tais modalidades não se destinam a policiais que atuam diretamente e a estipulação depende da meta do estado e não da AIS, preferimos dar ênfase às três modalidades com maior aderência ao tema do artigo.

Quadro 3 – modelo S.M.A.R.T. versus meta de CVLI

Acrônimo	Atributo	Definição	Observação
S	Specific (Específica)	Refere-se apenas a CVLI	✓ Sem margem para erro de entendimento.
M	Measurable (Mensurável)	Quantidade de vítima de CVLI	✓ Fácil contagem.
A	Assignable (Atribuível)	Policiais lotados na AIS	✓ Regras de vinculação bem definidas em instrumento normativo.
R	Realistic (Realista)	-12% em relação ao ano anterior	✗ Em muitas situações eram estipuladas metas ora com pouca capacidade de mobilização, ora entendidas como inatingíveis.
T	Time-related (Temporizável)	Trimestre	✓ Período bem definido. A mudança para ciclo trimestral foi elogiada por dar mais dinamismo

Fonte: elaboração própria

A fragilidade deste método atingiu seu ápice no momento da estipulação das metas para o ano de 2018. Isso porque, salvo algumas exceções³², seria um contrassenso premiar pecuniariamente AIS que reduzissem apenas 12%, tendo em vista o fato do estado ter registrado 5.428 CVLI em 2017, uma elevação de 21,16% em relação a 2016 (4.480 CVLI). Em outras palavras, o percentual de 12% para 2018 não corrigiria o mau resultado do ano anterior.

Esse contexto forçou mudanças no procedimento para definição das metas resultado finalístico (PDS-2). Através da iniciativa da Secretaria Executiva de Gestão por Resultados (SEGPR/SEPLAG), o Comitê Gestor do PPV definiu que as metas mensais a serem fixadas não poderiam ser superiores a 400 CVLI. Assim, a meta pactuada para o primeiro trimestre de 2018 foi 1.197, ou seja, 399 por mês. Percentualmente, essa meta representava uma redução de 21,5% em relação ao mesmo período de 2018.

O estado não atingiu a meta estipulada para o primeiro trimestre de 2018. Porém, ao registrar 1.238 CVLI, alcançou redução de 18,81% em relação ao mesmo período do ano anterior, confirmando a hipótese de que a fixação de uma meta de redução de 12% estaria muito aquém da capacidade de reação.

No segundo trimestre de 2018, tendo em vista o desempenho do primeiro, a opção foi repetir o percentual de redução. Assim, a meta foi fixada em 1065, representando uma redução de 21,2% em comparação ao ano anterior (1.351). Com 1.047 CVLI registrados, o estado, finalmente, bateu a meta.

No terceiro trimestre de 2018, através da iniciativa do Núcleo de Gestão por Resultados na Defesa Social (NGR/SDS), houve um aperfeiçoamento do método. Inspirado na Curva ABC³³, as 26 AIS foram divididas em 3 grupos de acordo com o volume de CVLI. Entendendo que AIS com volume alto de CLVI têm maior margem de redução, foi fixada meta de redução de 19% às oito AIS do grupo 1, 17% de redução às nove AIS do grupo 2 e 15% de redução às nove AIS do grupo 3. No cômputo geral, a meta de redução do estado foi de 18%.

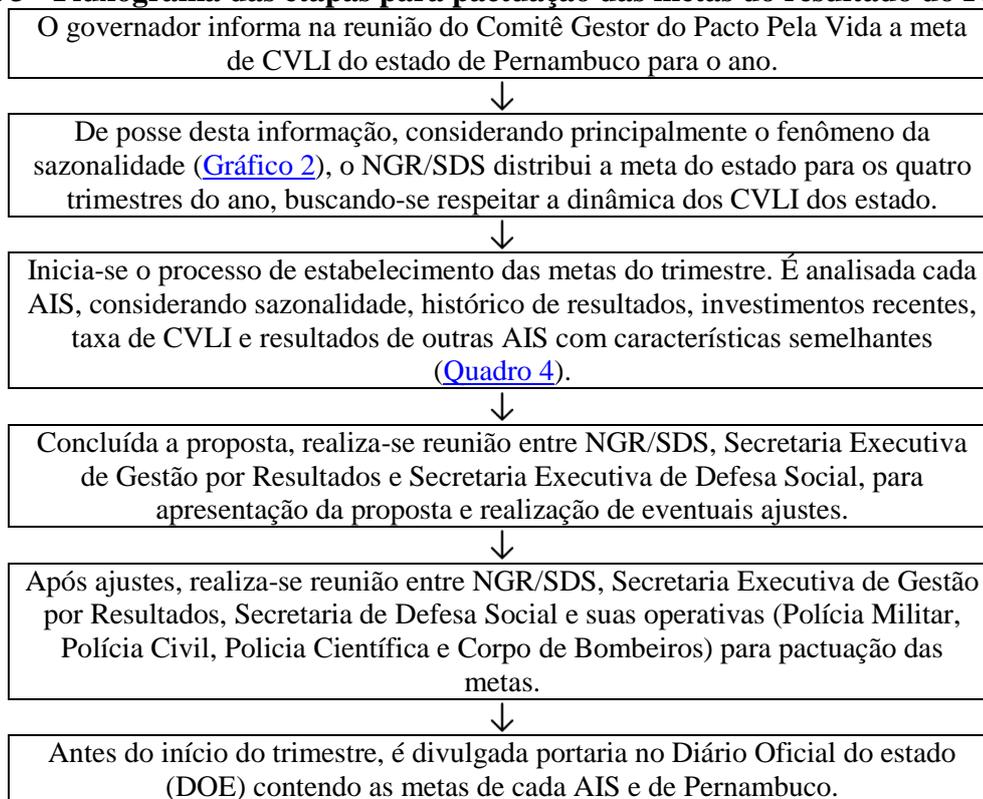
No quarto trimestre de 2018, pela primeira vez, foram traçadas metas customizadas para cada AIS. De acordo com o percentual de redução definido pela SEGPR, o NGR/SDS propôs as metas que, após alguns ajustes e negociações com Secretaria de Defesa Social e seus órgãos operativos, foram pactuadas.

³² Apenas cinco AIS não registraram aumento de CVLI em 2017.

³³ A curva ABC é um método de classificação de informações, para que se separem os itens de maior importância ou impacto, os quais são normalmente em menor número (CARVALHO, 2002, p. 226).

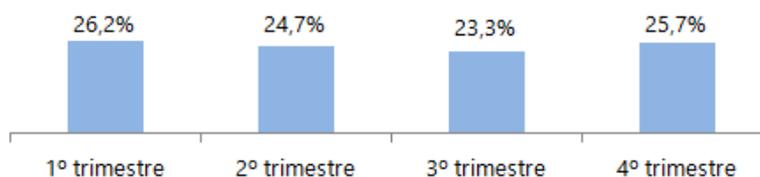
Apenas a partir do primeiro trimestre de 2019, adotou-se plenamente o modelo em vigor. O procedimento adotado atualmente segue o fluxograma apresentado na [Figura 3](#):

Figura 3 - Fluxograma das etapas para pactuação das metas do resultado do PPV



Fonte: elaborado pelo próprio autor

Gráfico 2 - Distribuição dos CVLI por semestre em Pernambuco (período de 2004 a 2019)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Infopol

Quadro 4 – Exemplo de propostas de metas de CVLI (1º trimestre de 2020)

AIS	CVLI no 2019.1	Taxa CVLI em 2019	Proposta meta 2020.1	Redução percentual	Redução absoluta	Justificativas
PE	897	35,4	762	-15,1%	-135	Percentual de redução definida pela Secretaria Executiva de Gestão por Resultados, baseada no registro de até 3099 em 2020, definida pelo Governador.
1 (Santo Amaro)	9	44,8	8	-11,1%	-1	A taxa de 44,8 foi a mais baixa desde 2004. O registro de 9 CVLI foi o melhor 1º trimestre desde 2004. Por isso a redução foi a mínima.
6 (Jaboatão dos Guararapes)	65	41,4	64	-1,5%	-1	A taxa de 41,4 foi a mais baixa desde 2004. O registro de 65 CVLI foi o melhor 1º trimestre desde 2004. Por isso a redução foi a mínima.
8 (Paulista)	65	36,5	52	-20,0%	-13	A AIS 8, composta por Paulista e mais outros 5 municípios, tem o apoio da Força Nacional (Projeto “Em Frente, Brasil”, do Governo Federal). Por isso um percentual de redução maior que a do estado.
12 (Vitória de Santo Antão)	65	59,2	45	-30,8%	-20	A taxa de 59,2 foi a 2ª maior desde 2004, e muito superior ao estado. Junto com outras 6 Áreas, a AIS 12 vem recebendo recursos extras de policiamento ostensivo. Por isso um percentual de redução maior que a do estado.
21 (Serra Talhada)	16	26,3	12	-25,0%	-4	O registro de 16 CVLI no 1º trimestre de 2019 foi bem acima do 1º trimestre de 2018, com 11 CVLI, e também acima dos 3 últimos trimestres: com média de 11,3.

Fonte: elaboração própria

As metas são divulgadas pelo Secretário de Planejamento e Gestão na primeira Reunião do Comitê Gestor do PPV do trimestre que se inicia. E o NGR/SDS começa novo ciclo de reuniões junto às (26) vinte e seis AIS do estado abordando diversos assuntos, dentre os quais o balanço dos indicadores do último trimestre e as novas metas.

Inicialmente, a mudança do método de cálculo da meta de resultado finalístico não foi bem absorvida. A redução de 12% em relação ao mesmo período do ano anterior era uma concepção cristalizada dentre praticamente todos os policiais, principalmente aqueles com maior tempo de serviço. A discordância com o novo método era ampliada quando percebiam que para a AIS onde atuavam havia sido imposta meta percentualmente mais desafiadora em comparação a outras AIS da mesma diretoria integrada.

Coube ao NGR/SDS, em sua agenda de reuniões *in loco* com representantes de todas as Áreas Integradas de Segurança, reservar um amplo espaço para justificar as mudanças, acolher as críticas e identificar pontos de melhoria. No decorrer das reuniões, conseguimos aperfeiçoar a estratégia de apresentação das metas: em vez de explorar o percentual de redução, demonstramos que a meta proposta é compatível com resultados os quais a AIS já conseguiu alcançar no passado recente.

À medida que o estado voltou a atingir as metas, os policiais também tiveram mais facilidade em compreender que uma meta de 12% seria pouco desafiadora diante dos altos números registrados em 2017. Para ilustrar, destacamos a opinião de três gestores de nível

estratégico da Secretaria de Defesa Social sobre o atual método de construção de metas das AIS e a sua difusão dentre os policiais de ponta³⁴:

O Del. Jean Rockefeller³⁵ afirma que a tendência de toda gestão é especializar-se. Cada AIS tem características de criminalidade que precisam ser consideradas para estipulação de metas. Em relação à difusão dessa metodologia, considera que é preciso investir na comunicação com os policiais de ponta para que eles entendam que o PPV não é feito apenas de cobranças.

Cel. Roberto³⁶ vê apenas aspectos positivos no período de apuração do PDS ter passado de seis para três meses. A tropa é reestimulada em vários momentos, inclusive do ponto de vista pecuniário. Concorde com a especialização das metas, pois diz não ser possível comparar a AIS 1 (Santo Amaro) com a AIS 6 (Jaboatão dos Guararapes), apesar de serem da Região Metropolitana do Recife. Acredita que está na mente da população e dos policiais que a meta é de 12%. Mesmo sendo explicado nas formações que houve flexibilização, muitos policiais ainda não conhecem as mudanças, apesar dos esforços dos comandantes. Ainda é difícil pro policial entender que uma AIS vizinha tem percentual de redução diferente da sua Área.

O Del. José Rivelino³⁷, por sua vez, acha que houve uma evolução no fato do PDS ser trimestral, pois aumenta a motivação dos profissionais. Cita a AIS 20 (Afogados da Ingazeira) que, por atingir taxa de CVLI próximas a 10 por 100 mil habitantes, não deve ser tão cobrada quando AIS 12 (Vitória de Santo) ou AIS 6 (Jaboatão), que têm números altos. Antes era uma conta de “padaria”: áreas que tinham aumentado CVLI tinham mais facilidade de bater a meta, enquanto áreas que vinham com números baixos eram penalizadas. Entende que os policiais “chão de fábrica” ainda têm muita dificuldade em entender o método atual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento da violência registrado entre 2013 e 2017 exigiu mudanças na gestão do PPV, incluindo as regras no sistema de bonificação. Os resultados de 2018 comprovam que um percentual linear e estático de redução de 12% não consegue traduzir a conjuntura social e econômica de um determinado momento.

Independentemente do percentual de redução, a customização de metas por AIS, considerando suas peculiaridades, parece ser um caminho sem volta, opinião esta compartilhada pelos gestores em segurança pública entrevistados. Isso não impede que outros critérios possam ser incorporados e outros modelos possam ser testados.

De todo modo, deve-se empregar esforços não apenas para desenhar metas realistas e desafiadoras, mas também para criar estratégias para que processo de construção de tais metas seja compreendido e difundido entre todos os policiais, principalmente junto àqueles que atuam em nível operacional. Vale dizer que, como técnica de *benchmarking*, já estão sendo realizadas pesquisas e visitas técnicas para conhecer metodologias aplicadas em outros estados da federação.

Este relato de experiência serviu não apenas para compartilharmos a aprendizagem no processo de construção e negociação de metas finalísticas (core business da gestão por resultados), mas também para identificarmos oportunidades de melhoria e avanço.

³⁴ Entrevistas realizadas no dia 6 de fevereiro de 2020, por volta das 9h, pouco antes do início da reunião do Comitê Pacto Pela Vida com a participação do Governador Paulo Câmara.

³⁵ Diretor da Diretoria Especializada (Polícia Civil)

³⁶ Diretor da Diretoria de Planejamento Operacional (Polícia Militar).

³⁷ Diretor da Diretoria Integrada do Interior 1 (Polícia Civil).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. **Uma leitura da gestão de pessoas sob a perspectiva do mérito, desempenho e resultados**. In: Mérito, Desempenho e Resultados: ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público. São Paulo: FIA/USP, 2014.

CARVALHO, José Mexia Crespo de. **Logística**. 3ª ed. Lisboa: Edições Silabo, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/13-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>> Acesso em: 10 nov. 2019

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2019**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/17>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

PERNAMBUCO. Secretaria de Defesa Social. **Pacto pela Vida – Plano Estadual de Segurança Pública**. Recife: maio de 2007. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/306277179/PLANO-ESTADUAL-DE-SEGURANCA-PUBLICA-DE-PERNAMBUCO-PACTO-PELA-VIDA>> Acesso em: 27 nov. 2019.

_____. DECRETO Nº 38.576, de 27 de agosto de 2012. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=8363&tipo=TEXTOORIGINAL>> Acesso em: 02 ago. 2020

_____. DECRETO Nº 39.336, DE 25 DE ABRIL DE 2013. Estabelece o Valor Público como objetivo dos Programas de estado, fixa diretrizes para a Gestão por Resultados, e estabelece a execução dos Pactos de Resultados no âmbito do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/Paginas/texto.aspx?id=15105&tipo=>>. Acesso em: Acesso em: 28 jan. 2020.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 118, DE 26 DE JUNHO DE 2008. Dispõe sobre a criação da Carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=2911&tipo=TEXTOATUALIZADO>>. Acesso em 15 out. 2020.

_____. LEI Nº 14.319, DE 27 DE MAIO DE 2011. Dispõe sobre o Prêmio de Defesa Social. PDS, no âmbito do estado de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=92&tipo=TEXTOATUALIZADO>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

_____. LEI Nº 14.024, DE 26 DE MARÇO DE 2010. Institui o Prêmio de Defesa Social – PDS, no âmbito do estado de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=14024&complemento=0&ano=2010&tipo=&url=>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

_____. LEI Nº 16.170, DE 25 DE OUTUBRO DE 2017. Revoga a Lei nº 12.719, de 2 de dezembro de 2004, e a Lei nº 15.458, de 12 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a Gratificação

Pacto pela Vida - GPPV, aos Policiais Civis e Policiais Militares. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16170&complemento=0&ano=2017&tipo=&url=>>. Acesso em 22 jun. 2020.

_____. LEI Nº 16.171, DE 26 DE OUTUBRO DE 2017. Revoga a Lei nº 15.456, de 12 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre o Prêmio de Defesa Social - PDS, no âmbito do estado de Pernambuco. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/Paginas/texto.aspx?id=33599&tipo=>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

SERRA, A. **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público**. Natal, RN: SEARH/RN, 2000.

SILVEIRA NETO, R. M.; RATTON, J. L.; MENEZES, T. A.; MONTEIRO, C.. **Avaliação de Política Pública para Redução da Violência: o Caso do Programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco**. In: 41º Encontro Nacional de Economia, 2013, Foz do Iguaçu. Anais do 41º Encontro Nacional de Economia, 2013. Disponível em: <<https://econpapers.repec.org/paper/anpen2013/227.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2020.



ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES NO CONTEXTO LOCAL

Marecilda Bezerra de Araújo³⁸
Arlene Maria Soares de Medeiros³⁹

RESUMO Este trabalho é um recorte da dissertação vinculada à linha de pesquisa Política e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Sua temática interliga aspectos da organização, funcionamento e gestão da educação básica no âmbito municipal, no período de 1988 a 2008. Para este artigo buscamos analisar as políticas e ações que contribuíram para a organização e funcionalidade do Sistema Municipal de Educação (SME) em Jardim do Seridó - RN, destacando a Dimensão Pedagógica dentro do regime de colaboração entre União, estados, municípios e Distrito Federal para a consolidação de uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade. Encontramos em Andrade (2012), Barroso (2002), Oliveira (2011), Souza (2005), Vieira (2011), Cury (2006, 2009), Werle (2006), Saviani (2008) argumentos teóricos e bibliográficos diante do Pacto Federativo destacando as atribuições e responsabilidades de cada ente federado a partir do Regime de Colaboração em seus diferentes arranjos: poder central, poder local, autonomia, descentralização, municipalização entre outros que interferem na formulação de políticas e ações que estruturam o sistema de ensino brasileiro. Os procedimentos da investigação incluíram a pesquisa documental da Constituição Federal de 1988, Legislação Educacional Brasileira (LDB 9.394/1996), Planos Nacionais de Educação, Lei nº 010172/2001 e Lei nº 13.005/2014, Emenda Constitucional nº 53/2006 e a Lei 11.494/2007 que, respectivamente, materializam a responsabilidade do município nas ações pedagógicas. Também foram pesquisados decretos, portarias, atas e leis municipais que se aproximava do objeto desta pesquisa. É oportuno destacar que a dimensão pedagógica na organização da educação municipal é muito ampla, formada por políticas, programas nacional e local e ações envolvendo diferentes sujeitos nas decisões e finalidade da educação que se pretende construir para a esfera local.

Palavras-chave: Sistema Municipal de Educação, Regime de Colaboração, Ensino e Aprendizagem.

ORGANIZATION OF THE MUNICIPAL EDUCATION SYSTEM: POTENTIALS AND WEAKNESSES IN THE LOCAL CONTEXT

ABSTRACT This work is an excerpt from the dissertation linked to the line of research on Policy and Management of Education of the Graduate Program in Education (POSEDUC), of the State University of Rio Grande do Norte (UERN). Its theme links aspects of the organization, functioning and management of basic education at the municipal level, in the period from 1988 to 2008. For this article we seek to analyze the policies and actions that contributed to the organization and functionality of the Municipal Education System (SME) in Jardim do Seridó - RN, highlighting the Pedagogical Dimension within the collaboration regime between the Union, states, municipalities and the Federal District for the consolidation of a free, secular and quality public education. We found in Andrade (2012), Barroso (2002), Oliveira (2011), Souza (2005), Vieira (2011), Cury (2006, 2009), Werle (2006), Saviani (2008) theoretical and bibliographic arguments before the Federative Pact highlighting the attributions and responsibilities of each federated entity based on the Collaboration Regime in its different arrangements: central power, local power, autonomy, decentralization, municipalization among others that interfere in the formulation of policies and actions that settle the Brazilian Education System. The research procedures included documentary survey of the Federal Constitution of 1988, Brazilian Educational Legislation (LDB 9.394 / 1996), National Education Plans, Law nº 010172/2001 and Law nº 13.005 / 2014, Constitutional Amendment nº 53/2006 and the Law 11.494 / 2007 that, respectively, materializes the municipality's responsibility in pedagogical actions. Decrees, ordinances, records and municipal laws that approached the object of this research were also researched. It is worth mentioning that the pedagogical dimension in the organization of municipal education is very large, formed by policies, national and local programs and actions involving different subjects in the decisions and purpose of the education that is intended to be built for the local sphere.

Keywords: Municipal Education System, Collaboration Scheme, Teaching and Learning.

³⁸ Mestre. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. marecilde@hotmail.com

³⁹ Doutora. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. arlene.medeiros@bol.com.br

Introdução

Este artigo busca analisar a organização do Sistema Municipal de Educação destacando a dimensão pedagógica dentro do pacto federativo previsto no artigo 23 da Constituição Federal de 1988. Procura responder a seguinte indagação: em quais condições os municípios de pequeno porte, como Jardim de Seridó-RN, vêm organizando seu Sistema Municipal de Educação? Como fica a dimensão pedagógica neste processo? Estes arranjos de cooperação, colaboração, poder central, poder local, descentralização, autonomia, participação colocam para os municípios responsabilidades, competências e atribuições para com a educação básica mediante o regime de colaboração. Essa relação entre os entes federados demonstra conflitos e tensões. É oportuno destacar a Emenda Constitucional 95/2016 que inviabiliza a consolidação da organização municipal de educação e respectivamente seus sistemas de ensino. Esta mesma Emenda Constitucional provoca uma profunda paralisação na educação brasileira, comprometendo planos, programas e ações, em que consequências negativas estão sendo sentidas e enfrentadas principalmente pelos municípios que dependem e são subordinados ao apoio financeiro e técnico da União e estados.

Deste modo, procura-se descortinar a relação entre o regime de colaboração e a organização e funcionamento dos sistemas municipais de ensino. Apresenta suas “fragilidades e potencialidades guardadas no âmbito local”. Adentramos na discussão sobre autonomia como possibilidade de uma gestão da educação municipal frente ao regime de colaboração associada aos serviços educacionais oferecidos e assegurados à comunidade local. Neste sentido, situamos o referido trabalho na dimensão pedagógica – aquela que estabelece a elaboração, execução e monitoramento das ações para cumprir a principal finalidade educacional, que é o ensino-aprendizagem.

A construção dos sistemas municipais de ensino

A ideia de organizar um sistema de ensino no Brasil vem desde a década de 1930, quando educadores em defesa da escola pública buscaram organizar a educação brasileira na forma de sistema. Um percurso marcado por muitas lutas, movimentos sociais e conquistas, pela redemocratização do país mediante a Constituição Federal de 1988. Em seu Artigo 1º reconhece o município como ente federado, com responsabilidade de promoção do bem-estar social. A Emenda Calmon⁴⁰ traz grandes reflexos e mudanças na realidade educacional do país, principalmente nas escolas públicas como instituição privilegiada para fazer a mediação entre o indivíduo e a sociedade.

Quanto ao sistema municipal de ensino, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p.338) afirmam:

Os municípios, por meio de um setor administrativo (departamento, coordenadoria, divisão, secretaria ou outros), em colaboração técnica e financeira com os estados e União, devem administrar seus sistemas de ensino, podendo definir normas e procedimentos pedagógicos que melhor se adaptem as suas peculiaridades.

Essa organização articula ações na promoção da educação pública pensando no desenvolvimento pleno da pessoa humana. Isso é possível quando a instância local compreende

⁴⁰ Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

o projeto pedagógico a ser desenvolvido nos níveis de educação que lhe compete enquanto ente federado. De acordo com Werle (2006) tanto a Constituição Federal de 1988 como a legislação educacional fomentam a integração não apenas entre os sistemas de ensino, mas também entre as próprias redes escolares que convivem em um mesmo município, sejam elas pertencentes ao sistema federal, estadual ou municipal. Para a autora, projetos, programas e diferentes ações podem ser compartilhados no fortalecimento dos saberes e experiências, respeitando as especificidades de cada instituição.

Saviani (2008), ao analisar os artigos da Constituição Federal de 1988, os quais discorrem sobre a organização e institucionalização da educação municipal, defende não ser creditado aos municípios o direito de legislar sobre seu sistema de ensino. Estes se tornaram dependentes da regulamentação, leis complementares, normas, planos e programas dos entes federados de poder maior (União, Estados) reforçando a centralização de poder, os quais podem interferir diretamente sobre a rede municipal de ensino.

Cury (2002, p. 174) se posiciona de maneira diferente de Saviani, quando enfatiza que:

Os sistemas de ensino da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, desde logo, passaram a ter existência constitucional, usufruindo de existência legal. Isto quer dizer que estes entes públicos integrados à Federação podem se organizar, respectivamente, como sistemas de educação. Sua organização e o seu modo de funcionamento ficariam sob a esfera da autonomia dos entes federativos, evitando antinomias entre órgãos normativos e executivos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca e das normas gerais da lei de diretrizes e bases da educação nacional.

Contudo, o referido autor reconhece o Município em sua condição de pessoa jurídico-política de direito público interno e integrante da federação possuindo autonomia na organização de seu sistema próprio de ensino. Considera também as possibilidades de os municípios se integrarem ao SEEd (Sistema Estadual de Educação) ou comporem com ele um sistema único de educação básica. É o que acontece com o município de Jardim do Seridó-RN, por não ter instituído um sistema municipal de educação segue a normatização do sistema estadual de educação.

O Governo Federal em ação conjunta com os estados e municípios, coerente com a legislação educacional vigente, nos últimos anos, vinha construindo uma concepção de planejamento educacional. Visava a articulação dos níveis, etapas e modalidades de ensino, dentro de um contexto que se propõe efetivamente a qualificar a educação como direito social e na promoção de políticas públicas em colaboração com os sistemas de ensino e com os movimentos sociais organizados na perspectiva do desenvolvimento da educação nacional.

Corroborando com Saviani (2008), os municípios brasileiros desde o momento em que foram considerados entes da federação não tiveram uma definição clara de suas atribuições em prover e executar os serviços públicos sociais, dentre eles a educação que se apresenta como um campo de diversos enfrentamentos diante da autonomia que os municípios têm ou não, para legislar, organizar e sistematizar seu sistema de ensino. A que se constatar que esta é uma discussão que remete incertezas, riscos, insegurança diante das poucas experiências na legalidade de um SME tendo em vista principalmente que não se tem um SNE, que possa articular os outros sistemas (estaduais, municipais e privados) integrando as redes escolares. Para Saviani (2008) o que existe é uma “estrutura” na organização da educação brasileira, na qual os municípios seguem executando essa mesma estrutura em seus sistemas de ensino em algumas vezes integrando-os aos sistemas estaduais, sendo o Estado à instância dotada de legitimidade para definir e formular normas comuns de acordo com suas finalidades, enquanto poder ideológico de dominação.

Ao contrapor esta discussão, Cury (2002) defende que a partir dos dispositivos legal e constitucional o município pode definir seu sistema de ensino, compreendendo as instituições escolares como responsáveis por assegurar a educação escolar dentro dos níveis de ensino imbuídos pelo espírito da colaboração, cooperação, organicidade pedagógica, administrativa e financeira dentro dos princípios e das finalidades postas pela CF/1988 e LDB 9.394/1996. O que se percebe é que os municípios têm concentrado esforços para cumprir com suas competências educacionais como é o caso do município de Jardim do Seridó-RN, mesmo que o regime de colaboração seja ineficiente para a materialização da educação básica pública e gratuita, procurando atender todos os cidadãos, principalmente aqueles que ficam a margem de uma sociedade conservadora e excludente.

Autonomia como princípio da organização municipal: dimensão pedagógica

Nas relações políticas e sociais, a autonomia se constitui como um princípio democrático de diferentes setores da sociedade que buscam um redirecionamento das ações das políticas públicas com base nos ideais de igualdade, dignidade em que os serviços públicos sejam para o bem comum de todos e não apenas para uma pequena parte da população. Não se pode permitir que em pleno Século XXI, o poder local seja manipulador, controlador ou indicador dos serviços públicos em função de seus interesses como nos contornos da história da educação, sob as práticas do coronelismo, patrimonialismo que decidiam e controlavam os destinos dos habitantes locais (VIEIRA, 2011).

Para Andrade (2012), a participação social está fundamentada na autonomia dos diferentes segmentos, quais sejam suas funções, mas que tem como objetivo a organização do poder local e a democratização da gestão educacional.

Tal fato exige a garantia de condições para que os indivíduos possam sentir-se responsáveis pela proposição, não apenas pela execução de tarefas; pela prática do dissenso como expressão de compromisso com a definição das normas em prol do espaço público, não apenas assevera consensos sem que as discussões tenham acontecido. (ANDRADE, 2012, p. 151).

Esses instrumentos que consolidam a participação e ampliação do processo democrático com foco na autonomia, que perpassa as diferentes dimensões de um sistema municipal de educação (administrativa, pedagógica e financeira), mas neste trabalho nossa ênfase será na dimensão pedagógica. Autonomia envolve um conjunto de valores, pessoas e instituições que compõem a organização local, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população a qual se destina.

A expressão de autonomia (ANDRADE, 2012) é referida no campo da gestão da educação municipal como expressão de legitimidade em que o município como ente federado pode planejar, sistematizar, organizar e executar sua política educacional considerando suas especificidades e potencialidades local. Desse modo, o município deixa de ser passivo, mero executor de ações impostas por outro ente federado (União ou estados), assume sua autoridade governamental de se auto-organizar a partir do interesse coletivo de seu território e concentra esforços (administrativo, pedagógico e financeiro) na promoção de uma educação pública, gratuita e laica.

Assim, entendemos que a intenção do Estado não é compartilhar ou ampliar as responsabilidades colaborativas com os municípios, mas dividir ou transferir responsabilidades e competências que são de natureza própria para a esfera municipal, burlando a democratização do ensino como estratégia da descentralização das demandas educacionais. Nesse (des)compasso, Vieira (2011) ressalta que o processo de descentralização do ensino mantém

uma relação hierarquizada entre Estado (comando e regulação) e Município (execução e prestação de serviços) diante das Políticas Públicas educacionais.

No momento atual o que se percebe é uma desconstrução das políticas públicas e de tudo que se conquistou na educação pública por um (des)governo autoritário, antidemocrático, que intensifica a disputa de poderes (executivo, legislativo e judiciário) bem como dos governos (estados e municípios) e a sociedade. Nesta (des)articulação encontra-se o Conselho Municipal de Educação e os sindicatos dos trabalhadores em educação que no âmbito local lutam pela democratização do ensino e autonomia dos municípios como possibilidade de legislar seu próprio sistema de ensino com suas atribuições e decisões diante das condições efetivas de atender a demanda educacional local com qualidade.

Dentro desta perspectiva surgem os diferentes tipos de conselhos, representantes da sociedade civil, que desenvolvem suas funções com responsabilidade, esforço coletivo, em espaço dialógico da realidade educacional, coleta de dados, disseminação de informações e amplitude dos direitos civis, políticos e sociais. Adentram as lutas de resistência diante das desigualdades, da negação, do autoritarismo, de medidas antidemocráticas que prejudicam apenas uma parte da população, aquela mais carente, menos favorecida de políticas públicas sociais e de um Estado que afirme sua legitimidade na promoção da cidadania.

Neste cenário Cury (2006, p.45) acredita que:

A existência desses conselhos de acordo com o espírito das leis existentes, não é o de serem órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas. Sua linha de frente é dentro da relação Estado e Sociedade, estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras. (CURY; 2006, p.45).

Crescem as possibilidades de uma proposta de participação coletiva desejada por pessoas que compreendam a necessidade de um controle social não apenas no sentido estrito de fiscalização, mas no sentido de corresponsabilização diante das políticas, organização, funcionamento, acompanhamento e avaliação da educação brasileira em suas diferentes instâncias. Destaca-se também o papel da UNDIME⁴¹, CONSED⁴², como entidades com princípios de legalidade materializando a articulação entre o governo central e os demais entes federados.

Na atuação de um conselho de educação, Saviani afirma que:

Pensado como um órgão revestido das características de autonomia, representatividade e legitimidade, como uma instância permanente e renovada por critérios e periodicidade distintos daqueles que vigoram no âmbito da política partidária, estaria, senão imune, pelo menos não tão vulnerável aos interesses da política miúda, o que nos deixa a mercê do vaivém da política educacional. (SAVIANI, 2008, p.208).

Trata-se de uma função técnica por ser necessário conhecer a legislação e problemas da educação local, como também uma função política, pois colabora sem nenhuma remuneração com o interesse público. Suas atribuições, normativas, deliberativas e fiscalizadoras estão imbuídas no controle social do conjunto de políticas e ações desenvolvidas na organização da

⁴¹ União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1986 e com sede em Brasília/ DF.

⁴² Conselho Nacional de Secretários de Educação fundado em 1986 é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega, por intermédio de seus titulares, as secretarias de educação dos estados e do distrito federal, e tem por finalidade promover a integração das secretarias visando o desenvolvimento de uma educação pública de qualidade.

educação, zelo pelo aprimoramento do ensino, cumprimento da legislação educacional, participação da sociedade na equidade da educação pública, gratuita e de qualidade.

Desse modo, reconhece-se a importância da atuação dos diferentes sujeitos tanto no plano nacional como no poder local na democratização da escola pública. Cada ator (representando sua categoria, segmento, comunidade) através do executivo, legislativo, conselhos, sociedade civil tem o direito de intervir na tomada de decisões influenciando a materialização do desenvolvimento educacional e social no âmbito municipal. Assim, essa autonomia mesmo que relativa passa a ser entendida como a capacidade que o município tem de organizar e administrar sua rede de ensino. Mas isso não implica dizer que ele tenha condições financeira de ser autossuficiente e autossustentável, principalmente os municípios de pequeno porte, com poucas arrecadações fiscais, para oferecer e assegurar a permanência de seus municípios em diferentes modalidades de ensino. É necessária a colaboração, cooperação do Estado para que o instituído seja efetivado.

Dimensão pedagógica: O dever de ensinar e o direito de aprender

A organização e funcionamento do sistema municipal de educação deverá ampliar as ferramentas pedagógicas como a mais relevante de todo o processo educacional, a qual envolve o processo de ensino e aprendizagem desenvolvido nas escolas de sua rede. Para tanto, é preciso ter consciência dos princípios sócio filosóficos que norteiam as práticas pedagógicas e a concepção de educação, homem e sociedade que se quer construir. No centro de todo o processo educacional está o aluno e todas as ações e atribuições da SEME (Secretaria Municipal de Educação) voltadas para a garantia do direito de aprendizagem.

Desse modo Werle, Thum e Andrade (2008, p. 97) nos chamam atenção:

A proposição de SME envolve posicionamentos pedagógicos, preferências políticas, éticas, estéticas, ecológicas. Ora, toda a prática educativa é uma prática política, recusando-se a ser aprisionada na estreiteza burocrática de procedimentos. Construir um Sistema Municipal de Ensino implica opções, rupturas, decisões, estar ou colocasse contra ou a favor de algum sonho, está a sua dimensão pedagógica. (...) é um testemunho de responsabilidade, democracia (respeito e capacidade de ser e de mostrar-se diferentes), de optar, decidir, romper, busca de superação e de coragem de construir-se com autonomia.

Essa reflexão é substancial para a elaboração da Proposta Pedagógica diante do currículo, do ensino, aprendizagem e avaliação para as redes de ensino como um trabalho a ser realizado em conjunto por todos os profissionais da escola. Uma proposta Pedagógica desenvolve a identidade da escola e a garantia de um ensino de qualidade, desde que atenda às diretrizes do sistema nacional de educação, bem como às necessidades locais e específicas no interior de cada escola.

Assim, como o Brasil não tem um Sistema Nacional de Educação instituído por uma legislação, o currículo educacional nacional também é inexistente. Algumas experiências depois de sancionada a nova e atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/1996, foram introduzidas em nosso país no sentido de construir um Projeto Pedagógico diversificado que reconheça as especificidades de cada território. Em 1997, surgem os PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais), referencial aberto, não obrigatório, para subsidiar a elaboração ou reelaboração da proposta curricular das escolas e a formação de professores. Já em 2010 surgem as Diretrizes Curriculares Nacionais, normas obrigatórias para a Educação Básica com o objetivo de orientar o planejamento curricular das escolas e dos sistemas de ensino. No ano de

2017, com ações antidemocráticas e desconstituição de toda uma base de discussões realizadas por seus pares no interior da escola, é aprovada a BNCC (Base Nacional Comum Curricular).

Saviani (2008) afirma que a inexistência deste currículo unificado para a educação do país é um dos fatores que interfere diretamente na não institucionalização de um Sistema Nacional de Educação. Para o autor, é preciso avançar na construção de um currículo comum articulando União, estados e municípios na equidade dos saberes, respeito as especificidades locais e que garanta a todos os brasileiros o direito de aprendizagem.

Desse modo, a SEME (Secretaria Municipal de Educação) tem um papel muito importante na orientação junto a sua rede de ensino quanto à elaboração ou reelaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP), que reúne referências técnicas, teóricas e curricular, norteadora de todas as ações desenvolvidas no âmbito escolar. Conforme Gadotti (2000), não se constrói um projeto sem uma direção política, um norte, um rumo. Por isso, todo Projeto pedagógico da escola é também um projeto político, sempre um processo inconcluso, uma etapa em direção a uma finalidade que permanece em constante reflexão-ação-reflexão.

Para a organização do sistema municipal de educação, é necessário garantir a articulação entre o PPP e os anseios da comunidade escolar, valorizar as especificidades de cada instituição de ensino e garantir a efetiva participação de todos os membros da comunidade escolar em seus diferentes momentos (elaboração, implementação, acompanhamento, avaliação). Isso não significa excluir os documentos oficiais (PCNs, DCNs, BNCC), mas dialogar com eles, com as aprendizagens essenciais à educação básica nacional, à autonomia, e democracia que possibilita os sujeitos se agruparem e exercerem seus direitos enquanto instituição local. Esta dinâmica visa o compromisso de práticas sociais emancipatórias, da formação de um sujeito social crítico, solidário, compromissado, criativo, participativo. Para Gadotti (2000), é nessa ação que se cumpre e se realiza a intencionalidade orientadora do projeto construído.

Outro instrumento de caráter pedagógico que a SEME precisa ter como foco de suas ações é a formação inicial e continuada dos profissionais de sua rede de ensino. Formação inicial porque muitos municípios fizeram concurso para professor em que foi exigido apenas o magistério em nível de 2º grau. O PNE (2014-2024) na meta 15 visa garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios uma política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do Art. 61 da LDB 9.394/96. Assegurar que todos os docentes da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Percebe-se então, que a dimensão pedagógica na organização da educação municipal é muito ampla, formada por políticas e ações envolvendo diferentes sujeitos nas decisões do presente e do futuro diante da finalidade da educação que se pretende construir na esfera local. No entanto, faz-se necessário um aprimoramento na sistematização do regime de colaboração para que o município como ente federado possa cumprir com suas obrigações em oferecer e assegurar a educação pública de qualidade aos seus munícipes. Isso exige decisões compartilhadas, compromissos comuns entre os entes federados para que os diferentes níveis da educação não seja apenas uma transferência de uma instância para outra. É a dimensão pedagógica que está diretamente vinculada aos saberes e práticas dos docentes e demais profissionais de educação. Por isso a formação dos profissionais se coloca como uma estratégia fundamental na organização dos Sistemas Municipais da Educação. Assim, nenhum sistema que busque uma qualidade educacional deverá se descuidar dessa dimensão.

Rede Municipal de Ensino de Jardim do Seridó - RN: Potencialidades e Fragilidades

Para compreender o sistema educacional do município de Jardim do Seridó - RN, faz-se necessário conhecer sua população, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a escolaridade média da população e a taxa de analfabetos comparando os resultados com o do Estado em que o município está inserido e o país de origem.

Tabela 1 - Tabela sobre os Dados Gerais do Município de Jardim do Seridó/RN

Descritores	População Total	IDH	Escolaridade Média da População	Total de analfabetos
Município Jardim do Seridó	12. 579	0,663	99,6%	4%
Estado RN	3.507.003	0,684	83,3%	14,7%
Brasil	207.660.929	0,754	93%	7%

Fonte: IBGE. Elaboração própria. Maio de 2018.

De acordo com os dados apresentados, constata-se que Jardim do Seridó - RN pela quantidade de habitantes é um município de pequeno porte em relação a população de seu estado. O IDH se aproxima com o resultado aferido ao estado. O município apresenta uma média de escolaridade da população acima do estado e do país, como também um número inferior em relação a estes dois últimos no aspecto do analfabetismo. Este fator pode estar relacionado às ações e políticas que o município vem desenvolvendo na promoção da educação como um bem público.

O processo de organização de um Sistema Municipal de Educação deverá ter como prioridade as práticas educativas compreendendo os processos de ensino-aprendizagem, centro de todo o conjunto de ações e políticas educacionais. É de responsabilidade da SEME coordenar todos os processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos nas escolas de sua rede, tratando-os com igual importância os aspectos administrativos e financeiros. A combinação das três dimensões (política-administrativa, pedagógica e financeira) alimentadas pelo regime de colaboração, visa o desenvolvimento da pessoa humana que se realiza por via da educação escolar no período que vai da infância à fase adulta.

Esta análise tem como propósito conhecer os aspectos pedagógicos à luz dos documentos legais que perpassam os níveis de ensino, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Atendimento Especializado a crianças com necessidades especiais, os quais vão de encontro à organização do Sistema Municipal de Educação em Jardim do Seridó-RN. Neste sentido, a pesquisa revela que os trabalhos desenvolvidos na educação escolar local acontecem em parcerias com as escolas, através de encontros mensais, ou sempre que necessário, envolvendo os coordenadores pedagógicos e gestores da rede de ensino com foco no processo de ensino e aprendizagem e resolução dos problemas surgidos no interior de cada escola.

Os prédios escolares são todos de propriedade do município e estão situados em Bairros e comunidades rurais que contemplam espaços estratégicos para atender toda população em idade escolar (ensino infantil e ensino fundamental), em cumprimento com o que está prescrito na LDB 9.394/96: as crianças deverão estudar o mais próximo de suas residências. Apresentam bom estado de conservação e mobiliário adequado. Dos três prédios para funcionar a educação infantil, podemos constatar pelas plantas arquitetônicas e decretos existentes que nenhum foi projetado para funcionar uma escola. Eram espaços públicos que foram transformados em escolas para atender as necessidades da população. Das três escolas de ensino fundamental, duas foram construídas para funcionamento de escola são elas: Escola Municipal Professora Maria de Lourdes Medeiros Cunha fundada em 1999 e a Escola Municipal professora Zélia Costa no ano de 2002. A escola Municipal professora Calpúrnica Caldas de Amorim foi a

primeira maternidade da cidade e já passou por diferentes reformas e ampliações para ter a estrutura que atenda as especificidades do ensinar e do aprender.

A pesquisa revela através do documento PAR, que o município foi contemplado com uma creche da Proinfância tipo B⁴³ adquirida pelo PAC⁴⁴ teve sua construção iniciada em 2009 sendo concluída e inaugurada em 2016. O levantamento mostra que a obra ficou muito tempo parada em sua construção por motivos técnicos do próprio município e, outros por motivos financeiros vinculados ao FNDE, tendo em vista que o valor da obra foi 1.174.500,76 (um milhão, cento e setenta e quatro mil, quinhentos reais e setenta e seis centavos) e a contrapartida local de 10% da obra fixada na assinatura do convênio. O esforço dos municípios para consolidar os direitos de sua população tem se apresentado como um verdadeiro campo de problemas, conflitos e incertezas diante dos aspectos sociais que podem ou não serem efetivados no âmbito municipal. Neste contexto Werle (2006) enfatiza que a debilidade financeira e técnica tem causado aos municípios uma influência nefasta, principalmente na concentração de encargos que lhes são transferidos, não só na oferta, mas na manutenção e desenvolvimento do ensino infantil e ensino fundamental, modalidades da educação priorizadas pelo município.

O município de Jardim do Seridó-RN tem uma proposta Curricular para Educação Infantil alinhada ao Projeto Político Pedagógico de cada escola elaborada pelos profissionais (professores, diretores, coordenadores pedagógicos), tendo como parâmetro de discussão os RCNEI⁴⁵, DCNs⁴⁶ e BNCC⁴⁷, documentos estes que dispõem sobre princípios e fundamentos para elaboração de proposta pedagógica da creche/pré-escola e da formação adequada de professores que trabalham com a educação infantil. No entanto se percebe através dos livros atas que os conselhos das instituições de educação infantil não participaram da elaboração da Proposta Curricular, apenas do Projeto Político Pedagógico.

Um ponto importante revelado na pesquisa é que todas as três escolas de educação infantil não possuem Regimento Interno e não tem autorização mediante o setor de Inspeção Escolar do Estado para funcionamento, uma vez que o município de Jardim do Seridó - RN precisa da autorização da Secretaria Estadual de Ensino por compor com ele um sistema de educação. Neste ponto fazemos outra indagação: Se o município de Jardim do Seridó – RN tem a Lei Orgânica do município de 1990, o Conselho Municipal de Educação instituído por Lei, por que precisa da autorização da secretaria estadual de educação para o funcionamento de sua rede municipal de ensino? De acordo com Vieira (2011), o poder central e o poder local estão associados à dinâmica de dominação e subordinação com interferência na vida pública.

Os estudos mostram que existe outro espaço escolar criado pelo Decreto nº 582 de 13 de março de 1992 denominada de Escola Municipal de Ensino Especial. Em fevereiro de 2004 pelo Decreto nº 775 essa escola passou a ser Centro de Reabilitação Prof^a Wilde Santos de Medeiros. O referido centro tem atendimento clínico para alunos com necessidades especiais com equipe multidisciplinar (fisioterapeuta, fonoaudiólogo, psicopedagogo, assistente social,

⁴³ O Projeto Proinfância Tipo B tem capacidade de atendimento de até 224 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 112 crianças em período integral. www.fnde.gov.br

⁴⁴ Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. www.pac.gov.br

⁴⁵ O Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil deve ser entendido como uma proposta aberta, flexível e não obrigatória, que visa à estruturação de propostas educacionais adequadas à especificidade de cada região do país.

⁴⁶ As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) são normas obrigatórias para a Educação Básica que orientam o planejamento curricular das escolas e dos sistemas de ensino

⁴⁷A 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.

psicólogo) para atender crianças e adolescentes com necessidades especiais em idade escolar que estejam matriculados e frequentando uma das redes de ensino (municipal, estadual ou privada). Este projeto municipal é uma ação da Secretaria Municipal de Educação, porém seu funcionamento está diretamente ligado à intersectorialidade das Secretarias de Educação, Assistência Social e Saúde, uma vez que os recursos da educação não viabilizam o pagamento de determinados profissionais (fisioterapeuta, fonoaudiólogo, terapeuta ocupacional, assistente social, psicólogo). É possível ser um local com capacidade de gerar e ampliar os sentidos da democratização através da participação e das reais intenções do governo local com o desenvolvimento da comunidade.

Surge uma outra instituição denominada de Escola de Música Profº Eurico Guilherme Caldas de Amorim criada através do projeto de Lei Nº 1.043 de 07 de outubro de 2016 com o objetivo de oferecer saberes musicais aos alunos da rede (estadual, privada e municipal), com aulas de violão, banda fanfarra, flauta doce e coral de canto. Neste caso, se reconhece a colaboração do município para com toda a rede de ensino (estadual, municipal e privada), reconhecendo o aluno como sujeito de direito independente de sua rede de ensino. Essa proposta da criação de um centro de reabilitação e uma escola de música para o município contempla os aspectos pedagógicos em sua amplitude multidimensional diante dos objetivos e propósitos da educação local.

Da análise do conjunto de dados e informações documentais, Jardim do Seridó - RN, passou a adotar o sistema de nove anos do Ensino Fundamental pelo Projeto de Lei nº 3.675/07, usando a denominação de “anos de escolaridade”. Desse modo, o município apresenta a seguinte estrutura de escolas:

Quadro 1 – Quantidade de Escolas (Urbana e Rural) - Jardim do Seridó/RN (2018)

Descritores	Quantidade de Escolas Públicas Municipais ⁴⁸	Quantidade de Escolas Públicas Estaduais	Quantidade de Escolas Particulares
CRECHE (0-3 ANOS)	05 escolas: 03 na zona urbana e 02 na zona rural	-	02 escolas: zona urbana
PRÉ-ESCOLA (4-5 ANOS)	05 escolas: 03 na zona urbana e 02 na zona rural	-	02 escolas: zona urbana
ENSINO FUNDAMENTAL (Anos Iniciais)	05 escolas: 03 na zona urbana e 02 na zona rural	01 escola na zona urbana	02 escolas na zona urbana
ENSINO FUNDAMENTAL (Anos Finais)	03 escolas: todas na zona urbana	01 escola na zona urbana	01 escola na zona urbana
ENSINO MÉDIO	-	01 escola na zona urbana	-

Fonte: Elaboração própria. Fevereiro de 2018

Diante do exposto, é possível afirmar que a quantidade de escolas no município é suficiente para sua população escolar com seus respectivos níveis de ensino. Como mostra o quadro a seguir:

⁴⁸ A creche e a pré-escola funcionam no mesmo prédio. Da mesma forma que o Ensino Fundamental I e II funcionam no mesmo prédio.

Tabela 2 - Matrículas de alunos de 1988 a 2018

Ano	Municipal	Estadual	Privada	Filantrópica
1988	98	147	-	-
1990-1999	5.225	10.161	-	593
2000-2009	14.432	16.168	323	2.346
2010-2018	12.312	9.742	1.963	447
Total	32.067	36.238	2.286	3.386

Fonte: Censo Escolar. Escolas Municipais, Estaduais, Privadas e Filantrópica. Janeiro de 2018.

O período de crescimento das duas redes de ensino (Estadual e Municipal) está entre 2000 e 2009, o que indica dizer que não houve um processo de municipalização do ensino, embora se observe que houve um maior crescimento das matrículas na rede municipal. Isso porque mesmo com a implantação do FUNDEF e obrigatoriedade dos municípios com o Ensino Fundamental, a rede Estadual de Ensino continuou oferecendo este mesmo nível de escolaridade, o que gera nesse caso competitividade entre os dois sistemas.

Uma questão a ser analisada é a concorrência por alunos entre o ensino público e privado, entre os sistemas públicos municipal e estadual. Na educação infantil o sistema municipal e o privado concorrem entre si, e no ensino fundamental (anos iniciais e finais) estão às três redes de ensino. Neste contexto, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) discutem que essa relação está permeada por tensões, conflitos, ações e reações não apenas nos sistemas de ensino, mas na relação entre os sistemas, “pelo qual ocorre um processo amplo de influências entre todos, fruto de condicionamentos históricos, políticos, culturais e econômicos” (LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOSCHI, 2012, p.132).

Segundo os indicadores do IDEB, o município ao longo dos anos busca consolidar ações que possam elevar o nível de aprendizagem de sua rede de ensino, visto que as metas projetadas e alcançadas são construídas a médio e curto prazo, o que faz com que haja um acompanhamento das mudanças no processo da organização e sistematização do sistema de ensino, o qual deve buscar a participação, o acesso, a permanência, o sucesso escolar e a qualidade da educação.

Quadro 2 – Dados do Ideb Fundamental I E II

IDENTIFICAÇÃO	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Meta Projetada 5º Ano	2.8	3.2	3.5	3.8	4.1	4.4	4.7
Meta Alcançada 5º Ano	2.7	3.6	4.0	4.8	4.5	5.0	4.8
Meta Projetada 9º Ano	-	-	2.9	3.2	3.7	4.1	4.3
Meta Alcançada 9º Ano	-	2.6	3.7	3.5	3.7	4.7	3.9

Fonte: INEP, 2018. Elaboração própria.

Segundo os indicadores do IDEB, o município nos anos iniciais do ensino fundamental teve um crescimento de 2005 a 2015, superando as metas projetadas pelo próprio IDEB. Em 2017 teve uma pequena diminuição em relação a 2015, mas se manteve dentro da meta projetada. Nos anos finais do ensino fundamental o município de Jardim do Seridó – RN cresce de 2007 a 2009, em 2011 reduz seu resultado, conseguindo superar-se nos anos de 2013 e 2015, quando em 2017 diminui novamente ficando abaixo da meta projetada pelo IDEB. Não temos condições de avançar nessa questão, mas poderíamos questionar: por que em 2017 tanto no 5º

ano quanto no 9º ano há uma queda na meta alcançada? O que ocorre no município de Jardim de Seridó-RN na dimensão pedagógica? A partir dessas metas são promovidas ações pela SEME, a qual procura buscar a participação, o acesso, a permanência, o sucesso escolar e a qualidade da educação. Pelo fato de o município ter conseguido atingir a meta projetada pelo IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental, as escolas da rede municipal de ensino não foram contempladas com o recurso do Programa Mais Educação⁴⁹. O que torna contraditória a própria política do programa, tendo em vista que este é uma ação de fomento à educação integral ampliando as oportunidades de espaços e tempos dos educandos no contexto de espaços educativos, independentemente de a escola apresentar resultado satisfatório ou não em seu processo de aprendizagem.

Para trabalhar com o conhecimento de forma organizada e sistematizada, bem como conhecer sua função social dentro do espaço em que a escola está inserida, o conjunto de escolas do ensino fundamental evidenciada nesta pesquisa tem seu Regimento Interno precisando de sua reelaboração. A pesquisa deixa claro que todas as escolas tanto da zona urbana como da zona rural possuem seu Projeto Político Pedagógico com propostas de ações a serem executadas em um período de tempo privilegiando o espaço escolar como instrumento propício a formação de cidadãos conscientes, responsáveis e críticos, que atuarão individual e coletivamente na sociedade, modificando os rumos que ela vai seguir.

Pode-se averiguar pelos livros de atas reuniões com diretores e coordenadores pedagógicos a preocupação com a falta de livros didáticos no início do ano letivo. A busca por estes livros em outros municípios e na secretaria estadual de ensino na capital do estado. Observa-se também que o município adquire livros didáticos para os alunos da pré-escola com recursos próprios. Essa escolha se dá pelo corpo docente em cada instituição de ensino a partir de exemplares de editoras sem a interferência de nenhum representante. Quando os professores decidem o material que irão utilizar a compra é realizada pelo processo licitatório. Os livros são consumíveis. A cada ano uma nova escolha.

Quanto à formação inicial dos professores para atuar na Educação Infantil e Ensino Fundamental, a pesquisa mostra os seguintes resultados:

Tabela 3 - Formação de Professores

ANO	QUANTIDADE DE PROFESSORES	NIVEL MÉDIO MAGISTÉRIO	COM LICENCIATURA
1988	21	18	03
1990-1999	58	41	17
2000-2009	135	12	123
2010-2018	110	02	108

Fonte: SEME de JARDIM DO SERIDÓ – RN, 2017. INEP. Acesso em março de 2018.

O município avança na formação inicial dos professores, cumprindo com suas atribuições expressa na Lei Orgânica (1990), no Plano Decenal (1993-2003) e PME's (2002-2012, 2015-2025), ao sinalizarem a necessidade de o município criar estratégias que favoreçam a formação inicial dos profissionais do magistério. Nos documentos analisados é possível encontrar registros de convênios com Universidade do Estado do Rio Grande do Norte Universidade Vale do Acaraú que funcionou em regime de colaboração no Estado do Rio Grande do Norte para formação inicial de professores em serviço. E também, com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte no polo Caicó - RN. Esses dados refletem que o

⁴⁹ Criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para indução da construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino que amplia a jornada escolar nas escolas públicas, para no mínimo 7 horas diárias.

município teve como prioridade em suas ações e políticas educacionais a formação inicial de seus professores.

Encontramos registros em livros atas e assinaturas em formação do Pacto pela alfabetização na idade certa (PNAIC), na Escola de Gestores e Pradime pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e da Paraíba. Cursos de formação pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN) em informática e leitura e inclusão de alunos com necessidades especiais. O município de Jardim do Seridó-RN custeou com recursos próprios um curso de formação em Braille com o Instituto dos cegos do Rio Grande do Norte no período 2012 e 2013. A rede de ensino municipal tinha uma aluna com deficiência visual. Foi necessário aquisição de material como Brailite, sorobam, para todos os professores do 6º ao 9º ano. Formação para a escola Ativa, saberes da terra, monitores dos programas Mais Educação e Mais Alfabetização.

Nos arquivos da SEME é possível encontrar a Lei nº 717/2003 que implementa o Plano de Cargos, Carreira e Salários dos Profissionais do Magistério (PCCR) e a Lei de nº 830/2009 que reformula este mesmo plano, consolidando a meta XVIII do PNE (Lei nº 010172/2001) que instiga a existência do referido plano, tendo como referência o piso salarial nacional profissional definido na lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal. Neste aspecto, os dados pesquisados apontam que o município adota dentro do PCCR a Avaliação dos Servidores do Magistério (Art. 35 da Lei 830/2009) para promoção horizontal de sua carreira. Cada servidor é avaliado pelo conselho escolar, o qual faz parte e em seguida uma comissão permanente do magistério formada por representantes da categoria do magistério, representantes do CME, executivo e legislativo que conclui o parecer final.

Outro fator importante a ser destacado nas informações coletadas é que no calendário letivo existe um dia por bimestre dedicado a estudo e planejamento das atividades pedagógicas e a função didática como organização, direção e avaliação de todas as atividades que compõem o processo ensino e aprendizagem. Esta atividade acontece no interior de cada escola, indo de encontro a concepção de Gadotti (2000) que planejar não se constitui na produção de um documento, mas é um processo político de ação-reflexão-ação, que exige o esforço conjunto dos envolvidos em todo processo educacional.

De acordo com Saviani (2008) a educação é uma tarefa não apenas do governo, mas de toda a sociedade, mas de toda a sociedade, na medida em que o Estado, enquanto guardião do bem público, expressa, ou deveria expressar, os interesses de toda a sociedade. Esses esforços estabelecem uma profunda interação entre as questões sociais e a educação, a qual contribuirá para uma verdadeira democratização da sociedade.

Percebe-se então, que a dimensão pedagógica na organização da educação municipal é muito ampla, formada por políticas e ações envolvendo diferentes sujeitos nas decisões e reflexões necessárias entre seus limites e potencialidades. No entanto, se faz necessário um aprimoramento na sistematização do regime de colaboração para que o município como ente federado possa cumprir com suas obrigações em oferecer e assegurar a educação pública de qualidade aos seus municípios. Isso exige decisões compartilhadas, compromissos comuns entre os entes federados para que os diferentes níveis da educação não seja apenas uma transferência de uma instância para outra.

Considerações finais

Os municípios têm se deparado com muitas atribuições, responsabilidades e possibilidades vivenciadas no contexto sócio-político-educacional. Dentre elas, está à condição de como, ente federado organizar seu próprio SME na dimensão política, administrativa, financeira e pedagógica apresentada pelos arcabouços legais como: CF/1988, LDB 9.394/1996, PNE 2001-2010, PNE 2014-2024, conquistada em diferentes lutas sociais. No entanto a pesquisa revela que dentro do pacto federativo a dimensão pedagógica no município de Jardim do Seridó-RN, através do

regime de colaboração, demonstra muitas potencialidades como também suas fragilidades. Isso se dá mediante os obstáculos econômicos decorrentes do financiamento da educação pública no país, a descontinuidade nas políticas educativas e principalmente a ausência de um Sistema Nacional de Educação. Diante dos dados coletados e analisados fica evidente as forças que o município apresenta para efetivar sua educação municipal tendo como aspiração a Emenda Constitucional nº 59/2009, e por ser o ente federado mais próximo da população local. Mas, apresenta também os limites e desafios na escassez dos recursos financeiros, destacando a Emenda Constitucional nº 95/2016 que inviabiliza a efetivação das metas e estratégias contidas no PME e conseqüentemente a fragilidade na organização pedagógica do sistema municipal de ensino.

A pesquisa trouxe uma reflexão diante do pensar a educação em toda sua amplitude. Pensar a educação a partir de quem planeja, cumpre, fiscaliza, aprova leis que é o poder local, entendido como executivo, legislativo e controle social. Esses sujeitos que consolidam a participação e ampliação do processo democrático com foco na autonomia pedagógica pode planejar, sistematizar e efetivar desde que o Estado possibilite condições financeira e técnica instrumentos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população a qual se destina.

Assim, o município se torna um espaço privilegiado de exercício de cidadania, assumindo um lugar fundamental em que o indivíduo desenvolve suas potencialidades e se torna capaz de analisar, comparar, resolver problemas, interpretar e atuar sobre a realidade à sua volta. Desse modo, a organização da educação municipal em Jardim do Seridó - RN demonstra que, no seu percurso histórico de 1988 a 2018, ganhou e perdeu várias funções ao longo de seu desenvolvimento. O município pode ser um excelente espaço de vida cotidiana, onde as possibilidades acontecem e os problemas emergem. É um espaço dinâmico em que o poder local e a população interagem.

Ao analisar esta perspectiva de que é no município que estão os problemas e lá que devem ser resolvidos, colocando as ações assertivas em práticas, se faz necessário destacar também as condições estruturais, financeiras e organizacionais que o município dispõe para efetivar democraticamente sua autonomia, maior investimento na qualidade de ensino e melhores condições de vida para toda a população. Não se trata apenas de instituir legalmente a municipalização do ensino, mas ampliar os espaços de fortalecimento da gestão do ensino público de forma transparente e participativa, sempre em busca da universalização do acesso e da permanência, visando à ampliação da oferta e da qualidade do ensino oferecida a toda a população, garantindo assim, o direito à educação.

Referências Bibliográficas

- ANDRADE, Edson. F. Estado federativo brasileiro Implicações na gestão da educação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília: v. 6, n. 10, p. 133-154 jan./jun. 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Disponível em <<http://www2.camara.leg.br>>. Acessado em 21 de novembro de 2017
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 de dez. 1996. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br>>. Acessado em 03 de abril de 2017.
- _____. Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em 09 de janeiro de 2017.
- CURY, Carlos. R. J. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, 2002.
- _____. Conselhos de Educação: fundamentos e Funções. **Revista Brasileira de Política e Administração Educacional**, Porto Alegre, v.22, n.1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

LIBÂNEO. José. C; OLIVEIRA. João. F; TOSCHI. Marize. S. **Educação Escolar: Políticas, Estrutura e organização**. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SAVIANI, Demerval. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 10ª ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

VIEIRA, Sofia. L. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 123-133, jan/abr. 2011.

WERLE, Flavia. O. Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: Autonomia e Regime de Colaboração. In: WERLE. Flávia. O. C. **Sistema Municipal de Ensino e o Regime de Colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 23-53.

WERLE, Flavia. O. C; THUM. Adriane. B; ANDRADE. Alenis. C; O sistema Municipal de ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração Educacional**, Porto Alegre, v.24, n.1, p.79-109, jan./abr. 2008.



POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA NO BRASIL: UMA HISTÓRIA DE AVANÇOS, RETROCESSOS E DESAFIOS

PUBLIC POLICIES FOR AGRICULTURE IN BRAZIL: A HISTORY OF ADVENCES, SETBACKS E AND CHALLENGES

César Cândido de Brito⁵⁰

RESUMO

O presente trabalho é um breve relato das adversidades pelos quais atravessou a agricultura brasileira nos últimos 60 anos, período em que o país passou de importador de alimentos a líder mundial nas exportações agrícolas e referência de sucesso na atividade para outras nações. Porém, apesar da trajetória bem-sucedida da agricultura brasileira, o caminho percorrido se desenvolveu num ambiente repleto de risco e incertezas, que poderia ter comprometido toda o êxito alcançado pelo segmento. O objetivo desse trabalho é destacar através de uma pesquisa bibliográfica as principais circunstâncias que impactaram a agricultura nacional, com foco nas políticas públicas, analisando de forma específica e sintética todas as décadas a partir de 1960. Pelas ações apresentadas e possível concluir que, apesar das críticas as políticas públicas que privilegiaram determinados segmentos do mercado agrícola, o desempenho da nossa produção agrícola e agroindustrial vem se confirmando, ano após ano, como um caso de sucesso.

Palavras-chaves: políticas públicas, agricultura brasileira e crédito rural.

ABSTRACT

The present work is a brief report of the changes through which it crossed the Brazilian agriculture in the last 60 years, a period in which the country went from food importer to world leader in agricultural exports and reference of success in the activity to other nations. However, despite the successful trajectory of Brazilian agriculture, the path traveled was developed in an environment filled with risk and uncertainties, which could have compromised all the success achieved by the segment. The objective of this work is to highlight through a bibliographic research the main circumstances that impacted the national agriculture, focusing on public policies, analyzing in a specific and synthetic way every decade from 1960. For the actions presented and possible to conclude that, despite the criticism of the public policies that favored certain segments of the agricultural market, the performance of our agricultural production and agroindustrial has been confirmed, year after year, as a case of success.

Keywords: Public policies, Brazilian agriculture and rural credit.

⁵⁰ Mestre em Gestão Pública pela UnB/DF, Pós-graduado em Controladoria e Finanças pela PUC/GO, Pós-graduado em Tutoria em EaD pela Universidade Cândido Mendes/RJ, MBA em Gestão Empresarial pela FGV/RJ. Discente do curso Bacharelado em Ciências Contábeis/Unopar. Servidor do INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA GOIANO – CAMPUS DE IPORÁ (GO). cesar.brito@ifgoiano.edu.br

INTRODUÇÃO

No horizonte da economia brasileira, o brilho vem do campo, produzindo reflexos que vão da mesa dos brasileiros até os *superávits* da Balança Comercial. Atualmente o Brasil é um dos principais produtores mundial de grãos e carnes (frango, suíno e bovino) e é considerado a “nova fazenda do mundo”, responsável direto pelo fornecimento de alimentos para uma população mundial que tende a crescer, principalmente no continente africano e países como a China e a Índia.

Contudo, apesar da agricultura fazer parte da economia nacional desde o descobrimento do Brasil, somente a partir de meados da década de 60 do século XX, é que se inicia uma transformação no campo brasileiro ao desencadear um processo de expansão de sua produção agropecuária baseado em fatores como: crédito rural subsidiado, assistência técnica produtiva e pesquisa agrícola através de pacotes tecnológicos cada vez mais inovadores.

Como consequência trouxe para a agricultura brasileira a possibilidade de aumentar a produção e a produtividade e a conquista de mais espaço no comércio internacional. Para apresentar essa trajetória de conquistas, a pesquisa está organizada em cinco seções. A primeira seção destaca a intervenção estatal na agricultura, através de políticas públicas que transformaram a agricultura brasileira (1960-1970). Posteriormente, nas seções seguintes, a retirada gradual da intervenção estatal no setor agrícola, com a consequente escassez de crédito (década de 80) e mudança na orientação da política agrícola em direção a um modelo de natureza mais liberal (1990-2002). Na quarta seção, descreve a situação da agricultura brasileira nos primeiros anos do século XXI e, na quinta seção, as considerações finais.

EVOLUÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA

Até as primeiras décadas do século XX a agricultura representava a maior parcela do PIB nacional. O café foi o grande motor da economia brasileira proporcionando o que se denominou de ciclo do café (1800-1930). Com a crise de 1929 as exportações brasileiras do café sofreram significativo decréscimo. Mesmo assim, no início da década de 30 o PIB agrícola representava 36% e o da indústria 15% da economia nacional (BARROS, 2014, p. 84).

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder através da revolução de 1930 abriu caminho para uma estratégia oficial industrializante, que fosse capaz de gerar mais empregos e rendas para uma população com um alto índice de desempregados, com baixa qualificação e que afluía para as cidades em ritmo acelerado. Alcoforado (2000, p. 101), destaca que o modelo agrário-exportador foi substituído pelo modelo nacional-desenvolvimentista, quando Getúlio Vargas sobe ao poder e inicia o período de industrialização no Brasil.

Os resultados não demoram a chegar. Em 1940, o PIB agrícola havia encolhido, em termos relativos, para pouco menos de 30% do PIB, e o da indústria aproximava-se de 19% (BONELLI, 2003). De 1950 a 1960, o PIB agrícola encolhera, chegando a 17% do total, enquanto o da indústria crescera até quase 30% (BARROS, 2014).

No início da década de 1960 a economia brasileira atravessou um processo de relativa apatia. Segundo Massuquetti (1998), a agricultura manteve os mesmos índices de produtividade, relativamente estagnada, descapitalizando-se através da transferência de um percentual dos seus excedentes para financiar os investimentos no setor industrial, atrasando a modernização do setor. Paralelo a isso observa-se um aumento da inflação e o do êxodo rural. Segundo Barros (2014), de 1940 a 1950 houve um aumento real de 35% no preço dos alimentos em São Paulo; na década seguinte, o aumento real foi de 42%.

Para Oliveira (1984), as condições do balanço de pagamento deterioravam-se, e a oferta de alimentos chegava a um estado crítico. O elevado e crescente *déficit* externo e o crescente custo de vida urbano realimentavam o já intenso processo inflacionário e ameaçavam o processo de acumulação urbana, bem como a estabilidade social. (OLIVEIRA, 1984, p. 436).

Ficava clara a necessidade de estimular também o crescimento agrícola para solucionar os problemas do êxodo rural, o crescimento da população e a produção de alimentos (BARROS, 2014).

Com a ascensão dos militares ao poder através do golpe de 64, junto com seu projeto de modernização do país, implantaram uma política de desenvolvimento agrário que deu início a modernização do campo e que resultou em grandes efeitos para a coletividade rural e para transformação do meio ambiente. Em meio aos diagnósticos conflitantes e intensos debates sobre a natureza e alcance das reformas estruturais requeridas pela agricultura brasileira, prevaleceu a visão de que o problema central era o seu atraso tecnológico e não a estrutura de propriedade fundiária (BUAINAIN et al., 2014). Essa visão se consolida através do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) de 1964–1966, que definiu duas linhas de ações fundamentais para a agricultura:

[...] elevação da produção e produtividade agrícola pela transformação da agricultura tradicional mediante mudanças de métodos de produção e utilização mais intensa de insumos modernos; e ruptura das barreiras de abastecimento pela solução dos principais problemas ligados à estrutura e ao funcionamento da comercialização de alimentos (BRASIL, 1967, p. 11-12).

O PAEG ratifica os ideais liberais do golpe de 64, reafirma o respeito às leis de mercado, e justifica a necessidade da presença do Estado na economia com objetivo de garantir a distribuição de riqueza e renda. Nesse sentido, a adoção de uma política voltada à modernização do setor rural mostrava-se preferível à reforma agrária (cuja discussão no início da década de 1960, permeou a cena política) como solução do problema da baixa produtividade.

Entre as políticas públicas estabelecida pelo PAEG foi criado em 1965 o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), com a finalidade de regulamentar a concessão de crédito das atividades agropecuárias, em condições especiais. O SNCR fundou um período de expansão da produção e a modernização da agricultura no Brasil (ARAÚJO; MEYER, 1977).

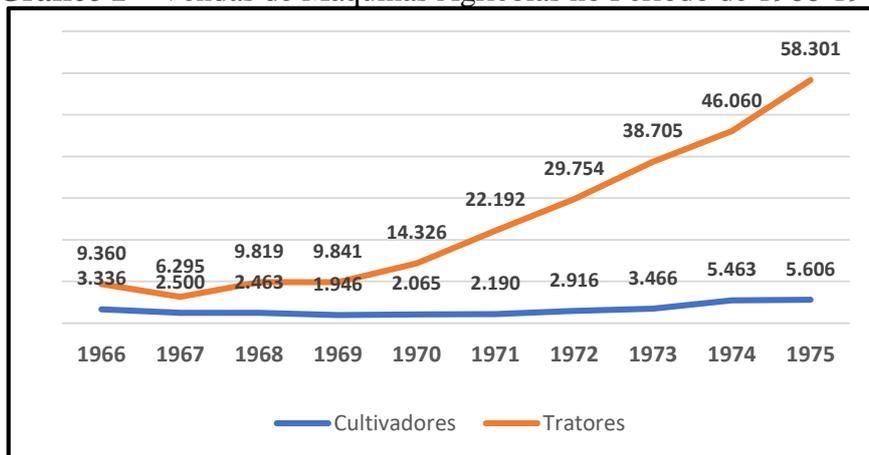
Porém, a política de concessão de crédito recebeu diversas críticas por privilegiar apenas grandes produtores de produtos para exportação, localizados nas regiões de maior desenvolvimento do país. Segundo Guedes Pinto (1995), a maior parte dos recursos destinados a operacionalização da política agrícola atenderam direta ou indiretamente os interesses dos grandes proprietários, contribuindo para aumentar o grau de concentração da propriedade da terra no país.

O Estado torna-se o principal agente promotor da modernização agrícola, consolidando um padrão de desenvolvimento calcado na agricultura patronal, em detrimento a um grande contingente de pequenos agricultores (des) qualificados como ineficientes do ponto de vista produtivo e, portanto, considerados desmerecedores de qualquer tipo de proteção e/ou incentivo (SOUZA; CAUME, 2008).

Além do aumento da área agricultável, o incremento da produção deveria ser promovido também via acréscimo da produtividade, alcançada com a inovação e modernização do setor agrícola através do desenvolvimento de pesquisas em sementes, utilização de agrotóxicos, fertilizantes, corretivos e mecanização no campo, processo denominado “Revolução Verde”.

O crédito subsidiado foi instrumento central de política agrícola para modernização da agricultura brasileira. Seus efeitos podem ser observados nos anos seguintes quando se analisam alguns indicadores, conforme Gráfico 1, abaixo:

Gráfico 1 – Vendas de Máquinas Agrícolas no Período de 1966-1975



Fonte: Anfavea (2017).

As vendas de equipamentos agrícolas aumentaram consideravelmente no período de 10 anos e contribuem diretamente para o aumento da produtividade no campo, alcançando um aumento de 403,36% no período de 10 anos (1966-1975). Outro indicador, consumo de fertilizantes por hectare, também demonstra mudança tecnológica após implantação do crédito subsidiado. Gonzalez e Costa (1998), citando dados da Associação Nacional para Difusão de Adubos e Corretivos Agrícolas (ANDA), menciona que em 1964 o Brasil consumia 8,3 kg desses insumos por ha; em 1970, 27,8 kg e, em 1975, 44,5 kg.

Delgado (1985, p. 35) destaca que esses dois fatores: o aumento dos índices de tratorização e do consumo de fertilizantes de origem industrial, contribuíram para modificar o padrão tecnológico da agricultura brasileira.

Ainda no bojo das mudanças propostas pelo governo, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), cujos primórdios remontam a década de 1930, foi reformulada em 1965 e complementada em 1966, sistematizando dois braços operacionais: o Empréstimo do Governo Federal (EGF) e a Aquisições do Governo Federal (AGF).

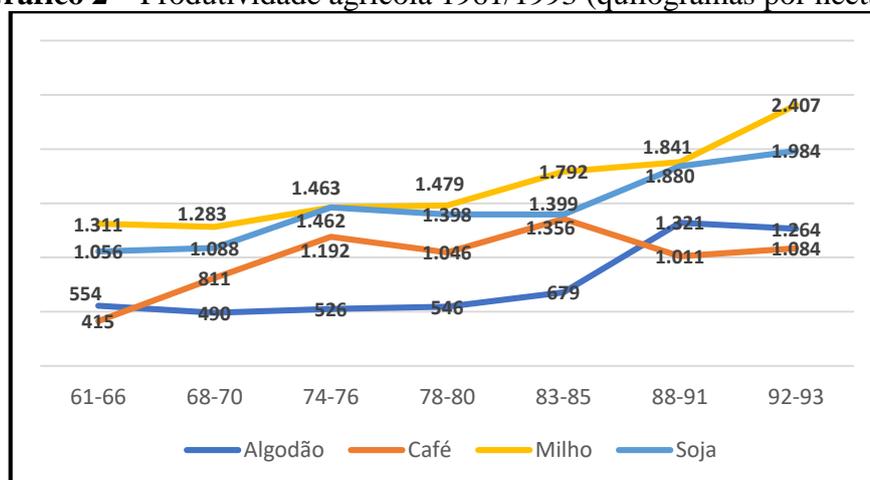
O EGF é uma linha de crédito de financiamento, com base no preço mínimo, concedida a produtores, cooperativas e agroindústrias. O crédito destina-se à estocagem do produto pelo beneficiário, por um determinado período de tempo, induzindo uma garantia da redução da oferta do produto no período da colheita. Já o AGF é um instrumento de aquisição de produto agrícola pelo preço mínimo de garantia, realizada pelo governo federal quando o preço de mercado estiver abaixo do preço mínimo estabelecido para a safra vigente de qualquer produto da pauta do PGPM. Segundo Coelho (2001, p. 26):

O EGF foi o principal instrumento de financiamento de comercialização, representando em torno de 90% dos financiamentos totais para essa modalidade. No período 1966/1975, calcula-se que perto de US\$ 48 bilhões tenham sido aplicados em EGF, ocorrendo o maior volume em 1975, quando foram aplicados US\$ 4,5 bilhões (24% do total de crédito).

Todo esse conjunto de iniciativas de dinamização socioeconômica, culminou com a consolidação de uma agricultura moderna, que fez parte de um contexto maior de modernização do setor agrícola comandada sobretudo pelo Estado. Como exemplo desse processo de modernização, inovação e difusão da agricultura brasileira, em 1973 foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). Através da pesquisa e do incentivo as atividades agrícolas essas empresas emergem no sentido de aumentar a produtividade da terra e do

trabalho. Como resultado, observa-se ganhos de produtividade dos principais produtos agrícolas brasileiros, sobretudo aqueles destinados a exportações, conforme Gráfico 2, abaixo:

Gráfico 2 – Produtividade agrícola 1961/1993 (quilogramas por hectare)



Fonte: Baer (1991, p. 318)

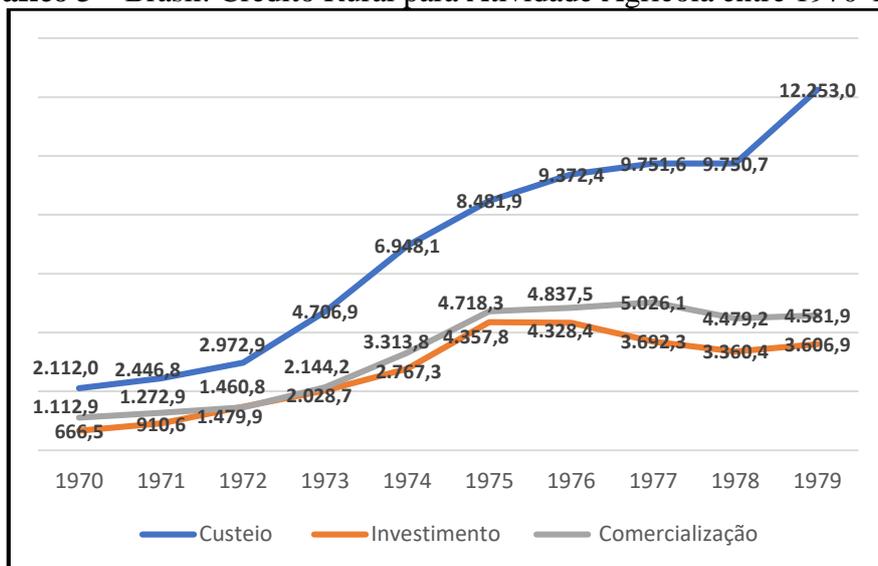
Graziano (1999, p. 134) destaca que a modernização da agricultura possibilitou o aumento da produção e da produtividade, incluindo uma maior disponibilidade interna de vários produtos alimentícios. Outro fator a se destacar foi a diversificação das exportações brasileiras que até a década de 60 era muito dependente da cafeicultura. Na concepção de Delgado (1985, p. 27), o processo de modernização gerou a diversificação das exportações em várias direções, sobretudo, com introdução de novos produtos agrícolas.

Todos esses fatores contribuíram para que no período de 1966/73 ocorresse o “milagre brasileiro”, que na concepção de Coelho (2001, p. 16), a conjugação de fatores externos favoráveis com várias medidas no âmbito doméstico permitiu a obtenção de elevadas taxas de crescimento do PIB com inflação declinante. Entre os fatores externos mencionados pelo autor, destacam-se o dinamismo da econômica mundial e a introdução do sistema de minidesvalorizações cambiais que deslocou a curva de oferta de divisas para o país, contribuindo para o aumento das exportações e a alavancagem nas importações de bens de capital e outros importantes produtos para o crescimento econômico do país.

Internamente outros fatores contribuíram para o período de bonança da economia brasileira. A introdução da correção monetária sobre haveres e obrigações financeira que estimulou a poupança interna, viabilizando a utilização de títulos na captação de recursos para o financiamento do *déficit* público e uma ampla reforça tributária para eliminar algumas distorções na arrecadação de impostos e modernizando o sistema como um todo (COELHO, 2001, p. 16).

O crédito rural subsidiário foi fundamental para a agricultura brasileira na década de 70. Segundo Coelho (2001), entre 1970, quando ocorreu menor volume (US\$ 3,891 bilhão), e 1979, quando, ocorreu o maior volume (US\$ 20,441 bilhões), o crédito nas três modalidades, custeio, investimento e comercialização, cresceu mais de cinco vezes, conforme Gráfico 3, abaixo:

Gráfico 3 – Brasil: Crédito Rural para Atividade Agrícola entre 1970-1979



Fonte: Coelho (2001, p. 23)

Para Gonzalez e Costa (1998), o crédito teria sido, então, o grande insumo para a modernização do setor rural nesse período, de meados de 1960 até o final da década de 1980.

Contudo, nos primeiros anos da década de 70, um choque duplo de oferta impactou a economia mundial: a crise do petróleo e o *boom* de *commodities*. Aliado a essa situação uma onda inflacionária disseminou-se mundialmente, o que elevou o preço nominal de *commodities*. O quadro econômico brasileiro era favorável aos produtos de exportação agrícola, tendo a agricultura uma dupla função: abastecer o mercado interno de alimentos visando o controle da inflação em substituição a importação de produtos agrícolas e a exportação de *commodities*, objetivando gerar divisas para o país. O que gerou uma excessiva demanda sobre a agricultura brasileira.

Com o aumento da inflação, o crescimento da sua dívida externa provocado principalmente pelos choques petrolíferos (1973 e 1979) e os financiamentos caracterizado por subsídios implícitos, o crédito rural passou a representar um gasto excessivo para o Governo. Lucena e Souza (2001), destacam que a fase de declínio do crédito rural iniciou em dezembro de 1979, aumentando das taxas de juros, que se tornaram mais altas do que a taxa de inflação, reduzindo a demanda de crédito.

O crédito rural teve um importante papel na modernização da agricultura e na produção agrícola brasileira entre as décadas de 60 e 70, mas trouxe consigo diversas externalidades negativas de cunho ambiental, social e econômico. Se por um lado, o crédito rural trouxe benefícios, facilidades e inovações ao agricultor, por outro fomentou o endividamento do produtor rural, afetando os cofres públicos e impactando o campo brasileiro na década de 80 conforme exposto na próxima seção.

ESCASSEZ DE CRÉDITO RURAL NA DÉCADA DE 80

Na década de 1980 a agricultura brasileira ganha novos contornos. O contexto econômico, social e cultura muda radicalmente. Segundo Gonzalez e Costa (1998), a década de 1980 iniciou marcada por dois conjuntos de problemas: a) a conjuntura internacional desfavorável devido ao fim da disponibilidade de financiamentos externos e a expressiva elevação das taxas de juros internacionais; b) crise de financiamento do Estado, demonstrada na quase falência do Sistema de Crédito Rural. Para Gonzalez e Costa (1998, p. 15):

Foi nesse contexto de agravamento das contas públicas, principalmente em função da crise externa, que o modelo de desenvolvimento do setor agrícola baseado no crédito rural farto e barato começou a dar sinais de esgotamento. Os incentivos via crédito, principal pilar de sustentação da modernização do setor, teriam que ser cortados já que o país não mais poderia depender de poupança externa.

Diante deste cenário de falta de recurso e altas taxas de juros, o governo brasileiro objetivando manter o nível de produção e exportação dos produtos agrícolas, resgatou, incentivou, desenvolveu novas políticas públicas para a agricultura como alternativa aos elevados subsídios para o crédito rural. Entre as alternativas contempladas destaca-se a maior participação na PGPM, mudanças nas normas de política agrícola e a prospecção de novas formas de captação de recursos como a “poupança verde”, criada em 1986.

A partir de 1981 são adotados novos limites de crédito para custeio, redução na cobertura de seguros rurais e mudanças das taxas de juros; os créditos para investimentos e comercialização passaram a receber as mesmas taxas de juros de mercado. No ano seguinte vinculou as taxas de juros à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Em 1983 o governo aumentou os encargos financeiros do crédito rural e eliminou os subsídios embutidos nas taxas de juros cobradas. Lucena e Souza (2001, p. 183) ressalta que na safra 1984/1985, a taxa de juros tornou-se positiva pela primeira vez, desde a criação SNCR, 3% ao ano mais variação integral das Obrigações Reajustável do Tesouro Nacional (ORTNs).

Para não desestimular a produção, controlar o *déficit* fiscal e gerar divisas para pagar a dívida, o governo passou a utilizar mais a PGPM. De acordo com Lucena e Souza (2001) com as restrições da oferta de crédito rural, a PGPM tornou-se uma poderosa alavanca para a expansão e o desenvolvimento da agricultura brasileira.

Na safra 1981/1982 o governo indexou mensalmente os preços mínimos, como forma de proporcionar uma base de preços mais segura ao produtor antes das decisões de plantio, ao invés de definir os preços mínimos dois meses antes do plantio e estimar a inflação, conforme procedera nos anos anteriores. Em 1984, com preços de mercado mais altos do que os preços mínimos oficiais levaram a um desinteresse pela utilização da PGPM, porém em 1985, com preços mínimos mais altos e melhoria do sistema de indexação, houve, novamente, maior atração pela PGPM. A desenvoltura da PGPM de 1981 a 1986 foi temporariamente interrompida em 1987, com a crise financeira do Plano Cruzado (1986). Rezende (2003) destaca que os preços mínimos tiveram queda de 30%, seguida pela substituição dos preços indexados à inflação por um indexador específico que cobria apenas o preço dos insumos utilizados na produção. Na safra 1986/1987 os preços mínimos foram revistos, passando os produtos prioritários a serem corrigidos mensalmente pelo Índice de Preços ao Produtor (IPP). Finalmente na safra 1988/1989 os preços mínimos modificaram mais uma vez, passando a ser corrigidos pelas Obrigações do Tesouro Nacional (OTNs).

Para Ramos (2009) a PGPM foi responsável pela elevação da produção de grãos no país, tornando-se uma política indutora da expansão e do desenvolvimento agrícola, que, mesmo diante de um quadro de escassez de recursos e altas taxas de juros predominantes na década de 1980, contribuiu significativa para a agricultura brasileira.

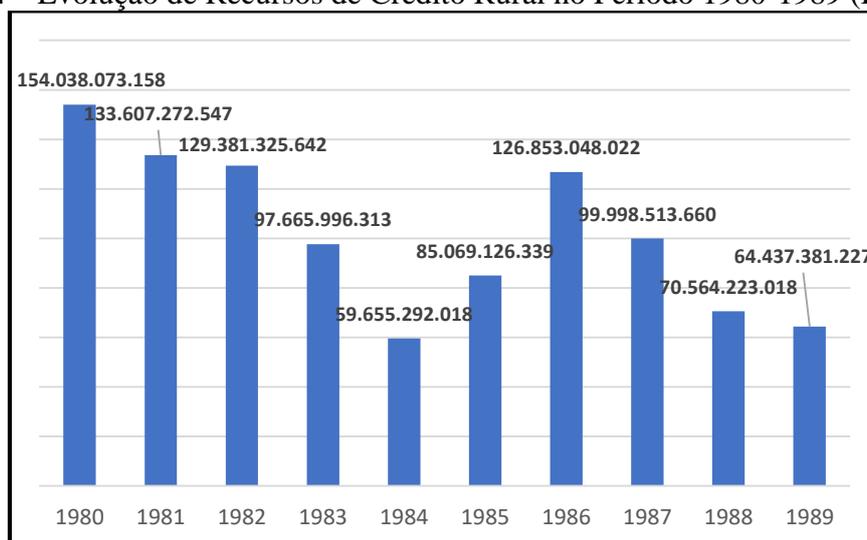
Pelo lado do crédito, a crise fiscal impossibilitou o governo de financiar a agricultura e os depósitos a vista diminuíram devido à perda do poder aquisitivo da moeda, causada pela inflação, o que deixou o crédito rural dependente das aplicações compulsórias dos bancos. Com o ambiente macroeconômico afetado pela crise fiscal e a altas taxas de inflação, o país experimenta um quadro recessivo, incapacitando o Estado de permanecer como agente financiador da agricultura brasileira, como fora durante a década de 1970.

Em face desse quadro o governo inicia uma séria de medidas no sentido de controlar o repasse de recursos para o setor rural. Leite (1998, p. 79), ressalta que entre as medidas tomadas

destaca-se as Resoluções 671/1980 e 698/1981 do Banco Central do Brasil (BACEN), limitando o volume de crédito rural a ser concedido e criando a correção monetária dos empréstimos, a ampliação das exigibilidades e o aumento das taxas de juros.

O volume disponibilizado de crédito começa a cair de forma lenta até 1983, tendo uma queda brusca em 1984 e recuperando-se novamente em 1985. Em 1986 com a implantação do Plano Cruzado, houve maior liberação de recursos para a agricultura, porém volta a cair a partir de 1987 e continua em declínio até o final da década, conforme Gráfico 4, abaixo:

Gráfico 4 – Evolução de Recursos de Crédito Rural no Período 1980-1989 (Reais/2015)



Fonte: BACEN (2012).

Com a escassez dos recursos advindos das fontes tradicionais (Tesouro e exigibilidades bancárias), o governo dirige-se ao levantamento de novas fontes. Com a finalidade de ampliar a oferta de crédito por meio da captação de recursos do público para aplicação na agricultura, foi criada a Caderneta de Poupança Rural (1986), operalizada inicialmente pelo Banco do Brasil (BB) e outros bancos oficiais. Para Gasques e Villa Verde (1995, p. 11), foi a primeira fonte importante de recursos criada com a finalidade de ampliar de forma substancial a oferta de crédito foi a Caderneta de Poupança Rural.

Esse mecanismo logo se firmou como principal fonte supridora de recursos para o crédito rural. Em 1985, os recursos do Tesouro, juntamente com as exigibilidades bancárias (percentual dos depósitos à vista captados por instituições financeiras que são destinadas as operações de crédito rural), representavam 96% do crédito rural (sendo 63,98% de recursos do Tesouro e 32,36% de exigibilidades bancárias), ao passo que no final de 1999 esse valor não ultrapassava 56% (sendo 0,02% de recursos do Tesouro e 55,95% de exigibilidades bancárias). Por outro lado, outras fontes de financiamento rural como o Fundo de Amparo ao Trabalhador Rural (FAT) juntamente com a Poupança Rural, e as exigibilidades bancárias, se tornaram responsáveis, em fins de 1999, por 79% do financiamento. A atuação do governo, nessa nova realidade, passou a ser de agente regulador e estimulador do mercado de crédito.

Contudo, apesar das adversidades financeira e econômicas da década de 80, a agricultura brasileira apresentou um quadro de evolução no período. Segundo dados referente as séries históricas da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), entre as safras 1979/80 e 1988/89, houve um aumento de 5,19% da área plantada, a produtividade e a produção da agricultura brasileira apresentaram uma elevação de 33,54% e 40,53% respectivamente. Em comparação com a taxa média de crescimento anual da economia brasileira na década de 1980, que sofreu uma abrupta queda no período, e que refletiu em parte no crescimento agrícola, a taxa média anual de 2,87% de produtividade pode ser considerada altamente positiva.

Diante do exposto pode-se afirmar que o modelo de modernização da agricultura brasileira, continuou evoluindo, mesmo na década de 1980, considerada “década perdida” por alguns autores, apensar do ritmo mais lento em termos de produtividade e lucratividade, modificando e deixando suas marcas nas relações socioeconômicas do campo brasileiro e influenciando o início da década de 90, como a busca por novas formas de financiamento para micros e pequenos agricultores e a solução do endividamento dos agricultores, conforme exposto na próxima seção.

LIBERAÇÃO DOS MERCADOS E DA RETIRADA DA AÇÃO ESTATAL

A redução da oferta de crédito oficial, iniciada na década de 80, continuou no início da década de 90. O papel ativo da velha política agrícola foi consideravelmente reduzido e tornou-se quase nulo durante a década de 1990. Observa-se uma reorientação de viés mais liberal destinada a recompor as funções básicas do mercado como sinalizador para a alocação de recursos. Como resultado, especialmente o crédito rural foi fortemente modificado, com uma “redução da participação das fontes públicas (Tesouro) e reguladas (exigibilidades bancárias) de financiamento do crédito rural” (BUAINAIN et al, 2014, p. 804).

Para Buainain et al., (2014, p. 805) a partir de 1995, começaram a emergir os elementos da nova política agrícola, que aos poucos foi se consolidando, o que contribuiu para que a agropecuária brasileira possa vivenciar um novo momento de sua história. Observa-se que a atuação do governo na década de 90 passa a ser mais seletiva, focalizando a agricultura familiar e os financiamentos por meio do BNDES, além do incentivo a participação de formas alternativas de financiamento em resposta à carência dos recursos públicos subsidiados.

Entretanto, a década de 90 tem início com uma crise de escassez de alimentos devido à quebra da safra de 1990/91. Fürstenau (1999) salienta que no Plano-Safra de 1990/91, a equipe econômica do Governo Collor, legitima suas estratégias neoliberal e mantém às diretrizes do governo central de reduzir os já escassos recursos destinados à agricultura, que estabelecia, dentre outras coisas, a redução da participação estatal no financiamento e na comercialização agrícola. Entre as medidas adotadas estava a eliminação da regionalização dos Preços Mínimos. Para Barbosa e Couto (2008):

A desindexação mensal dos preços mínimos e o confisco dos recursos financeiros tiveram impactos imediatos na colheita e a comercialização da safra. O choque dessas medidas, junto com adversidades climáticas provocou quebra de safra e redução no nível da atividade. A queda na oferta e o desabastecimento interno em 1991 aumentaram a possibilidade de alta no preço dos alimentos e crescimento da inflação, o que levou o governo a restaurar a PGPM descartando a experiência com a liberalização dos mercados.

Graziano da Silva (1996) alerta que isso foi o suficiente para o governo Collor, sob pressão da bancada ruralista no congresso e dos governadores do Centro Oeste, reformula-se a estratégia de diminuição da intervenção estatal e amplia-se os recursos para financiamento da produção agrícola, além de voltar atrás na eliminação da regionalização dos Preços Mínimos, que voltaram a ser fixados diferentemente para cada região do país.

Como consequência da volta da regionalização dos Preços Mínimos, observa-se um aumento no volume de recursos para aplicação na atividade agrícola e que aliada às condições climáticas favoráveis, gerou uma recuperação da produção nacional em 1991/1992 (BARBOSA e COUTO, 2008, p. 61).

Como consequência na melhoria no volume de recursos, na safra 1991/1992 a produção cresceu 18% e a área plantada 1,6%; na safra 1992/1993, a produção cresceu 0,12%, mas a área plantada reduziu-se em 7,4%. Segundo Lucena e Souza (2001, p. 190), para a economia como

um todo, os anos de 1992 e 1993 foram de elevada inflação, consolidada pelo descontrole da política monetária e da política fiscal. Mesmo assim, a safra 1993/1994 apresentou um aumento de 9,7% na área plantada e de 1,5% na produtividade, resultando num acréscimo de 11,3% da produção agrícola total.

O Plano Real é lançado em junho de 1994, caracterizado por uma política monetária ativa, âncora cambial e abertura da economia ao comércio exterior que contribuíram para controlar a inflação. Contudo, as altas taxas de juros, para desestimular o consumo, penalizaram tanto o setor agrícola como o resto da economia. A valorização da taxa de câmbio real e a política de liberalização das importações reduziram a rentabilidade das atividades agrícolas. Para piorar, na safra 1994/1995, houve queda dos preços externos dos produtos agrícolas. Toda essa conjuntura econômica acabou frustrando a safra daquele ano, devido à prioridade do Governo em assegurar a estabilidade econômica. Diante do elevado endividamento dos produtores rurais e o agravamento da escassez de recursos para financiamento dos produtores, em 1995 o setor agropecuário acabou entrando em crise.

Em resposta a situação de instabilidade do setor o governo realizou uma reforma na política agrícola, aprovando uma securitização da dívida dos produtores, reduzindo as taxas de juros e isentando de impostos sobre operações financeiras para recursos externos destinados a agricultura. O resultado foi a implementação do Programa de Securitização de Dívidas em 1996 destinado a atender os produtores com dívidas de até R\$ 200 mil. Almeida e Sylbersztajn (2008), destacam ainda que foram aprovados outros dois programas: Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), destinado a agricultores com débitos superiores a R\$ 200 mil e Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (RECOOP), sendo o último o único exclusivamente para as cooperativas. A Securitização das Dívidas iniciada em 1996, deu início ao saneamento da inadimplência quase generalizada dos produtores rurais.

Em paralelo tem início um processo de aumento da participação de crédito advindo de fontes privadas e também fora da esfera bancária. Em 1994, houve um marco importante para o crédito rural no Brasil, foi criada a CPR – Física (Cédula de Produto Rural), através da qual o produtor pode captar recursos pela emissão de um título com a entrega do produto posteriormente.

No âmbito da agricultura familiar em 1995 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar (PRONAF), que se constituiu em um marco divisor de água para o crédito rural destinados aos micros e pequenos agricultores. Para Buainain et al., (2014, p. 805-806), o crédito do PRONAF:

Ao longo dos anos se consolidou como uma política pública de fortalecimento das unidades familiares de produção, mediante o apoio técnico e financeiro, visando estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas.

Ainda em relação ao crédito rural, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que desde 1991 já atuava formalmente ofertando crédito rural, teve em 1996 autorizada sua carteira de aplicações agropecuárias, por meio das operações com o Fime Rural, o Programa de Operações Conjuntas (POC) e os programas de operações diretas do banco, elevando significativamente os recursos para o financiamento das atividades agropecuárias.

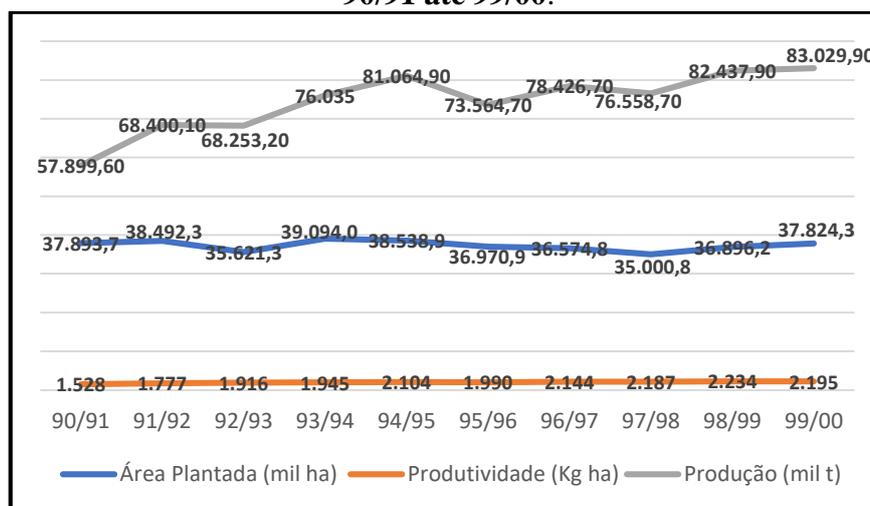
Paralelo a criação de linhas oficiais de crédito rural, o agronegócio passa a contar também com mecanismos privado de financiamento, que permite atrair poupança interna e externa para financiar as operações produção, de processamento e de comercialização das cadeias de produção. Através da Lei nº 11.076/2004 são instituídos o Certificado de Depósito

Agropecuário (CDA) e o Warrant Agropecuário (WA), que correspondem a instrumentos que preenchem a lacuna de títulos alavancadores da comercialização agrícola. São criados também o Certificado de Direitos Creditórios dos Agronegócios (CDCA), a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA) lastreados numa variedade de recebíveis emitidos pelos agropecuaristas (CPR, CDA-WA, NPR, DR dentre outros), que permitem às empresas emissoras levantar recursos junto a investidores no mercado financeiro para alavancar a disponibilidade de recursos para o financiamento das operações das cadeias de produção dos agronegócios, das plantações à comercialização (GONÇALVES et al., 2005).

Concomitantemente, na medida em que as restrições ao crédito se mostravam cada vez mais limitada, a atenção dos produtores rurais volta-se pela busca de novas formas de incremento da produção e da produtividade. Nesse sentido, a combinação de tecnologia, conhecimento e capacidade de absorção foi essencial para o desenvolvimento da agricultura, em especial a produtividade dos principais produtos agrícolas, permitindo ainda uma maior competitividade de determinados segmentos do setor no mercado internacional.

Dias e Amaral (2000), destacam que a produtividade do setor de lavouras cresceu, no período 1987-1998, a uma taxa anual de 1,85%, enquanto os produtos animais evoluíram a uma taxa de 1,95%. Entre 1991 e 2000 enquanto a área plantada teve uma redução de 0,18%, a produtividade e a produção de cereais, leguminosas e oleaginosas no Brasil teve um aumento respectivo de 43,65% e 43,40%, conforme Gráfico 5, abaixo:

Gráfico 5 - Produção de cereais, leguminosas e oleaginosas no Brasil entre as safras 90/91 até 99/00.



Fonte: Conab (2019)

Com a aprovação da Lei Kandir (1996), que previa a isenção do pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) das exportações de produtos semielaborados, produtos primários e serviços, incentivando as exportações brasileiras de *commodities*, o aumento da demanda asiática por produtos agrícolas brasileiros e uma crescente relevância da iniciativa privada na agricultura brasileira, participando tanto na oferta de crédito rural como na implementação de inovações tecnológicas em todos os elos da cadeia produtiva, a agricultura brasileira apresentou um desempenho considerável na década de 1990, mesmo com um quadro de políticas macroeconômicas desfavoráveis à agricultura, como: abertura comercial, valorização cambial e ausência de políticas de crédito agrícola.

A década termina com criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, o que contribuiu para a existência de duas linhas de políticas públicas para o campo brasileiro. Uma com caráter estritamente setorial, executada pelo Ministério da Agricultura,

tendo por objetivo a maximização da competitividade do agronegócio. Outra desenvolvida pelo MDA com foco na agricultura familiar e camponesa, criando uma expectativa quanto ao incentivo de políticas específicas para micros e pequenos agricultores.

AGRICULTURA NO SÉCULO XXI: RUMO EFICIÊNCIA E SUSTENTABILIDADE

O Século XXI inicia com instabilidade decorrente da desconfiança em relação as eleições presidenciais de 2002, no qual o partido vitorioso no pleito gerava incertezas quanto ao comprometimento do governo com a estabilidade econômica, além de defender um programa de reforma agrária, de defesa da agricultura familiar e de luta contra a pobreza no campo.

Porém, a dualidade da política agrícola brasileira introduzida na segunda metade da década de 90 foi mantida, institucionalizada e até intensificada nos dois governos do presidente Lula.

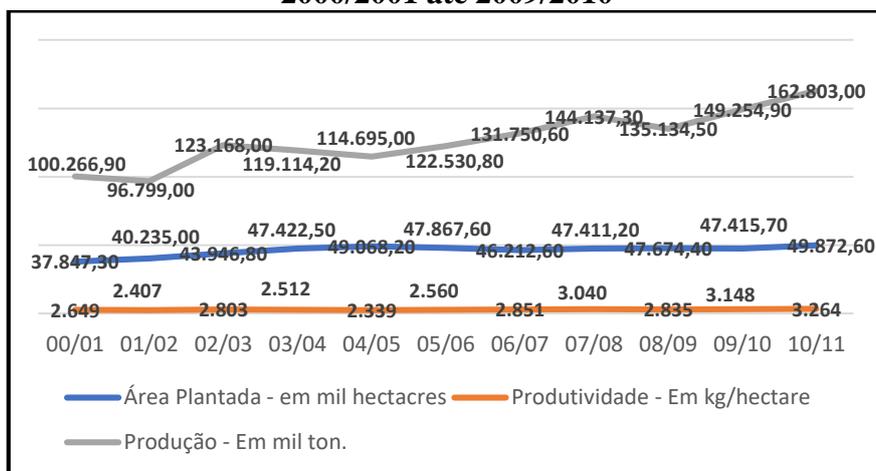
O governo Lula foi marcado por uma expansão dos empréstimos com recursos direcionados. Bacha et al. (2005) destaca como razões para essa expansão do crédito rural a partir da década de 2000 a criação de novas linhas de crédito para investimento, a renegociação das dívidas pelo BNDES e o aperfeiçoamento da Cédula de Produtor Rural (CPR-Física) que antes admitia apenas a liquidação física dos contratos e que a partir de 2001 permitiu também a liquidação financeira, através da CPR-Financeira.

Para a safra 2003/2004, na intenção de aumentar a eficiência operacional e facilitar a efetiva aplicação dos recursos, todos os programas do BNDES foram agrupados em 8 categorias, conhecidas como “família de programas BNDES”, que são: Moderagro, Moderinfra, Prodeagro, Prodecoop, Prodefruta, Propflora, Moderfrota e Pronaf (RAMOS & MARTA JR. 2010, p. 33). A família de programas BNDES deu uma nova feição ao investimento produtivo na agricultura. Rompendo com a cultura da correção monetária, as taxas de juros de todos os programas foram mantidas fixas, com a equalização de encargos sendo feita pelo Tesouro Nacional. Com isso, os créditos de investimento cresceram significativamente, passando de 16,9% do crédito total em 2000 para 22,9% em 2003 (BACHA et al., 2005, p. 51).

Dados extraídos do Anuário Estatístico do Crédito Rural (2012), extraído do site do Banco Central do Brasil (BACEN) sobre a evolução dos recursos disponibilizados para a agricultura na década, observa-se que os volumes de recursos para o crédito rural tiveram um aumento significativo ao longo dos primeiros 10 anos do século XXI, tanto os destinados à agricultura familiar, através do PRONAF, quanto os destinados à agricultura patronal. Entre 2001 e 2010 o volume total de recursos para o crédito rural teve um incremento de 121,57%. Só na linha do PRONAF passou de R\$ 4,1 bilhões para R\$13,5 bilhões (BACEN, 2012).

A oferta de crédito público e privado aliada a estabilidade econômica, a redução das taxas de juros, as intervenções nas políticas públicas para o mercado agropecuário realizado pelo governo federal e agentes privados e o desenvolvimento de novas tecnologias, contribuíram para um desempenho crescente da agricultura brasileira, que refletiram positivamente na produtividade e produção de grãos. Analisando os dados dos Levantamentos e Boletins de Grãos da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), sobre o monitoramento da safra brasileira de grãos, observa-se uma evolução da área plantada, produtividade e produção de grãos no Brasil entre as safras 2000/2001 e 2010/2011, conforme Gráfico 6, abaixo:

Gráfico 6 – Evolução da Área plantada, produtividade e produção brasileira - Safras 2000/2001 até 2009/2010



Fonte: Conab (2019)

A fase atual das políticas públicas para a agricultura brasileira é de transição da velha para a nova política agrícola. Apesar do crescimento do financiamento privado, as fontes públicas tradicionais de crédito para o setor agrícola continuam desempenhando um papel central no financiamento do setor. Nos últimos anos a discussão sobre o futuro da agricultura brasileira passa pela busca da eficiência técnica produtiva e a sustentabilidade ambiental, econômica e social, objetivando manter o agronegócio brasileiro na liderança mundial na produção de alimentos. Coelho (2001, p. 54) afirma que:

Uma política agrícola para o futuro deve proteger o setor agrícola sem ser intervencionista, deve estimular a exploração do potencial agrícola do País em termos de áreas agricultáveis sem depredar o meio ambiente e deve atuar em parceria direta e indireta com outros órgãos governamentais e privados para melhorar a competitividade e o acesso a mercados dos produtos do “*agribusiness*” brasileiro.

Contudo, de acordo com o relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD, 2018), apesar do baixo incentivo governamental e de entraves como barreiras tarifárias e não tarifárias e desorganização internas das instituições (defesa sanitária, rastreabilidade, desperdício etc.), o setor agropecuário expandiu a produtividade média anual.

Segundo Brasil (2018), a produção de grãos cresceu 182% entre 1995 e 2017. Conforme Gasques et al. (2016) a produtividade total dos fatores (PTF) cresceu, média, 4,3% ao ano entre 1997 e 2014. Quanto a produção pecuária, segundo a Pesquisa Pecuária Municipal, do IBGE, o rebanho bovino saltou de 158 milhões de cabeças em 1996 para 215 milhões em 2017. O efetivo suíno foi ampliado em cerca de 12 milhões de cabeças no período analisado. O rebanho de galináceos praticamente dobrou de 1996 a 2017 (VIEIRA FILHO, 2019).

Em relação a Balança Comercial em 1997, o agronegócio exportava US\$ 23,4 bilhões, enquanto as importações do setor eram de apenas US\$ 8,2 bilhões. Em 2018, as exportações setoriais alcançaram US\$ 101,7 bilhões, ao passo que as importações foram de US\$ 14,0 bilhões (VIEIRA FILHO, 2019).

Entretanto, a agricultura brasileira ainda é muito dependente das ações governamentais, sobretudo através de Políticas Públicas que passa pelo investimento em ciência e tecnologia, infraestrutura e fiscalização, crédito rural e questões sanitárias, sobretudo para micros e

pequenos produtores rurais, objetivando aumentar a competitividade interna e elevar a participação das exportações no mercado externo.

Haja vista, para atingir um nível de competitividade satisfatório e alcançar vantagens competitivas, exigem investimentos contínuos e atenção a um conjunto cada vez mais abrangentes em termos de regras formais e sociais, diante de um mercado cada vez mais exigentes em termos de segurança alimentar, qualidade dos alimentos e bem-estar social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho destacou-se o desempenho da agricultura brasileira, com foco nas políticas públicas desenvolvidas nos últimos 60 anos, período em que o país realizou uma transição bem-sucedida de transformação da produção agrícola, passando de importador de alimento, no final da década de 1950 a um dos líderes do comércio mundial no agronegócio.

Inicialmente destacou-se o processo de modernização capitalista da agricultura implantada pelos militares nas décadas de 60 e 70 do século XX, através de uma intervenção planejada por meio de políticas públicas específicas para aumentar a produção e a produtividade agrícolas, incluindo investimentos públicos em pesquisa e desenvolvimento, extensão rural e crédito farto.

Na década de 1980, a falta de recursos obrigou o governo a desenvolver novas políticas públicas para o setor rural em contrapartida a redução dos subsídios para o crédito rural. Entre as alternativas encontradas destaca-se o maior incentivo na PGPM, mudanças nas normas de políticas agrícola e a prospecção de novas formas de captação de recursos como a poupança verde. O período foi marcado por diversos planos de estabilização econômica, pelo processo de abertura comercial e pela diminuição da oferta de crédito oficial.

Com a liberação econômica e a retirada gradual da intervenção estatal, a atuação do governo na década de 90 passou a ser mais seletiva, focalizando na agricultura familiar, financiamento do investimento e securitização das dívidas do setor agropecuário. Observa-se um aumento significativo de crédito advindo de fontes privadas e fora da esfera bancária, contribuindo para o processo de aprofundamento da financeirização do setor agrícola, introduzindo um dinamismo novo na agricultura nacional.

No século XXI o Brasil tem conseguindo manter sua eficiência produtiva e econômica, com aumento de produção e produtividade, contribuindo para a geração de divisas e colocando o país como referência na produção mundial de alimentos.

Por tudo isso, observa-se que a agropecuária brasileira tem uma trajetória de sucesso, no qual a participação das Políticas Públicas para o setor foi fundamental para o seu crescimento.

Contudo, se do ponto de vista econômico o processo de modernização da agricultura alcançou os objetivos almejados, colocando o país entre os principais produtores de alimentos no cenário mundial, do ponto de vista social e ambiental, não obteve o mesmo êxito. Questão possível de ser abordada em trabalhos posteriores como forma de incentivo ao estudo e pesquisa sobre o futuro da agricultura brasileira.

REFERÊNCIAS

- ALCOFORADO, F. Um projeto para o Brasil. São Paulo: Nobel. 2000.
- ALMEIDA, L. F.; & ZYLBERSZTAJN, D. Crédito Agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. InternexT - Revista Eletrônica de Negócios Internacionais da ESPM, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 267-287. 2008.
- ANFAVEA - Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. Anuário da Indústria Automobilística Brasileira 2017. Disponível em: <http://www.virapagina.com.br/anfavea2017/4/>.

- ARAÚJO, P. F. C. de; MEYER, R. L. Agricultural Credit Policy in Brazil. Objectives and Results. *American Journal of Agricultural Economics*, v. 59, n. 5, p. 957-961. 1977.
- BACHA, C. J. C.; DANELON, L.; & BEL FILHO, E. D. Evolução da taxa de juros real do crédito rural no Brasil: período de 1985 a 2003. *Teoria e Evidência Econômica*, Passo Fundo, v. 14, n. 26, p. 43-69. 2005.
- BAER, W. A economia brasileira. São Paulo: Nobel. 1996.
- BARBOSA, G. J.; & COUTO, E. P. Evolução das Políticas Agrícolas e o Incentivo à Iniciativa Privada Na Agricultura Brasileira. XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER), Rio Branco, Acre. 2008.
- BARROS, G. S. C. Agricultura e indústria no desenvolvimento brasileiro. In: Buainain, A. M., Alves, E., Silveira, J. M., Navarro, Z. (Org.). *O Mundo rural no Brasil do século XXI: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília, DF: Embrapa. 2014.
- BONELLI, R. Nível de atividade e mudança estrutural, em estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE. 2003.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Diretrizes de Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento – 1968/70. Brasília, DF: Miniplan. 1967.
- _____. Banco Central do Brasil (BACEN), Anuário Estatístico do Crédito Rural 2012. Brasília, DF. 2012. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/creditorural/2012/default.asp?frame=1>.
- _____. Companhia Nacional de Abastecimento. Série Histórica das Safras. 2019. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-das-safras?start=10>.
- _____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Projeções do agronegócio: Brasil 2017/18 a 2027/28 – projeções de longo prazo. Brasília: Mapa, 2018.
- BUAINAIN, A. M.; SANTANA, C. A. M.; SILVA, F. P., GARCIA, Jr. R.; LOYOLA, P. Política agrícola Avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. In: Buainain, A. M., Alves, E., Silveira, J. M., Navarro, Z. (Org.). *O Mundo rural no Brasil do século XXI: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília, DF: Embrapa. 2014.
- COELHO, C. N. 70 anos de Política Agrícola no Brasil (1931-2001). *Revista de Política Agrícola*. Brasília, DF: CONAB. 2001.
- DELGADO, G. C. Capital Financeiro e Agricultura no Brasil. São Paulo, SP: UNICAMP. 1985.
- DIAS, G. L. S.; AMARAL, C. Mudanças estruturais na agricultura brasileira, 1980-1998. In: BAUMANN, R. (Org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro, RJ: Campus-Cepal. 2000.
- FÜRSTENAU, V. A política de crédito rural na economia brasileira pós 1960. *Ensaio FEE*, v. 8, n. 1, p. 139-154. Porto Alegre, RS. 1987.
- GASQUES, J. G. Produtividade da agricultura brasileira: a hipótese da desaceleração. In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (Org.). *Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade*. Brasília: Ipea, 2016.
- GASQUES, J. G.; & VILLA VERDE, C. M. Novas Fontes de Recursos, Propostas e Experiências de Financiamento Rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, vol. 34, n. 3, p. 39-80. 1996.
- GONZALEZ, B. C. de R., & COSTA, S. M. A. L. Agricultura brasileira: modernização e desempenho. *Teoria e Evidência Econômica*, Passo Fundo, v. 5, n. 10, p. 7-35, 1998.
- GONÇALVES, J. S.; MARTIN, N. B.; RESENDE, J. V.; VEGRO, C. L. R. Novos Títulos Financeiros do Agronegócio e Novo Padrão do Financiamento Setorial. *Informações Econômicas*, v. 35, n. 7. São Paulo, SP. 2005.
- GRAZIANO DA SILVA, J. A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira. Campinas, SP: Ed. Unicamp-Instituto de Economia. 1996.
- _____, J. Tecnologia e Agricultura Familiar. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS. 1999.

GUEDES PINTO, L. C. Reflexões sobre a política agrária brasileira no período de 1964-1994. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA, v. 1, n. 25, p. 65-92. Brasília, DF: ABRA. 1995.

LEITE, S. P. Inserção internacional e financiamento da agricultura brasileira (1980-1996). (Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. 1998.

LUCENA, R. B.; SOUZA, N. J. Políticas agrícolas e desempenho da agricultura brasileira: 1950-00. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 180-200. 2001

MASSUQUETTI, A. A mudança no padrão de financiamento da agricultura brasileira no período de 1965-97. (Dissertação Mestrado em Economia Rural - Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS). 1998.

OECD - Organization For Economic Cooperation And Development. Agricultural policy monitoring and evaluation 2018. Paris: OECD, 2018.

OLIVEIRA, J. C. Incidência da taxa implícita sobre produtos agrícolas no Brasil: 1950/74. Pesquisa e Planejamento Econômico, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 399-452, 1984.

RAMOS, S. Y. Panorama da Política Agrícola Brasileira: a política de garantia de preços mínimos. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados. 2009.

_____, S. Y.; Martha Junior, G. B. Evolução da política de crédito rural brasileira. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados. 2010.

REZENDE, G. C. Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil. Porto Alegre, RS: IPEA/Editora da UFRGS. 2003.

ROMANO, J. O. Redes de política pública na trajetória do setor público agrícola brasileiro. In: BONNAL, P., LEITE, S. P. (Org.). Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação, p. 139-172. Rio de Janeiro, RJ: Cirad/Mauad X. 2011.

SOUZA, C. B.; CAUME, D. J. Crédito rural e agricultura familiar no Brasil. In: Sober-XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 46, 2008, Rio Branco, AC. Anais... Brasília-DF: SOBER: 2008.

VIEIRA FILHO, J. E. Diagnóstico e desafios da agricultura brasileira. Org. Vieira Filho, J. E. Sustentabilidade Produtiva do Agronegócio Brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.



RECLAMAÇÕES TRABALHISTAS DECORRENTES DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

LABOR LIABILITY RESULTING FROM OUTSOURCING OF PUBLIC SERVICES

Andressa Cattafesta de Oliveira⁵¹
Aurea Kenia Barros de Moraes⁵²
Jair Cortez Montovani Filho⁵³
Kayque Pereira de Paula⁵⁴
Roquemar de Lima Baldam⁵⁵

RESUMO

A terceirização de serviços públicos é muito comum, mas pode representar um problema para o gestor e para a Administração Pública como um todo em razão da possibilidade de responsabilização do Estado na esfera trabalhista. A análise estatística de ações trabalhistas demonstra que, apesar do cuidado na elaboração do edital e o acompanhamento do cumprimento do contrato, a condenação judicial é possível e muitas vezes certa na Justiça do Trabalho.

Palavras-Chave: Terceirização; Serviços Públicos; Administração Pública; Responsabilidade Subsidiária; Justiça do Trabalho.

ABSTRACT

The outsourcing of public services is very common nowadays, but it may be very dangerous for the person in charge and the whole public administration because of the labor liability. The analysis of the labor process of law shows that, despite of the writing of the contract and its close supervision, sometimes a conviction is possible and often right in the Labor Court.

Keywords: Outsourcing; Public Services; Public Administration; Secondary Liability; Labor Court.

⁵¹ Mestranda em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, andressa.vix@hotmail.com

⁵² Mestranda em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, keniabamoraes@gmail.com

⁵³ Mestrando em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, jairmontovani@hotmail.com

⁵⁴ Graduando em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Espírito Santo, kayque.depaula3@gmail.com

⁵⁵ Doutor em Engenharia de Produção, Instituto Federal do Espírito Santo, roquemar.baldam@ifes.edu.br

INTRODUÇÃO

A utilização da terceirização é recorrentemente apontada na literatura como uma forma de otimizar os custos e a burocratização. Dada a sua relevância nos processos de administração pública e a inexistência, até março/2017, de uma legislação especializada no Brasil, buscava-se, através do viés jurídico que permite aos tribunais a edição de súmulas, o estabelecimento de diretrizes normativas uniformes sobre o assunto. Com esta finalidade, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) editou a Súmula 331, abordando alguns aspectos balizadores.

Esta Súmula também estipula em quais situações a Administração Pública poderá responder pelo inadimplemento de obrigações trabalhistas pela empresa terceirizada e, apesar de não ser de observância obrigatória pelos juízes de primeiro grau, visto que somente a súmula vinculante editada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) detém tal característica, a súmula não vinculante exerce um papel fundamental nas decisões a serem tomadas, uma vez que é uma indicação clara do modo como o Tribunal pensa e os magistrados não veem com bons olhos as revisões de suas decisões por instâncias superiores, visto que, em geral, os tribunais consideram o índice de sentenças revistas como um dos critérios de promoção de juízes.

Em março/2017 foi promulgada a Lei nº 13.429, a chamada Lei da Terceirização. Porém, a Subseção 1 Especializada em Dissídios Individuais (SDI-1) do Tribunal Superior do Trabalho decidiu, por unanimidade, que a lei de terceirização só vale em contratos celebrados e encerrados depois que a norma entrou em vigor, para respeitar o direito adquirido do empregado. Quando a dispensa ocorreu antes, portanto, continua a valer tese da corte que proibia a prática nas atividades-fim (Súmula 331).

O Direito do Trabalho no ordenamento brasileiro diferencia a relação de trabalho, entretanto, a terceirização apresenta natureza jurídica administrativa e pelo viés da conveniência e oportunidade, gerencialmente é geralmente abordada ressaltando-se as suas vantagens e ressaltando-se suas desvantagens.

A adoção da prática da terceirização pela Administração Pública deve respeitar a forma específica de contratação, que, no Brasil, se dá obedecendo-se ao previsto na Lei nº 8.666/93, conhecida como Lei das Licitações, que precede à assinatura do contrato administrativo, também por essa Lei normatizado, e que não exime a Administração Pública da responsabilidade civil e subsidiária frente aos contratos trabalhistas firmados entre os empregados e as empresas contratadas (neste último caso, só podem ser responsabilizados se forem comprovadas falhas na fiscalização).

Neste artigo, utilizamos da verificação dos aspectos referentes aos deveres de fiscalização dos agentes públicos, das evidências de responsabilidade da Administração Pública ao não fiscalizar a execução dos contratos e suscitamos a problemática que envolve as reclamações trabalhistas mais rotineiras em terceirização de serviços públicos continuados propondo soluções aos conflitos identificados, sob a ótica de melhores práticas apontadas com base nos trabalhos da Advocacia Pública.

A partir da análise das reclamações trabalhistas ajuizadas no ano de 2014 em face do Estado do Espírito Santo em razão da terceirização de serviços públicos continuados, o presente trabalho procurará identificar a razão de tais demandas e propor soluções, com a finalidade de melhorar a gestão de tais processos de forma a atingir seu fim primordial, que é o interesse público.

I REFERENCIAL TEÓRICO

A terceirização de atividades é um fenômeno comum na gestão de empresas privadas e que tem se tornado presente também no âmbito da Administração Pública.

Segundo Belcourt (2006), é uma das ferramentas mais poderosas à disposição do gestor e a grande maioria deles esteve envolvida em algum processo de terceirização recentemente (MOL; KOTABE, 2011).

Ao contrário do setor privado, que detém grande autonomia gerencial e que está submetido a um regime constitucional de livre iniciativa, o setor público encontra óbices em uma realidade distinta de obediência a princípios e regras próprias, como a necessidade de licitar e a obrigatoriedade de realização de concurso público para a contratação de seu pessoal.

A problemática da terceirização no setor público é atual e relevante, de forma a levar o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Supremo Tribunal Federal (STF) a se manifestarem sobre o tema, por intermédio da elaboração de súmula e do julgamento de uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), respectivamente, sem, contudo, dar uma solução satisfatória para a questão. Espera-se que, com a nova Lei de Terceirização esse cenário de incertezas possa ser resolvido.

O presente artigo tem o escopo de fazer uma análise interdisciplinar, entre o Direito e a Administração, sobre o tema da terceirização no setor público e apresentar o papel da Advocacia Pública na condução desse processo, identificando que tipos de reclamações trabalhistas têm sido mais frequentes em terceirização de serviços públicos continuados.

I.a) Conceitos de terceirização

Terceirização também é chamada de desverticalização, exteriorização, subcontratação, filialização, recontração, focalização, parceria, parcerização, colocação de mão de obra, contratação de serviço, contratação de trabalhador por interposta pessoa, marchandage e horizontalização (SÜSSEKIND *et al.*, 2005). Diante de tantas denominações, deve-se, em primeiro lugar, conceituar o termo terceirização para que se possa compreender o fenômeno a ser retratado. Desta forma, pode-se entender a terceirização do ponto de vista econômico ou jurídico. Sob a perspectiva econômica, é o meio pelo qual o gestor transfere uma porção de sua atividade para outra pessoa, seja ela natural ou jurídica, por qualquer razão que seja. São exemplos desta perspectiva: focar em sua atividade principal e diminuir os custos.

Varadarajan (2009) afirma que a redução de custos é o principal motivo que leva à terceirização, entretanto, afirma ainda que, outros fatores além de custos devem ser considerados, sob pena de tomada de uma decisão ruim. Enquanto Troacã e Bodislav (2012) apresentam o entendimento de que a terceirização tem como definição a transferência da atividade industrial na qualidade de resposta encontrada pelas grandes empresas para o problema dos custos de produção, que estavam numa crescente constante, concomitantemente com o aumento dos padrões de vida e de remuneração.

Segundo Simões (2009), a adoção das práticas geradas pela terceirização proporciona maior satisfação para todos os envolvidos no processo. Amato (1995) descreveu que a empresa, sendo ela pública ou privada, deveria dedicar-se às atividades e às operações que realmente geram vantagens competitivas para a organização, concentrando-se em unidades de negócios que apresentam um número cada vez mais restrito de atividades. Deste modo, há diminuição do número de processos de produção, redução das estruturas administrativas e repasse de atribuições a uma rede de outras organizações, que se tornam fornecedores contratados para desempenhar as atividades não essenciais (SIMÕES, 2009).

Pela ótica jurídica, terceirização pode ser entendida como a relação trilateral formada entre trabalhador, intermediador de mão de obra e o tomador de serviços. O eminente jurista Maurício Godinho Delgado (2014), em sua obra Curso do Direito do Trabalho, ao perceber esta dicotomia

entre a Economia e o Direito, analisa a questão dizendo que terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação jus trabalhista que lhe seria correspondente, de forma a ser o mecanismo jurídico que permite a um sujeito de direito tomar serviços no mercado de trabalho sem responder, diretamente, pela relação empregatícia estabelecida com o respectivo trabalhador.

A classificação da terceirização pode ser realizada de acordo com sua função em terceirização de processos de negócio (*Business Process Outsourcing* – BPO) e terceirização de tecnologia de informação (*Information Technology Outsourcing* – ITO). O BPO típico inclui administração de RH, *call center*, funções de contabilidade e finanças; já as funções comuns de ITO incluem a conversão de dados, administração de banco de dados; *help desk*; conteúdo, aplicação e desenvolvimento de *sites web*; administração de sistemas e de *mainframe* e gerenciamento de rede (SILVA; LIMA; MOLINARO, 2013).

I.b) Legalidade da terceirização

O Decreto-lei nº 200/67 retrata a estruturação e o funcionamento dos órgãos da Administração Pública e, dentre os princípios que elenca está o da descentralização, dispondo, em seu art. 10, §7º, que “para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará, sempre que possível, a execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução” (BRASIL, 1967).

A Constituição da República (BRASIL, 1988), por sua vez, estabelece, em seu art. 61, que todos os cargos e empregos públicos sejam criados por lei e, em seu art. 37, §2º, que todos os empregados sejam admitidos por concurso público.

Ao pretender a terceirização de qualquer atividade, o gestor público depara-se com as seguintes questões: é possível terceirizar essa atividade e, sendo possível como deve ser realizada? O esclarecimento a esses questionamentos compete, exclusivamente, à Advocacia-Geral da União e às Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal, nos âmbitos federal e estadual/distrital, respectivamente, conforme previsto na Constituição da República (BRASIL, 1988).

Contraopondo-se à prática dominante, identificamos entendimentos, como o defendido pelo jurista e livre docente Jorge Luiz Souto Maior (2005), de que “não há em nosso ordenamento constitucional a remota possibilidade de que as tarefas que façam parte da dinâmica administrativa do ente público serem executadas por trabalhadores contratados por uma empresa interposta. A chamada terceirização, que nada mais é que uma colocação da força de trabalho de algumas pessoas a serviço de outras, por intermédio de um terceiro, ou seja, uma subcontratação da mão-de-obra, na esfera da Administração Pública, trata-se, portanto, de uma prática inconstitucional” (*sic*). Outros, como Denning (2011), são radicais ao afirmar que a terceirização destrói o conhecimento e a capacidade de inovação (DENNING, 2011). a terceirização brasileira é usada, quase exclusivamente, para taxar os trabalhadores, porque é marcada pelos baixos salários, elevado nível de doenças no/do trabalho, elevação de horas trabalhadas e da rotatividade em relação aos não terceirizados (POCHMANN, 2008; ALVES, 2015).

Entretanto, a perspectiva social da decisão de terceirizar deve ser levada em consideração no processo de tomada de decisão (TJADER; SHANG; VARGAS, 2010). Sabe-se que as transformações na sociedade estão em constante movimento, novos conceitos e formas de análise surgem sobre as relações sociais (Sena, 2018). Mas será essa posição a melhor para a Administração Pública? Acolhemos como resposta o defendido por McIvor, McCracken e McHugh (2011) que expõem que a terceirização pode ser essencialmente necessária caso haja falta na organização de habilidades e expertise internas, o que fatalmente pode ocorrer no serviço público quando a demanda por mão de obra aparece e o concurso público pode não

supri-la (ao menos não no tempo necessário, visto que “n” fatores podem influenciar no cronograma das seleções, prejudicando de forma contumaz o andamento do certame e a efetiva contratação de servidores ou empregados públicos).

I.c) Custo de oportunidade da terceirização

Reconhecendo, portanto, que a terceirização é uma ferramenta importante para a gestão empresarial e amplamente utilizada (SOLUTIONS *et al.*, 2012), salienta-se, entretanto que, apesar de características benéficas, ela não deve ser generalizada, pois a decisão de terceirizar pode ser prejudicial dependendo das circunstâncias (GANTMAN, 2011).

Já na década passada, percebeu-se a necessidade de se realizar um estudo sobre a real necessidade de terceirização e quais seus pressupostos, afirmando que muitas empresas tomavam a decisão de terceirizar sem o devido processo de maturação e o faziam de maneira informal (MCIVOR, 2000). Tal informalidade não é possível na Administração Pública, mas muitos gestores cometem o mesmo erro de não analisar a real necessidade de terceirização.

Destaca-se, portanto, que a terceirização, em razão da possibilidade de competição, alcançada pelo processo licitatório, traz um benefício do setor privado ao setor público (GIRTH *et al.*, 2012), possibilitando preliminarmente concluir-se que a terceirização deve ser feita quando qualidade e expertise são necessárias. Tais características podem não ser encontradas facilmente pela Administração Pública por intermédio de um concurso público, o que conduziria à necessidade de terceirização ou de uma contratação direta (KINANGE; V, 2011), por inexigibilidade de licitação.

Percebe-se, também, que a própria constitucionalidade de qualquer tipo de terceirização já é uma questão prévia e algo a ser levado em consideração para a decisão estratégica de terceirizar, uma vez que a declaração posterior de sua ilegalidade (ou inconstitucionalidade) poderá acarretar consequências tão indesejáveis como uma ação de improbidade contra o gestor público, e que a mera previsão dessa consequência, a ser informada pela consultoria jurídica parentista, pode ser suficiente para conduzir a uma decisão diversa daquela que seria tomada antes do parecer da Advocacia Pública.

As especificidades do setor público fazem com que a terceirização seja um processo bem menos flexível, sendo a flexibilidade uma característica fundamental para o sucesso (SUSARLA, 2012; MORETTO; ROSSINI, 2012). Portanto, se a decisão estratégica de terceirizar, no setor privado, necessita de uma análise complexa, multifacetária, imaginemos no setor público, em que há toda a problemática privada acrescida de um regime jurídico próprio, muitas vezes complicador (TJADER; SHANG; VARGAS, 2010).

Considerando que a necessidade de licitar leva à especial necessidade de um contrato administrativo e que o cuidado na elaboração desse contrato é indispensável para se evitar prejuízos no futuro, o contrato passa a ser a ferramenta fundamental para proteger o contratante da prestação de um serviço ruim ou da entrega de um produto de baixa qualidade (LU; NG; TAO, 2012).

Evidencia-se, portanto, que o controle do processo de terceirização de maneira a garantir a difusão do conhecimento e a qualidade do produto (MALIK; SINHA; BLUMENFELD, 2012) é imprescindível a uma boa gestão e difusão do conhecimento ao longo do processo de terceirização – desde a fase pré-contratual até a fiscalização do cumprimento das condicionantes do contrato – sendo fundamental para a tomada da decisão estratégica de terceirizar, pois possibilita ao gestor público ter uma perspectiva do cenário possível caso a terceirização venha a ser questionada administrativa ou judicialmente. O aperfeiçoamento da gestão pública proporcionou melhorias no que tange ao acesso a informações que só se tornou possível graças à inovação e aprimoramento dos recursos de tecnologia da informação do serviço público federal (Costa, 2017). Salienta-se ainda que as regras governamentais e a limitação de especialistas são, respectivamente, a principal limitação e a principal imprescindibilidade da

terceirização, e que há a necessidade de se tentar modelar o processo de terceirização no setor para que ele seja efetivo (RAJABZADEH *et al.*, 2008).

A questão da responsabilidade e de sua alocação contratual também merece especial atenção. Verifica-se que tanto o contratante quanto o contratado têm responsabilidade individual e coletiva sobre seus atos (ADOBOR, 2012). Reforça-se aqui o alerta para os riscos da terceirização e para a necessidade de se estabelecer critérios para a responsabilização dos órgãos governamentais por atos de seus contratados (LAIR, 2012).

O estudo do custo da terceirização apresenta como conclusão o fato de que a contratação da terceirização pode ser muito prejudicial para a empresa interposta. (TARAKCI; TANG; TEYARACHAKUL, 2013). Tal fato pode ser confirmado ao identificarmos nos contratos com a Administração Pública a existência de um custo que ela carrega embutido, visto que o processo licitatório impõe condições legais indispensáveis e que incrementam os custos do processo devendo ser observadas pelos interessados, bem como cláusulas contratuais mais rigorosas comparando-se às existentes em contratos privados, em geral.

Vele ressaltar, como exemplo a ser seguido, que nas parcerias público-privadas existentes no Reino Unido, chama atenção o fato de que há uma necessidade de que o contratado faça uma correta análise dos riscos e, mais importante, de sua alocação e transferência, justamente pelas peculiaridades de se contratar com o Estado (BING *et al.*, 2005).

Destaque também deve ser dado ao chamado “efeito da distância cultural” (KEDIA; LAHIRI, 2007), que pode afetar a boa execução do contrato. Tal efeito pode ser extremamente relevante para a gestão do contrato de terceirização e tem que ser considerado pelo gestor, pois este deve estar atento para as diferenças culturais entre o Estado, a empresa e os trabalhadores.

II METODOLOGIA

A partir de uma pesquisa quantitativa das reclamações trabalhistas ajuizadas contra o Estado do Espírito Santo, no período de 1º de janeiro a 5 de dezembro de 2014, e de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema da terceirização no serviço público, buscar-se-á explicar e relacionar o motivo do ajuizamento de tais ações judiciais por parte da mão de obra terceirizada ou por seu substituto processual (sindicato).

A pesquisa foi feita a partir do Sistema PJE, implantado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, que corresponde ao Estado do Espírito Santo.

No sistema foi possível identificar todas as demandas ajuizadas eletronicamente contra o Estado do Espírito Santo no ano de 2014.

O período de pesquisa escolhido foi o ano de 2014 porque somente em janeiro deste ano o sistema foi implantado em todo o Estado, de forma que períodos anteriores necessitariam de consulta a um banco de dados diverso, o que poderia alterar os resultados encontrados no que tange às possíveis correlações entre os dados. Todas as varas do Espírito Santo possuem implantado o processo eletrônico, o que permitiu a formação de uma base de dados virtual e acessível ao público, sem a necessidade de se ter que confiar em dados fornecidos exclusivamente pelos Tribunais ou pelas partes envolvidas nos processos.

As demandas trabalhistas ajuizadas diretamente contra o Estado por funcionários públicos celetistas foram desconsideradas, pois o foco do trabalho é a terceirização, restando 339 processos para análise.

Em relação aos propósitos, esta pesquisa assume o caráter exploratório a partir da análise estatística e considera a identificação das disfunções e de causas-raiz existentes no processo de terceirização, por meio da construção de uma Árvore da Realidade Atual (ARA) e da análise de Pareto (Princípio 80/20).

Como ferramenta para a consecução do objetivo específico de se identificar os problemas mais comuns, a elaboração da Árvore da Realidade Atual (ARA) permite que sejam relacionados os efeitos indesejáveis, partindo-se dos principais sintomas percebidos de uma situação

identificada como problema e as suas causas aparentes. Desta forma, a situação atual é analisada através da identificação de suas disfunções e da inter-relação da causa e efeito entre eles. A construção da ARA objetiva identificar os problemas raiz que causa efeitos indesejáveis ao sistema, detectando o que precisa ser mudado. Corroborando tal análise, o gráfico de Pareto também foi utilizado para complementar tais percepções.

Frisa-se, no entanto, que nem todas as disfunções identificadas nas demandas judiciais de terceirização são problemas de processo, embora exista uma repercussão destes no desempenho daqueles. A análise a ser apresentada, portanto, não trata somente da otimização possível aos modelos de gerenciamento de processos de negócios difundidos na literatura, visto que considera essencial a correlação entre o que disciplina o Direito e as boas práticas de gestão pública.

A elaboração inadequada do termo de referência (TR) é um exemplo de disfunção que pode afetar o resultado das licitações e, ato contínuo, os processos de terceirização. Esse documento deve contemplar todas as especificações do que será adquirido, assim como os critérios de seleção e exigências a serem atendidas pelos fornecedores. Destaca-se ainda que os critérios de seleção adotados no TR devem resguardar a administração de forma que a seleção do fornecedor (empresa contratada) se apóie não somente na relevância do quesito menor preço, mas considere a importância de outras categorias como a qualificação, experiência e desempenho anteriores (XIA *et al.*, 2013). Diante dessa constatação, podemos perceber a necessidade da elaboração atenciosa de um termo de referência para a realização de uma terceirização, que contemple simultaneamente o menor preço e a adequada qualidade exigida pelo serviço público.

O nível de padronização dos processos de terceirização também pode se constituir em uma disfunção no ambiente da gestão pública e, conseqüentemente, impactar no desenvolvimento dos processos, visto que o procedimento de padronização é dificultado quando os diferentes processos de negócio constituintes do processo de negócio principal possuem agentes responsáveis diversos (VAN NUFFEL; BACKER, 2012).

Desta forma, optamos por identificar focos de otimização dos processos de terceirização, submetendo-os à análise através da realidade atual, identificando, de maneira direta e pontual, fatores que possam ser considerados como causas raiz e que provoquem efeitos indesejados ou problemas para os processos de terceirização.

A utilização do conceito do Princípio de Pareto (Princípio 80/20) foi aplicada com a finalidade de auxiliar a identificação das causas mais representativas partindo-se do aspecto quantitativo em relação ao número de reclamações trabalhistas ajuizadas, de forma a proporcionar aos contratantes a concentração de esforços de forma a obter melhores resultados na redução do número reclamações estratificadas.

III RESULTADO DA PESQUISA

De 1º de janeiro até 5 de dezembro de 2014, foram ajuizadas 469 ações em face do Estado do Espírito Santo, sendo 364 em Vitória, 46 em Guarapari, vinte em Venda Nova do Imigrante, doze em Colatina, dez em Afonso Cláudio, sete em Cachoeiro do Itapemirim, cinco em Linhares, três em Mimoso do Sul, uma em Aracruz e uma em São Mateus. Dessas 469 ações judiciais, 130 foram propostas exclusivamente contra o Estado, 126 por funcionários públicos celetistas e quatro por sindicatos, sem que houvesse uma empresa interposta, de modo que tais ações foram desconsideradas para a análise, por não haver terceirização. Dos 339 processos judiciais restantes, 313 foram ajuizados por pessoas físicas e 26 por sindicatos atuando em substituição processual, apresentando o Estado no polo passivo juntamente com alguma empresa por este contratada. É bem comum a cumulação de ações num mesmo processo, de modo que existem 1163 ações ajuizadas em 339 processos judiciais, conforme a distribuição apresentada na Tabela 1 (Tabelas e figuras).

O que caracteriza uma ação é: partes, pedido e causa de pedir, configurada pela existência de fundamentos fáticos e jurídicos utilizados para dar respaldo ao que se postula em juízo. É possível, portanto, a postulação de mais de um pedido dentro de um mesmo processo, o que resulta em mais de uma ação por processo, resultando, por isso, em um número muito maior de ações do que processos judiciais.

Considerando a análise do contexto das reclamações, pudemos identificar as principais disfunções presentes no ambiente de estudo, a saber: inadequação do termo de referência ou outro problema relacionado ao contrato que permitiu que uma empresa que não fosse capaz de atender às necessidades da Administração Pública fosse a vencedora da licitação; falha na fiscalização ou na gestão do contrato; por parte da contratante; não cumprimento da legislação por parte da contratada; descumprimento das cláusulas contratuais por parte da contratada; má gestão da contratada; falha na execução por parte da contratada; falha na supervisão da mão de obra por parte da contratada e fácil acesso ao Judiciário, aliado a uma Justiça Trabalhista pró-operário.

A Árvore da Realidade Atual (ARA), apresentada na Figura 1 (Tabelas e figuras), correlaciona as causas e os efeitos identificados quando da análise dos dados pesquisados.

Uma constatação inicial foi a de que houve uma preferência pelo ajuizamento de ações individuais em detrimento das coletivas. Tal fato pode ser explicado pela prática forense: uma ação coletiva é mais complicada do ponto de vista probatório e de individualização dos valores a serem percebidos, o que acarreta um tempo de tramitação maior.

Além disso, o somatório dos valores individuais é usualmente superior ao montante de uma ação coletiva com os mesmos indivíduos, pois há um fator psicológico na decisão do magistrado na estipulação da condenação, especialmente no caso de valoração dos danos morais: condenar o Estado do pagamento de R\$ 10.000,00 por danos morais não parece um absurdo, mas condenar o Estado ao pagamento de R\$ 10.000.000,00 a 1000 pessoas pode parecer.

Algo que não foi analisado neste trabalho, por não ser o objetivo, mas que mereceria uma investigação posterior, é o fato de que a maior parte dos processos foi ajuizada por escritórios de advocacia particulares, em detrimento da assessoria jurídica dos sindicatos.

Os tipos de demandas mais comuns referem-se às verbas rescisórias (271); depósitos de FGTS não efetuados, vales-transportes e auxílio-alimentação (189) e indenização substitutiva do seguro-desemprego (137). Frequentemente, após haver uma demissão ou uma saída espontânea do emprego, dificilmente não há alguma verba a ser percebida pelo trabalhador. O que deveria ser o usual, que é o acerto amigável, tem se demonstrado a exceção e ocorre a busca ao Poder Judiciário para o acerto final de contas.

Há, também, grande demanda em razão de supostas horas-extras não pagas (128), sendo a principal causa o tempo transcorrido entre a chegada ao local de serviço e o bater do ponto, além da alegação de que há ordem dos superiores hierárquicos para anotação diversa da real.

Das 73 ações versando sobre a equiparação do terceirizado com um servidor público concursado, 58 delas referem-se a empresas de segurança ligadas à administração de presídios, em que se pede a equiparação aos agentes penitenciários da Secretaria de Justiça (SEJUS) e 12 ações referem-se a atendentes responsáveis pelo serviço de emergência 190, em que se pede a equiparação aos policiais militares.

O acúmulo de funções é o pedido de 68 ações e os adicionais de periculosidade e insalubridade são o objeto de 53.

A estabilidade conferida por lei à gestante, ao membro eleito para a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) e ao representante sindical é responsável por 21 ações ajuizadas no período. Dentre estas, a estabilidade à gestante merece especial atenção porque a Justiça do Trabalho tem firmado o entendimento de que se trata de um critério objetivo, não havendo a necessidade de que a trabalhadora sequer soubesse que estava grávida para que seja aplicada a regra da estabilidade. Isso significa que o empregador não tem como evitar uma eventual

indenização em caso de despedida no caso de não ser comunicado do fato ou, até mesmo, no caso de a empregada abandonar ou rescindir o contrato de trabalho por vontade própria. Já a estabilidade de membro da CIPA, de acordo com o disposto nos artigos 164 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e 10, II, "a" do ADCT da Constituição Federal, a estabilidade provisória contempla apenas os membros eleitos representantes dos empregados, não alcançando os representantes dos empregadores, vez que estes são designados pela empresa e não eleitos para o exercício da função (TRT 3ª R. - RO 9.896/97 - 1ª T. - Rel. Juiz Washington Maia Fernandes - DJMG 09.01.1998), estendendo-se, ainda essa mesma garantia de emprego, ao representante do empregador, desde que este tenha sido eleito para o cargo de direção da CIPA (TRT 17ª R. - RO 3.065/81, Rel. Juíza Regina Uchoa da Silva, j. 24-3-92, DJ ES 12-5-92, p.61). Quanto à estabilidade prevista ao líder sindical, essa está prevista desde a candidatura até um ano após o mandato, conforme dispõe o art. 543º que dispõe o artigo § 3º da CLT (BRASIL, 1986): “Fica vedada a dispensa do empregado sindicalizado ou associado, a partir do momento do registro de sua candidatura a cargo de direção ou representação de entidade sindical ou de associação profissional, até 1 (um) ano após o final do seu mandato, caso seja eleito inclusive como suplente, salvo se cometer falta grave devidamente apurada nos termos desta Consolidação”.

Finalmente, foram identificadas quatorze ações envolvendo a dispensa de trabalhador nos trinta dias anteriores à data-base da categoria.

A Figura 2 (Tabelas e figuras) apresenta a estratificação dessas ocorrências de forma a possibilitar a análise da questão utilizando o Princípio de Pareto (Princípio 80/20), demonstrado visualmente as informações supracitadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Justiça do Trabalho, em geral, adota uma postura pró-operário, fazendo com que o gestor público leve em consideração os riscos da responsabilização subsidiária do Estado fundada na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

Apesar de a escolha da empresa a desempenhar a atividade ser limitada em razão da imposição constitucional da necessidade de licitar, as condenações impostas ao Estado são baseadas na culpa, seja ela *in eligendo* ou *in vigilando*, sendo a culpa *in eligendo* consubstanciada na escolha ruim da empresa terceirizada. Isso leva à conclusão de que a elaboração do edital de licitação, que está na esfera de eficiência do gestor, deve ser feito de modo a garantir que uma empresa sólida vença o certame, sem, contudo, que haja um direcionamento do resultado da licitação ou a limitação dos participantes com exigências ilegais. Apesar de ser a culpa *in eligendo* erroneamente atribuída ao Estado como fundamento para uma condenação, uma vez que não há liberdade de escolha da empresa terceirizada, essa é a realidade com que convive o gestor, e a elaboração do termo de referência do edital de licitação é o foco de atuação para minimizar o prejuízo baseado na culpa *in eligendo*.

É dever do Estado fiscalizar o fiel cumprimento do contrato de terceirização, atividade decorrente de seu poder de polícia e imperiosa para se evitar a responsabilização por eventual descumprimento de obrigações trabalhistas sob o fundamento da culpa *in vigilando*. O *trade off* da decisão de terceirizar também deve envolver o custo da fiscalização. Caso o Estado consuma mais recursos na atividade de fiscalização do que no desempenho direto da atividade fiscalizada há um forte indício de que a terceirização, neste caso, pode ter sido erroneamente aplicada.

Há casos, contudo, que fogem à esfera de atuação do gestor e uma condenação na Justiça do Trabalho pode não ser evitada. A análise dos processos judiciais mostrou dois casos emblemáticos: o primeiro é a situação da estabilidade da gestante que não comunica seu estado e abandona seu emprego ou voluntariamente rescinde seu contrato de trabalho; o segundo caso, extremamente comum nos casos analisados, é o fato de empresas terceirizadas não adimplirem

suas obrigações no final do contrato, não havendo tempo para qualquer medida preventiva ou punitiva, como a aplicação de multa ou bloqueio do valor a ser repassado.

A terceirização é, por si só, extremamente controversa na doutrina e fonte de responsabilização estatal numa justiça especializada geralmente pró-operário. Mesmo que o gestor aja de maneira exemplar, ainda existe a chance de uma condenação trabalhista em caso de inadimplemento de obrigação por parte da empresa contratada. Dessa forma, é imprescindível que a decisão de terceirizar seja extremamente cautelosa e que leve em consideração todos os riscos no processo de tomada de decisão.

Finalmente, uma vez que o gestor opte pela terceirização, deve realizar uma intensa fiscalização do contrato para evitar surpresas, principalmente ao final dele, visto que é neste momento, em que não é mais possível bloquear valores devidos pelo Estado à empresa para o pagamento de eventuais ações trabalhistas, o mais comum para que um trabalhador ajuíze uma ação. Em geral, é justamente após o término de contrato de trabalho do empregado que ele apresenta suas demandas à Justiça, sendo fato notório que o empregador “não vê com bons olhos” aqueles empregados que o processam judicialmente.

REFERÊNCIAS

ADOBOR, H. Ethical Issues in Outsourcing: The Case of Contract Medical Research and the Global Pharmaceutical Industry. **Journal Of Business Ethics**. [s. L.], p. 239-255, 2012. Disponível em: <<http://link-springer-com.ez43.periodicos.capes.gov.br/content/pdf/10.1007/s10551-011-0964-0.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

ALVES, G. **Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de Sociologia do Trabalho**. 2 ed. Londrina: Práxis, 2007.

BELCOURT, M. Outsourcing: The benefits and the risks. **Human Resource Management Review**. York, p. 269-279, 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.hrmr.2006.03.011>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

AMATO NETO, J. Reestruturação Industrial, Terceirização e Redes de Subcontratação. **ERA Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, mar-abr, p.33-42, 1995.

BING, L. *et al.* The Allocation of Risk in PPP/PFI Construction Projects in the UK. **International Journal Of Project Management**. [s.l.], p. 25-35, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.ijproman.2004.04.006>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 fev. 1967. (suplemento). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

_____. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União,

09 ago. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. Lei nº 7.543, de 2 de outubro de 1986. Altera a redação do § 3º do artigo 543 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, estendendo a estabilidade ao empregado associado investido em cargo de direção de associação profissional. **Lei**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7543.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASÍLIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **TST Deve Analisar Caso a Caso Ações Contra União Que Tratem De Responsabilidade Subsidiária, Decide STF**. 2010. NOTÍCIAS STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=166785>>. Acesso em: 12 dez. 2014. (clique aqui)

COSTA, L. M. S. A compra direta sob o prisma do Policy Cycle. **Revista Espaço Público**, v. 2, 2017.

DELGADO, M. G. **Curso de Direito do Trabalho**. 13. ed. São Paulo: Ltr, 1536 p. 2014.

DENNING, S. A Tipping Point for Foreign Outsourcing Economics. **Strategy & Leadership**. [s.l.], p. 8-15, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/10878571211191648>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

GANTMAN, S. IT Outsourcing in the Public Sector: A Literature Analysis. **Journal Of Global Information Technology Management**. [s. L.], p. 48-76, 2011. (clique aqui)

GIRTH, A. M. *et al.* Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets. **Public Administration Review**. [s. L.], p. 887-900, 2012. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2012.02596.x/full>>. Acesso em: 15 dez. 2015. (clique aqui)

GOLDRATT, E. M. **Não É Sorte: A Teoria Das Restrições Aplicada A Marketing E Estratégias**. [s.l.]: Nobel. 248 p. 2004.

KEDIA, B. L.; LAHIRI, S. International Outsourcing of Services: A Partnership Model. **Journal Of International Management**. [s.l.]. p. 22-37, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.intman.2006.09.006>>. Acesso em: 15 dez. 2014.(clique aqui)

KINANGE, U. M.; V, M. Human Resource Outsourcing: A New Mantra for Business Sustainance. **Procedia: - Social and Behavioral Sciences**. [s. L.]. p. 227-232, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.10.543>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

LAIR, C. D. Outsourcing and the Contracting of Responsibility. **Sociological Inquiry**. Gettysburg. p. 557-577, 2012. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-682X.2012.00419.x/full>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

LU, Y.; NG, T.; TAO, Z. Outsourcing, Product Quality, and Contract Enforcement. **Issue Journal Of Economics & Management Strategy Journal Of Economics & Management**

Strategy. [s. L.]. p. 1-30, 2012. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1530-9134.2011.00321.x/full>>. Acesso em: 15 dez. 2012. (clique aqui)

MAIOR, J. L. S. Terceirização Na Administração Pública: Uma Prática Inconstitucional. **Boletim Científico: Escola Superior do Ministério Público da União**. Brasília. p. 87-117, 2005. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-17-2013-outubro-dezembro-de-2005/terceirizacao-na-administracao-publica-uma-pratica-inconstitucional/at_download/file>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

MALIK, A.; SINHA, A.; BLUMENFELD, S. Role of Quality Management Capabilities in Developing Market-based Organisational Learning Capabilities: Case Study Evidence from Four Indian Business Process Outsourcing Firms. **Industrial Marketing Management.** [s. L.]. p. 639-648, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.indmarman.2011.06.037>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

MCIVOR, R. A Practical Framework for Understanding the Outsourcing Process. **Supply Chain Management: An International Journal.** [s. L.]. p. 22-36, 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/13598540010312945>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

MCIVOR, R. A Practical Framework for Understanding the Outsourcing Process. **Supply Chain Management: An International Journal.** [s. L.]. p. 22-36, 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/13598540010312945>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

MOL, M. J.; KOTABE, M. Overcoming Inertia: Drivers of the Outsourcing Process. **Long Range Planning.** Londres. p. 160-178, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.lrp.2010.12.002>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

MORETTO, M.; ROSSINI, G. Flexible Outsourcing. **Managerial And Decision Economics.** [s. L.]. p. 47-59, 2012. Disponível em: <<http://onlinelibrary-wiley-com.ez43.periodicos.capes.gov.br/doi/10.1002/mde.1560/full>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação.** São Paulo, Boitempo. 2008.

RAJABZADEH, A. *et al.* Designing a Generic Model for Outsourcing Process in Public Sector: Evidence of Iran. **Management Decision.** [s. L.]. p. 521-538, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/00251740810865030>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

SENA, M. L. O trabalho na sociedade capitalista: inovações e ambiguidades. **Revista Espaço Público**, v.3, 2018.

SILVA, F. K. P.; LIMA, E. A.; MOLINARO, L. F. R. Impact Factors on the IT Outsourcing Decision: A Case Study in the Brazilian Public Sector. **International Journal Of Advances In Engineering Sciences.** Rohtak. p. 142-149, 2013. Disponível em: <<http://rgjournals.com/index.php/ijse/article/view/445/229>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

SIMÕES, C. L. Terceirização no Setor Público Vantagens e Desvantagens. Nova Venécia, 2009. Disponível em: <<http://univen.no-ip.biz/listamono/monografias/Administra%C3%A7%C3%A3o%20e%20An%C3%A1lise%20de%20Sistemas/2009/TERCEIRIZA%C3%87%C3%83O%20NO%20SETOR%20P%C3%9ABLICO-VANTAGENS%20E%20DESVANTAGENS.pdf>>

SOLUTIONS, Reconsidering Outsourcing *et al.* Reconsidering outsourcing solutions. **European Management Journal**. [s. L.], p. 99-110, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.emj.2011.11.002>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

SUSARLA, Anjana. Contractual Flexibility, Rent Seeking, and Renegotiation Design: An Empirical Analysis of Information Technology Outsourcing Contracts. **Management Science**. [s. L.], p. 1388-1407, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1287/mnsc.1110.1493>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

SÜSSEKIND, A. *et al.* **Instituições de Direito do Trabalho**. 22. ed. São Paulo: Ltr, 2005.

TARAKCI, H.; TANG, K.; TEYARACHAKUL, S. Learning and Forgetting Effects on Maintenance Outsourcing. **Iie Transactions**. Denton, p. 449-463, 2013. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0740817X.2012.706734#tabModule>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

TJADER, Y. C.; SHANG, J. S.; VARGAS, L. G. Offshore Outsourcing Decision Making: A Policy-maker's Perspective. **European Journal Of Operational Research**. Pittsburgh, p. 434-444, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.ejor.2010.03.042>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

TROACĂ, V.; BODISLAV, D. Outsourcing. The Concept. **Theoretical And Applied Economics**. Bucareste, p. 51-58, 2012. Disponível em: <<http://www.ectap.ro/articol.php?id=734&rid=87>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

VAN NUFFEL, D.; BACKER, M. Multi-abstraction layered business process modeling. **Computers In Industry**. [S. l.], p. 131-147, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.compind.2011.12.001>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

VARADARAJAN, R. Outsourcing: Think more expansively. **Journal Of Business Research**. Texas, p. 1165-1172, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.jbusres.2008.09.006>>. Acesso em: 15 dez. 2014. (clique aqui)

XIA, B. *et al.* Analysis of Selection Criteria for Design-Builders through the Analysis of Requests for Proposals. **Journal Of Management In Engineering**. [s.l.], p. 19-24, 2013. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000119](http://dx.doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000119)>. Acesso em: 15 Não é um mês valido! 2014. (clique aqui)

TABELAS E FIGURAS

Tabela 1: Reclamações Trabalhistas ajuizadas de forma subsidiária contra o Governo do Estado do Espírito Santo no período de 1º/01 a 05/12/2014.

Descrição	Quantidade
Verbas rescisórias ⁵⁶	271
Depósitos de FGTS não efetuados, vales-transportes e auxílio-alimentação	189
Indenização substitutiva do seguro-desemprego	137
Horas extras	128
Diferenças salariais	112
Indenizações por danos morais ou acidente de trabalho	97
Pedido de equiparação do empregado terceirizado com os vencimentos de servidor público ⁵⁷	73
Acúmulo de funções	68
Adicionais de insalubridade e/ou periculosidade	53
Indenização por estabilidade (gestante, membro da CIPA e sindical)	21
Indenização das Leis nº 6.708/79 e 7.238/1984	14

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados obtidos do sistema PJE da Justiça do Trabalho no estado do Espírito Santo.

⁵⁶ Por verbas rescisórias compreende-se saldo de salários, aviso prévio indenizado, indenização de 40% do FGTS, férias integrais e proporcionais, 13º salário proporcional, multas dos artigos 467 e 477, § 8º, da CLT.

⁵⁷ Considerando-se as orientações da OJ-SDI1-383.

Figura 1: Árvore da Realidade Atual referente às reclamações trabalhistas decorrentes da terceirização de serviços públicos

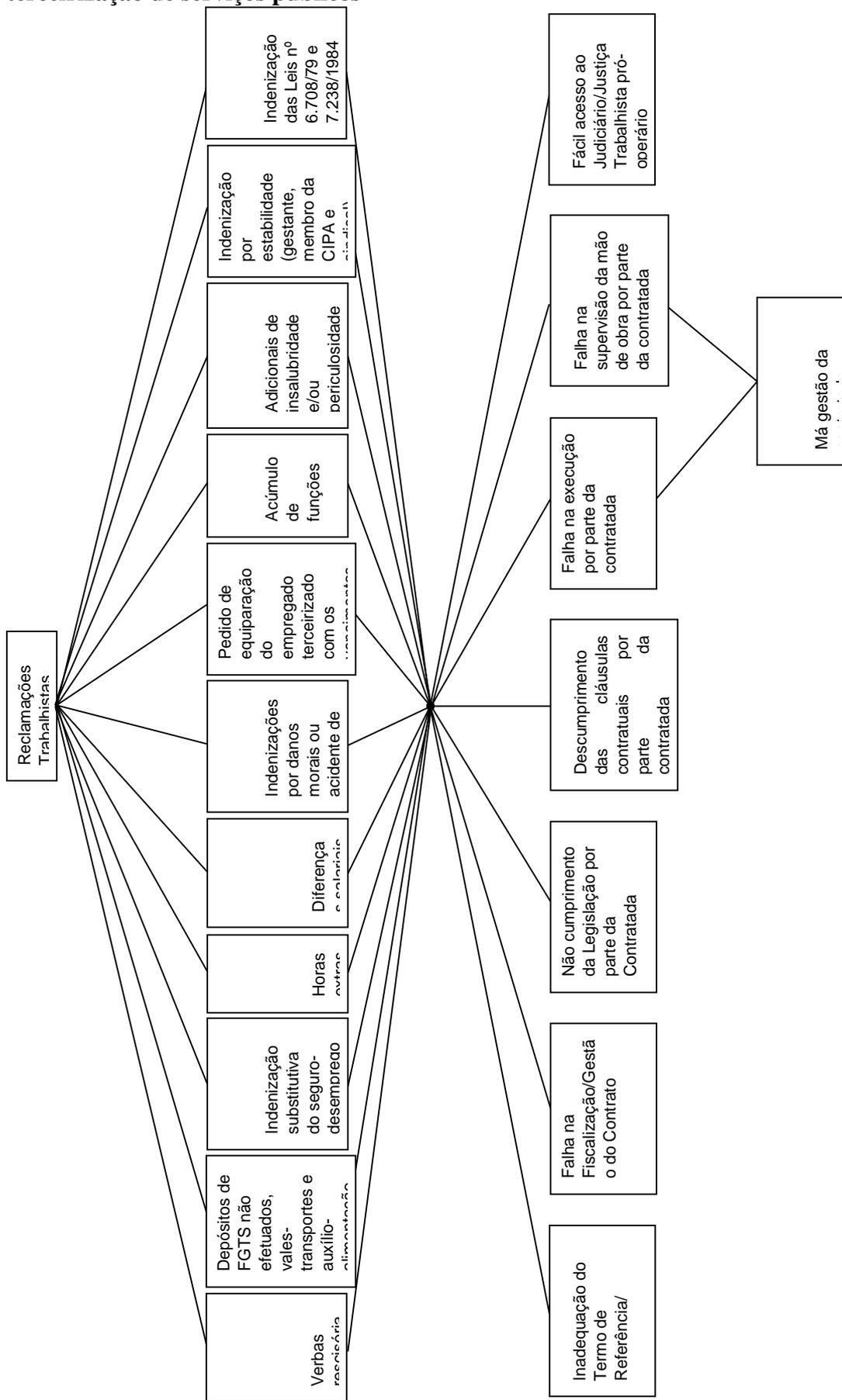
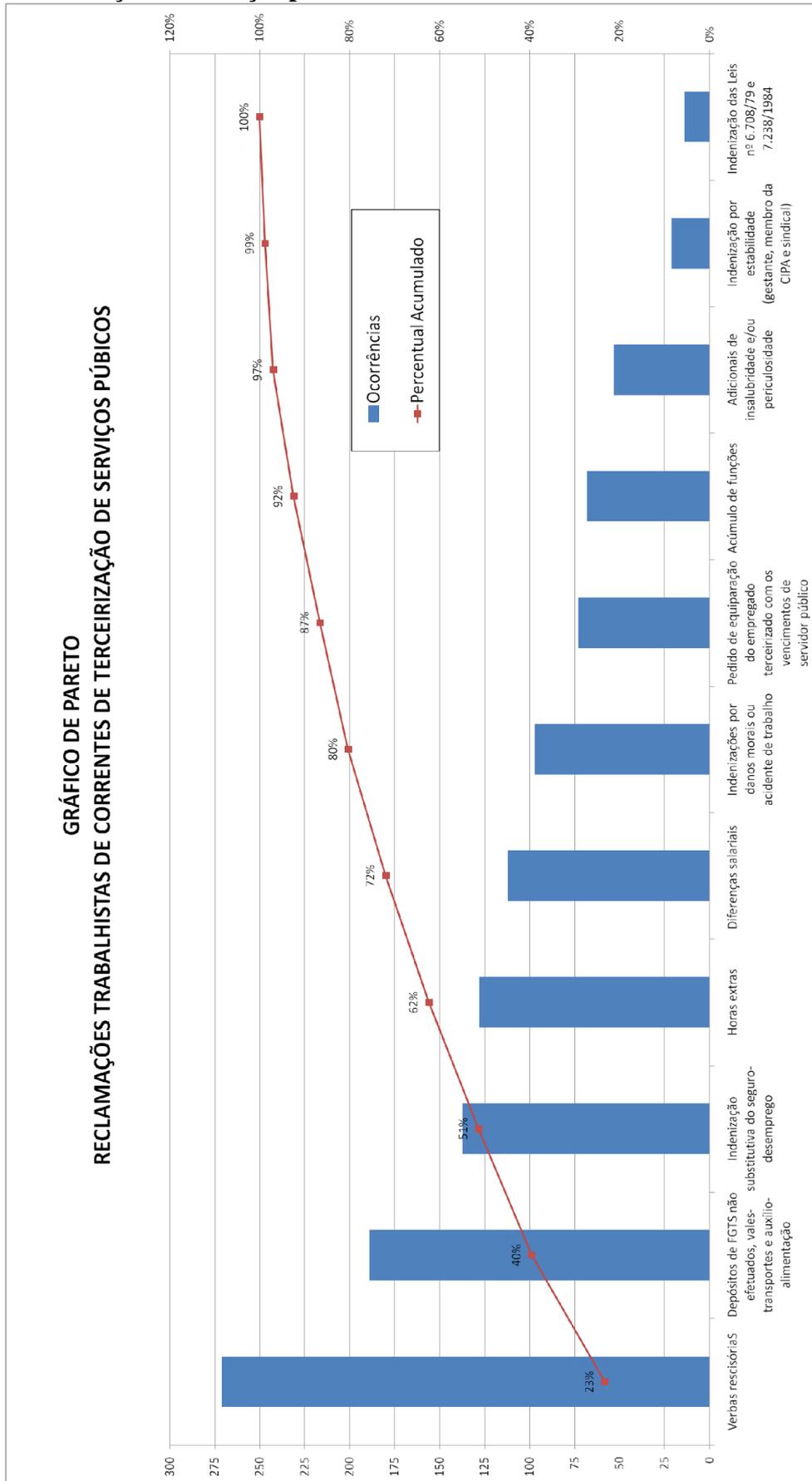


Figura 2: Gráfico de Pareto referente às reclamações trabalhistas decorrentes da terceirização de serviços públicos



Fonte: Elaborado pelos autores



SISTEMA JUDICIAL PORTUGUÊS COMO POLÍTICA PÚBLICA. MOTIVOS E FUNDAMENTAÇÕES

PORTUGUESE JUDICIAL SYSTEM SEEN AS PUBLIC POLICY. REASONS AND JUSTIFICATION

Ana Melro⁵⁸

Resumo As políticas públicas são processos e esquemas complexos de intervenção (macro e/ou micro) na sociedade e, consequentemente, na vida do indivíduo (ou num grupo de indivíduos mais reduzido – comunidades). Essa intervenção tem sempre como ponto de partida a resolução de um problema. Essa resolução pode não se vir a verificar ou pode até resultar na criação ou exponenciação de novos ou já existentes problemas. Mas o ponto de partida será sempre a sua solução. Nos moldes da sociedade atual, também ela complexa e com múltiplos atores e agentes de mudança e de intervenção social, política, económica, etc., entende-se que não será apenas o setor público quem concretiza a intervenção referida anteriormente. Muitas vezes, pode não estar sequer envolvido nessa intervenção ou estar em conjunto com os setores privado e social. O artigo entende o sistema judicial como uma política pública, um processo de intervenção na sociedade, com influência direta nesta e na vida de cada um dos indivíduos (encontrando-se eles em contacto direto ou indireto com o sistema judicial), cujo principal foco é a resolução de problemas. Também aqui os problemas são mais complexos, porque não contemplam somente uma vertente social, mas, muitas vezes, também económica, jurídica, que, não raras vezes também, tem como origem um litígio. Esta não pretende ser uma análise simplista do sistema judicial, bem pelo contrário. Compreende-se que é um intrincado conjunto de redes, relações, procedimentos, atores e institutos que, tal como uma roda dentada, todos eles terão de estar alinhados e rodar no sentido certo para que o processo decorra sem sobressaltos e, efetivamente, contribua para a resolução de problemas. O que se pretende é alinhar as ideias fundacionais que, no entender deste artigo, defendem o sistema judicial como uma política pública macro, baseando-se nos estudos clássicos e atuais do que são políticas públicas e como poderão ser estudadas.

Palavras-chave: sistema judicial português; política pública; análise de políticas públicas

Abstract Public policies are complex intervention processes and schemes (macro and / or micro) in society and, consequently, in the life of individuals (or in a smaller group of individuals: communities). This intervention is always based on the resolution of a problem. This resolution may not be verified or may even result in the creation or exponentiation of new or existing problems. But the starting point will always be its solution. In today's society, which is also complex and with multiple actors and agents of change and social, political, economic intervention, etc., it is understood that it is not only the public sector that carries out the intervention referred to above. Often, it may not even be involved in this intervention or be in conjunction with the private and social sectors. The paper understands the judicial system as a public policy, a process of intervention in society, with direct influence on this and on the life of everyone (being in direct or indirect contact with the judicial system), whose main focus is solving problems. In the judicial system, too, the problems are more complex, because they do not only contemplate social aspects, but often also economic, legal, which, not infrequently, also originates in a dispute. This is not intended to be a simplistic analysis of the judicial system, quite the contrary. It is understood that it is an intricate set of networks, relationships, procedures, actors and institutes that, like a cogwheel, all of them will have to be aligned and rotate in the right direction so that the process runs smoothly and, effectively, contributes to solving problems. What is intended is to baste the foundational ideas that, in the understanding of this article, defend the judicial system as a macro public policy, based on classic and current studies of what public policies are and how they can be studied.

Keywords: Portuguese judicial system; public policy; public policies' analysis.

⁵⁸ Doutoranda em Políticas Públicas, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro, anamelro@ua.pt

Introdução

Afirmar que o sistema judicial é uma política pública tem suscitado várias críticas e dúvidas, questionamentos e afirmações contrárias. O artigo tem como principal contribuição a explanação de um ponto de vista do sistema judicial como política pública, contemplando motivações e fundamentações teóricas para essa consideração. Sendo o ponto de partida para a tese de doutoramento que se pretende desenvolver, é, por isso, um desbloqueador importante para esse trabalho mais aprofundado.

Assim, o artigo defende que o sistema judicial, em todas as vertentes da sua implementação e organização, é uma política pública, tendo, inclusivamente, influência e impacto na vida dos indivíduos e da sociedade como um todo. Esta política pública tem, ainda, como objetivos finais resolver um problema dos cidadãos e fazer funcionar a sociedade. Compreende-se, no entanto, que se trata de uma macro política pública, na medida em que engloba várias micro dimensões e políticas. Tal como a Educação, a Saúde, o Estado-Providência, a Defesa e as mais diversas áreas que atuação do Estado, defende-se que também a Justiça (não no sentido de implementação de soluções justas, mas sim no de colocar ao alcance dos cidadãos o sistema judicial de resolução de litígios e de oferta de serviços jurídicos) é uma macro política pública. Se a Educação se subdivide depois em micro políticas, como a escolaridade mínima obrigatória, como a colocação à disposição de alunos e docentes de computadores e a tecnologização do ensino, com a instalação de quadros interativos nas escolas, por exemplo; também na Saúde a existência de micro políticas acontece, como a redução das taxas moderadoras, as medidas de redução das listas de espera em determinadas especialidades médicas; e os mesmos exemplos se poderiam dar para todas as outras áreas que atuação do Estado. O mesmo se considera que acontece na Justiça/no sistema judicial.

Não obstante, sabe-se que o sistema judicial pode também ser percecionado como interventor nas políticas públicas em diferentes momentos: a montante, na forma como se efetua o controlo jurisdicional da construção das políticas públicas e a jusante, enquanto instrumento de avaliação da implementação dessas mesmas políticas públicas (França, 2010, p. 85).

Portanto, o que se pretende analisar é a forma como o sistema judicial português está organizado, enquanto política pública, que respostas oferece ao cidadão e que problemas resolve. Consequentemente, será necessário analisar algumas micro políticas públicas implementadas no âmbito desse sistema judicial, como forma de contribuir para a compreensão deste enquanto macro política pública. Pretende responder-se à questão “porque se considera o sistema judicial como uma política pública?”

Compreensão do sistema judicial português

O sistema judicial tem como competência a aplicação do Direito, com todas as suas normas e regras, bem como recorrendo às diferentes fontes admissíveis em Portugal (lei, jurisprudência e doutrina). Pode dizer-se que o sistema judicial, como se conhece hoje (a separação de poderes e a organização funcional), tem as suas raízes no século XVI. Foi, sobretudo, nesta altura que se deu a criação da maior parte dos Tribunais, com a separação, mesmo dentro destes, do tipo de decisões que era necessário fazer na altura. Já neste período, mas mesmo muito antes dele, o objetivo era resolver os problemas que ocorriam entre particulares, sobretudo, nos atos de comércio. Ou seja, foi uma política pública que tinha como objetivo concreto impactar na vida comercial e dos atores envolvidos. A evolução do sistema judicial português culminou, já na década de 30 do século XIX, com a criação do Supremo Tribunal de Justiça⁵⁹.

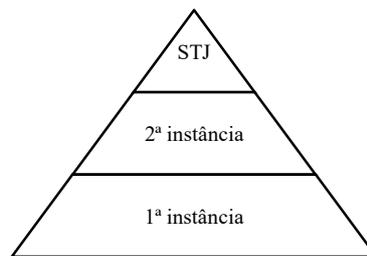
Parte-se, então, da inovação e da tradição, entendidas não como polos, mas como necessariamente aliados num sistema que se entende como conjugando soluções, por um lado, alicerçadas nos séculos de história que não se podem olvidar e, por outro lado, adaptadas e dando resposta às exigências sociais e societárias do século XXI.

⁵⁹ www.stj.pt, consultado a 20 de março de 2020.

Um sistema tem como definição mais imediata um “conjunto composto de várias partes”⁶⁰. É uma definição bastante simplista, que quase nada oferece. Mas o que se pretendeu foi, precisamente, mostrar, desde já, que o sistema judicial aqui em estudo será analisado em todas as suas componentes – humanas, materiais (considerando a organização judicial no seu todo e as suas interligações), funcionais e estruturais. Estas são as partes do conjunto.

Como explica Joaquim Ramos, “a arquitectura do sistema judicial português conta com algumas especificidades que assentam em diferenças de grau e especialização” (Ramos, 2010, p. 2). Assim, a divisão operada sobrepõe-se, de certa maneira, à divisão entre Direito público e Direito privado. Sendo, por isso, a primeira divisão aquela que ocorre entre tribunais judiciais ou comuns e tribunais administrativos.

Os tribunais judiciais assentam na seguinte divisão hierárquica:



Os tribunais de 1.^a instância, dependendo das comarcas, podem ter diferentes competências especializadas: tribunal criminal, de família, comércio, etc.. A tendência, nos últimos anos, tem sido a da especialização da competência dos tribunais. Há também tribunais genéricos, dependendo das comarcas.

Os tribunais de 2.^a instância têm secções distintas, constituídos pelos tribunais da relação (Porto, Coimbra, Lisboa, Évora, Guimarães (desdobramento da relação do Porto)). Pertencendo as Regiões Autónomas à jurisdição de Lisboa.

O Supremo Tribunal de Justiça (STJ) tem também secções distintas de acordo com o âmbito.

Ainda que se caracterizem pela total independência entre as instâncias, existe um laço entre elas de recurso, os tribunais de 2.^a instância são de recurso da 1.^a e o STJ é de recurso da 2.^a. Não obstante, a 2.^a instância pronuncia-se sobre a avaliação e as decisões dos tribunais de 1.^a, sobre os factos e a interpretação do Direito. O STJ só tem competência em matéria de Direito, se a interpretação do Direito sobre os factos foi a correta ou não. No entanto, quando os processos envolvem juízes da 1.^a instância decorrem logo na 2.^a ou no STJ. Quando os processos envolvem pessoas do Governo decorrem no STJ.

Os tribunais administrativos têm uma organização semelhante, mas mais simplificada do ponto de vista das comarcas. Existem também em menor número.



As ações envolvendo membros do Governo entram diretamente para o STA. As decisões dos ST podem ter recurso dentro do próprio tribunal.

⁶⁰ <https://dicionario.priberam.org/>, consultado a 20 de março de 2020.

Adicionalmente, em Portugal, existem ainda o Tribunal de Contas, o Tribunal Constitucional, os Tribunais Militares (previstos apenas para situação de guerra), os Tribunais Arbitrais e os Julgados de Paz. Como resultado da Concordata de Portugal com a Santa Sé (2004)⁶¹, são reconhecidos os Tribunais Eclesiásticos.

Numa breve caracterização de cada um deles:

- O Tribunal de Contas fiscaliza os atos que envolvem a utilização de dinheiros públicos por parte de qualquer entidade pública, sendo que algumas entidades da Administração autónoma têm isenção da fiscalização do tribunal.
- O Tribunal Constitucional tem um estatuto próprio e a sua intervenção em qualquer dos quadros dos tribunais judiciais e administrativos ocorre quando é chamado a intervir para avaliar a inconstitucionalidade de uma decisão, vai decidir se uma norma que é relevante para o caso é inconstitucional ou não.
- Os Tribunais Militares são excepcionais, em tempo de paz não há tribunais militares, mas nos tribunais judiciais há juízes com formação militar.
- Os Tribunais Arbitrais são mecanismos alternativos de resolução de litígios, compostos por particulares a quem pode ser atribuído pelos litigantes o exercício da faculdade de dirimir conflitos com relevância jurídica.
- Os Julgados de Paz atuam junto das autarquias, estando, por isso, mais próximos das comunidades. O juiz de paz reúne as partes e procura aproximá-las, de modo a que cheguem a uma solução, para que não tenha que haver uma sentença da parte do juiz cível, que só intervém quando já não é possível chegar a acordo.
- Os Tribunais Eclesiásticos não têm grande relevância para o trabalho que aqui se desenvolve, uma vez que julgam processos dentro da Igreja Católica.

Em termos de elementos constituintes do sistema judicial português, ainda se contemplam os Juízes; o Ministério Público; os Advogados; os Solicitadores; Agentes de Execução; e os Oficiais de Justiça. A organização deste complexo sistema está contida na Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.

Até aqui foram referidas as componentes estruturais, funcionais e humanas. As componentes materiais, como referido, compreendem a organização judicial no seu todo e as suas interligações, que dão lugar a políticas públicas de carácter micro. Algumas dessas medidas são os reajustamentos do mapa judiciário; o programa *Roll Out* Tribunal +, especificamente para a melhoria do atendimento e a otimização do funcionamento das secretarias; o programa Justiça + Próxima; o Registo Criminal *Online*; entre muitas outras que poderão ser consultadas no programa do XXI Governo Constitucional⁶².

Este é, portanto, o sistema judicial português, entendido enquanto política pública. Os motivos para o seu entendimento enquanto tal são o facto de, como referido anteriormente, ser uma macro política, que se divide em várias micro políticas, com intervenientes a vários níveis, muitas vezes, interrelacionados e pela sua inevitável interferência na vida societal e individual. As fundamentações teóricas encontram-se na secção seguinte do artigo.

Definição do sistema judicial como política pública: breve revisão de literatura

O sistema judicial será, então, analisado e perspectivado como política pública, como uma solução holística, com impacto na vida dos indivíduos e na gestão da sociedade. Uma política porque é oferecido enquanto forma de resolução de problemas, num conjunto agregado de soluções, que estão presentes desde o nascimento do indivíduo, contemplam as suas relações sociais ao longo da vida e terminam com a sua morte. Pública porque são soluções unicamente oferecidas pelo Estado (pelo menos as aqui analisadas).

Mas, então, o que se entende por política pública? De acordo com Secchi (2011), a instituição de uma política pública ocorre porque se pretende resolver um problema, contudo, este apenas dá lugar a uma

⁶¹ http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/concordata_santa_se.pdf, consultado a 13 de abril de 2020.

⁶² <https://bit.ly/2JZKvpd>, consultado a 13 de abril de 2020.

política pública se for relevante em termos de coletivo (número de pessoas que atinge) (Secchi, 2011, p. 2) ou se se tratar de um problema grave.

De acordo com o mesmo autor,

Para um problema ser considerado “público”, este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas. Em síntese, um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade). (Secchi, 2011, pp. 7-8).

Complementando, é política pública porque é decidida e implementada pelas autoridades públicas, pretende alcançar o bem comum e dar resposta às necessidades da sociedade, resultando de uma escolha em termos de o que resolver e quando (sendo as omissões também um reflexo das próprias políticas públicas) (Baptista, Pocinho, & Nechita, 2019, p. 80).

É curioso notar que a análise das políticas públicas tem o seu surgimento nos EUA, no pós-guerra, como objetivo de dar uma resposta científica ao que era a formulação de políticas por parte do Estado para a resolução de problemas (Araújo & Rodrigues, 2017, p. 13). É Harold Lasswell um dos fundadores do campo de estudo, com a sua abordagem sequencial Lasswell (1948 e Torgerson (2007). Curioso porque se estava no período de forte instabilidade, cujo principal objetivo era responder a problemas como forma de garantir a segurança e a estabilidade societais. Curioso porque esses são também os principais objetivos do sistema judicial, garantir que, em situação de conflito, de desigualdade de posições, aquele sistema dá uma resposta que garante que o indivíduo-cidadão sinta que há uma ordem em que pode confiar.

O sistema judicial é, no entanto, política pública e organismo regulador das políticas públicas. Não se segue o caminho do processo legislativo, mas sim o da apreciação, por exemplo, da inconstitucionalidade das normas por parte do Tribunal Constitucional, como se viu anteriormente. Está em causa aqui a apreciação de questões de Direito e não de facto. E isto coloca o sistema judicial num duplo papel, que pode ou não ser conflituante, mas que, certamente, terá que, mais uma vez, ser imparcial e contribuir para a segurança e a estabilidade societais. Como refere Bucci (2013), as políticas públicas terão que se conformar com as regras e os procedimentos jurídicos, tendo como órgãos aplicadores estruturas despersonalizadas (os tribunais, como órgãos de soberania, como caracterizados acima) (Bucci, 2013, p. 26).

Adota-se, portanto, o ponto de vista de Santi Romano (1945) para quem o ordenamento jurídico é um complexo sistema vivo e em constante mutação e adaptação, de organização do Estado. Este sistema garante que as normas são aplicadas, bem como são aplicadas com aquela segurança que se mencionou, mas o sistema não se confunde com as normas, são, de certa forma, interdependentes (Romano, 1945, p. 15). Há, por isso, uma despersonalização do poder (Bucci, 2013, p. 101), com o fenómeno judicial a acontecer antes mesmo da formulação da norma, quase a dar-lhe sentido de existência, podendo também a norma ser considerada como um dos elementos da política pública, enquanto enquadrada naquelas quatro componentes (material, humana, funcional e estrutural) (Romano, 1945, p. 19).

Embora complexo e intrincado, entende-se que o sistema judicial é política pública e pode ser estudado enquanto tal, uma vez que é a resposta do Estado a um (ou vários) problema social. Uma resposta com vários atores e elementos, como se viu. Além disso, pode compreender-se a sua existência como passando pelas diversas fases das políticas públicas: a definição da agenda (o que é prioritário em termos de alterações à Justiça, por exemplo); a formulação da política (que medidas tomar); a implementação e execução; a avaliação da política Howlett et al. (2013 e Tude et al. (2010). Vai analisar-se, de seguida, a forma como se pretende contribuir para a compreensão de duas dessas fases.

Formulação e execução do sistema judicial português

Esta será uma investigação orientada para o conteúdo (componente material), ou para a análise da política, focada em informar os processos ao nível da formulação e da execução do sistema judicial português, através dos quais se considera que melhores *inputs* irão produzir melhores resultados. Nesta análise de conteúdo irá incluir-se a intervenção das componentes humanas, estruturais e funcionais, uma vez que só assim se considera possível fazer uma análise completa.

Ainda, a análise das fases de formulação e execução parece ser particularmente relevante (mais até do que a definição da agenda ou a avaliação), uma vez que será tida como linha orientadora a modernização do sistema judicial e, concretamente, a forma como essa modernização tem sido enfatizada ao longo dos diversos programas dos Governos Constitucionais ao longo dos últimos 34 anos (1986-2020) e como, em consequência ou não, tem sido implementada. A opção pelo estudo dos últimos 34 anos está relacionada com a possibilidade de estabelecer um estudo comparativo entre Governos de diferentes quadrantes partidários e compreender a lógica de (des)continuidade associada à definição de políticas públicas para o sistema judicial, aliando a isto o facto de grande relevância da integração de Portugal na União Europeia.

No desenvolvimento da tese de Doutoramento será tida como linha de orientação a abordagem dos modelos institucionalista, de processo, racional e incremental. Não se consegue perceber que o sistema judicial, aqui analisado de modo global como já referido, não interligue vários modelos. Assim, em termos de modelo institucionalista, será relevante considerar que, no âmbito do sistema judicial, há uma relação próxima entre a política pública e as instituições governamentais, sendo que estas fazem cumprir, de modo coercivo até, as regras judiciais definidas, atribuindo-lhes legitimidade, universalidade e o modo coercivo de que se falava (Dye, 2009, p. 101).

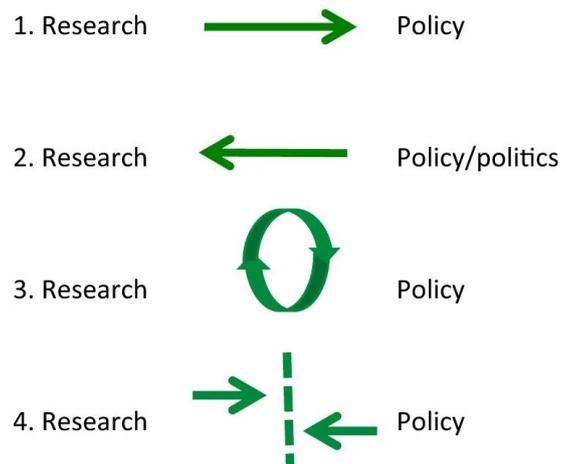
O modelo de processo tem a sua presença na forma como o sistema judicial segue uma lógica de implementação, com a “identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação” (Dye, 2009, p. 104). Um processo com uma dinâmica própria, tendo em conta as especificidades do sistema judicial, as suscetibilidades de quem atinge e os problemas que quer resolver. Mas aqui com particular relevância as etapas de formulação e implementação.

Não obstante as suas características, o sistema judicial enquanto política pública tem presente a eficiência, a eficácia, os ganhos sociais máximos, sendo também estes fatores que se têm em conta na sua modernização. Assim, “os governos devem optar por políticas cujos ganhos sociais superem os custos pelo maior valor e devem evitar políticas cujos custos não sejam excedidos pelos ganhos.” (Dye, 2009, p. 111). Mas nestes cálculos estão também envolvidos “valores sociais, políticos e económicos sacrificados ou alcançados por uma política pública” (Dye, 2009, p. 112).

Finalmente, tem-se presente a relevância para a análise da política pública do sistema judicial o modelo incremental, que “vê a política pública como uma continuação das atividades de governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais.” (Dye, 2009, p. 115). Será pertinente compreender que, na revisão das políticas públicas para os mandatos governamentais, não se operam mudanças disruptivas e que obrigam a reiniciar todo o processo e a repensar todo o modelo do início. Antes se aproveita o que tem sido realizado e se tem configurado como uma boa prática, seja por que motivo for (partidários, económicos, entre outros). Até pela lógica do modelo racional, de evitar ter gastos que se afastem de uma lógica de eficiência (Dye, 2009, p. 115).

Todos estes modelos se compreendem numa lógica de interrelação, porque se considera que todos eles contribuem para a reflexão do sistema judicial que aqui se fará, na sua globalidade, considerando os diferentes atores, os processos e procedimentos e os resultados alcançados. Na visão de Boswell & Smith (2017), enquadra-se a análise que se fará no quarto quadrante definido pelas autoras, ou seja, não haverá uma relação direta entre a investigação e a forma como esta poderá influenciar a política pública e vice versa, mas sim, serão analisados fatores especificamente selecionados para a compreensão aprofundada do sistema judicial, como se pode ver na figura que se segue:

Figura 1. Relações entre a investigação e a política



Fonte: Boswell & Smith, 2017, p. 2

O sistema judicial é, então, entendido como um resultado do processo de governação, sendo este perspectivado na lógica defendida por Gray & Jenkins (1995), da passagem de uma Administração Pública para uma Gestão Pública, em que a excelência, qualidade, flexibilidade, responsividade e missão devem ser as palavras de ordem. Mais ainda quando o que está em análise é uma das políticas públicas mais pesadas e burocráticas.

A formulação de uma política pública tem como objetivo dar resposta a um problema ou necessidades presentes na sociedade (Jones, 1984, p. 7). No caso concreto, serão as necessidades que se sentirem em termos de conciliar as palavras de ordem anteriores (excelência, qualidade, flexibilidade, responsividade e missão) – bem concretizadas e especificadas, obviamente –, com o sistema judicial. Nesta análise da formulação será tida em conta não apenas a solução, mas também o problema que suscitou a solução.

A execução ou implementação da política pública será também analisada. Compreender-se-ão aqui todos os atores e componentes envolvidos nesta fase, inclusivamente, aqueles que poderão não fazer parte de organismos públicos, uma vez que também o sistema judicial português tem assistido à privatização de alguns dos seus serviços (como os Notários, mas também os Advogados, os Solicitadores, profissionais liberais).

Será uma investigação complexa, começando, desde logo, pela forma como é necessário justificar o sistema judicial ou a Justiça como uma política pública. Mas parte-se do pressuposto que o contributo que se dará às áreas científicas em causa (Políticas Públicas, Ciências Jurídicas) mais do que justificarão a dedicação.

Conclusões – próximos passos

Desde há alguns anos que modernização é a palavra de ordem na definição e implementação de políticas públicas um pouco por todo o Mundo e em vários domínios de atuação (Delahais e Lacouette-Fougère, 2019; Highman, 2019; Kim e Choi, 2019; Koprić, 2019; Pacino, 2019; Rhongo et al., 2019; e Tonelli et al., 2019; Vecchi, 2019). Relativamente ao contexto europeu, essa imposição é ainda mais evidente, com a sua influência a verificar-se, inicialmente, no plano legislativo (diretivas e regulamentos europeus), com repercussões implícitas ao nível da organização dos sistemas educativo, político, económico, judicial, administrativo, entre outros e com a orientação do investimento nessa modernização através do lançamento de programas específicos de financiamento. Portugal tem acompanhado esta exigência e tendência, com a criação de vários programas e planos estatais; com a adoção dos regulamentos, das diretivas (ambos vinculativos, mas com importação diferenciada), de algumas decisões, recomendações e pareceres; com a mudança operada no sentido de acompanhar os pares europeus e os melhores exemplos.

Tal verifica-se, por exemplo, ao nível ambiental, da gestão de processos da Administração Pública, das políticas educativas, das questões de género, de participação pública, entre muitas outras, entre as quais o sistema judicial, que tem visto a sua organização, estrutura, processos e procedimentos alterarem no sentido de se adaptarem às exigências sociais e societárias, mas, sobretudo, no sentido de promoverem e acompanharem o que são os princípios da gestão das políticas públicas: eficiência, celeridade, proximidade com o cidadão, desmaterialização, transparência, qualidade...

Será objetivo desenvolver uma investigação com foco no sistema judicial português, especificamente na transformação operada nos últimos 34 anos no sentido da sua modernização, considerando a articulação entre processos e modos de fazer tradicionais, típicos de um sistema que tem séculos de história e de intervenção na sociedade, e inovadores, fruto também das mudanças sociais e da evolução societal.

A investigação tem como ponto de partida a questão: como é que a implementação de processos de modernização previstos nos últimos 34 anos, pelos vários Governos Constitucionais, permite conciliar inovação e tradição na política pública inerente ao sistema judicial português? A partir daqui considera-se que será possível analisar as estratégias de reforma definidas e comparar com a sua implementação, nos últimos 34 anos; compreender o papel que cada uma das componentes teve e tem na implementação da modernização do sistema judicial português e verificar a correspondência entre a definição de programas e planos de modernização (inclusive quadros normativos) e os recursos disponíveis para o efeito.

Ponto de partida essencial é a consideração do sistema judicial português enquanto política pública, que permitirá depois conciliar as abordagens adotadas com as etapas que se prevê analisar, contemplando todas as componentes interventoras no processo. Como é fácil perceber, aqui, mais do que conclusões, o que se apresenta são os próximos passos, uma porta entreaberta para a investigação que se segue.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. DE L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia.**

Problemas e Práticas, n. 83, p. 11–35, 2017. Disponível em:

<<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. .

BAPTISTA, J. M. L.; POCINHO, M.; NECHITA, F. Tourism and Public Policy. **Bulletin of the Transilvania University of Brasov. Series V: Economic Sciences**, v. 12, n. 1, p. 77–86, 2019.

Transilvania University of Brasov, Faculty of Economic Science. Disponível em:

<<http://10.0.124.182/but.es.2019.12.61.1.11>>. .

BOSWELL, C.; SMITH, K. Rethinking policy ‘impact’: four models of research-policy relations.

Palgrave Communications, v. 3, n. 1, p. 44, 2017. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1057/s41599-017-0042-z>>. .

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DELAHAIS, T.; LACOUETTE-FOUGÈRE, C. Try again. Fail again. Fail better. Analysis of the contribution of 65 evaluations to the modernisation of public action in France. **Evaluation**, v. 25, n. 2, p. 131–148, 2019.

DYE, T. R. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: F. G. Heidemann; J. F. Salm (Orgs.); **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. p.99–129, 2009. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

FRANÇA, G. DE A. E. **O Poder Judiciário e as Políticas Públicas Previdenciárias**, 2010. Universidade de São Paulo.

GRAY, A.; JENKINS, B. From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution? **Public Administration**, v. 73, n. 1, p. 75–99, 1995. Disponível em:

<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=9508013375&site=eds-live>>. .

HIGHMAN, L. Remapping French higher education: towards a multi-tiered higher education system? **Tertiary Education and Management**, 2019.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; ANTHONY, P. **Política Pública. Seus ciclos e subsistemas**. Rio

de Janeiro: Elsevier, 2013.

JONES, C. O. **An Introduction to the Study of Public Policy**. California: Brooks/Cole, 1984.

KIM, D.-H.; CHOI, Y. S. Modernization of Competition Law and Policy in Egypt: Past, Present and Future. **Journal of African Law**, 2019.

KOPRIĆ, I. Public administration reform in Croatia: Slow modernization during europeanization of resilient bureaucracy. **Public Administration Issues**, , n. 5, p. 7–26, 2019.

LASSWELL, H. D. **The Analysis of Political Behavior. An Empirical Approach**. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1948.

PACINO, N. Bringing the Revolution to the Countryside: Rural Health Programmes as State-Building in Post-1952 Bolivia. **Bulletin of Latin American Research**, v. 38, n. 1, p. 50–65, 2019.

RAMOS, J. Português institucional e comunitário. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/images/stories/tecnicas_comunicacao_em_portugues/portugues_institucional_e_comunitario/Os_Tribunais_e_o_Ministerio_Publico.pdf>. .

RHONGO, D. L.; DE ALMEIDA, A.; DAVID, N. Analysis of the Adoption and Use of ICT for e-Government Services: The Case of Mozambique. 2019 IST-Africa Week Conference, IST-Africa 2019. **Anais...**, 2019.

ROMANO, S. **L'Ordinamento Giuridico**. Firenze: Sansoni, 1945.

SECCHI, L. **Políticas Públicas – Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

TONELLI, D. F.; VOICU, M.; ZULEAN, M. Public innovation in post-transition countries: Experiences from Brazil and Romania. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, v. 15, n. Special Is, p. 140–156, 2019.

TORGERSON, D. Promoting the Policy Orientation: Lasswell in Context. **Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods**. p.15–28, 2007. Nova Iorque: Routledge.

Disponível em: <<https://doi.org/10.4324/9781315093192>>. .

TUDE, J. M.; FERRO, D.; SANTANA, F. P. **Políticas Públicas**. Curitiba: IEASDE Brasil, 2010.

VECCHI, G. Designing on the past? Administrative reforms in Italy during the last decades: From modernization projects to an incrementalism without strategies | Progettare il passato?: I disegni di riforma amministrativa in Italia negli ultimi decenni: Dalle idee di. **Rivista Italiana di Politiche Pubbliche**, v. 14, n. 3, p. 383–409, 2019.



TEMAS HUMANITÁRIOS DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: O QUE SE ESCREVE SOBRE O INCLUIR NAS PÓS-GRADUAÇÕES BRASILEIRAS?

HUMANITARIAN THEMES OF INCLUSION OF PEOPLE WITH DISABILITIES: WHAT IS WRITTEN ABOUT INCLUIR IN BRAZILIAN GRADUATE COURSES?

Ana Lucia Menezes da Silva⁶³

Resumo. Este artigo tem o propósito de divulgar o quantitativo e identificar os objetivos dos trabalhos brasileiros de pós-graduação que tratam da inclusão da pessoa com deficiência e do programa Incluir: acessibilidade à educação superior no período de 2014 a 2019. A análise pretende, também, dar visibilidade às produções publicizadas por meio da BDTD (Biblioteca Brasileira Digital de Teses e Dissertações) veiculadas pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) do governo federal. A necessidade do levantamento se deu por motivo de revisão literária para fundamentar minha dissertação de mestrado, na área de políticas públicas, sobre acessibilidade, bem como, por perceber a inquietação de alguns pesquisadores sobre a condução da implementação do programa subordinado à educação superior inclusiva. Tal política perpassa não só por questões de gestão de recursos para acessibilidade nas instituições federais de ensino, mas por processos humanitários históricos de inclusão e de participação social da pessoa com deficiência. Percebe-se que não se trata de tema inédito, todavia, o estado da arte sobre a temática é relativamente pequeno, merecendo um olhar mais atento a tais questões. Nesse sentido, o objetivo é facilitar a busca para outros pesquisadores, antevendo diferentes olhares e nuances com que o tema é tratado e dando um norte para novas discussões acadêmicas e profissionais. Metodologicamente, será explanada a relação dos trabalhos acadêmicos cujos títulos e/ou objetivos dialogam com aspectos relevantes do programa Incluir, feita por uma busca exata por caractere de aspas no início e final (“programa incluir”) no buscador do acervo da biblioteca digital brasileira BDTD-IBICT, relativas às publicações do ano de 2014 até o mês setembro de 2019. O escrito também revela que alguns trabalhos ficam restritos aos programas de pós-graduação na biblioteca digital local da instituição de ensino. Dessa forma, o trabalho tenta prognosticar, através de indagações, quais foram os critérios para divulgação pelo instituto nacional de pesquisa científica e afirma a importância da participação da pessoa com deficiência na educação e na sociedade.

Palavras-chave: Programa Incluir; acessibilidade; produções acadêmicas.

Abstract. This article aims to disseminate the quantitative and identify the objectives of Brazilian postgraduate studies that deal with the inclusion of people with disabilities and the Incluir program: accessibility to higher education in the period from 2014 to 2019. The analysis also intends to give visibility to the productions published through BDTD (Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations) broadcast by the Brazilian Institute of Information in Science and Technology (IBICT) of the federal government. The need for the survey was due to a literary review to support my master's dissertation, in the area of public policies, on accessibility, as well as, by perceiving the concern of some researchers about the implementation of the program subordinated to inclusive higher education. This policy runs through not only issues of resource management for accessibility in federal educational institutions, but historical humanitarian processes of inclusion and social participation of people with disabilities. It is noticed that this is not an unprecedented theme, however, the state of the art on the subject is relatively small, deserving a closer look at such issues. In this sense, the objective is to facilitate the search for other researchers, foreseeing different perspectives and nuances with which the topic is treated and providing guidance for new academic and professional discussions. Methodologically, the list of academic works whose titles and / or objectives dialog with relevant aspects of the Incluir program will be explained, carried out by an exact search for quotation marks at the beginning and end (“program to include”) in the search engine of the Brazilian digital library collection BDTD-IBICT, related to publications from 2014 to September 2019. The writing also reveals that some works are restricted to graduate programs in the local digital library of the educational institution. Thus, the work tries to predict, through inquiries, what were the criteria for disclosure by the national scientific research institute and affirms the importance of the participation of people with disabilities in education and in society.

Keywords: Include program; accessibility; academic productions.

⁶³ Mestra em de Políticas Públicas pela UFPE. E-mail: ana.lmsilva@ufpe.br

Introdução

As manifestações dos autores sobre o chamado estado da arte ou estado do conhecimento⁶⁴ dos processos inclusivos da pessoa com deficiência no ensino superior tendem a contextualizar as lacunas das políticas sociais no Brasil. Dito de outra forma, o que os pesquisadores escrevem em seus trabalhos acadêmicos sobre os achados de suas investigações, acerca das ações afirmativas em prol da pessoa com deficiência, possibilita identificar as diretrizes e entraves para processos igualitários de aprendizagem e oportunidades na educação universitária. O arcabouço das produções brasileiras está diretamente envolto com a análise das políticas públicas e com o aparato jurídico nacional e recomendações dos organismos internacionais sobre direitos humanos e sociais das pessoas historicamente excluídas.

Este artigo, ao espelhar o quantitativo e identificar objetivos de trabalhos brasileiros de pós-graduação *stricto sensu* que discorrem sobre o Programa Incluir - acessibilidade à educação superior, no período de 2014 a 2019, dando visibilidade às produções feitas por meio da BDTD (Biblioteca Brasileira Digital de Teses e Dissertações), ligada ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), acaba por fazer uma breve verificação do estado da arte dos processos de inclusão da pessoa com deficiência. Tal exame, intuído meramente pela observação do título e resumo das dissertações e teses publicadas, e não pela análise completa do conteúdo dos trabalhos, foi realizado inicialmente para auxiliar a revisão literária de uma pesquisa acadêmica de minha autoria. Convém ressaltar que não cabe e nem é intenção desse artigo apresentar uma contundente pesquisa científica da qual se revela elementos estruturantes e dotados de rigor metodológico em que geralmente são feitas argumentações e contra-argumentações cientificamente válidas. Trata-se apenas, de demonstrar o resultado, de forma organizada, da consulta exploratória feita no referido banco de dados de trabalhos acadêmicos que abordam o tema da acessibilidade, e ainda, instigar um debate ampliado sobre essas produções.

Norma Ferreira (2002) tece alguns comentários críticos sobre as abordagens de pesquisas denominadas estado da arte, título de um de seus artigos. Porém, ela lança um olhar ameno ao explicar o interesse de estudiosos em ampliar seus conhecimentos sobre determinado assunto, em buscas sistemáticas nas bases de dados oficiais, quando discorre que:

“sustentados e movidos pelo desafio de conhecer o já construído e produzido para depois buscar o que ainda não foi feito, de dedicar cada vez mais atenção a um número considerável de pesquisas realizadas de difícil acesso, de dar conta de determinado saber que se avoluma cada vez mais rapidamente e de divulgá-lo para a sociedade, todos esses pesquisadores trazem em comum a opção metodológica, por se constituírem pesquisas de levantamento e de avaliação do conhecimento sobre determinado tema.”

Importa salientar que não há falta de material literário sobre o programa Incluir e questões de acessibilidade no ensino superior, embora exista em pequeno número, considerando a relevância e capilaridade da temática. Por motivo de desconhecimento desse programa para a maioria dos estudantes brasileiros e comunidade científica, principalmente sobre os direitos das pessoas com deficiência ou portadores de alguma limitação física ou sensorial, nos diferentes níveis de ensino, faz-se necessário o debate acadêmico sobre as políticas públicas de inclusão desses sujeitos. Dada a importância e complexidade do assunto, a discussão sobre a problemática que envolve direitos constituídos, nacional e internacionalmente, sobre o acesso e permanência da pessoa com deficiência (PcD), na área educação, não pode e não deve ser definitivamente esgotada.

⁶⁴ O estado do conhecimento aqui referido se aproxima da concepção trazida por Soares e Maciel de que o estado do conhecimento sobre um tema, em determinado momento, é necessário no processo de evolução da ciência porque o conjunto de informações apresentadas possibilita integração de diferentes perspectivas (SOARES; MACIEL, 2000, p.9)

É plausível admitir que os estudos sobre o tema da inclusão das PcD devam continuar em vias de crescimento. À medida que as pessoas se informam e a sociedade reage em prol de comportamentos cidadãos, esse número tende a aumentar. Dentro dessa ótica, é importante questionar e buscar respostas para as indagações: o que se escreve sobre a política de acessibilidade na educação superior? Quais os objetivos que pretendem alcançar as pesquisas sobre o tema?

Este texto tem o intuito de convidar o leitor a refletir sobre o interesse de muitos estudantes pós-graduandos em ampliar os conhecimentos acerca da acessibilidade e de facilitar a revisão literária de novos estudos sobre o assunto. A aplicabilidade desse levantamento se firma, no sentido de proporcionar um cardápio recheado de opções dos títulos publicados, sob as diversas perspectivas de análise com rigor acadêmico-científico, às pessoas interessadas na temática do enfrentamento da questão da acessibilidade no ensino superior, na direção de evitar as barreiras e propagar práticas inclusivas na sociedade.

Nesta direção, esse ordenamento dos estudos realizados é explanado através de duas seções. A primeira demonstra aspectos relevantes da educação inclusiva e do programa Incluir. Essa seção concebe resumido embasamento teórico e jurídico da política de educação inclusiva. A segunda apresenta o mapeamento das produções acadêmicas das instituições integrantes do IBICT que foram alimentadas na base de dados, demonstradas quantitativamente através de quadros e gráficos. Complementando a discussão, se tenta prognosticar os motivos de algumas publicações não serem disponibilizada na biblioteca nacional, ficando elas vinculadas apenas às bibliotecas digitais de cada instituição de ensino. Por fim, instiga-se à retomada das reflexões a partir da explanação do rol dos trabalhos, sobre mesmo tema e período analisados, em que ocorreram outras produções de programas análogos, mas que ficaram de fora da biblioteca brasileira de teses e dissertações. Tais produções podem ser exemplificadas num total de seis trabalhos de estudantes vinculados à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) não deixaram de ser publicizados, mas aparecerem unicamente na plataforma Attena, que é o repositório digital das bibliotecas de teses e dissertações dos programas de pós-graduação dessa instituição. Desse modo, outras instituições da rede pública ou privada podem também não terem suas publicações divulgadas pela biblioteca brasileira de teses e dissertações. Quais os motivos que levaram a ocorrência da falta de alimentação naquela base de informação? As tentativas de respostas para esse questionamento poderão desembocar num mar de estudo, a ser abordado futuramente, os quais estão discretamente listados em forma de novas perguntas nas considerações finais deste trabalho.

A centralidade material da inclusão das PcD e a instrumentalização do programa são ligeiramente apresentadas na seção inicial deste escrito, que trata dos aspectos principais do desdobramento da política de inclusão da pessoa com deficiência.

Aspectos relevantes da educação inclusiva e do Programa Incluir

O que se pode considerar educação inclusiva? Para além de um conceito formal, Sasaki (2003) expressa algumas ideias que chama de definições básicas, a partir das leituras que ele fez, extraídas do relatório do Centro Nacional de Reestruturação e Inclusão Educacional de 1994: “educação inclusiva é uma atitude de aceitação das diferenças, não uma simples colocação em sala de aula”. Ele declara ainda: “Educação inclusiva significa provisão de oportunidades equitativas a todos os estudantes, inclusive aqueles com deficiências severas, para que eles recebam serviços educacionais eficazes [...]” (SASSAKI, 2003 p. 122). Em face dessas premissas, é importante perceber que as discussões sobre inclusão de indivíduos com as mais diferentes necessidades, independentemente de sua condição humana ou capacidade intelectual, motora ou social, vem de longo tempo. Essas inquietações e injustiças sociais históricas fazem com que as organizações sociais se movam no sentido de exigir que os organismos públicos tracem estratégias para minorar os efeitos das desigualdades. Dessa forma, impulsionando o poder estatal a elaborar políticas para as mais diferentes áreas dos direitos sociais.

As políticas públicas educacionais de inclusão da pessoa com deficiência no Brasil foram asseguradas por recomendações de organismos internacionais e seus desdobramentos e acordos firmados na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência realizada na ONU em 2006

visando assegurar os direitos e dignidade das pessoas com deficiência e especificamente, da Conferência Mundial de Necessidades Educativas Especiais⁶⁵, realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) em 1994, para garantir o acesso pleno à educação. Nacionalmente, esses direitos foram assegurados através da constituição de 1988 e organicamente, pela Lei 9.394/96 que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Complementarmente, tais políticas são ajustadas decenalmente pelo PNE (Plano Nacional de Educação). Atualmente todo o arcabouço jurídico nacional se fundamenta no que estabelece a Lei 13.146 de 06/07/2015, conhecida como estatuto da pessoa com deficiência ou LBI (Lei brasileira de Inclusão) que é o principal instrumento normativo vigente.

A UNESCO, naquele momento, preconizou três eixos para se adotar uma abordagem inclusiva que são de caráter educacional, social e econômico. (UNESCO, 2009, p.10). A qualidade do enfoque e concepção que cada país dá direcionamento à sua política, vai depender de processos históricos e opções ideológicas de seus governantes.

Relativamente às políticas de inclusão no ensino superior no Brasil, elas perpassam pelos eixos educacional, social e econômico, no sentido de que tais políticas propõem reformulações que diz respeito à ampliação do acesso e da permanência, redução dos índices de evasão, de formação de professores para práticas didáticas e tecnológicas e qualifica o cidadão para o mercado de trabalho, visando retorno e estimulando o crescimento econômico do país. Nessa concepção, GARCIA (2010) argumenta que a abordagem inclusiva na perspectiva econômica, assumida pela UNESCO, pressupõe um acesso “flexibilizado” que atende tanto as necessidades do capital quanto as condições individuais dos estudantes. Para ela os projetos políticos inclusivos contêm propostas de apaziguamento das tensões sociais, porém, disfarça a perspectiva economicista. Neste sentido, a flexibilidade associada a capacidade individual dos alunos, devem conduzir às novas ações pedagógicas na qual haja disponibilidade de investimento materiais e qualificação do corpo docente, na perspectiva de retorno em qualidade de ensino, buscando em última análise, resultado satisfatório para uma sociedade produtiva.

A política de ingresso no ensino universitário através de reserva de vagas, por cotas, cumpre o papel de viabilizar o acesso, mas, elementarmente precisa caminhar junto com estratégias que proporcionem condições de permanência das pessoas com deficiência (PcD) no ensino superior. A política inclusiva de acesso é estabelecida através da Lei 12.711/2012 de 29/08/2012, conhecida como “lei de cotas”. Esta política garante a reserva de 50% das vagas das instituições federais de ensino para estudantes oriundos do ensino médio da rede pública, e uma fração deste percentual, contempla as pessoas com deficiência.

Para que a permanência das PcD seja efetivamente assegurada foi pensado o programa Incluir - acessibilidade ao ensino superior. O programa não é necessariamente uma política, mas um programa nacional atrelado a outras duas políticas educacionais, a estruturação do ensino universitário e a inclusão da pessoa com deficiência.

Como esclareci recentemente na terceira seção de meu trabalho dissertativo de mestrado, intitulado “O programa incluir e a acessibilidade na UFPE” (SILVA, 2020) esse programa surgiu como a forma de instrumentalizar a política de acessibilidade nas instituições federais de ensino superior. Ele seguiu o desenho institucional de política de ações afirmativas, no âmbito da administração pública, do então governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em 2004, com o intuito de eliminar as desigualdades sociais que se vinculavam às pessoas portadoras de deficiência. O Incluir foi criado no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para dar suporte administrativo e financeiro, através de repasses de verba para as instituições federais de ensino superior, através de editais abertos à participação de universidades que efetivamente realizassem projetos e ações voltadas para a inclusão de pessoas com deficiência. Conforme o documento orientador do programa, ele seria subsidiado por dotação orçamentária exclusiva, de âmbito federal, destinada para a estruturação e manutenção dos núcleos de acessibilidade nas universidades (BRASIL, 2017. p.1).

⁶⁵ Para saber mais sobre o conteúdo da declaração sobre princípios e práticas educacionais inclusivas, acessar o site do MEC no qual está disponibilizado no endereço eletrônico: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>.

Os núcleos de acessibilidade de cada unidade universitária têm autonomia para criar e designar o nome de seu serviço. Cabem aos coordenadores desses núcleos administrarem as ações pró-acessibilidade da instituição na acepção de consolidar a política de inclusão e acessibilidade da PcD. Dessa forma, os núcleos são a chave principal de abertura do ambiente acadêmico e institucional e força motriz para o funcionamento do programa.

As reflexões acerca das discussões das políticas inclusivas na área da educação e em especial da inclusão da pessoa com deficiência impulsiona a academia a cumprir seu papel de promovedor de processos para transformação social.

Para entender o quantitativo e objetivo das pesquisas acadêmicas acerca da acessibilidade, a próxima seção traz o desenho das publicações brasileiras a partir da apresentação dos propósitos explícitos nos estudos e do convite indireto contido nos títulos das obras publicizadas.

Mapeamento das produções disponibilizadas na BDTD

O Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) coordena a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)⁶⁶, que integra os sistemas de informação de teses e dissertações existentes nas instituições de ensino e pesquisa do Brasil, e também estimula o registro e a publicação de teses e dissertações em meio eletrônico que dá visibilidade a produção científica nacional. (BRASIL-MCTI, 2020).

A opção de coletar as publicações contidas na BDTD do IBICT, subordinados ao ministério da ciência, tecnologia e inovação, foi feita por motivo dessa base de consulta ser nacional e agregar 123 instituições participantes de âmbito público e privado. A busca pelo catálogo de teses e dissertações da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) vinculado ao ministério da educação, neste levantamento não foi examinada pelo fato desta plataforma desconsiderar alguns programas de pós-graduação que não estão vinculados diretamente à área docente, como é o caso dos mestrados e doutorados profissionais, os quais enfatizam os estudos e pesquisa para um alto padrão profissional, mas, não necessariamente, para finalidade pedagógica.

Ao sentir necessidade de encontrar literatura específica sobre o programa Incluir, objeto de minha dissertação de mestrado profissional, eu fiz uma busca exata por caracteres aspas, no início e final, para programa Incluir (“programa Incluir”) no buscador do acervo da BDTD-IBICT. O acesso à plataforma foi realizado em 18 de outubro de 2019, rastreando as publicações brasileiras relativas aos anos de janeiro de 2014 a setembro de 2019, parte do marco temporal de minha pesquisa de mestrado e período de análise do material que compõe este artigo. Dessa forma, encontrei doze publicações acadêmicas que tratavam da temática. Das difusões digitais, dez foram dissertações de mestrado e duas teses de doutorado. Relacionei o material encontrado para leitura gradativa e complementação de material bibliográfico para ampliar meu conhecimento.

Dessa consulta, resultaram os elementos encontrados para analisar os assuntos abordados ultimamente nas pesquisas dos estudantes de pós-graduação, sobre a questão da acessibilidade no ensino superior no Brasil. Os resultados são demonstrados nos quadros de número 1 e 2 e nos gráficos a seguir, que são expostos pelo título do trabalho, o tipo monográfico, ano de publicação e a instituição de ensino a que correspondem.

⁶⁶ A BDTD nacional é um portal de busca que integra e dissemina teses e dissertações defendidas nas instituições brasileiras de ensino e pesquisa.

Quadro 1 - Trabalhos publicados de 2014 a 2019 que mencionam o Programa Incluir

Título	Tipo	Ano da publicação	Instituição⁶⁷
A avaliação do processo de implementação do Programa Incluir na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2012-2014) (SEVERINO, 2017)	Tese	2017	UFRN
Estudantes com deficiência na universidade: contribuições da psicologia para ações do núcleo de acessibilidade (CIANTELLI, 2015)	Dissertação	2015	UNESP
Acesso e permanência na educação superior: estratégias e ações da divisão de acessibilidade e ações afirmativas/ DIAF na UFMS (SANTANA, 2016)	Dissertação	2016	UFMS
Análise das condições de acessibilidade no ensino superior: estudo com pós-graduandos (BRANCO, 2015)	Dissertação	2015	UNESP
Acessibilidade, barreiras e superação: estudo de caso de experiências de estudantes com deficiência na educação superior (SILVA, 2014)	Dissertação	2014	UFPB
Políticas públicas para pessoas com deficiência: aparato legal e implementação no ensino superior (ALVES, 2016)	Dissertação	2016	UFPE
Desenvolvimento e Sociedade: Educação Inclusiva na Educação Superior, entre a teoria e a prática na Universidade Federal de Itajubá (TAVARES, 2016)	Dissertação	2016	UNIFEI
Boas práticas de acessibilidade na educação superior: tecnologia assistiva e desenho universal (RICARDO, 2017)	Dissertação	2017	UFJF
Design de moda e neuroeducação: o desenvolvimento de uma metodologia de desenvolvimento projetual aplicado a pessoas com deficiência visual (LIMA JUNIOR, 2016)	Doutorado	2016	UAM
Políticas de Inclusão na educação superior: acesso e permanência de pessoas com deficiência na UFPB (SILVA, 2017)	Dissertação	2017	UFPB
Políticas públicas de educação inclusiva voltada para estudantes com deficiência na educação superior: o caso da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) (SANTANA, 2016)	Tese	2016	UFPE
Políticas de inclusão e permanência na educação superior: entre o público e o privado (PEREIRA, 2017)	Dissertação	2017	UFMS

Fonte: autoral a partir da base da BDTD – IBICT

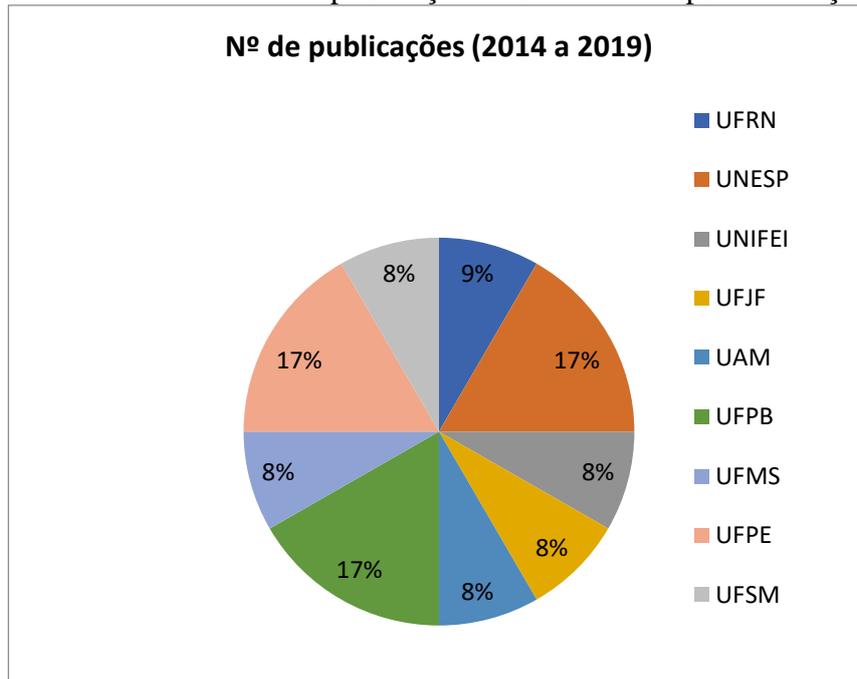
A quantidade de publicações de trabalhos, dos programas de pós-graduação apresentados na demarcação temporal do estudo, que de alguma forma se referiram ao programa Incluir totalizaram 12. Em sua maioria foram dissertações, perfazendo dez produções deste tipo, enquanto teses de doutorado foram apenas duas. Relativamente ao período analisado, pode-se perceber que o ano de 2014 foi o momento em que menos se falou do programa Incluir, com apenas uma publicação, que equivale a 8,33% do total, possivelmente porque tal política estava bem no início. Em contraponto, o

⁶⁷ As instituições abreviadas nesta tabela são de caráter público, a exceção da universidade Anhembi Morumbi (UAM) que é uma universidade privada. As demais, por ordem decrescente de apresentação, são: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (UNESP); Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS); Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI); Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

ano de 2017 foi o período que teve mais publicação acadêmica com assuntos correlatos ao programa, correspondendo a 33,33% das produções lançadas na biblioteca pesquisada. O crescimento do número de publicações nesse campo de investigação talvez tenha se dado pela maturação do programa. Apesar de mais maduro, o programa ainda se apresenta insatisfatório para o alcance e proposição dessa política inclusiva em relação aos resultados esperados.

Importa também sinalizar, que o assunto interessou estudantes de instituições de ensino de várias regiões do país, como as unidades do nordeste (UFRN, UFPB e UFPE); centro oeste (UFMS); sudeste (UNESP, UFJF, UNIFEI, UAM) e sul (UFMS). A esse respeito, é notório considerar que o programa tenha essa abrangência por tratar-se de um programa a nível federal. No gráfico a seguir são demonstradas as instituições que tiveram trabalhos publicizados.

Gráfico 1 – Percentual de publicações sobre o Incluir por instituições



Fonte autoral a partir das informações da BDTD – IBICT

Pelo gráfico é possível visualizar que os estudantes que mais se interessaram pelo tema são da UNESP, UFPE e UFPB (17%), seguida da UFRN (9%). As demais instituições apresentaram 8%, cada uma, das publicações de trabalhos divulgados pela biblioteca digital observada. Cabe o registro complementar de que as dissertações da UFPB e UFPE foram advindas do programa de pós-graduação em Educação. Os trabalhos dissertativos da UNESP foram oriundos do programa de pós-graduação em psicologia do desenvolvimento e aprendizagem. Tanto a área de educação quanto a de psicologia são campos das ciências sociais bem comprometidos com projetos políticos de inclusão e cuidados especiais com as pessoas com deficiência.

Quadro 2 – Objetivo principal dos trabalhos publicados de 2014 a 2019 na BDTD Nacional - IBICT que mencionam o programa Incluir

Título	Objetivo principal
A avaliação do processo de implementação do Programa Incluir na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2012-2014) (SEVERINO, 2017)	Avaliar o processo de implementação do Programa Incluir na UFRN.
Estudantes com deficiência na universidade: contribuições da psicologia para ações do núcleo de acessibilidade (CIANTELLI, 2015)	Analisar as ações desenvolvidas pelos núcleos de acessibilidade, com destaque para a atuação da Psicologia em prol da participação de estudantes com deficiência no ensino superior.
Acesso e permanência na educação superior: estratégias e ações da divisão de acessibilidade e ações afirmativas/ DIAF na UFMS (SANTANA, 2016)	Analisar a Divisão de Acessibilidade e Ações Afirmativas (DIAF) enquanto uma estratégia para garantir o acesso e permanência de estudantes de graduação à Educação Superior na UFMS.
Análise das condições de acessibilidade no ensino superior: estudo com pós-graduandos (BRANCO, 2015)	Analisar os suportes e as barreiras de acessibilidade encontradas pelos estudantes com deficiência, diante da sua participação no Ensino Superior de Pós Graduação.
Acessibilidade, barreiras e superação: estudo de caso de experiências de estudantes com deficiência na educação superior (SILVA, 2014)	Identificar e analisar, à luz dos Estudos Culturais, experiências de acessibilidade (ou não) no vestibular (acesso), durante a formação até a graduação (permanência e aquisição).
Políticas públicas para pessoas com deficiência: aparato legal e implementação no ensino superior (ALVES, 2016)	Avaliar a implementação das Políticas Públicas Educacionais direcionadas aos alunos com deficiência na UFPE
Desenvolvimento e Sociedade: Educação Inclusiva na Educação Superior, entre a teoria e a prática na Universidade Federal de Itajubá (TAVARES, 2016)	Apreender a situação da inclusão escolar das pessoas com deficiência na Universidade Federal de Itajubá sob a perspectiva desses alunos.
Boas práticas de acessibilidade na educação superior: tecnologia assistiva e desenho universal (RICARDO, 2017)	Apontar propostas de boas práticas de Acessibilidade, tendo como base a Tecnologia Assistiva e o Desenho Universal, na tentativa de traçar um suporte para o docente trabalhar na formação e no engajamento de discentes no cenário de uma universidade contemporânea.
Design de moda e neuroeducação: o desenvolvimento de uma metodologia de desenvolvimento projetual aplicado a pessoas com deficiência visual (LIMA JUNIOR, 2016)	Verificar a possibilidade de se estruturar um método voltado ao desenvolvimento projetual em design de moda que considere o processo cognitivo de pessoas com deficiência visual (PcDV)..
Políticas de Inclusão na educação superior: acesso e permanência de pessoas com deficiência na UFPB (SILVA, 2017)	Analisar as contribuições das políticas para o acesso e a permanência em cursos superiores do Centro de Comunicação, Turismo e Artes (CCTA).
Políticas públicas de educação inclusiva voltada para estudantes com deficiência na educação superior: o caso da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) (SANTANA, 2016)	Examinar política de educação inclusiva voltada ao estudante com deficiência na UFPB
Políticas de inclusão e permanência na educação superior: entre o público e o privado (PEREIRA, 2017)	Conhecer as políticas institucionais normatizadas de inclusão do público-alvo da Educação Especial nas universidades federais e privadas do Rio Grande do Sul.

Fonte: autoral a partir da base da BDTD -IBICT

Ao verificar as finalidades dos trabalhos e conseqüentemente das pesquisas realizadas percebe-se que os estudos apresentaram um amplo escopo de intencionalidade. A maior parte diz respeito à análise de implementação do programa e análise de políticas de educação inclusiva, uns demonstram intenção de identificar formas de dar suporte e apontar as barreiras existentes para acessibilidade das instituições abordadas e outros de analisar as ações dos núcleos de acessibilidade de determinada instituição. Porém, alguns externaram metas principais inovadoras, como estruturar um método próprio para deficientes visuais na área de design e o acesso na seleção do vestibular, conforme representados no gráfico 2.

Gráfico 2- Objetivos principais das investigações



Fonte: autoral a partir da base da BDTD – IBICT

Os temas que mais interessaram aos discentes pós-graduandos das universidades relacionadas discorreram sobre as barreiras a acessibilidade, situação das PcD, ações dos núcleos de acessibilidade, política de inclusão e a implementação do programa Incluir.

Resta informar que foram identificadas também outras produções acadêmicas sobre o programa Incluir, na mesma data da pesquisa, com visibilidade em repositório próprio da base das bibliotecas digitais dos programas de pós-graduação, em uma universidade pública.

Das produções com publicações em repositório próprio, consultadas também no dia 18/10/2019, estão seis trabalhos de estudantes vinculados à Universidade Federal de Pernambuco que não deixaram de ser publicizados, mas aparecerem unicamente na plataforma Attena⁶⁸ que é o repositório digital, bibliotecas de teses e dissertações dos programas de pós-graduação da UFPE. Vale o registro que até o dia 18/10/2020, um ano após a primeira consulta a BDTD-IBICT ainda não constavam os trabalhos acadêmicos listados abaixo no quadro 3.

⁶⁸ Attena é o nome do repositório institucional digital da UFPE implementado em 2014 com objetivo de consolidar o conceito de repositório digital de acesso aberto e organizado para disponibilizar os diversos conteúdos científicos e tecnológicos desenvolvidos na Universidade. (UFPE, 2020).

Quadro 3 - Trabalhos publicados de 2014 a 2019 pelo repositório digital Attena - UFPE que tratam de acessibilidade e do Programa Incluir:

Data da Publicação	Título
04-Fev-2014	Um desafio entre o ideal e o real: a implementação das ações de inclusão educacional e o Centro Acadêmico no agreste. (ALMEIDA, 2014)
23-Mar-2016	Barreiras atitudinais: obstáculos e desafios à de estudantes no ensino superior. (RIBEIRO, 2016)
26-Out-2016	Ambientes acessíveis, um direito prioritário: estudo realizado com alunos e funcionários com deficiência ou mobilidade reduzida no Centro de Artes e Comunicação. (SILVA, 2016)
03-Jul-2017	Acessibilidade física na UFPE: mapeamento, diagnóstico e recomendações. (SANTOS, 2017)
19-Dez-2018	Bibliotecas do sistema integrado da Universidade Federal de Pernambuco como agentes na inclusão das pessoas com deficiência visual. (CARMO, 2018)
27-Fev-2019	Os sentidos da diversidade nos programas educacionais do Ministério da Educação no primeiro governo Lula (2003 a 2006). (RODRIGUES, 2019)

Fonte: Attena - UFPE

No marco temporal da busca exata (2014 a 2019) realizada em 18/10/2019 à BDTD vinculada ao IBICT também foi realizada uma busca no repositório Attena da UFPE, nos mesmos moldes no repositório da biblioteca brasileira. A busca no último banco de dados aconteceu de forma despreziosa, apenas para checar se um trabalho específico que eu estava procurando, indicado pela orientadora da aluna, já havia sido publicado. Para minha surpresa, ele estava publicizado digitalmente pela UFPE e não no repositório digital nacional. No instante da busca apareceram mais cinco trabalhos, totalizando seis trabalhos sobre a temática da acessibilidade e do programa Incluir, que foram supradescriminados no quadro acima. Pode-se verificar que o ano em que mais houve publicação foi 2016, com dois trabalhos, e nos anos de 2014, 2017, 2018 e 2019 encontrou-se uma publicação por ano. Os motivos que levaram a BDTD nacional não obter tais conteúdos acadêmicos do período é uma incógnita que merece ser esclarecida. Para tanto, abre-se um leque de possibilidades para se descobrir o que ocorreu e resgatar informações precisas e atualizadas por parte de outros pesquisadores.

No momento, cabe apenas levantar questionamentos: como as instituições de ensino funcionam como provedora de dados para a IBICT? A BDTD nacional coleta os dados dos trabalhos publicados nas instituições com que periodicidade? Há morosidade ou negligência para transmissão de dados? E ainda, são as universidades-membros que disponibilizam as dissertações e teses para a biblioteca digital nacional? Há normatizações que desvinculam ou facultam a participação de publicações para base nacional? As respostas para essas indagações poderão dar subsídio a estudos que possam elucidar como as instituições brasileiras de ensino e pesquisas fazem parte do sistema de informação da biblioteca digital nacional e gerenciada pelo instituto brasileiro de informação em ciência e tecnologia.

Considerações finais

A análise do levantamento feito pelo buscador da BDTD-IBICT, a partir os doze trabalhos de pós-graduação encontrados que trataram sobre acessibilidade das pessoas com deficiência no ensino superior, permite deduzir que são necessários rearranjos na política de inclusão das PcD tanto para o ingresso quanto para a permanência nas instituições de ensino universitário em todo o país.

Pela leitura do resumo dos trabalhos, artifício adotado para localizar os objetivos das pesquisas, foram extraídos elementos muito aproximados, que em sua maioria examinou a política de inclusão das PcD e o funcionamento do programa Incluir em algumas instituições de ensino brasileiras. Os autores verificados, considerando tão somente o título e resumo de suas obras, dão a

impressão de estarem bastante incomodados com a diminuta aplicação e fiscalização das garantias institucionalizadas relativas à inclusão da pessoa com deficiência na educação superior.

É preciso, por fim, apontar o caráter humanístico e cidadão dos elementos que permeiam o programa Incluir. Todos os trabalhos já publicados e os que ainda estão por vir que discute a temática da inclusão e tantas outras correlatas aos direitos humanos, sociais e políticos dos cidadãos brasileiros que contribuem para uma mais justa relativamente ao respeito às diferenças e igualdade de oportunidades em segmentos diversos de determinada sociedade. Dessa forma, é necessário o exercício contínuo de discussões sobre políticas promotoras e garantidoras dos direitos e dignidade da pessoa humana.

Referências

ALVES, Gilmara Cardoso. **Políticas públicas para pessoas com deficiência: aparato legal e implementação no ensino superior.** Dissertação de mestrado. UFPE, 2016. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPE_7e9752f2791b74e08be17a88e1d362d9.

BRANCO, Ana Paula Silva Cantarelli. **Análise das condições de acessibilidade no ensino superior: estudo com pós-graduandos.** Dissertação de Mestrado. UNESP, 2015. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNSP_a4d2716ee6bb4b6b03838db3e6ca6ddc.

BRASIL. Coordenação nacional para Integração da Pessoa com deficiência (CORDE). **A convenção sobre os direitos da pessoa com deficiência comentada.** Orgs. RESENDE, Ana Paula Crossara e VITAL, Flavia Maria de Paiva. Brasília, 2008

BRASIL. **Documento orientador de Programa INCLUIR – Acessibilidade à Educação Superior.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pro-letramento/publicacoes/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/17433-programa-incluir-acessibilidade-a-educacao-superior-novo>. Acesso em 15/11/2017

BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. IBICT. **O que é a BDTD - Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações.** Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em 15/11/2020.

CIANTELLI, Ana Paula Camilo. **Estudantes com deficiência na universidade: contribuições da psicologia para ações do núcleo de acessibilidade.** Dissertação de mestrado. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNSP_43abe02fe5441fac068fa5bde29e118a.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. **As pesquisas denominadas estado da arte.** Scielo, Educação e Sociedade, Vol. 3. Nº 79, Campinas, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002000300013&lng=pt&tlng=pt . Acesso em 20/11/2020.

FERREIRA, Maria Cecília Carareto; FERREIRA, Júlio Romero. **Sobre inclusão, políticas públicas e práticas pedagógicas.** In: GÓES, Maria Cecília Rafael de; LAPHANE, Adriana Lia Frizman de. (Org.). **Políticas e práticas de educação inclusiva.** São Paulo: Autores Associados, 2004.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. **Reflexões sobre “inclusão” nas políticas educacionais contemporâneas.** Material do curso para professores. SINTRASEM, Florianópolis, 2010. Disponível em: <http://sintrasem.org.br/sites/default/files/att00073.pdf>. Acesso e, 10/10/2020.

LIMA JUNIOR, Geraldo Coelho. **Design de moda e neuroeducação: o desenvolvimento de uma metodologia de desenvolvimento projetual aplicado a pessoas com deficiência visual.** Tese de

doutorado. UAM, 2016. Disponível em:

http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/ANHE_982a6dc0b75bc382acf8f9a8a5d884c8

PEREIRA, Sandra Regina Costa. **Políticas de inclusão e permanência na educação superior: entre o público e o privado**. Dissertação de mestrado. UFSM, 2017. Disponível em:

http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFSM_4eaf5c2c76642d14301ae6eb1113ecc4.

RICARDO, Débora Cristina. **Boas práticas de acessibilidade na educação superior: tecnologia assistiva e desenho universal**. Dissertação de mestrado, UFJF, 2017. Disponível em:

http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFJF_faa6412e883f3c84854e38309a88001b.

SANTANA, Leila Lima de Souza. **Acesso e permanência na educação superior: estratégias e ações da divisão de acessibilidade e ações afirmativas/ DIAF na UFMS**. Dissertação de mestrado. UFMS, 2016. Disponível em:

http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFMS_c19b421c8da59fa2779a20e34f12b616.

SANTANA, Maria Zélia de Santana. **Políticas públicas de educação inclusiva voltada para estudantes com deficiência na educação superior: o caso da Universidade Federal da Paraíba (UFPB)**. Tese de doutorado. UFPE, 2016. Disponível em:

http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPE_e3ebc4da1469ece04e333739a62732e2

SEVERINO, Maria do Perpétuo Socorro Rocha Sousa. **A avaliação do processo de implementação do Programa Incluir na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2021-2014)**. Tese de doutorado. UFRN 2017. Disponível em:

<http://bdtd.ibict.br/vufind/Author/Home?author=Severino%2C+Maria+do+Perp%C3%A9tuo+Socorro+Rocha+Sousa>.

SOARES, Magna. MACIEL, Francisca. **A construção do conhecimento**. In: SOARES, Magna. MACIEL, Francisca (Orgs) Série Estado do Conhecimento N°1 – Alfabetização.

MEC/INEP/COMPED, Brasília, 2000. Disponível em:

<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484330/Alfabetiza%C3%A7%C3%A3o/f9ddff4f-1708-41fa-82e5-4f2aa7c6c581?version=1.3>. Acesso em 20/11/2020.

SILVA, Ana Lucia Menezes da. **O Programa Incluir e a acessibilidade na UFPE**. Dissertação de mestrado. Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UFPE. BDTD – UFPE. Recife, 2020.

Disponível em <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/38818>.

SILVA, Jaqueline Susann Souza da. **Acessibilidade, barreiras e superação: estudo de caso de experiências de estudantes com deficiência na educação superior**. Dissertação. 2014. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPB-2_7a442bdbf36aa86c09349d7815f9d65b.

SILVA, Lidiane Ramos da. **Políticas de Inclusão na educação superior: acesso e permanência de pessoas com deficiência na UFPB**. Dissertação de mestrado. UFPB, 2017. Disponível em:

http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPB-_603112b7910c55cdc006bb96d042e995

TAVARES, Rosana Elizete. **Desenvolvimento e Sociedade: Educação Inclusiva na Educação Superior, entre a teoria e a prática na Universidade Federal de Itajubá**. Dissertação. UNIFEI, 2016. Disponível em:

http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPEI_814198883a2fb6da37b573b611d198a9.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Sobre o Attena: repositório digital da UFPE**. Site da UFPE. Disponível em: <https://attena.ufpe.br/static/jsp/apresentacao.jsp>. Acesso em

21/11/2020.

UNESCO - **Conferência Mundial sobre Educação Superior de 2009**. As Novas dinâmicas da Educação superior e pesquisas para a Mudança. (traduzido) - UNESDOC – Livraria digital, Documento de Programa e Reunião, Paris, 2009. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183277>. Acesso em 23/11/2020.