| | Anais do III Seminário NEPPs: |
|----|--|
| As | múltiplas dimensões das políticas públicas |
| | |
| | |
| | |

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

Reitor

Prof. Dr. Sandro Roberto Valentini

Vice-Reitor

Prof. Dr. Sergio Roberto Nobre

Pró-reitor de Pesquisa

Prof. Dr. Carlos Frederico de Oliveira Graeff

Pró-reitora de Extensão Universitária

Profa. Dra. Cleopatra da Silva Planeta

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

Diretora

Profa, Dra, Célia Maria David

Vice-Diretora

Profa. Dra. Márcia Pereira da Silva

Comissão Editorial UNESP - Câmpus de Franca

Presidente

Profa. Dra. Célia Maria David

Membros

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes Profa. Dra. Analúcia Bueno R. Giometti Profa. Dra. Cirlene Ap. Hilário da Silva Oliveira Profa. Dra. Elisabete Maniglia Prof. Dr. Genaro Alvarenga Fonseca Profa. Dra. Helen Barbosa R. Engler Profa. Dra. Hilda Maria Gonçalves da Silva Prof. Dr. Jean Marcel Carvalho França Prof. Dr. José Duarte Neto Profa. Dra. Josiani Julião Alves de Oliveira Prof. Dr. Luis Alexandre Fuccille Profa. Dra. Paula Regina de Jesus P. Pavarina Prof. Dr. Paulo Čésar Corrêa Borges Prof. Dr. Ricardo Alexandre Ferreira Profa. Dra. Rita de Cássia Ap. Biason Profa. Dra. Valéria dos Santos Guimarães Profa. Dra. Vânia de Fátima Martino

Lidiane Maciel Priscila Freires Rosso Regina Claudia Laisner (Organizadoras)

Anais do III Seminário NEPPs As múltiplas dimensões das políticas públicas

2017 Unesp Franca

GRUPOS DE TRABALHO UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Av. Eufrásia Monteiro Petráglia, 900, CEP 14409-160 – Jd. Petráglia, Franca/ SP

Comitê científico

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa – FCHS/Unesp

Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi - UFC

Profa, Dra, Ana Cláudia Farranha Santana – UnB

Prof. Dr. Antônio José Pedroso Neto – UFT

Prof. Dr. Brian Douglas Wampler-Boise State University/EUA

Profa. Dra. Camila Gonçalves De Mario - Universidade

Anhembi-Morumbi (UAM)

Prof. Dr. Edgilson Tavares de Araújo - UFRB

Prof. Dr. Eduardo Mei - FCHS/Unesp

Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador - UnB

Prof. Dr. Fabricio Pereira da Silva - Unirio

Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho - EACH/USP

Prof. Dr. Henrique C. de Oliveira de Castro – UFRGS

Profa. Dra. Ivani Vassoler - State University of NY/EUA

Profa. Dra. Joana T. V. de Moura - CCHLA/UFRN

Profa. Dra. Julia Moretto Amâncio - UFLA

Profa. Dra. Lindijane de S. Bento Almeida – UFRN

Profa. Dra. Maísa F. da Cunha - NEPO/ Unicamp

Profa. Dra. Paula R. de J. P. Pavarina - FCHS/Unesp

Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges - FCHS/Unesp

Profa. Dra. Regina C. Laisner - FCHS/Unesp

Profa. Dra. Regina H. Granja - NEPPs/FCHS/Unesp

Prof. Dr. Thiago Aparecido Trindade – UnB

Prof. Dr. Valeriano Costa – IFCH/Unicamp

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão - IFCH/Unicamp.

Comissão Organizadora

Profa, Dra, Camila Goncalves De Mario

Profa. Dra. Lidiane Maciel

Profa. Dra. Paula Regina de Jesus P. Pavarina

Profa. Dra. Regina C. Laisner

Profa. Dra. Regina Helena Granja

Ms. Guilherme Augusto Guimarães Ferreira

Ana Paula Chagas

Andressa Nascimento de Carvalho

Anna Luiza de Oliveira Cruz

Bruna Machado de Salles

Débora Akemi Agata

Eduardo Cervi Taveira

Fernanda Horn Séves

Gabriela Scarpari de Giácomo

Jad Ohana Ribeiro de Salles

Laura de Andrade Carvalho

Luiz Gustavo Santana Campos

Níkolas Carneiro dos Santos

Priscila Freires Rosso

Organização dos Anais

Profa. Dra. Lidiane Maciel Profa. Dra. Regina C. Laisner

Priscila Freires Rosso

Apoio

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico Departamento de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) Pró- Reitoria de Extensão

Anais do III Seminário NEPPs : as múltiplas dimensões das políticas Públicas / Lidiane Maciel, Regina Claudia Laisner e Priscila Freires Rosso (Organizadoras). –Franca : UNESP- FCHS, 2017.

230 p.

ISBN: 978-85-7818-102-4

Políticas públicas.
 Administração pública.
 Desenvolvimento econômico-Aspectos sociais.
 Transparência na administração pública.
 Finanças públicas.
 Controle social.
 Título.
 Maciel, Lidiane.
 Laisner, Regina Claudia.
 Rosso, Priscila Freires.

CDD - 320

APRESENTAÇÃO

Recentemente as pesquisas e reflexões acerca das Políticas Públicas se expandiram de forma significativa, impulsionada, em grande medida, pela crescente importância que a questão da promoção do desenvolvimento, pensado de forma articulada com políticas sociais passou a ocupar na agenda governamental. Houve também expressivo aumento dos empregos na administração pública e em organizações não governamentais e privadas, especialmente aquelas envolvidas na provisão de serviços sociais, assim como a expansão acelerada da formação na graduação e pós-graduação na área de Políticas Públicas, configurando um verdadeiro boom das políticas públicas no Brasil, a partir dos anos 2000.

Todo este processo de desenvolvimento do campo das Políticas Públicas no Brasil foi marcado pela participação de várias áreas — este que é sobejamente um campo multidisciplinar, desde seu nascimento. Ainda que tenha havido este desenvolvimento, o que vemos na prática, em termos de avanços recentes, são trabalhos que acabaram vinculando-se a temas específicos, encerrados em suas próprias disciplinas, ao mesmo tempo em que o campo, como um todo, acabou sofrendo uma dispersão temática e teórica, como já se anunciava no final da década de 1990, nada transdisciplinar, sem relevantes articulações práticas e teóricas. Ademais, vitais para o desenvolvimento de um campo disciplinar, e sobremaneira, multidisciplinar e multidimensional, as abordagens teóricas e os métodos de investigação ainda têm de ser estimulados e aprofundados no debate desta área de pesquisa.

Nesta direção é que foi proposto o III Seminário do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs): "Múltiplas dimensões das Políticas Públicas", e realizado na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – FCHS, campus de Franca da Universidade Estadual Paulista - UNESP, de 9 a 11 de agosto de 2016. Seu objetivo geral foi enfrentar o debate sobre as múltiplas dimensões das políticas públicas a partir de um diálogo fluido de reconhecimento recíproco entre analistas acadêmicos, gestores governamentais e tomadores de decisão, que permita romper com as dificuldades do campo tendo em vista uma articulação, de fato, entre as diferentes áreas do conhecimento. Deste modo, tratou-se de estimular, a partir de conhecimentos multivariados, multidisciplinares e multidimensionais, uma série de questões que remetem a demandas sociais reais, ao mesmo tempo em que perfazem exigências de reflexões

e investigações nas várias áreas de conhecimento. Demandas estas que demonstram os muitos desafios atuais e que devem ser considerados no processo de reflexão e construção das Políticas Públicas e que comprovam a necessidade de se pensá-las pragmaticamente, indo além da análise do processo em si para refletir tanto sobre suas bases, como sobre seus significados substantivos, seus fins e resultados práticos, vinculados a estes tantos desafios.

Foram estes os propósitos do evento em tela, aos quais nos dedicamos nestes três dias em Franca, de modo a proporcionar não somente o incremento do debate teórico, mas também a ampliação dos conhecimentos dos gestores de Políticas Públicas de Franca e região, bem como de seus formuladores, estudantes da graduação e/ou pós-graduação na área de Políticas Públicas e áreas afins, vinculados às instituições de ensino superior de Franca e região, bem como do público em geral, gerando conhecimentos, conhecendo e divulgando metodologias e técnicas, propondo inovações sociais e promovendo reflexões que contribuam para o aperfeiçoamento da esfera pública, para a qualificação e para a melhoria da ação governamental.

O Seminário compreendeu várias atividades desde abertura cultural, lançamentos de livros, conferência inaugural, mesas redondas, minicursos e grupos de trabalhos sobre os quais versam estes anais. Seu conteúdo programático será os artigos completos dos trabalhos apresentados nos seguintes grupos: 1) Avaliação de políticas como instrumento de gestão e controle social; 2) Participação e transparência: Instrumento e formas; 3) ideias, valores e subjetividade: a legitimidade das políticas públicas; 4) Finanças públicas e desenvolvimento econômico.

O NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS (NEPPS)

O Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs) está vinculado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista – Unesp, campus de Franca. É um grupo de pesquisa cadastrado junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) desde o ano de 2006, sendo composto por docentes, pesquisadores e estudantes de diferentes áreas do conhecimento: Ciência Política, Serviço Social, Sociologia, Ciências Econômicas, Geografia, Direito, Demografia e Relações Internacionais. Tem como objetivo fortalecer o debate sobre as Políticas Públicas no âmbito da Universidade

e fora dela, assim como, realizar trabalhos práticos em quatro linhas fundamentais de pesquisa: 1) Políticas públicas: fundamentos, métodos e análise; 2) Políticas públicas e desenvolvimento; 3) Políticas públicas e justiça social; e 4) Políticas públicas e integração regional.

SUMÁRIO

| A DESONERAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE |
|---|
| A FOLHA DE SALÁRIOS E A POLÍTICA PÚBLICA DA |
| PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONSIDERAÇÕES À LUZ DA |
| CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 |
| Emília Ferreira dos Reis |
| A EDUCAÇÃO DAS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS NA ESCOLA: |
| O ENRAIZAMENTO DA LEI 10.639/03 A PARTIR DE UM |
| ENFOQUE INTERDISCIPLINAR |
| Elaine Aparecida Mani |
| Prof. Dr. Jonas Rafael dos Santos29 |
| A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS PARA FINS DE DIVERSIFICAÇÃO DA MATRIZ ENERGÉTICA NACIONAL Amanda Formisano Paccagnella |
| AGÊNCIAS REGULADORAS, CAPACIDADE TÉCNICA E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA |
| Renan Lucas Dutra Urban63 |
| DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA |
| Talismara Guilherme Molina77 |

| EFICIÊNCIA DOS GASTOS MUNICIPAIS COM EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS ENTRE OS ANOS DE 2007 A 2013 |
|---|
| Vinícius Macedo de Moraes |
| Mayra Francisco Polizel |
| Jaime Crozatti97 |
| INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA TRANSVERSAL E PARTICIPATIVA EM CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIROS: CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO Fernanda Natasha Bravo Cruz Ana Beatriz Santos Fernandes Caio Leal de Araújo |
| Érika Guedes Maximiano |
| Lívia Queiroz Borges |
| PARTICIPAÇÃO DOCENTE NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO |
| Renata Maria Pontes Cabral de Medeiros |
| Lucimary Barnabé Pedrosa de Andrade139 |
| PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS PREVISÕES CONSTITUCIONAIS DE SUFRÁGIO UNIVERSAL Sabina de Oliveira Varalda |
| POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES: UMA EXPERIÊNCIA DE ENSINO JUNTO AO PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSAS DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA (PIBID) Ana Maria Falcão Figueira |
| |
| Vânia de Fátima Martino169 |

| POR QUÊ OS EMPRESÁRIOS VÃO ÀS AUDIÊNCIAS I Mariele Troiano | |
|--|---------------------------------------|
| O JUDICIÁRIO E AS POLÍTICAS DE SAÚDE COMO O SOCIAL DAS TRANSGENERIDADES | CONTROLE |
| Victor Siqueira Serra | |
| Níkolas Carneiro dos Santos | |
| Priscila Freires Rosso | 199 |
| O PROGRAMA "TRANSCIDADANIA" (2015) | · · · · · · · · · · · · · · · · · · · |
| PAPEL DOS ATORES, VALORES E IDEAIS ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO | EM SUA |
| , | |
| William Daldegan de Freitas | |
| Amadeu de Carvalho Júnior | 213 |

A DESONERAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS E A POLÍTICA PÚBLICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONSIDERAÇÕES À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Emília Ferreira dos Reis (emiliafreis@hotmail.com)

Mestranda em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - Câmpus Franca/SP.

RESUMO: O presente artigo busca refletir, utilizando-se de parâmetros dispostos na Constituição Federal de 1988, acerca da pertinência da utilização do mecanismo da desoneração tributária sobre a folha de salários, tendo em vista sua relação com a política pública de previdência social, componente do sistema de seguridade social. A partir do ano de 2011, o governo federal implementou a política de desoneração da contribuição patronal sobre a folha de salários, no intuito de aliviar a carga tributária incidente sobre alguns setores da economia. A contribuição sobre a folha de salários, de responsabilidade do empregador, da empresa ou entidade a ela equiparada e prevista pela Constituição Federal como uma espécie tributária vinculada ao financiamento da seguridade social como um todo, após a promulgação da emenda constitucional n. 20 de 1998, passou a ter a destinação de sua arrecadação especialmente direcionada ao custeio do fundo público que sustenta o Regime Geral de Previdência Social. O recorte pretendido por esta comunicação, tem por parâmetros, os princípios que regem a sistemática de financiamento da seguridade social e o princípio da capacidade contributiva, núcleo do sistema tributário nacional. Nesta perspectiva buscar-se-á empreender, em que medida, a política de desoneração da folha de salários se harmoniza às normas principiológicas ora abordadas, pois estas possuem relação direta com os valores da igualdade e solidariedade, objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Desonerações Tributárias. Previdência Social. Folha de salários. Princípios. Constituição Federal de 1988.

1 O PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL, O NOVO CONSTITUCIONALISMO OCIDENTAL E O PAPEL DOS PRINCÍPIOS

Em razão da perspectiva escolhida no presente trabalho, para abordagem do tema das desonerações tributárias, ou seja, de viés constitucional, pois parte da noção de supremacia do ordenamento jurídico constitucional, revela-se importante que algumas considerações iniciais sejam feitas, em razão das mudanças por que passaram o constitucionalismo a partir de meados do século XX, alterando de maneira significativa o papel das Constituições frente à distintas sociedades ocidentais.

De acordo com Barroso (2010, p. 324-325), o princípio da supremacia da Constituição implica que a interpretação constitucional deve ser guiada a partir da ideia de que as disposições normativas do texto constitucional desfrutam de posição hierárquica superior às demais normas

do sistema jurídico e, portanto, tem de ser elas a guiar tanto seu modo de produção como a delimitação de seu conteúdo.

O pós-Segunda Guerra, portanto, representa um período que possibilitou transformações no constitucionalismo ocidental, com a adoção por diversas Cartas Europeias de uma linguagem voltada a proteção do ser humano e sua dignidade. Após as barbaridades ocorridas ao longo daquela época, em que o que se viu foi um total desprezo pelo ser humano, o que se segue é um período em que se busca retomar o reconhecimento e a garantia dos direitos humanos (PIOVESAN; VIEIRA, 2010, p. 397).

Nesse contexto, as Constituições do pós-guerra são marcadas pela incorporação de novas disposições normativas, direcionadas não apenas a estruturação do Estado e organização e definição de competências dos poderes públicos, passando a incorporar em seus textos disposições que albergam valores e ideologias (BARCELLOS, 2011, p. 19).

As Cartas Alemã de 1949, Portuguesa de 1976 e Espanhola de 1978 além de refletirem essa tendência, também foram importantes documentos a influenciar o constitucionalismo brasileiro (PIOVESAN; VIEIRA, 2010, p. 398) a partir do processo de redemocratização do país, culminado com a Constituição Federal de 1988.

De fato, a Carta Constitucional de 1988, diferentemente das anteriores, albergou em seu texto diretrizes centrais que encerram valores, reconhecidas por princípios, destinadas a guiar a atuação do Estado, estabelecendo prioridades, finalidades materiais e objetivos públicos (BARCELLOS, 2011, p. 19), em um claro convite à vinculação dos poderes estatais à sua observância.

Destaca-se, assim, no âmbito do ordenamento constitucional de 1988, a presença dos princípios fundamentais, elencados nos arts. 1º a 4º do texto constitucional, que, dentre outras disposições normativas, trazem objetivos a serem buscados pela República Federativa do Brasil, tais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III), além de elencar a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III), em um reconhecimento da centralidade do homem e sua dignidade nas finalidades a serem consideradas e buscadas pelo poder estatal.

A esse respeito, é pertinente a transcrição da afirmação de Ana Paula Barcellos (2011, p. 31) acerca do princípio da dignidade da pessoa humana:

O registro constitucional veicula a superação de uma ideia de Estado enquanto fim em si próprio, que o Brasil em alguma medida também vivenciou nos dois períodos ditatoriais do século XX, substituindo-a definitivamente por uma visão humanista de mundo. O Estado e todo o seu aparato, portanto, são meios para o bem estar do homem e não fins em si mesmos ou meios para outros fins.

Embora a Constituição Federal tenha elencado os princípios constitucionais fundamentais nos arts. 1º a 4º da Carta Magna, outras normas que buscam dar concretude a esses fundamentos e objetivos, e que também podem se revestir da categoria de princípios, estão espalhadas por todo o texto constitucional.

Nessa perspectiva, Luís Roberto Barroso (2010, p. 328-330) classifica os princípios constitucionais materiais em três categorias distintas: os princípios fundamentais, os princípios gerais e os princípios setoriais.

Os princípios fundamentais foram brevemente abordados anteriormente, e estão inscritos nos arts. 1º a 4º da Constituição Federal de 1988, dispondo sobre os fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º), seus objetivos fundamentais (art. 3º) e os princípios que a regem em suas relações internacionais (art. 4º). Conforme Barroso (2010, p. 329) eles "expressam as principais decisões políticas no âmbito do Estado, aquelas que vão determinar sua estrutura essencial".

Os princípios constitucionais gerais se caracterizam por possuir um menor grau de abstração, comparativamente aos princípios fundamentais, sendo importantes especificações destes. A maioria dos princípios gerais estão estabelecidos no art. 5º da Constituição Federal, que regulamenta os direitos e deveres individuais e coletivos.

Por fim, os princípios setoriais, ou especiais, são uma categoria que especialmente interessa à proposta deste artigo. Conforme Barroso (2010, p. 330), estes princípios "são aqueles que presidem um específico conjunto de normas afetas a determinado tema, capítulo ou título da Constituição" e, embora limitados a determinado espaço na Constituição Federal, não se irradiando por todo o sistema, "no seu âmbito de atuação são supremos".

Como exemplo de princípios setoriais, podemos citar os princípios que regem o financiamento da Seguridade Social que são: a equidade na forma de participação no custeio (art. 194, V, CF), a diversidade da base de financiamento (194, VI, CF) e a solidariedade no custeio do sistema (195, caput, CF). Além do mais, o princípio da capacidade contributiva, que também será objeto de análise mais a frente, se estabelece como um princípio constitucional setorial e tem sua previsão no §1º do art. 145 da Carta Magna.

Os princípios setoriais citados são importantes diretrizes a nortear o Estado na execução de atividade de sua competência, referente à instituição de contribuições sociais que tem por finalidade custear a Seguridade Social brasileira.

No próximo tópico, portanto, será efetuada uma análise de tais princípios, pertinentes ao financiamento do sistema de Seguridade Social, além de uma breve introdução acerca do que é a Seguridade Social brasileira e sua importância para a realização de finalidades constitucionais na busca da dignidade humana.

2 A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA E OS PRINCÍPIOS QUE REGEM SEU FINANCIAMENTO

A Seguridade Social no Brasil constitui-se em um conjunto integrado de ações, de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, caput, CF). Portanto, a Seguridade Social é um sistema, idealizado e formalmente estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que tem como principal finalidade assegurar direitos fundamentais sociais, especificamente a saúde, a previdência e a assistência social, a fim de garantir, no plano fático, a realização do princípio da dignidade da pessoa humana.

De fato, os direitos fundamentais sociais, nos quais se incluem, além da saúde, previdência e assistência social, a educação, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, dentre outros (art. 6° da CF/88), são direitos essenciais a serem garantidos a todo ser humano para que ele possa, a partir de sua fruição, desfrutar de outras condições igualmente importantes, como a liberdade, o bem-estar e a dignidade.

Todavia, é importante ter em mente, que a fruição desses direitos fundamentais passa pelo necessário cumprimento de deveres fundamentais, pois os direitos possuem um custo e, assim, conforme Casalta Nabais (2002, p.19):

[...] porque não são dádiva divina nem frutos da natureza, porque não são auto-realizáveis nempodem serrealisticamente protegidos num estado falido ou incapacitado, implicam a cooperação social e a responsabilidade individual.

O financiamento da Seguridade Social tem suas diretrizes previstas no art. 195 da Carta Maior, que traz, em seus incisos, as diversas

contribuições sociais passíveis de serem instituídas a fim de custear as políticas públicas que irão garantir os direitos à saúde, à previdência e à assistência social.

Torna-se relevante destacar a importância de que o financiamento do sistema de Seguridade Social, em um Estado Democrático de Direito como o idealizado por nossa Constituição, seja guiado por princípios constitucionais. Assim, para que o financiamento da Seguridade Social seja realizado de forma justa, em compatibilidade com os ideais consagrados pela Carta Constitucional de 1988, é imprescindível que sejam observados princípios, a fim de que possam ser afastadas possíveis arbitrariedades do legislador convocado a instituir uma lei tributária.

Nesse sentido afirma o jurista alemão Klaus Tipke (2002, p. 19):

Direito justo pressupõe princípios (regras, critérios, padrões). Tais princípios são especialmente necessários quando direitos e obrigações, cargas e reivindicações devem ser repartidos entre membros de uma comunidade. Repartição sem princípios é repartição arbitrária.

Nesse contexto, é que o princípio da capacidade contributiva revela-se tão importante para que se possa atingir, em alguma medida, a justiça fiscal no âmbito da tributação. Portanto, de acordo com tal princípio, apenas devem ser convocados a contribuir para o financiamento do Estado, suas instituições e políticas públicas, aqueles que manifestem capacidade econômica, ou seja, pessoas que manifestem sinais de riqueza material. Por essa razão, é que o legislador deve sempre buscar selecionar como hipóteses de incidência de tributos, signos presuntivos de riqueza, ou seja, de capacidade econômica, a exemplo da renda, seja ela derivada do trabalho, seja do capital, e do patrimônio (RIBEIRO, 2010, p. 8).

Outro importante aspecto do princípio da capacidade contributiva, referente a sua dimensão subjetiva, diz respeito ao fato de que há um limite à tributação, o que implica dizer que ela não poderá ter um efeito confiscatório a ponto de tributar o mínimo existencial.

Para Barroso (2010, p. 335), o mínimo existencial consiste no núcleo do princípio da dignidade da pessoa humana, e seu alcance, inclui ao menos, os direitos à renda mínima, saúde básica, educação fundamental e acesso à justiça. Ainda, o autor ressalta a existência de uma visão mais ampla, que abarca no mínimo existencial, as necessidades a serem supridas pelo salário mínimo, conforme art. 7º, inciso IV, da CF, que são moradia,

alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.

O princípio da capacidade contributiva, no Estado Liberal fundamentava-se pela ideia de Justiça Comutativa, ou seja, deveria haver equivalência entre o que se pagava e os benefícios estatais recebidos (RIBEIRO, 2010, p. 1). No Estado Social, a noção predominante que fundamenta a capacidade contributiva refere-se à ideia de Justiça Distributiva, o que implica dizer que não há o questionamento acerca das vantagens que determinado indivíduo aufere dos serviços públicos ou quais custos ele traz para o Estado a fim de justificar o pagamento de tributos, mas tão somente se considera a sua possibilidade econômica de contribuir ou não para o financiamento estatal (TIPKE; YAMASHITA, 2002, p. 32).

De acordo com Ricardo Lodi Ribeiro (2010, p. 3), com o advento do Estado Social e Democrático de Direito há uma combinação dos elementos da Justiça Comutativa e Justiça Distributiva na fundamentação da capacidade contributiva, permitindo o surgimento da *solidariedade de grupo* ou *custo-beneficio coletivo*, em especial no que tange às contribuições sociais. Assim, "a solidariedade de grupo é revelada a partir da destinação do tributo a uma atividade estatal que guarda referência, não com a pessoa do contribuinte, mas com o grupo econômico ou social que ele participa".

Nesse contexto é que se justifica o princípio da solidariedade no custeio do sistema de Seguridade Social, conforme redação do art. 195, caput, da CF, que dispõe que ela será financiada por toda a sociedade. Dessa maneira, independentemente de uma futura contraprestação, pessoas que revelem capacidade econômica, em razão da manifestação de signos presuntivos de riqueza como a renda e o patrimônio, são chamadas a contribuir para o financiamento do sistema. A título exemplificativo é possível citar a situação do empregador, que ao contribuir para a Previdência Social, através da contribuição sobre a folha de salários, está colaborando para o financiamento do Regime Geral de Previdência Social como um todo, em razão da solidariedade de grupo, sem que o valor dessa contribuição venha a integrar o cálculo de sua aposentadoria ou qualquer outro benefício que venha a receber.

O princípio da solidariedade no financiamento da Seguridade Social deve, portanto, ser combinado com o princípio da capacidade contributiva, de forma que embora toda a sociedade seja convocada a contribuir para o sistema, apenas aqueles que demonstrem capacidade econômica, através da manifestação de riquezas como a renda e o patrimônio, sejam chamados a contribuir.

Entretanto, para que a realização do princípio da capacidade contributiva esteja plenamente garantida, haja vista o fato de que, tanto o salário mínimo auferido por um trabalhador, quanto a renda do capital de um empresário, são considerados pela lei como manifestações de riqueza material, deve ser observado um outro princípio, desdobramento da capacidade contributiva, que é a progressividade tributária.

Desse modo, à medida que cresce a base de cálculo a ser tributada, devem as alíquotas também serem majoradas. O professor Roque Antonio Carrazza (2006, p. 88) se manifesta nesse sentido:

Impostos com alíquotas crescentes em função do aumento das suas bases tributárias (base de cálculo in concreto), levam corretamente em conta que o sacrifício suportado pelo contribuinte para concorrer às despesas públicas é tanto maior quanto menor a riqueza que possui (e vice-versa). Ademais, permitem que o Estado remova, pelo menos em parte, as desigualdades econômicas existentes entre as pessoas.

O art. 194 da Constituição Federal, que também elenca objetivos a serem observados pelo legislador no momento de elaboração de leis tributárias referentes ao custeio da Seguridade Social, traz a equidade na forma de participação no custeio como uma diretrizes sencial (art. 194, V, CF).

Tal princípio reflete os mesmos valores que permeiam o princípio da capacidade contributiva, ou seja, igualdade, justiça e solidariedade. Dessa forma, a equidade na forma de participação no custeio implica que deverá ser buscada a igualdade material no momento da tributação, de maneira que aqueles que tenham capacidade econômica maior, em razão da manifestação de bases de cálculo maiores, sejam destinatários de alíquotas progressivamente mais altas.

Por fim, um último princípio a ser observado quando da instituição das contribuições sociais trata-se da diversidade da base de financiamento (art. 194, VI, CF). Essa diretriz implica que as fontes de custeio da Seguridade Social deverão se revestir, tanto quanto possível, de diversidade. Assim, o art. 195 da Constituição Federal estabelece diversas bases contributivas, como a folha de salários, a receita, o faturamento, o lucro e o salário fruto do trabalho

Conforme Ivan Kertzman (2012, p. 46), tal princípio objetiva "diminuir o risco financeiro do sistema protetivo. Quanto maior o número

de fontes de recursos, menor será o risco de a seguridade social sofrer, inesperadamente, uma perda financeira".

Após essas breves considerações acerca dos princípios que devem orientar a atuação do legislador ordinário no momento de elaboração das leis afetas ao financiamento da Seguridade Social, ou seja, o princípio da capacidade contributiva, a solidariedade, a equidade na forma de participação no custeio e a diversidade da base de financiamento, no próximo tópico será abordada a questão da desoneração da folha de salários, política instituída no ano de 2011 no contexto do Plano Brasil Maior, e que possui relação direta com o financiamento da Seguridade Social, em especial com a política pública previdenciária.

3 O PLANO BRASIL MAIOR E A DESONERAÇÃO DA FOLHA DE SALÁRIOS: IMPLICAÇÕES NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social foi uma política idealizada pela Carta Maior de 1988 para funcionar de maneira conjunta com as políticas públicas de saúde e assistência social, sobretudo na perspectiva orçamentária, em um verdadeiro sistema conjunto e integrado de proteção social. Todavia, a previsão constitucional de um Orçamento próprio para a Seguridade Social (art. 165, §5°, III, CF/88), nunca foi de fato implementada.

Evilásio Salvador (2010, p. 230) explicita a questão:

O Orçamento da Seguridade Social (OSS), sob o formato quadripartite, chegou a ser elaborado nos primeiros anos após a regulamentação das leis de custeio e de benefício da seguridade social, mas que na realidade definiam o financiamento e os benefícios da previdência social, com raras passagens sobre a seguridade social no texto legal. Em 1993 e 1994, apareceu como proposta do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), mas essa orientação não prevaleceu. Na realidade, apesar da previsão constitucional de gestão quadripartite da seguridade social, o CNSS teve vida curta.

A proposta de um orçamento próprio para a Seguridade Social, com a respectiva vinculação de receitas, foi motivada pelo desejo de assegurar que os recursos destinados ao financiamento das políticas de saúde, previdência e assistência social, não fossem objeto de desvios como outrora.

Conforme Evilásio Salvador (2010, p. 265) "no período da industrialização (1937-1980), por exemplo, os recursos do fundo previdenciário foram canalizados para investimentos nas empresas estatais e na construção da infraestrutura no país [...]".

Entretanto, apesar das boas intenções do legislador constituinte originário, o que vem ocorrendo desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, é a constante desvinculação de receitas que deveriam ser vinculadas ao custeio do sistema de Seguridade Social.

Houve, portanto, a quebra da sistemática de financiamento das políticas de Seguridade Social, a princípio, por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

A desvinculação de receitas da união (DRU) foi criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE). Seu objetivo era a estabilização da economia logo após o Plano Real. A DRU foi prorrogada diversas vezes e sua vigência estava prevista para ter fim no dia 31 de dezembro de 2015. Conduto há uma proposta de emenda constitucional, a PEC 87/2015, que pretende prorrogá-la até o ano de 2023. A proposta já foi aprovada em dois turnos pela Câmara e falta passar pelo Senado Federal. A DRU retira 20% das receitas arrecadadas que, conforme o art. 195 da CF deveriam ser destinadas ao custeio das políticas de saúde, previdência e assistência social. A PEC 87/2015 traz proposta de aumento dessa desvinculação, com a retirada de 30% das receitas de contribuições sociais (BRASIL, Senado Federal. *DRU*).

Pois bem, posteriormente, com a emenda constitucional n. 20 de 1998, que passou a determinar que as receitas referentes às contribuições do empregador/empresa (art. 195, I, a, CF/88) sobre a folha de salários e dos trabalhadores e segurados do Regime Geral de Previdência Social (art. 195, II, CF/88) seriam destinadas exclusivamente para o pagamento de benefícios previdenciários (art. 167, XI, CF/88). Tal situação, embora benéfica por um lado, pois impede que as contribuições citadas sejam desvinculadas por meio da DRU, desconsidera a diversidade da base de financiamento da Seguridade Social, prevista no art. 195, da CF, que elenca diversas contribuições sociais, bem como sua unidade como sistema a integrar as políticas de saúde, previdência e assistência social.

Paralelamente a esse cenário, no ano de 2011, como parte de medidas a serem adotadas pelo governo federal no contexto do denominado Plano Brasil Maior, foi instituída a política de desoneração da folha de salários, que, de acordo com estudos que serão citados oportunamente,

vem afetando de forma considerável o financiamento da política de Previdência Social.

O Plano Brasil maior foi lançado no ano de 2011 e apresentou como objetivos: "sustentar o crescimento inclusivo num contexto econômico adverso e sair da crise internacional em melhor posição do que entrou, o que resultaria numa mudança estrutural da inserção do país na economia mundial" (BRASIL, 2011).

Dentre as medidas adotadas pelo Plano Brasil Maior no intuito de satisfazer as finalidades apontadas, está a desoneração da folha de salários. Formalizada pela Lei n. 12.546, de 14 de dezembro de 2011, a política que instituiu a desoneração da folha de salários, apresenta também como objetivos o estimulo às empresas beneficiadas à contratação de trabalhadores e formalização de empregos (DIEESE, 2015, p. 2-3).

Conforme abordado anteriormente, a desoneração da folha de salários tem afetado negativamente o financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Embora haja previsão no inciso IV do art. 9°, da Lei n. 12.546/2011, no sentido de que deverá haver a compensação da perda arrecadatória sofrida pelo fundo previdenciário no valor correspondente à estimativa da renúncia gerada pela desoneração, de acordo com estudo da ANFIP (2015), no ano de 2013 o valor da renúncia estimada foi de R\$28,87 bilhões, enquanto o repasse feito pela União foi de apenas R\$9,02 bilhões. Outro dado importante trazido pelo estudo diz respeito a demora da União em fazer o repasse do valor, o que afetou o fluxo de caixa da Previdência Social e seus pagamentos.

Ainda, conforme Eduardo Fagnani (2013, p. 99-100), a substituição da contribuição do empregador/empresa de 20% sobre a folha de salários, para 1% sobre o faturamento, revela uma arrecadação de R\$6,73 bilhões contra R\$10,35 bilhões que poderiam ter sido arrecadados se não houvesse a substituição da base tributável e sua alíquota.

O debate sobre a desoneração da folha de salários, portanto, não é algo simples, visto que, embora o intuito desta política seja o de aliviar a carga tributária incidente sobre algumas empresas, a fim não só de promover a competitividade interna e externa do país mas, também, incentivar às empresas beneficiadas à contratação e formalização de mão de obra, sua implementação aponta para a produção de efeitos negativos no custeio do Regime Geral de Previdência Social.

Desse modo, cumpre questionar, por ora, se a política de desoneração da folha de salários, encontra ao menos respaldo nos

princípios e objetivos constitucionais que regem o financiamento da Seguridade Social, ou se, de outro modo, suas finalidades justificariam a não observância desses princípios e objetivos, em prol de outros elencados pelo texto constitucional e igualmente importantes.

4 BENEFÍCIOS FISCAIS *VERSUS* PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: POSSIBILIDADES E LIMITES DE CONCILIAÇÃO

Primeiramente, cumpre salientar, que as desonerações tributárias, ou seja, a redução de alíquotas ou bases de cálculo do tributo, são espécies de benefícios fiscais que podem ser utilizados pelo Estado na busca de concretização de diretrizes constitucionalmente previstas. Tal fenômeno é reconhecido pela doutrina tributária como extrafiscalidade, o que implica dizer que, nesse caso, a tributação irá exercer uma função que não se resume ao intuito de arrecadação de dinheiro aos cofres públicos, sendo utilizada com vistas ao alcance de outras finalidades, desde que elas se coadunem com objetivos e princípios elencados pela Constituição Federal de 1988, ou melhor dizendo, visem à "maximização da eficácia social dos direitos fundamentais e princípios constitucionais" (BUFFON, 2012, p. 46).

A partir desse contexto teórico é que se insere o presente trabalho, pois cumpre investigar se a política de desoneração da folha de salários, revelação da extrafiscalidade tributária - já que o objetivo de tal política, conforme exposto anteriormente, foi o incentivo às empresas, por meio da redução da tributação, à contratação de trabalhadores e formalização de empregos - é adequada aos princípios constitucionais que regem o financiamento da Seguridade Social (capacidade contributiva, solidariedade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento) ou se, de outro modo, sua finalidade justificaria o não atendimento a esses objetivos constitucionais, em prol de outros igualmente importantes.

Comecemos pelo primeiro objetivo, que visa aferir a adequação da medida de desoneração da contribuição social sobre a folha de salários aos princípios constitucionais que regem o financiamento da Seguridade Social.

No que tange ao princípio da capacidade contributiva, existe, de fato, certa incompatibilidade entre a sua observância e a adoção de medidas extrafiscais, visto que, na hipótese de concessão de beneficios ou incentivos fiscais, alguns contribuintes são beneficiados e outros não.

No caso da desoneração da folha de salários, a medida inicialmente abarcou as empresas de serviços de Tecnologia da Informação, Tecnologia da Informação e Comunicação e as empresas fabricantes de vestuário e acessórios (MP n. 540/2011). As alíquotas da contribuição, que passaram a incidir sobre a receita bruta, foram fixadas, inicialmente, em 2,5% para as empresas de serviços e 1,5% para os segmentos industriais. Posteriormente, o benefício foi estendido a uma série de outros segmentos industriais e de serviço, tais como, às empresas do setor hoteleiro e àquelas que prestem serviços de *call center*, assim como aos fabricantes de couros, grampos, colchetes, ilhoses, etc. (MP n. 563/2012); ao setor de transporte rodoviário coletivo de passageiros, de transporte aéreo e marítimo, de transporte por navegação, de manutenção e reparação de aeronaves, além de vários segmentos da agroindústria (Conversão da MP n. 563 na Lei n. 12.715/2012); às empresas do setor de construção civil e comerciais de varejo (MP n. 601/2012) (ANFIP, 2015, p. 21-26).

Do período de agosto de 2011, quando teve início as medidas de desoneração da folha de salários, ao período de março de 2015, foram publicadas sete leis e oito medidas provisórias buscando regulamentar o tema, ora dispondo sobre a inclusão de produtos ou setores de atividades na política de desoneração, ora excluindo.

Foram diversas as disposições legais que buscaram regulamentar o tema da desoneração da folha de salários e, talvez, não tanto pela quantidade, mas pela instabilidade das medidas, - que ora incluíam setores e produtos, ora excluíam, além da alteração de alíquotas que houve durante o processo - a análise do tema torna-se algo de difícil empreendimento.

Por ora, atendendo aos limites e objetivos desta comunicação, é importante ressaltar, que as diferenças objetivas criadas em virtude da política de desoneração da folha de salários - pois a medida não foi aplicada a todas as empresas, embora seu alcance tenha crescido durante o período 2011-2015, e, também, houve a instituição de diferentes alíquotas conforme o setor ou produto desonerado - se justificariam tendo por base o instrumento da extrafiscalidade, o que implica dizer que, a observância ao princípio da capacidade contributiva, bem como a equidade na forma de participação no custeio, estariam dispensadas desde que a instituição de alíquotas e bases de cálculo diferenciadas tivessem por finalidade a maximização de outros princípios e o alcance a outros objetivos constitucionalmente previstos.

Nessa linha, ressalta Marciano Buffon (2012, p. 48):

O princípio da capacidade contributiva, em muitos casos, não é o meio mais adequado para se alcançar uma melhor distribuição de renda, devendo ceder lugar a outros princípios constitucionais mais aptos para a obtenção de uma distribuição de renda mais justa para o seu próprio crescimento.

Entretanto, resta saber se as finalidades almejadas pela política de desoneração da folha de salários encontram respaldo constitucional, com vistas a maximização da eficácia dos direitos fundamentais e objetivos constitucionais. De fato, à primeira vista, a finalidade almejada pelos atores políticos federais com a instituição da medida de desoneração da folha de salários, parece pertinente do ponto de vista da concretização de direitos fundamentais e objetivos constitucionalmente previstos, tais como a busca por pleno emprego (art. 170, VIII, CF) e o direito social ao trabalho (art. 6°, CF). Quanto ao alcance, de fato, desses efeitos, isto é tema para um outro trabalho que pretende-se desenvolver.

Quanto ao princípio constitucional que diz respeito à necessidade de diversidade da base de financiamento da Seguridade Social, de acordo com o que foi exposto anteriormente, esta diversidade já foi há tempos desconsiderada pelo legislador infraconstitucional, desde o momento em que não houve a elaboração de orçamento próprio para a Seguridade Social, assim como a desvinculação de 20% das receitas que a ela seriam destinadas e a vinculação das contribuições sobre a folha de salários e dos trabalhadores e segurados do RGPS ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

Assim, com a desoneração da folha de salários e o incompleto repasse efetuado pelo Tesouro Nacional para cobrir a perda arrecadatória decorrente da medida ao FRGPS, a não observância da diversidade da base de financiamento se torna ainda mais grave, visto que, a sustentabilidade da Previdência Social é afetada, conforme referenciais de análise trazidos no tópico 3.

Por fim, resta a aferição da adequação da medida de desoneração da folha de salários ao princípio da solidariedade. Cumpre ressaltar que, além de uma diretriz a guiar o financiamento da Seguridade Social, a solidariedade é um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, elencado pelo art. 3°, inciso I da CF/88.

Nesse sentido, a solidariedade é um princípio que deve permear a interpretação das diversas normas constitucionais (GONÇALVES; BUFFON, 2014, p. 273), ligando-se, portanto, à questões tributárias e de financiamento do Estado

Marlo Gonçalves e Marciano Buffon (2014, p. 273) afirmam:

Fundado no princípio da solidariedade, portanto, permitese concluir que aqueles que apresentem maior capacidade econômica devam contribuir em maior proporção a favor do Estado. A justificativa da tributação desigual assume maior clareza e coerência quando fundada na solidariedade, que permite exigir-se esforços maiores daqueles dotados de maiores condições, em prol do bem comum.

Nessa perspectiva, portanto, caberia o questionamento acerca da possibilidade de estar ocorrendo a mitigação da solidariedade no financiamento do RGPS, quando da instituição da desoneração da folha de salários, visto que, os sinais de riqueza apresentados pela empresa/empregadores apontam para uma maior capacidade econômica comparativamente aos trabalhadores segurados do RGPS. Assim, em virtude do possível efeito negativo da política de desoneração da folha de salários no financiamento do RGPS, é importante investigar até que ponto essas medidas não implicam em uma redução significativa da contribuição patronal, afetando o dever fundamental de pagar tributos e, assim, a solidariedade no financiamento da política pública previdenciária.

Cumpre ressaltar, por fim, que a temática deste artigo insere-se em proposta de pesquisa mais ampla, sendo que a intenção desta comunicação foi a de dar início à abordagem, discussão e elucidação em torno das questões ora apresentadas. O tema da desoneração da folha de salários, seus impactos no FRGPS, sua relação com os princípios constitucionais, bem como sua possível eficácia na busca do pleno emprego e implemento do direito social ao trabalho, são questões que implicam o aprofundamento do debate, com vistas a uma aproximação da real efetividade e efeitos dessa política.

REFERÊNCIAS

ANFIP. Nota técnica desoneração da folha de pagamentos: impactos no financiamento da previdência social. Brasília: ANFIP, Fundação ANFIP, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: SÁNCHEZ, Rúbio David et. al. (org.). Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica. 2. ed. Dados eletrônicos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p. 298-340.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**: versão atualizada até a Emenda n. 91/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 03 jul. 2016.

BRASIL. Plano Brasil Maior, 2011. Disponível em: http://www.brasilmaior.gov.br/conteudo/128. Acesso em: 03 jul. 2016.

BRASIL, Senado Federal. *DRU*. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru. Acesso em: 03 jul. 2016.

BUFFON, Marciano. Tributação e direitos sociais: a extrafiscalidade como instrumento de efetividade. **Revista Brasileira de Direito**, IMED, vol. 8, nº 2, p. 38-68, jul-dez 2012. Disponível em: https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/287. Acesso em: 03 jul. 2016.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DIEESE. O projeto de lei 836/2015 e as mudanças na desoneração da folha. Nota Técnica, número 45, junho de 2015. Disponível em: http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec145desoneracao.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2016.

FAGNANI, Eduardo. *Desafios e oportunidades para o desenvolvimento brasileiro: aspectos sociais.* In: CGEE. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**: uma abordagem social-desenvolvimentista. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. p. 67-101.

GONGALVES, Marlo Thurmann; BUFFON, Marciano. A inclusão do elemento "democracia" no conceito de Estado de Direito e seus efeitos sobre o princípio da solidariedade no âmbito das contribuições sociais. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 12, n.16, p. 258-284, jan./dez. 2014.

KERTZMAN, Ivan. **A desoneração da folha de pagamento**. 2012. 219p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

NABAIS, Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**, v. 3, n. 2, p. 9-30, 2002.

PIOVESAN, Flávia; VIEIRA, Renato Stanziola. A força normativa dos princípios constitucionais fundamentais: a dignidade da pessoa humana. In: PIOVESAN, Flávia. (Org.). **Temas de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 355-398.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, p. 1-25, 2010.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e seguridade social no brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. Justiça fiscal e o princípio da capacidade contributiva. São Paulo: Malheiros, 2002.

A EDUCAÇÃO DAS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS NA ESCOLA: O ENRAIZAMENTO DA LEI 10.639/03 A PARTIR DE UM ENFOQUE INTERDISCIPLINAR

Elaine Aparecida Mani (elainea.mani@hotmail.com)

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - Câmpus de Franca.

Prof. Dr. Jonas Rafael dos Santos (jrafsantos@yahoo.com.br)

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - Câmpus de Franca. Doutor em História. Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

RESUMO: Este artigo tem como objetivo analisar a importância da implementação da Lei 10.639/03, que torna obrigatório o ensino de História e Cultura da África e dos Afro-brasileiros nos estabelecimentos de ensino básico do país, a partir de uma perspectiva interdisciplinar. A questão que nos motiva a empreender este estudo consiste em saber se, após treze anos da sanção da Lei, as escolas estão aplicando-a e traduzindo-a em práticas pedagógicas efetivas. Para tanto, buscaremos, a partir de revisão bibliográfica e legal, pesquisar como a Lei e os documentos que surgiram para apoiá-la, revelam o que se poderia compreender por atividades ou práticas pedagógicas interdisciplinares voltadas para a Educação das Relações Étnico-Raciais. Este artigo caracterizase como uma análise qualitativa por pretender verificar o grau de implementação de uma Política Pública, seus desdobramentos nos atores sociais envolvidos e os possíveis impactos que ela poderia gerar nos agentes a que ela se destina. A coleta de dados, portanto, será baseada no levantamento de livros, teses, artigos e outros materiais que abordem o assunto. Este artigo também será orientado pela pesquisa organizada por Nilma Lino Gomes intitulada Práticas pedagógicas de trabalho com relações-raciais na escola na perspectiva da Lei nº 10.639/03. Reconhecendo que o se busca é uma educação "de" qualidade e que, para isto, ela passe por uma educação "para a" diversidade, entendemos a necessidade de buscar caminhos para que a implementação da Lei seja eficaz e ocorra sem criar polaridades ou apenas substituindo um padrão etnocêntrico por outro. Por tudo isto, reconhecemos a importância de inserir de modo mais efetivo a interdisciplinaridade no que diz respeito ao tratamento da temática em questão, e concluímos reafirmando que a Lei não deve se limitar apenas a algumas disciplinas, mas sim, que é fundamental para a sua eficácia que ela esteja presente em todas disciplinas curriculares.

Palavras-chave: Lei 10639/03. Educação. Étnico-racial. Implementação. Interdisciplinaridade.

INTRODUÇÃO

Este artigo propõe-se a analisar a importância da implementação da Lei 10.639/03, que torna obrigatório o ensino de História e Cultura da África e dos Afro-Brasileiros nos estabelecimentos de ensino básico do país no contexto atual e verificar possibilidades de aplicação da mesma a partir de uma perspectiva interdisciplinar, ou seja, sabemos que a Lei determina a alteração curricular com a inclusão de temas sobre a História e Cultura da África e dos Afro-Brasileiros, a acontecer, especialmente, nas disciplinas de Artes, Literatura e História, sem prejuízo das demais. Todavia, o presente trabalho objetiva analisar de que forma a implementação da Lei poderia

ocorrer através de um trabalho interdisciplinar que pudesse envolver todas as disciplinas e a comunidade escolar como um todo.

Este objetivo será realizado através de revisão bibliográfica e legal sobre a temática étnico-racial através dos documentos legais¹ que embasam a Lei 10.639/03. A análise também será orientado pela pesquisa nacional organizada por Nilma Lino Gomes intitulada *Práticas pedagógicas de trabalho com relações-raciais na escola na perspectiva da Lei nº 10.639/03*, publicada em 2012, na qual seis escolas de cada região do país foram selecionadas²e pesquisadas com o intuito de mapear práticas pedagógicas voltadas para a implementação da Lei 10.639/03.

O trabalho também se apoiará no levantamento de livros, teses, artigos e outros materiais que abordem o assunto, a fim de averiguar como a Lei e os documentos que surgiram para apoiá-la, revelam o que se poderia compreender por atividades ou práticas pedagógicas interdisciplinares voltadas para a Educação das Relações Étnico-Raciais.

A importância da presente pesquisa justifica-se uma vez que os todos os indicadores sociais demonstram que ainda recaem sobre a população negra toda a sorte de mazelas sociais, violência, discriminação e ausência de direitos; que são eles as maiores vítimas da desigualdade socioeconômica e das discriminações raciais. Ou seja, mesmo os negros compondo mais da metade da população brasileira (52,9%)³, a sua condição de desigualdade e exclusão é evidenciadas em todas as pesquisas realizadas.

Da mesma forma, os resultados da pesquisa *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* realizada pelo *Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas* - IPEA, em sua 4ª edição (BRASIL, 2011), revelam que os negros são os que ocupam as piores posições: quanto a renda média da população; quanto a média dos anos de estudo; quanto à taxa de analfabetismo; quanto ao acesso ao ensino superior; quanto à população

Os documentos legais a que nos referimos são: Lei 9.394, de 9 de dezembro de 1996; Lei 10.639, de 9 de janeiro de 2003; Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, de 2004; Orientações e Ações para a Educação das Relações Étnico-Raciais, emitido em 2006 e do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, formulado em 2009.

² As trinta e seis escolas selecionadas foram escolhidas porque mantinham, de modo consolidado, práticas pedagógicas relacionadas à Lei 10.639/03. Por exemplo, a não inclusão da temática no Projeto Político-Pedagógico representou critério de exclusão.

³ Segundo o IBGE, no Brasil, em 2013, a maioria das pessoas declarou-se preta ou parda (52,9%).

mais dependente do Sistema Único de Saúde -SUS. É a população com a menor taxa de formalização (carteira assinada) e é a maior população dos que recebem o Bolsa Família, para não citar outros indicadores.

Este quadro de desigualdade social que afeta muito mais a população negra é confirmada com o censo de 2013, realizado pelo *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* - IBGE, no qual no quesito "distribuição de renda", em 2013, nos 10% mais pobres, 75,0% eram pretos ou pardos e 23,9%, brancos (IBGE, 2014, p.155).

De acordo com o relatório - *CPI – Assassinato de Jovens*, recentemente divulgado (no começo do mês de junho 2016) "a cada 23 minutos ocorre a morte de um jovem negro no Brasil" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 32). E ainda, a taxa de homicídio entre adolescentes negros é quase quatro vezes maior do que entre os brancos (36,9 a cada 100 mil habitantes, contra 9,6). O relatório aponta ainda que este cenário deve-se à omissão do Estado frente aos problemas que rondam os jovens negros no país.

Por tudo isso percebemos a incidência da pobreza na população negra⁴, fruto dos nefastos resultados oriundos da escravidão, de políticas de branqueamento da população e do mito da democracia racial que arrastam esta população para os níveis mais desfavoráveis e aviltantes de existência.

Esta realidade apenas confirma que o racismo é um fenômeno social, que está presente de forma concreta na sociedade brasileira. Segundo pesquisadores, ele é um fenômeno sistêmico e estrutural da sociedade, pois é um fenômeno permanente. "O racismo é uma construção histórica que criou artificios supraestruturais políticos e jurídicos para manter a dominação de um regime, que fundou o modo de relação moderna das pessoas: através do uso do racismo" (SANTOS, 2016, p. 21).

Em sua análise sobre a *Conferência de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Discriminações Correlatas* de Durban, em 2001, o diplomata e embaixador do Brasil J.A. Lindgren Alves (2002, p. 208-209) afirma: "Seja com base 'científica', universalista mas inferiorizante, ou 'cultural'diferencialista e excludente, a verdade nua e crua é que o racismo existe, segrega, discrimina e mata".

Todavia, segundo Rocha (2006, p. 25), "o rompimento das barreiras sociais não necessariamente resolve as barreiras raciais". Por

⁴ Segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (2004), ao analisar os dados que apontam estas desigualdades entre brancos e negros na educação, constata-se a necessidade de políticas específicas que revertam o atual quadro.

isso, a necessidade de empenhar-se na luta contra todas as formas de discriminação, dominação e exploração de um grupo sobre outro.

A luta contra o racismo e toda forma de discriminação, bem como a educação para a diversidade perpassam etapas importantes. Em primeiro lugar, é preciso esclarecer e denunciar que a ideologia de dominação racial foi constituída para legitimar a dominação e justificar a escravidão e as relações sociais e produtivas dela decorrentes.

Em segundo lugar, é preciso denunciar e combater o mito da democracia racial, ou seja, a ideia de que haveria uma convivência harmoniosa e pacífica entre as diversas raças que compõem a sociedade brasileira. É preciso mostrar que o racismo serviu e ainda serve para "omitir os reflexos da escravidão para o negro brasileiro" (ROCHA, 2006, p. 26).

Segundo Rocha (2006), este teria sido o efeito mais perverso do mito da democracia racial, ou seja, ter negado ao próprio negro a possibilidade de se "[...] auto identificar politicamente como negros":

Talvez o mais perverso do mito tenha sido o fato da tentativa de negar ao negro brasileiro sua identidade como um povo portador de direitos. A negação da questão racial atua como a negação do próprio negro enquanto um dado da realidade brasileira. Assim, ainda hoje, um dos maiores desafios para o movimento social negro tem sido a dificuldade dos próprios negros de se auto identificarem politicamente como negros (ROCHA, 2006, p. 35).

Os efeitos perversos do mito da democracia racial perduram até hoje, no entanto, "[...] negar a questão racial no Brasil é negar o movimento da história" (ROCHA, 2006, p.27). Portanto, faz-se necessário reconhecer a existência do racismo em nossa sociedade para, a partir desse reconhecimento, combatê-lo. Ele está presente como um fenômeno constitutivo de nossa sociedade e baseia-se em uma construção ideológica que justifica e naturaliza sua existência.

Todavia, a negação ou a reduzida importância que tem sido dada à questão racial no Brasil é justamente o que demonstra sua força e perversidade, uma vez que ao negá-lo, anula-se a sua existência e, com isso, torna-se impossível o seu enfrentamento e sua superação. O racismo está "incrustrado nas relações sociais" e "[...] atua como uma espécie de filtro social, abrindo oportunidades para uns, fechando portas para outros [...]" (farias, 2016, p. 26), contribuindo para acentuar a desigualdade presente em nossa sociedade.

Dessa forma, a perspectiva de superação destas ideologias que sustentam a desigualdade racial e social é tarefa da sociedade como um todo. É tarefa dos governantes, ao implementarem políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial, mas, principalmente, é tarefa da educação e dos atores sociais a ela envolvidos, através de uma correta e eficiente implementação da Lei 10. 639/03 que, ao incluir a História e a Cultura da África e dos Afro-Brasileiros nos currículos e a Educação das Relações Étnico-Raciais, por meio de práticas pedagógicas concretas, há de desmascarar, esclarecer os equívocos e desconstruir ideologias que ainda sustentam práticas racistas e excludentes em nossa sociedade.

Assim, apesar da confirmação de Nilma Lino Gomes de que existe grande dificuldade dos sistemas de ensino em implementar a Lei 10639/03, entendemos que é somente através de sua plena efetivação que poderemos mudar nossa cultura excludente e intolerante frente à diversidade e reparar aquilo que aos afrodescendentes fora negado devido a um passado histórico de exclusões. Trata-se de um caminho fundamental a ser seguido para que se reconheça a diversidade na formação da identidade brasileira (branco europeu, indígena e negro africano) (GOMES, 2012).

Além disso, a escola acaba sendo um *lócus* privilegiado no qual se compartilha saberes e valores, mas também local onde se reforçam preconceitos e segregações, portanto, há que se considerar o espaço escolar também fortemente marcado pelo racismo, pela desigualdade e pela discriminação racial. Segundo o ex-deputado Ben-Hur Ferreira, coautor da Lei 10.639/03, o sistema de ensino contribui com a sustentação do racismo no Brasil. Afirma:

O que se vê, porém, é que o sistema oficial de ensino, cada vez mais, apresenta-se como um dos principais veículos de sustentação do racismo, distorcendo o passado cultural e histórico do povo negro. Assim, torna-se imperioso e de fundamental importância que se resgate a história do povo negro reformulando o currículo escolar nas suas deformações mais evidentes, que impedem o negro da sua identidade étnica (BRASIL, 1999, p.2).

Desse modo, a escola não é neutra, mas acaba recebendo atores sociais com diferentes valores, diferentes maneiras de ver e explicar o mundo, portanto, acaba recebendo diferentes concepções acerca do racismo, do negro, da discriminação e do preconceito racial. Sendo assim, é nela que se deve atuar para que se consiga uma transformação no modo em a sociedade enxerga estas questões.

É fundamental lembrar que a Lei 10.639/03 é fruto de intensas lutas e reivindicações de movimentos sociais, sobretudo das lutas do Movimento Negro⁵, de organismos da sociedade civil, de educadores e intelectuais comprometidos com a luta antirracista, que foram se organizando desde há muito tempo e exercendo pressão sobre a política nacional em favor de seus direitos, especialmente, em favor de políticas voltadas para a promoção da igualdade racial.

Desse modo, a atuação do Movimento Negro ao longo da história tem sido decisiva na luta contra a discriminação e o racismo, bem como para a defesa de políticas afirmativas⁶ cujas reivindicações perpassam o acesso à educação, ao trabalho e contra a desigualdade racial.

Captando as demandas dos atores sociais envolvidos (Movimento Negro, sociedade civil, intelectuais comprometidos) e reconhecendo a problemática social sobre a qual se desejava intervir, coube ao Ministério da Educação – MEC traçar os marcos legais para a regulamentação e implementação de uma educação para as relações étnico-raciais, em parceria com os sistemas de ensino em todos os níveis e modalidades

Enfim, as reivindicações e propostas do Movimento Negro ao longo do século XX, somados à análise dos dados e indicadores sociais que revelavam o quadro de desigualdade racial no Brasil, apontavam para a necessidade de políticas específicas que pudessem reverter este quadro. Dentre estas políticas, a Lei 10.639/03 é uma delas.

1.1 A Lei 10. 639/03 e a interdisciplinaridade

De acordo com o texto SEPPIR – Promovendo a Igualdade Racial para um Brasil sem Racismo, existem dois tipos de políticas públicas – a focal ou dirigida e a de promoção da igualdade racial. A política pública

Conforme Gomes, (2012, p. 23), o Movimento Negro é o protagonista central ao reconhecer o racismo e demandar a implicação do Estado para a disparidade dos direitos sociais. Colaboraram para isso a Marcha Zumbi, os dados sociodemográficos que apontam para a desigualdade racial, a III Conferência de Durban, a SEPPIR – Secretaria de Promoção da Igualdade Racial - e a SECAD - Secretaria de Educação, Continuada, Alfabetização e Diversidade.

⁶ Ações afirmativas são políticas públicas feitas pelo governo ou pela iniciativa privada com o objetivo de corrigir desigualdades raciais presentes na sociedade, acumuladas ao longo de anos. Uma ação afirmativa busca oferecer igualdade de oportunidades a todos. As ações afirmativas podem ser de três tipos: com o objetivo de reverter a representação negativa dos negros; para promover igualdade de oportunidades; e para combater o preconceito e o racismo.

focal ou dirigida busca corrigir ou sanar os déficits públicos e distributivos, tais como econômicos e habitacionais (exemplo, o Bolsa Família que visa redistribuir a renda e que tirou mais de 22 milhões de pessoas da extrema pobreza, em sua maioria negros) (SANTOS, 2016).

Já política de promoção da igualdade racial refere-se as políticas de ações afirmativas⁷. São elas políticas de reconhecimento, pois é preciso que se reconheça um sujeito de direitos quando estes não são reconhecidos: "é importante que o Estado reconheça esses sujeitos, que historicamente foram alijados, excluídos, das políticas públicas. Logo, as políticas têm de reconhecê-los" (SANTOS, 2016, p. 31).

Ambas as políticas públicas – a focal ou dirigida e a de promoção da igualdade racial - contribuíram para a incorporação da população negra nas políticas públicas. A Lei 10.639/03 é um exemplo de política afirmativa⁸ de promoção da igualdade racial, pois ela busca recontar a história da população negra e africana revertendo as representações negativas que prevaleceram até hoje.

Ao alterar a LDB nos artigos 26-A e 79-B da Lei 9394/96 – *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* – LDB - pela Lei 10.639/03 e determinar a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira no ensino básico do país, particular ou público, temas como o estudo da História da África e dos Africanos, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política para a História do Brasil etc., passaram a fazer parte de uma nova história contada dos negros, permitindo a construção de uma imagem positiva dos mesmos, pautada na valorização de sua história e sua importante contribuição para a própria formação cultural brasileira.

Como resposta às demandas da população afrodescendente no sentido de políticas afirmativas na área da educação, o documento Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-

⁷ Embora as políticas públicas afirmativas não sejam redistributivas, no Brasil elas também o são, pois quando "cria-se cotas nas universidades públicas, cria-se automaticamente a condição para que grupos historicamente alijados dos processos de inclusão social no país tenham condições reais de acesso ao ensino superior e de qualidade" (SANTOS, 2016, p.31).

Segundo Rocha (2006), a Lei 10.639/03 não se configuraria em uma política afirmativa, primeiro porque não é uma política de caráter transitório; ela é permanente; e segundo porque o foco da Lei não é apenas a população negra, mas se destina a toda a sociedade. Deste modo, embora o debate sobre a Lei 10639/03 esteja sendo realizado dentro do campo das políticas afirmativas, necessariamente a Lei não se configura como uma política de ação afirmativa.

raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana ⁹define ações afirmativas como:

[...] conjuntos de ações políticas dirigidas à correção de desigualdades raciais e sociais, orientadas para oferta de tratamento diferenciado com vistas a corrigir desvantagens e marginalização criadas e mantidas por estrutura social excludente e discriminatória (BRASIL, 2004, p. 12).

Desse modo, determina as *Diretrizes* (BRASIL, 2004a), os diferentes sistemas de ensino deverão converter as demandas dos afrobrasileiros em políticas de reparações, de reconhecimento e valorização de sua história e cultura.

O documento entende que a educação é um importante instrumento para isso uma vez que é por ela que se formam os cidadãos, portanto, cumprir o que determina a Lei, bem como com o que determinam as *Diretrizes* (2004), é estar empenhado na luta contra o racismo, contra a discriminação e a favor da promoção da igualdade racial.

De acordo com este documento, o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana e a Educação das Relações Étnico-Raciais, deverão desenvolver-se como conteúdo de disciplinas, particularmente, de Artes, Literatura e História, sem prejuízo das demais,

[...] em atividades curriculares ou não, trabalhos em salas de aula, nos laboratórios de ciências e de informática, na utilização de sala de leitura, biblioteca, brinquedoteca, áreas de recreação, quadra de esportes e outros ambientes escolares (BRASIL, 2004, p. 21).

Ou seja, as atividades pedagógicas voltadas para a implementação da Lei 10.639/03 devem estar presentes nas disciplinas citadas como também nas demais, e devem ocorrer não apenas enquanto atividades curriculares dentro da sala de aula, mas também nos laboratórios de ciências ou de informática, na sala de leitura, com projetos direcionados para a temática, na biblioteca, nas áreas de recreação ou até mesmo na quadra de esportes.

⁹ Em 2004, o Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer CNE/CP nº. 03 de 10 de março de 2004, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana com a finalidade de regulamentar a Lei 10.639/03 e apresentar as diretrizes curriculares sobre a temática das relações étnico-raciais e sobre o ensino de História e Cultura da África e dos Afro-brasileiros a serem cumpridas por todos os sistemas de ensino.

O documento das *Diretrizes* (2004) esclarece que a autonomia para compor os projetos pedagógicos dos estabelecimentos de ensino prevista pela LDB 94/96 no artigo 26A será preservada ao permitir a colaboração das comunidades a que a escola serve, o apoio direto ou indireto de grupos do Movimento Negro, e determinar que deverão incluir nas vivências promovidas pela escola, inclusive em conteúdo de disciplinas, a temática étnico-racial.

Portanto, caberá a todos os atores envolvidos com a educação (aos sistemas de ensino, às mantenedoras, à coordenação pedagógica dos estabelecimentos de ensino e aos professores) "[...] estabelecer conteúdos de ensino, unidades de estudos, projetos e programas, abrangendo os diferentes componentes curriculares" (BRASIL, 2004, p. 21). Desse modo, o documento é bem claro ao determinar que o tratamento da temática deverá perpassar os diferentes componentes curriculares.

Também é esclarecedor o *Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Etnicorraciais e o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana*(2009) quanto à perspectiva interdisciplinar da proposta, pois aponta que deve-se observar a interdisciplinaridade no tratamento da temática tendo em vista que os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira devem ser ministrados no âmbito de *todo o currículo escolar*¹⁰.

Isto nos mostra que o trabalho vai muito além do que a inclusão de novos conteúdos, pois trata-se de um trabalho bem mais complexo que exige a disposição de todos os atores sociais envolvidos em prol de uma mudança cultural que altere a forma como historicamente tem se dado as relações étnico-raciais no Brasil, e isso não se faz apenas com o acréscimo de alguns conteúdos no currículo, tampouco com o tratamento de algumas disciplinas isoladas.

O Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Etnicorraciais e o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana (BRASIL, 2009) reforça ainda que uma das funções do coordenador pedagógico é estimular a interdisciplinaridade e a construção coletiva de professores e profissionais da educação. E reforça mais uma vez, como uma das ações para o Ensino

Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-brasileira devem ser ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Artes, de Literatura e História.

Médio, desenvolver práticas pedagógicas reflexivas, participativas e interdisciplinares. No entanto, é preciso entender o que significa interdisciplinaridade.

É difícil encontrar uma definição unívoca e definitiva¹¹ para a palavra, porém, no âmbito desta pesquisa estamos nos referindo ao conceito enquanto interligação entre as diversas áreas do conhecimento ou disciplinas, ou seja, como espaço de trocas entre especialistas ou como integração entre as disciplinas no interior de um mesmo projeto. Neste caso, o ideal é que as disciplinas se relacionem, se interpenetrem e interajam constantemente.

A interdisciplinaridade corresponde a um movimento contemporâneo que emerge pela busca da dialogicidade e da integração das ciências e do conhecimento, buscando romper com o caráter de fragmentação e hiperespecialização dos saberes (THIESEN, 2008).

A perspectiva interdisciplinar é importante porque ela nos permite entender melhor a relação entre as partes e o todo que compõem a realidade. De acordo com Thiesen (2008, p. 7), estamos em uma época em que as maiores tarefas da escola passam pela interdisciplinaridade: "[...]integrar o que foi dicotomizado, religar o que foi desconectado, problematizar o que foi dogmatizado e questionar o que foi imposto como verdade absoluta".

Ou seja, em um mundo em que a espacialização do processo de aprender e a desterritorialização das relações, sobretudo mediadas pela globalização e pela tecnologia, exigem um novo processo do aprender, a interdisciplinaridade visa justamente a construção de um conhecimento globalizante, integrador e uma relação pedagógica dialógica.

Ainda segundo Thiesen (2008, p. 8), a escola é um ambiente de vida, de acesso à cidadania e de aquisição da autonomia, portanto, ela "[...] deve constituir-se como processo de vivência[...]" e "[...] sua organização curricular, pedagógica e didática deve considerar a pluralidade de vozes, de concepções, de experiências, de ritmos, de culturas, de interesses [...]". A escola, portanto, deve ser a expressão da convivência humana em toda a sua complexidade.

Segundo Thiesen (2008), o que se pode afirmar no campo conceitual é que interdisciplinaridade será sempre uma reação alternativa à abordagem disciplinar normalizadora (seja no ensino ou na pesquisa) dos diversos objetos de estudo. Independente da definição que cada autor assuma, a interdisciplinaridade está sempre situada no campo onde se pensa a possibilidade de superar a fragmentação das ciências e dos conhecimentos produzidos por elas e onde simultaneamente se exprime a resistência sobre um saber parcelado.

No ensino interdisciplinar, vários campos do saber se reúnem para a análise do mesmo objeto de estudo. O planejamento e o estabelecimento de estratégias deve ser conjunto, de modo a possibilitar aos alunos estabelecer relações entre o que estão pesquisando nas diversas disciplinas e o tema estudado. O que se espera com o trabalho interdisciplinar é que uma área enriqueça a outra para que se alcance a construção de um saber mais complexo, integrador e menos fragmentado, visto que fundamentado sob diferentes pontos de vista.

Por tudo isto vemos a importância da interdisciplinaridade como um meio importante de aplicação da Lei 10.639/03, pois a própria Lei, em seu bojo, procura trazer o debate para a urgente necessidade de se aprender a conviver com a diversidade, refletida nas mais diferentes culturas e etnias que compõem a sociedade brasileira, logo, nada mais indicado do que utilizar a metodologia interdisciplinar como instrumento apropriado para dar voz à pluralidade de vozes que compõem a escola em suas diferentes concepções, experiências e vivências.

De acordo com a pesquisa nacional *Práticas Pedagógicas de Trabalho com Relações Étnico-Raciais na Escola na Perspectiva da Lei 10.639/2003*, foi possível observar práticas pedagógicas interessantes e mais integradas aos preceitos da Lei 10.639/03. Segundo a pesquisa (Gomes, 2013), foi demonstrado que as escolas que possuem uma cultura de gestão mais democrática revelaram-se mais próximas de práticas pedagógicas mais envolventes, coletivas e sustentáveis¹².

Da mesma forma, as escolas em que o mito da democracia racial mostrou-se mais enraizado no imaginário coletivo, as práticas pedagógicas voltadas para a implementação da Lei revelaram-se mais individualizadas e com menor envolvimento coletivo.

Santana, Luz e Silva corroboram a análise de Gomes (2013) quanto à necessidade de se criar uma cultura democrática no ambiente escolar, pois afirmam a necessidade de "reinvenção" e de construção de uma educação pública "substantivamente democrática, antirracista e

Entende-se por sustentabilidade das práticas pedagógicas voltadas para a implementação da Lei 10.639/03 e das Diretrizes Curriculares, a possibilidade de o trabalho com a educação das relações étnico-raciais desenvolvida na escola se tornar parte do cotidiano escolar, fazendo parte do currículo e do Projeto-Pedagógico da escola, independentemente da ação de um professor ou gestor específico. Segundo Gomes (2012), isto depende do enraizamento da temática na escola, isto é, a temática se tornar um dos eixos da ação pedagógica.

aberta à experiência da diversidade cultural humana" (SANTANA; LUZ; SILVA, 2013, p. 108).

De acordo com Santana, Luz e Silva (2013), as escolas que desenvolvem processos de planejamento que envolvem coletivamente os professores e os gestores, tendem a produzir experiências à luz da Lei pedagogicamente mais significativas e sustentáveis. Todavia, em alguns casos em que o tratamento da Lei é dado de forma individualizada e não coletiva, é possível sensibilizar a cultura escolar frente à temática. No entanto, estas ações podem não ser consideradas sustentáveis.

Isto nos faz perceber alguns entraves quanto à aplicação da Lei de um ponto de vista interdisciplinar, por exemplo, processos de gestão autoritários e centralizadores podem ser um obstáculo à correta implementação da Lei, assim como escolas que possuem o mito da democracia racial muito arraigado, também pode constituir um obstáculo à interdisciplinaridade, por não encontrar adesão coletiva para o tratamento da temática.

Com isso, percebemos a importância de uma cultura democrática na escola para que a interdisciplinaridade se faça presente no que se refere à diversidade e à educação das relações étnico-raciais. Gomes (2013, p. 31, grifo nosso):

No caso da gestão, é importante destacar que a implementação da Lei 10.639/2003 nas escola públicas relaciona-se à democratização da gestão escolar, ou seja, da instituição de canais democráticos que garantam a efetiva participação, aprendizado do jogo democrático e do repensar das estruturas de poder autoritária, que permeiam as relações sociais e as práticas educativas.

Da mesma forma, para que a escola esteja aberta a uma prática interdisciplinar, é fundamental que a temática étnico-racial esteja presente na construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico desta escola, conforme indicam Santana, Luz e Silva (2013, p. 108, grifo nosso):

Podemos afirmar que construir um Projeto Político-Pedagógico que tenha a diversidade como um foco formativo é essencial para a consolidação de uma mentalidade antirracista, antissexista, anti-homofóbica, igualitária formal e substantivamente. Mas, para tal, será necessário reinventarmos profundamente as instituições formativas no interior da sociedade brasileira. Esse será um dos grandes desafios civilizatórios que teremos que enfrentar.

Todavia, háquese tero cuidado para que as práticas interdisciplinares sobre a temática não se restrinjam apenas à datas comemorativas tal como o dia 20 de Novembro - Dia Nacional da Consciência Negra ou à Semana da Consciência Negra. Segundo Coelho e Coelho (2013), é preciso vencer a vinculação da Lei com a Semana da Consciência Negra — pois esta vinculação pode reiterar o caráter exótico no que diz respeito à África e à Cultura Afro-Brasileira. Assim, ao invés de reforçar seu caráter exótico, é interessante "tratar dos processos formativos da nacionalidade apontando os avanços do saber historiográfico" (COELHO; COELHO, 2013, p. 81).

Segundo Souza e Pereira (2013), nas escolas que se destacaram por apresentar um grau de enraizamento da Lei 10.639/03, o diferencial foi a inclusão de temáticas relacionadas à Educação das Relações Étnico-Raciais em todas as disciplinas e/ou nos projetos desenvolvidos, que contou com a participação efetiva do coletivo escolar, comunidade e atuação efetiva dos gestores e coordenadores. "Esta integração permite que as temáticas estejam presentes em várias atividades escolares como estruturantes dos trabalhos desenvolvidos pela comunidade escolar" (SOUZA; PEREIRA, 2013, p. 57).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme vimos, estudos e pesquisas realizados têm mostrado que os afrodescendentes são as maiores vítimas do preconceito, da desigualdade socioeconômica e das discriminações raciais. O problema é que este processo discriminatório está presente inclusive nos sistemas de ensino, *lócus* no qual se reiteram desigualdades e discriminações.

Neste sentido, a educação escolar é uma área fundamental para se desconstruir ideologias e afirmar a diversidade através aquisição de uma série de valores, posturas e práticas que conduzam à valorização dessa diversidade.

Todavia, a educação para a diversidade demanda a reorganização desse *lócus* numa perspectiva emancipatória e exige uma revisão da cultura escolar, dos currículos, das práticas pedagógicas e das relações sociais entre os envolvidos nesse processo.

No entanto, como se trata de um tema arraigado historicamente na estrutura e no imaginário social, cultural, político, pedagógico do país, sua efetivação como política pública em educação não seria fácil, lembra Gomes (2012). Para isso, faz-se necessário um confronto direto com o

imaginário e as práticas racistas e excludentes extremamente arraigadas no imaginário de professores gestores, alunos, pais, enfim, de toda a sociedade.

De acordo com Santana, Luz e Silva (2013), a implementação da Lei e a educação das relações étnico-raciais na escola só superarão seus dilemas e aporias quando a educação escolar incorporar efetivamente o princípio da diversidade humana como eixo orientador das práticas pedagógicas escolares.

Contudo, as *Diretrizes*(2004) apontam que é importante reforçar que não se trata de mudar um foco eurocêntrico por outro, mas de ampliar o foco dos currículos escolares para a diversidade racial, social, cultural e econômica. Nesta perspectiva, as escolas devem incluir no contexto dos estudos e atividades as contribuições histórico-culturais dos povos indígenas, descendentes de asiáticos, africanos e europeus.

Por tudo isso, a Lei não pode ser entendida como a mera inclusão de novos conteúdos, pois ela exige que se repensem relações étnico-raciais, sociais, pedagógicas bem como as condições em que são oferecidas as aprendizagens na escola. Também por isto, reconhecemos a importância de inserir de modo mais efetivo a interdisciplinaridade no que diz respeito ao tratamento da temática em questão.

Enfim, para atingir a sua eficácia, a temática precisa perpassar todos os componentes curriculares por meio de práticas pedagógicas reflexivas, participativas e interdisciplinares. Somente assim, envolvendo todo o coletivo da escola, e desvinculando-se de ações individuais e pontuais é que as práticas pedagógicas voltadas para a implementação da Lei se tornar-se-ão enraizadas e sustentáveis, isto é, tornar-se-ão parte do cotidiano escolar, ou seja, parte da organização, da estrutura, do Projeto Político-Pedagógico, dos projetos interdisciplinares.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. Lindgren. A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos. **Rev. Bras. Polít. Int.** Brasília, v. 45, n. 2, p. 198-223, Dez. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-7329200200020009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 mai. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Parecer CNP/CP n. 03 de 10 de marco de 2004^a. Brasília: MEC. mar. 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cnecp-003.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016. . Congresso Nacional. Dispõe sobre a obrigatoriedade da inclusão, no currículo oficial da Rede de Ensino, da Temática "História e Cultura Afro-brasileira e de outras providências. Projeto de Lei PL 259/1999. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/ DCD20MAR1999.pdf#page=232>. Acesso em: 02 mar. 2016. . Lei nº. 10.639, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei 9.394. de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília: 10 jan. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/leis/2003/L10.639.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016. . Ministério da Educação. Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Etnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro Brasileira e Africana. Brasília: SECAD; SEPPIR, jun. 2009. Disponível em: http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wpcontent/uploads/2012/10/ planonacional 10.6391-1.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2016. . Câmara dos Deputados. Comissão parlamentar de Inquérito. Homicídios de jovens negros e pobres. **Relatório final**. Relatora

Homicídios de jovens negros e pobres. **Relatório final**. Relatora Deputada Rosangela Gomes. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_m ostrarintegra?codteor=1361419&filename=REL+2/2015+CPIJOVEM>. Acesso em: 15 jun. 2016.

COELHO, Wilma de Nazaré Baía; COELHO, Mauro Cezar. Os conteúdos étnico-raciais na educação brasileira: práticas em curso. **Educar em Revista**, n. 47, p. 67-84, p. 67-84, jan./mar. 2013. Curitiba: UFPR. Disponível em: http://revistas.ufpr.br/educar/article/view/31339>. Acesso em: 5 jul. 2016.

FARIAS, Lindbergh. Relatório Final CPI-Assassinato de Jovens. Aprovado em 08/06/2016. Disponível em:http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens. Acesso em: 15 jul. 2016.

GOMES. Nilma Lino. (Org.). **Práticas pedagógicas de trabalho com relações étnico-raciais na escola na perspectiva da Lei nº 10.639/03**. Brasília: UNESCO, MEC e SECAD. 2012. Disponível em: http://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Etnico%20Racial_educaca-para-todos_36_miolo.pdf. Acesso em: 10 jun. 2016.

GOMES, Nilma Lino; Jesus, Rodrigo Ednilson de. As práticas pedagógicas de trabalho com relações étnico-raciais na escola na perspectiva de Lei 10.639/2003: desafios para a política educacional e indagações para a pesquisa. **Educar em Revista**, n. 47, p. 19-33, jan./mar. 2013. Curitiba: UFPR. Disponível em: http://revistas.ufpr.br/educar/article/view/31329. Acesso em: 15 abr. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Diretoria de Pesquisa. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica. Número 34. Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vidada população brasileira. Rio de Janeiro, 2014 Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf. Acesso em: 14mar. 2016.

IPEA. **Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça.** 4ª. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada et al, 2011. 39p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/retrato/. Acesso em: 2 mar. 2016.

ROCHA, Luiz Carlos Paixão da. **Políticas afirmativas e educação:** a lei 10639/03 no contexto das políticas educacionais no Brasil contemporâneo. 2006. 135p. Dissertação (Mestrado em Educação e Trabalho, linha de pesquisa "Políticas e Gestão em Educação"). Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006. Disponível em: http://www.nupe.ufpr.br/paixao.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2016.

SANTANA, Moisés de Melo; Luz, Itacir Marques da; Silva, Auxiliadora Maria Martins da. Dilemas e aporias subjacentes aos processos de implementação da Lei 10.639/2003 **Educar em Revista**, Curitiba, n. 47, p. 97-110, jan./mar. 2013. Curitiba: UFPR. Disponível em: http://revistas.ufpr.br/educar/article/view/31341>. Acesso em: 16 jul. 2016.

SANTOS, Milton. Políticas de Promoção da Igualdade Racial: Um Novo Redesenho das Políticas Públicas no Brasil. In: Santos, Katia Regina da Costa; Souza, Edileuza Penha de. **SEPPIR – Promovendo a Igualdade Racial**: Para Um Brasil Sem Racismo. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/seppir-promovendo-a-igualdade-racial-para-um-brasil-sem-racismo.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2016.

SANTOS, Katia Regina da Costa; Souza, Edileuza Penha de. **SEPPIR** – **Promovendo a Igualdade Racial**: Para Um Brasil Sem Racismo. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/seppir-promovendo-a-igualdade-racial-para-um-brasil-sem-racismo.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2016.

SOUZA, Florentina da Silva; Pereira, Leticia Maria da Souza. Implementação da Lei 10.639/2003:mapeando embates e percalços. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 47, p. 51-65, jan./mar. 2013. Curitiba: UFPR. Disponível em: http://revistas.ufpr.br/educar/article/view/31338>. Acesso em: 17 jul. 2016.

THIESEN, Juares da Silva. A interdisciplinaridade como um movimento articulador no processo ensino-aprendizagem. **PerCursos**. Florianópolis, v. 08 n. 01, p. 87-102, jan/jun. 2007. Disponível em: <www.periodicos.udesc.br/index.php/percursos/article/download/1541/1294>. Acesso em: 18 jul. 2016.

A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS PARA FINS DE DIVERSIFICAÇÃO DA MATRIZ ENERGÉTICA NACIONAL

Amanda Formisano Paccagnella (amanda.paccagnella@gmail.com)

Advogada; bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Franca; especialista em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade pela Pontificia Universidade Católica de São Paulo.

RESUMO: O artigo em tela tem como objetivo analisar a necessidade de diversificação da matriz energética brasileira através de políticas públicas baseadas em instrumentos tributários de incentivo à produção de novas energias. Partindo da constatação de que o sistema de comando e controle, base do ordenamento jurídico brasileiro em sede de tutela ambiental, encontra-se em estado de esgotamento, examina-se a possibilidade de uso da tributação ambiental em políticas públicas, de forma a fortalecer a proteção jurídica ao meio ambiente. Com conhecimento da alta dependência brasileira do sistema de energia hidrelétrica e da situação de risco em que este se encontra devido à crise hídrica, pretende-se demonstrar a necessidade de políticas públicas de incentivo a energias limpas e renováveis diversas da hidrelétrica, com destaque para a energia solar, devido ao alto potencial brasileiro neste setor, ainda inexplorado. Assim, com base em análise de projetos de lei existentes neste sentido, espera-se contribuir para a compreensão dos entraves legais e financeiros à implementação de tais políticas, avançando os estudos acerca do tema.

Palavras-chave: Tributação ambiental. Incentivos fiscais. Políticas Públicas. Produção energética. Energia solar.

INTRODUÇÃO

Para alcançar a tutela ambiental, o Brasil adotou primária e principalmente o sistema de comando e controle, baseado em determinações legais e sua posterior fiscalização; no entanto, verifica-se que tal proteção, apesar de importante, não foi suficiente para amparar plena e satisfatoriamente o meio ambiente. Assim, a busca por novos contornos faz-se necessária, não como substitutos aos instrumentos de comando e controle, mas sim como complementos.

A constatação de que os tributos possuem grande potencial de uso para fins de tutela ambiental é elementar, principalmente no que diz respeito à sua função extrafiscal, ou seja, a função referente ao estímulo de comportamentos ambientalmente favoráveis.

O presente artigo buscará demonstrar a possibilidade de utilização de incentivos fiscais em políticas públicas de proteção ambiental, em especial no que diz respeito à produção de energia solar, campo em que o Brasil possui imenso potencial de crescimento.

Sob tal prisma, serão analisados projetos de lei que buscam estabelecer incentivos fiscais à energia solar; procura-se, assim, colaborar

para a compreensão dos entraves legais e financeiros à instituição de tais políticas, contribuindo para os estudos acerca da possibilidade de políticas públicas baseadas em instrumentos tributários.

1 O ESTADO INDUTOR COMO COMPLEMENTO AO SISTEMA DE COMANDO E CONTROLE PARA FINS DE TUTELA AMBIENTAL

Os instrumentos de comando e controle são ferramentas tradicionalmente utilizadas pelo ordenamento jurídico brasileiro para tutelar o meio ambiente, envolvendo dois elementos principais: legislação ambiental (comando) e posterior fiscalização e monitoramento de seus mandamentos (controle).

Acerca do conceito de sistema de comando e controle, Werner Grau Neto¹ enuncia suas características:

O sistema de comando e controle, materializado no licenciamento ambiental, caracteriza-se por ser (i) um mecanismo de ordem preventiva; (ii) de intervenção no exercício da atividade econômica lícita, regulando-a; (iii) de aplicação na esfera administrativa, (iv) pelo Poder Executivo; e (v) de execução forçada, quando desobedecido, por meio de imposição de sanções de ordem administrativa.

A Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, foi o primeiro diploma legal a trazer disposições referentes a políticas públicas focadas na tutela do meio ambiente, indicando os instrumentos de comando e controle como básicos e fundamentais para tal.

Após o advento da PNMA, faltava ainda a devida confirmação do sistema de comando e controle no texto constitucional; isto se resolveu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que dedicou o Capítulo VI de seu Título VIII inteiramente ao meio ambiente.

Merece especial atenção o artigo 225, § 1°, inciso IV da CF, que exige elaboração de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, ferramenta integrante do licenciamento ambiental;

GRAU NETO, Werner. A Política Nacional sobre Mudança do Clima e sua implementação para os setores de energia e florestas — mecanismos tributários. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, 194 p. 58.

sendo assim, percebe-se que a Carta Magna perpetuou o que já havia sido implantado pela PNMA, adotando os instrumentos de comando e controle para efetivar a proteção ambiental.

Após estes inegáveis progressos no campo do Direito Ambiental, foram diversos e numerosos os diplomas legais que sobrevieram, em âmbito federal, estadual e municipal, estando ainda, em sua grande maioria, fundados nos mecanismos de comando e controle; desta forma, é possível dizer que, atualmente no país, este sistema encontrase implantado e estruturado, ocorrendo assim o que Grau Neto² nomeia "esgotamento do sistema".

Verificando-se hoje a situação de esgotamento, é necessário reconhecer que os instrumentos de comando e controle são limitados e insuficientes para atingir a plena e devida tutela ambiental, sendo necessário buscar caminhos em novas direções; não abandonando o sistema de comando e controle, mas sim o complementando. Dito isto, é necessário apontar que uma possibilidade potencialmente transformadora seria a utilização de instrumentos de indução de comportamento, ou seja, o estabelecimento de um Estado indutor.

Quando da promulgação da Carta Magna em 1988, o texto de seu artigo 170, inciso VI, determinava o seguinte:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - defesa do meio ambiente:

Com a Emenda Constitucional 42/2003, o art. 170, inciso VI passou a ter a seguinte redação:

Art. 170, VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Esta alteração é indicada pela doutrina como o principal indício de que o legislador constitucional reconheceu as limitações do

GRAU NETO, Werner. A Política Nacional sobre Mudança do Clima e sua implementação para os setores de energia e florestas – mecanismos tributários. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 57.

sistema de comando e controle, passando a permitir (ou melhor, impor) tratamento diferenciado às empresas e cidadãos que preservassem (ou não) os bens ambientais.

Surge, então, a possibilidade de atuação do Estado indutor, de forma a induzir comportamentos que, caso não adotados, não constituem ilícitos.

Desta forma, o Estado indutor buscará incentivar ao invés de penalizar, procurando induzir a atividade econômica e influenciar na adoção de condutas e comportamentos favoráveis ao meio ambiente. Assim destaca Fernando Magalhães Modé³, citando John Proops:

John Proops em artigo assinado juntamente com outros três especialistas em questões atinentes à economia ecológica ressalta esse papel fundamental do Estado:

"Com relação aos processos políticos que seriam necessários à sustentabilidade, nossa opinião é que o papel do Estado é 'liderar' o mercado (com todas as suas imperfeições), em vez de 'segui-lo', como ocorre atualmente". Enquanto o mercado certamente será o nexo de interação econômica, o marco dentro do qual ele atua precisará ser estabelecido mediante consenso, pelo Estado. Embora, mesmo nos sistemas democráticos, o Estado seja suscetível aos interesses de grupos poderosos, acreditamos que só o Estado, enquanto instituição, pode oferecer potencialmente a escala temporal necessária à sustentabilidade, além de possuir a autoridade e os meios potenciais para atuar como um agente de equilíbrio em face dos poderosos grupos de interesse".

A forma de implantar este mecanismo de estímulo e desestímulo através do tratamento diferenciado é ponto importante a ser tratado; nesta esteira, parece ser primordial o afastamento de instrumentos de cobrança, baseados em impostos ou taxas ambientais, de forma a buscar alternativas que não onerem ainda mais o cidadão e o pesado sistema tributário brasileiro. Assim pontua Grau Neto⁴, alertando para o risco de inviabilização de um "estado fiscal suportável".

MODÉ, Fernando Magalhães. Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente. 5ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2007. p. 46-48.

⁴ GRAU NETO, Werner. A Política Nacional sobre Mudança do Clima e sua implementação para os setores de energia e florestas – mecanismos tributários. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 130.

O presente artigo visa defender a adoção de mecanismos de desoneração e incentivos fiscais por um Estado indutor, para complementar o mecanismo de comando e controle e atingir, assim, uma maior eficácia na tutela ambiental.

Os incentivos fiscais estão previstos expressamente na Carta Magna em seus artigos 151, que admite a "concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país", e 227, § 3°, VI, que determina o estímulo à proteção da família pelo Poder Público, mediante incentivos fiscais, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado.

No entanto, a Constituição Federal não foi expressa ao prever os incentivos fiscais ambientais. Conforme previamente mencionado, tal interpretação é extraída do que preconiza o art. 170, inciso VI.

2 PRINCÍPIOS BASILARES PARA A AÇÃO DO ESTADO INDUTOR ATRAVÉS DE INCENTIVOS FISCAIS

A criação de políticas públicas de incentivo fiscal para tutela do meio ambiente tem respaldo em diversos princípios do Direito Ambiental, baseando-se principalmente nos princípios da prevenção, precaução e protetor-recebedor.

Sobre a utilização dos princípios da prevenção (inserido nos princípios 4, 8, 11, 14, 17, 18 e 19, ECO-92) e da precaução (Princípio n° 15, ECO-92) como fundamentos para políticas públicas de tutela ambiental baseadas em incentivos fiscais, Renata Figueiredo Brandão⁵ defende:

De tal sorte, o princípio da prevenção e da precaução assenta as bases para a prevalência da atuação preventiva em face da voracidade do mercado por resultados econômicos em curto prazo, pois é por intermédio de medidas acautelatórias que se pode alcançar um meio ambiente sadio, conforme determina a Lei Maior em seu art. 225. Este princípio é concretizado por meio da adoção de práticas que vão além da normatização de condutas proibidas, podendo ser efetivado, na seara tributária, mediante medidas fiscais que irão inibir as condutas que impactam o meio ambiente.

⁵ BRANDÃO, Renata Figueiredo. Incentivo fiscal ambiental: parâmetros e limites para sua instituição à luz da Constituição Federal de 1988. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 37.

Desta forma, percebe-se que o uso de incentivos fiscais possui viés preventivo, colocando em prática os mandamentos dos princípios da prevenção e precaução.

Já o princípio do protetor-recebedor, positivado no ordenamento jurídico brasileiro através da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), preconiza que aquele que preserva o meio ambiente faz jus a uma retribuição, podendo esta assumir diversas formas. Acerca de importância deste princípio, Figueiredo Brandão⁶ discorre:

Trata-se, pois, de um princípio que reforça a necessidade e a tendência que vem se consolidando em todo o mundo de um Direito Ambiental baseado nos conceitos e ditames da prevenção, beneficiando o protetor que age em conformidade com os preceitos ecológicos. [...] Revela-se, pois, um princípio inovador, uma vez que diverso do direito repressivo e sancionatório a que a sociedade sempre esteve acostumada, considerando as regras de caráter ambiental costumeiramente como sanções negativas, de natureza punitiva.

Este princípio inovador e de grande importância encontra nos instrumentos tributários grandes ferramentas para sua efetivação, pois estes oferecem possibilidades de desoneração e incentivo a atividades e condutas benéficas ao meio ambiente.

Renan Eschiletti Machado Guimarães⁷ confirma este raciocínio, mencionando os incentivos fiscais como os instrumentos tributários de maior destaque nesta seara:

Destarte, o incentivo fiscal revela-se como importante, senão o mais eficaz, instrumento de efetivação do princípio do protetor-recebedor na Política Nacional de Resíduos Sólidos, já estimulando e tendo o potencial de estimular ainda mais a sociedade e o poder público a compartilhar responsabilidades e a promover, verdadeiramente, o desenvolvimento sustentável.

Logo, percebe-sequeos incentivos fiscaissão ferramentas poderos as e ainda pouco utilizadas no Brasil para a proteção do meio ambiente.

Um setor em que a utilização de tais instrumentos denotaria uma potencial revolução é o setor energético brasileiro; na busca pela

⁶ Ibidem, p. 39.

⁷ GUIMARÃES, Renan Eschiletti Machado. Incentivos fiscais no direito ambiental e a efetivação do princípio do protetor-recebedor na política nacional de resíduos sólidos (Lei nº 12.305/2010). Porto Alegre: Buqui, 2012, p. 51.

diversificação da matriz energética, baseada em energias limpas e renováveis, os incentivos fiscais poderiam significar incrível avanço e inovação; assim, para os fins deste artigo, o foco estará na associação entre incentivos fiscais e produção energética solar.

3 O EMPREGO DA EXTRAFISCALIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À PRODUÇÃO ENERGÉTICA SOLAR

No atual panorama energético brasileiro, a energia solar ainda possui representação mínima. Explicando esta baixa adesão, o Grupo Setorial de Sistemas Fotovoltaicos da ABINEE⁸ indica dificuldades quanto aos aspectos regulatórios, procedimentos legais e instruções da ANEEL para instalação de usinas solares, advertindo que "a maior parte dos obstáculos tem origem na ausência de regulamentação para vários aspectos do aproveitamento da energia solar, e no detalhamento da regulamentação existente".

Apesar da importância da produção energética solar em larga escala, é necessário reconhecer que este tipo de energia possui um atrativo que nenhum outro pode oferecer: a utilização de pontos de geração menores, de uso residencial, aliviando assim o ônus governamental de fornecimento de energia. Nesta seara, o maior motivo por trás da falta de adesão à energia solar, tanto fototérmica quanto fotovoltaica, está nos altos custos dos equipamentos e sua instalação, formando uma barreira econômica que afasta o interesse de empreendedores e consumidores.

Para que a adesão à energia solar fototérmica e fotovoltaica aconteça em grande escala, a regulação tarifária deve evoluir, incentivando assim o crescimento do interesse e consequente expansão do mercado; mas quando se trata do aumento de pontos de geração menores, os incentivos fiscais verificam-se indispensáveis para atingir tal objetivo, devido à sua capacidade de diminuir consideravelmente a barreira financeira.

⁸ GRUPO SETORIAL DE SISTEMAS FOTOVOLTAICOS DA ABINEE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA ELÉTRICA E ELETRÔNICA. Propostas para inserção da energia solar fotovoltaica na Matriz Energética Brasileira. São Paulo: 2012. Produzida por: Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica. Disponível em: Acesso em: 6 de setembro de 2015. p. 45.

Acerca das normas de incentivo fiscal, Terence Trennepohl⁹ argumenta:

O tributo, em sua essência, tem como finalidade primordial a captação de recursos para a manutenção das funções do Estado. Hoje, porém, essa figura unicamente fiscal da tributação não encontra mais espaço no contexto do Estado intervencionista, onde sua atuação, mormente no seio da economia, é decisiva para o seu próprio desenvolvimento industrial. [...]

No cenário dos incentivos, as condutas desejadas são mais facilmente atingidas em razão da (a) falibilidade da repressão, pela via costumeira da sanção negativa — pena e (b) pela vantagem na adoção da conduta que o Estado valoriza e reputa mais conveniente. Em resumo, as normas de incentivo fiscal são mais bem abraçadas e recebidas que as sanções, pois estão firmadas sob os pilares da intervenção estatal no domínio econômico, por meio da extra fiscalidade, inerente à tributação moderna.

Os tributos podem ser fiscais, quando visam à arrecadação de recursos financeiros; parafiscais, quando destinados a custear atividades paralelas à da administração direta; ou extrafiscais, quando buscam introduzir mecanismos de estímulo e desestímulo no mercado¹⁰.

A função extrafiscal do tributo é a de maior interesse para o propósito deste artigo. Paulo de Barros Carvalho¹¹ traz o conceito de extrafiscalidade:

[...] a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos,

⁹ TRENNEPOHL, Terence. Incentivos fiscais no direito ambiental. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 95.

¹⁰ Cf. GRAU NETO, Werner. A Política Nacional sobre Mudança do Clima e sua implementação para os setores de energia e florestas – mecanismos tributários. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 141.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 228.

perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de extrafiscalidade.

O art. 170, VI, da Constituição Federal, supramencionado, é o fundamento constitucional para o uso da tributação ambiental extrafiscal, autorizando a utilização de instrumentos econômicos nela baseados, como os incentivos fiscais.

As políticas públicas de incentivo fiscal, fundamentadas na atuação do Estado indutor, constituem grande instrumento para a promoção de condutas benéficas ao meio ambiente. A respeito do incentivo fiscal e seu poderoso efeito indutor, Renata Figueiredo Brandão¹² pontua:

Para que o efeito indutor ocorra, é indispensável que a hipótese de incidência da norma tributária esteja vinculada a uma conduta do contribuinte, conduta esta que pode vir a ser estimulada ou desestimulada pelo tratamento tributário estabelecido. Portanto, o efeito indutor somente é gerado quando há possibilidade de influência de comportamentos (inibição ou estímulos) do destinatário da norma. [...]. Nesta altura, é possível concluir que os incentivos fiscais ambientais decorrem de intervenção por indução do Estado sobre o domínio econômico. Isto porque serão oferecidas vantagens extras aos contribuintes que vierem a adotar a conduta estipulada pela norma. Tais vantagens não seriam alcançáveis se o mercado estivesse se desenvolvendo livremente.

Neste sentido, Grau Neto¹³ critica a alta tributação incidente sobre as fontes alternativas de produção de energia:

A carga tributária incidente sobre a produção de energia para fontes alternativas, como, por exemplo, a eólica, é substancialmente maior do que a carga de tributos incidente sobre a energia de origem térmica. Assim, tomado o perfil da matriz, verifica-se um contrassenso, pois, ao tempo em que se estimula, pela Política Nacional sobre Mudança no Clima, a geração de energia por fontes alternativas, o próprio Estado

BRANDÃO, Renata Figueirêdo. Incentivo fiscal ambiental: parâmetros e limites para sua instituição à luz da Constituição Federal de 1988. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 75.

GRAU NETO, Werner. A Política Nacional sobre Mudança do Clima e sua implementação para os setores de energia e florestas — mecanismos tributários. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 170.

cuida de desestimular o investimento em tais matrizes, dada a pesada carga de tributos incidente.

A resposta para a mudança deste quadro reside na redução da carga tributária incidente sobre a produção de energias alternativas; no entanto, as tentativas de aprovação de Projetos de Lei neste sentido, até então, falharam.

4 LIMITAÇÕES E PARÂMETROS PARA CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS: A QUESTÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA

Atualmente, existem várias iniciativas legislativas em tramitação que buscam a instituição de incentivos fiscais à energia solar; no entanto, apesar de interessantes, os projetos de lei mais recentes deverão ser deixados de lado neste momento, para que seja possível contribuir para a compreensão dos entraves à efetiva aprovação das propostas legislativas e atingir o objetivo deste trabalho.

Ao observar os projetos de lei em tramitação mais avançada, percebemos que boa parte encontra seu maior obstáculo no momento de aprovação (ou não) pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), uma das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, cuja competência se refere não somente ao exame de mérito, como também à emissão de pareceres concernentes à adequação orçamentária dos projetos de lei.

O Projeto de Lei nº 2.952/2011, por exemplo, que busca instituir o Programa de Incentivo ao Aproveitamento da Energia Solar – Prosolar, encontra-se apensado aos Projetos de Lei de número 7.678/2006, PL 1.484/2007, PL 1.724/2007, PL 3.173/2008; PL 6.250/2009, PL 242/2011; PL 7.231/2010; PL 1.859/2011, PL 2.952/2011; todos estes encontramse aguardando parecer pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

Nesta esteira, é de grande interesse para os fins deste trabalho a análise de proposição legislativa que tenha efetivamente alcançado o fim de sua tramitação com a emissão de um parecer pela CFT.

O Projeto de Lei nº 3.955/2004¹⁴, de autoria do Deputado José Santana de Vasconcellos, quando apresentado pela primeira vez, sugeria

PROJETO DE LEI nº 3955/2004 – Ficha de tramitação. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=260546. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

a "instituição de incentivos fiscais para a instalação de equipamentos antipoluentes pelas empresas industriais e agroindustriais" através de dedução dos gastos realizados com a aquisição e instalação de equipamentos ambientalmente corretos como despesas ou custo operacional, em dobro.

Ademais, previa a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados para máquinas, aparelhos e equipamentos antipoluentes, destinados à utilização em suas unidades de produção.

Entretanto, quando chegado o momento de análise por parte da Comissão de Finanças e Tributação para análise de sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, o relator Deputado Guilherme Campos votou pela sua inadequação com base na necessidade de renúncia de receita tributária sem medidas de compensação ou comprovação de que a renúncia não afetaria as metas de resultados fiscais; segue seu voto, na íntegra:

Cumpre a esta Comissão, além do exame do mérito, inicialmente, apreciar as proposições quanto à adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira", aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008 (Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007), em seu art. 98, condiciona a aprovação de lei ao cumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde se lê:

"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou beneficio de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada do impacto orçamentáriofinanceiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.".

Da análise do projeto, verifica-se que os benefícios previstos, inegavelmente, acarretam renúncia de receita tributária. Apesar disso, a proposição não está instruída com as informações preliminares exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal com vistas à sua apreciação, a saber: a estimativa da renúncia de receita, as medidas de compensação ou a comprovação de que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO.

Destarte, malgrado os nobres propósitos que nortearam a elaboração do projeto, não pode o mesmo ser considerado adequado e compatível sob a ótica mais restrita da adequação orçamentária e financeira.

Ademais, fica também prejudicado o exame quanto ao mérito na Comissão de Finanças e Tributação, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna – CFT.

Por todo o exposto, voto pela inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 3.955, de 2004 e das emendas apresentadas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

O autor do PL ainda buscou argumentar de forma contrária, aduzindo que "ao argumento de que o Estado estaria perdendo receita ao conceder esses benefícios, pode-se contrapor o fato de que a recuperação do meio ambiente é muito mais onerosa"; no entanto, o relator não mudou seu voto.

Sendo assim, percebe-se que o instituto da renúncia de receita é ponto central para a compreensão da razão pela qual o PL 3.955/2004 não

obteve sucesso, em conjunto com tantos outros, pois constitui o valor que o erário deixou de receber.

A respeito desta renúncia, Renata Figueiredo Brandão¹⁵ elucida:

A análise da concessão de incentivos fiscais deve estar acompanhada da mensuração dos efeitos financeiros dela decorrentes, haja vista que, quando o Estado abstémse de receber parcela da receita que lhe seria devida para estimular determinada atividade de interesse econômico ou concretizar outro fim juridicamente tutelado, realiza um gasto indireto, que deverá ser quantificado para viabilizar a adequada avaliação do incentivo e a manutenção do equilíbrio orçamentário.

A CF/1988 já disse, em seu art. 165, § 6°, que "o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia"; ainda mais, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), passou a ser exigida a estimativa de impacto orçamentário dos incentivos fiscais (art. 14, supracitado).

Desta forma, passa a ser necessária referida demonstração, e caso haja impossibilidades para tal, indispensável será a apresentação de medidas compensatórias de incremento da arrecadação tributária¹⁶. Citando Kiyoshi Harada, Renata Figueiredo Brandão¹⁷ pontua:

Ao analisar as exigências em questão, Kiyoshi Harada conclui que estas tornam "impossível a supressão pura e simples de receitas, para atender aos diversos interesses públicos. É preciso demonstração prévia de que a renúncia

BRANDÃO, Renata Figueirêdo. Incentivo fiscal ambiental: parâmetros e limites para sua instituição à luz da Constituição Federal de 1988. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 171.

Cf. BRANDÃO, Renata Figueirêdo. Incentivo fiscal ambiental: parâmetros e limites para sua instituição à luz da Constituição Federal de 1988. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 246.

HARADA, Kyioshi. Responsabilidade fiscal: lei complementar n. 101/2000 comentada e legislação correlata anotada. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. In: BRANDÃO, Renata Figueirêdo. Incentivo fiscal ambiental: parâmetros e limites para sua instituição à luz da Constituição Federal de 1988. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 174.

não acarretará insuficiência de recursos financeiros para o atendimento das necessidades públicas, nem desequilíbrio fiscal a demandar transferências de recursos de outras esferas políticas".

Em suma, os requisitos para concessão de incentivos fiscais são a demonstração de que não haverá impacto na receita; caso não seja possível, será necessária a apuração da quantidade de renúncia de receita com respectivas medidas compensatórias. Caso contrário, não haverá a aprovação da política pública ambiental baseada em instrumento tributário.

5 POSSIBILIDADES CONCRETAS E PROMISSORAS

Os incentivos fiscais que aparentam ser mais compatíveis com a tributação ambiental são: a isenção fiscal, causa de exclusão do crédito através do afastamento da tributação incidente sobre determinada coisa, por determinação legal, podendo ser total ou parcial; o crédito presumido, que atribui valores ao contribuinte como crédito fiscal; e a redução da base de cálculo, que reduz em determinado percentual o valor de base de cálculo.

Estes incentivos possuem potencial de aplicação a diversas espécies de tributos; por exemplo, para possibilitar a isenção de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) sobre o excedente das micro e mini gerações de energia solar para consumo próprio, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) editou o Convênio ICMS 16, de 22 de abril de 2015; desta forma, os estados estão autorizados a aderir ao Convênio e promover a isenção do imposto dentro das condições impostas, abatendo um valor considerável do total a ser pago a título de ICMS.

Isto foi possível devido ao entendimento de que não haveria impacto à arrecadação, já que a geração de energia solar ainda se encontra em estágio inicial e a isenção só se aplicará sobre o consumo excedente; sendo assim, se houver produção de 200 kWh e consumo de 300 kWh, o ICMS incidirá somente sobre os 100 kWh excedentes.

Existem outras possibilidades de incentivos a serem aplicados a outras espécies de impostos, como o PIS/Cofins que consta na conta de energia elétrica e o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados); neste sentido, encontra-se em trâmite o Projeto de Lei do Senado nº 167/2013, que propõe a redução de alíquotas de PIS/Cofins e IPI incidentes em painéis fotovoltaicos e similares fabricados no país.

Outra espécie tributária que poderia ser objeto de incentivos fiscais é o II (Imposto sobre a Importação), considerando que a produção nacional

de equipamentos de produção de energia solar ainda é escassa; o Projeto de Lei do Senado nº 317/2013 propõe exatamente a isenção do Imposto sobre a Importação dos equipamentos e componentes de geração elétrica solar.

No entanto, estes projetos de lei e outros similares deverão respeitar e se adequar às exigências quando se trata de renúncia de receita, sob pena de não aprovação.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar a possibilidade de instituição de políticas públicas ambientais baseadas em incentivos fiscais no ordenamento jurídico brasileiro; desta forma, uma vez verificada a compatibilidade entre tais políticas e a Constituição Federal, princípios e legislação infraconstitucional, e determinados os tipos de incentivos fiscais mais adequados, resta analisar se, no caso concreto, tais políticas se sustentam do ponto de vista financeiro.

Acredita-se que as políticas públicas baseadas em instrumentos tributários se tornam diferentes quando objetivam a tutela do meio ambiente; por conta da característica inovadora e imprevisível da revolução ambiental, é difícil determinar, mensurar e/ou quantificar os efeitos, práticos ou financeiros, que determinada política pública alcançará. Desta forma, apesar de significar impactos financeiros positivos na economia a longo prazo, a política ambiental acaba sendo submetida ao crivo legislativo usual, incluindo a necessidade de adequação ao instituto de renúncia da receita e adequação orçamentária.

Isto impossibilita a aprovação da maioria dos projetos de lei neste sentido, pois seus autores poucas vezes estudam e organizam sua possibilidade de aplicação no caso concreto e as adequações necessárias para sua admissão, constituindo, assim, grande desperdício de tempo e esforço por parte do Poder Legislativo.

Aqueles que acreditam em uma revolução ambiental possuem um olhar transformador e empreendedor; eles são capazes de vislumbrar um mundo diferente, em que não serão necessárias grandes obras de alto custo que alterem o ecossistema aquático e seus arredores, muito menos a queima de combustíveis fósseis para manter a produção energética elétrica mundial; no entanto, para que seja trilhado este caminho, é necessário que haja também um olhar para o aspecto prático da presente situação social e jurídica, buscando sempre apresentar proposições não somente

completas e ajustadas aos requisitos legais, como também bem pensadas e organizadas de forma a obter o maior benefício socioambiental.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Renata Figueirêdo. **Incentivo fiscal ambiental**: parâmetros e limites para sua instituição à luz da Constituição Federal de 1988. 2013. 267f. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRASIL. Ficha de tramitação do Projeto de Lei nº 3955/2004. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=260546>. Acesso em: 14 set. 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GRAU NETO, Werner. A Política Nacional sobre Mudança do Clima e sua implementação para os setores de energia e florestas — mecanismos tributários. 212. 194f. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

GRUPO SETORIAL DE SISTEMAS FOTOVOLTAICOS DA ABINEE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA ELÉTRICA E ELETRÔNICA. Propostas para inserção da energia solar fotovoltaica na Matriz Energética Brasileira. São Paulo: 2012. Produzida por: Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica. Disponível em: < http://www.abinee.org.br/informac/arquivos/profotov.pdf>. Acesso em: 6 set. 2015.

GUIMARÃES, Renan Eschiletti Machado. Incentivos fiscais no direito ambiental e a efetivação do princípio do protetor-recebedor na política nacional de resíduos sólidos (Lei nº 12.305/2010). Porto Alegre: Buqui, 2012.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente. 5ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2007.

TRENNEPOHL, Terence. **Incentivos fiscais no direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008.

AGÊNCIAS REGULADORAS, CAPACIDADE TÉCNICA E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

Renan Lucas Dutra Urban

Mestrando em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP, Câmpus de Franca. Graduado em Direito pela UNESP. Membro do Núcleo de Pesquisas Avançadas em Direito Processo Civil Brasileiro e Comparado – NUPAD/UNESP.

RESUMO: É um equívoco considerar que as agências reguladoras tomam decisões com base exclusivamente em questões técnicas. Elas também fazem escolhas valorativas, elaborando políticas públicas e restringindo direitos fundamentais. Dessa maneira, qual a legitimidade dessas agências – corpos burocráticos não majoritários – para expedir normas gerais e abstratas? Nos termos da concepção tradicional, a chave para a compreensão do problema do déficit democrático das agências está na possibilidade de que os atos normativos por elas expedidos sejam controlados. A garantia de revisão judicial decorre da regra da inafastabilidade de jurisdição, prevista no artigo 5°, XXXV, da Constituição Federal. Já o controle político é exercido sobretudo pelo Poder Legislativo, de duas formas: (a) pela edição de um decreto legislativo pelo Congresso Nacional, quando tais atos exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, nos termos do artigo 49, V, da Constituição Federal; ou (b) pela edição de lei em sentido formal, de maneira a limitar a competência da agência reguladora para deliberar sobre a questão legislada. A falta de capacidade técnica específica dos órgãos responsáveis pelo exercício desse controle. no entanto, não pode ser desconsiderada. O objetivo geral deste trabalho é discutir a legitimidade das agências reguladoras para fazer escolhas valorativas, no contexto do Estado Democrático de Direito. No marco das teorias que enfatizam a necessidade de que haia um maior diálogo entre as instituições, analisa-se de que forma o intercâmbio das razões – técnicas, políticas, jurídicas subjacentes ao ato regulatório controlado tende a reduzir as incertezas associadas às limitações cognitivas dos atores institucionais envolvidos, elevando a qualidade das decisões. Finalmente, à luz de um modelo deliberativo de democracia, investigam-se as potencialidades democráticas e epistêmicas da participação de atores da sociedade civil no processo decisório das agências, tendo em vista a elaboração e o controle das políticas públicas.

Palavras-chave: Agências reguladoras. Capacidade técnica. Políticas públicas. Diálogo institucional. Participação democrática.

INTRODUÇÃO

A delegação de competência normativa às agências reguladoras implica atribuir a tais entes o poder de decidir não apenas questões factuais, mas também problemas de moralidade política. Esse ponto, apesar de subentendido na discussão sobre o déficit democrático das agências reguladoras – e de outras entidades administrativas, dotadas de poder normativo¹ – não costuma ser explorado na literatura jurídica.

No Direito Público brasileiro, a delegação legislativa é objeto de discussão desde o período do Império. Os debates sobre o poder normativo de órgãos da Administração Pública, assim, não se circunscrevem às agências reguladoras, embora tenham se intensificado a partir da criação dessas entidades. Cf. VEIGA DA ROCHA, 2004, p. 175-195.

A afirmação de que a burocracia reguladora também faz escolhas morais fere a leitura tradicional da teoria da separação dos poderes, que não concebe a possibilidade de que outras instituições, senão as políticomajoritárias, profiram decisões com conteúdo político. Além disso, destoa da corrente teórica que, ao idealizar as funções de fiscalização e de ordenação das agências, concebe-as como entes politicamente neutros, encarregados de emitir juízos tão somente técnicos acerca dos problemas relativos à regulação.

O objetivo deste trabalho é discutir a possibilidade de que as agências reguladoras — corpos burocráticos não majoritários e pouco responsivos à opinião pública — façam escolhas valorativas, no contexto do Estado Democrático de Direito. O presente estudo tem a seguinte estrutura. No item 2, analisa-se a atribuição de competência normativa às agências reguladoras como um ato de delegação, ou decisão de segunda ordem. Nesse passo, analisa-se um primeiro problema relacionado à delegação: os custos associados à decisão final. O item 3 aborda o tema do controle das normas editadas pelas agências reguladoras. A partir da ideia de capacidade institucional relativa, discute-se o problema da definição da intensidade do controle sobre a atividade normativa regulatória. No item 4, por fim, investiga-se a legitimidade da burocracia reguladora para deliberar sobre direitos fundamentais, na perspectiva da teoria do diálogo entre as instituições.

1 DELEGAÇÃO LEGISLATIVA E CUSTOS

As agências reguladoras independentes surgiram, no Brasil, ao longo da década de 90, no contexto das reformas estruturais por que passou o Estado, visando ao fortalecimento de seu papel regulador da economia. Ao transferir a responsabilidade da provisão direta de determinados serviços de infraestrutura para o setor privado — por intermédio da alienação de empresas estatais e de concessões de serviços públicos —, o Estado brasileiro, seguindo a tendência observada, a partir dos anos 80, no Reino Unido, na Europa Ocidental, na Ásia e na América Latina (PRADO, 2005, p. 125), criou entes de regulação ou lhes conferiu maior autonomia, reforçando os mecanismos de intervenção indireta no domínio econômico.

O advento das agências reguladoras importou uma flexibilização na doutrina clássica de separação dos poderes. Dotadas de autonomia decisória, as agências de regulação exercem uma capacidade normativa de conjuntura, instrumental à sua tarefa de disciplinar atividades econômicas e serviços de relevante interesse social. Paralelamente às instâncias legislativas, assim, apresentam-se como relevantes fóruns de decisão, expedindo normas que inovam a ordem jurídica e restringem diretamente os direitos dos administrados (VEIGA DA ROCHA, 2004, p. 29).

A atribuição de competência normativa à burocracia reguladora pode ser vista como um ato de delegação, isto é, uma decisão de segunda ordem² por meio da qual uma instituição – o Poder Legislativo – busca minimizar os custos³ associados à resolução de problemas complexos, transferindo o ônus da decisão final para outra instituição – a agência de regulação –, idealmente capaz de oferecer melhores respostas para tais problemas.

Nesse sentido, pode-se dizer que a delegação de competência normativa às agências visa a um incremento de racionalidade e de eficiência na regulação, assentando-se, basicamente, em dois pressupostos: o de que o processo legislativo, em razão de seu tempo de maturação e da sua não especialização, é incapaz de atender às demandas conjunturais que emanam dos sistemas econômico e político-burocrático; e o de que as agências reguladoras, em função de sua autonomia reforçada e de sua expertise técnica, estão mais bem capacitadas para solucionar os problemas complexos relacionados a esses sistemas (LOPES, 2008, p. 236-237).

Em termos gerais, a delegação implica, à primeira vista, uma decisão de baixos custos tanto para o delegante – cujo trabalho consiste em exportar, para um terceiro, o ônus da decisão final – como para o delegado – em face de suas melhores condições para resolver certo problema. Nesse sentido, dado o binômio "ônus *ex ante* – ônus *ex post*", a delegação poderia ser classificada como um caso especial de estratégia de segunda ordem do tipo "baixo – baixo" (SUNSTEIN; ULLMANN-MARGALIT, 1998, p. 22). Mas, como toda estratégia decisória, também apresenta dificuldades.

Decisões de segunda ordem são meta-decisões, isto é, decisões sobre como decidir. Como afirmam Sunstein e Ullmann-Margalit (1998, p. 14), tais decisões resultam do reconhecimento de dois fatos: o de que decisões de primeira ordem podem estar erradas e o de que alcançar decisões de primeira ordem corretas pode ser algo extremamente dificil ou custoso.

O termo "custos" remete fundamentalmente à ideia de limitação de conhecimento de uma autoridade para solucionar determinado problema. Abrange, de forma simplificadora, duas categorias: os "custos de erro", relacionados ao número e à magnitude dos equívocos cometidos pelo decisor, e os "custos de decisão", concernentes à necessidade de que recursos escassos, como tempo e dinheiro, sejam despendidos na obtenção das informações demandadas para a solução do problema. Cf. SUNSTEIN, 1999, p. 13.

A primeira dificuldade relacionada à delegação diz respeito aos custos da decisão final. O ônus de decidir determinado problema pode se mostrar extremamente pesado, à vista das limitações epistêmicas de quem recebe a delegação. Nesse caso, os custos associados à tomada de decisão se elevam, e a delegação se apresenta não como uma decisão de segunda ordem do tipo "baixo – baixo", mas do tipo "baixo – alto" (SUNSTEIN; ULLMANN-MARGALIT, 1998, p. 20).

O controle dos atos normativos regulatórios é a chave para a compreensão desse problema. As agências reguladoras não possuem a última palavra sobre os assuntos relativos à regulação. Como todo ato administrativo geral, os atos normativos regulatórios estão sujeitos a dois tipos de controle: o judicial e o político (SUNDFELD, 2002, p. 26). O controle exercido pelo Poder Judiciário decorre da regra da inafastabilidade de jurisdição, prevista no artigo 5°, inciso XXXV, da Constituição Federal. Já o controle político é exercido sobretudo pelo Poder Legislativo, de duas formas: (a) pela edição de decreto legislativo pelo Congresso Nacional, quando tais atos exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, nos termos do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal; ou (b) pela edição de uma lei em sentido formal, de maneira a limitar a competência da agência reguladora para deliberar sobre a questão legislada.

Qualquer mecanismo de controle tem como objetivo principal corrigir os erros contidos nas decisões controladas. Assim, se determinado ato normativo regulatório veicula um erro, espera-se que a revisão judicial ou legislativa seja capaz de eliminá-lo. A objeção dos custos de erro associados à tomada da decisão final pelas agências, dessa maneira, é enfraquecida pela possibilidade de que os atos normativos regulatórios sejam controlados por outras instituições.

A segunda dificuldade relacionada à delegação, porém, decorre exatamente do controle das decisões finais. Trata-se do problema da

Outra forma de controle sobre os atos normativos regulatórios é a realizada por atores da sociedade civil, mediante participação nos procedimentos administrativos. As leis que criaram as agências reguladoras preveem diversos mecanismos de participação democrática, como as audiências públicas, as consultas públicas e os conselhos consultivos. Sem prejuízo da necessidade de aperfeiçoamento destes mecanismos, a fim de propiciar uma participação mais efetiva dos cidadãos, é certo que eles configuram um importante canal de comunicação entre os atores da sociedade civil e os agentes reguladores, permitindo, em maior ou menor medida, a influência direta daqueles na formação das decisões tomadas por estes. Para uma análise empírica do funcionamento dos mecanismos de participação pública no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), cf. MATTOS, 2006, p. 267-300.

assimetria de informações, que, no contexto do controle das normas regulatórias, se traduz – como se discutirá a seguir – nas melhores condições das agências para decidir uma questão, em comparação com as dos órgãos controladores.

2 CONTROLE DOS ATOS NORMATIVOS REGULATÓRIOS E CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Os atos normativos regulatórios envolvem, frequentemente, questões técnicas complexas, isto é, problemas cuja compreensão e solução exigem o domínio de conhecimentos científicos não triviais. As condições das agências reguladoras para decidir tais problemas são garantidas por seus dirigentes e quadros de assessoria, detentores, em tese, de um saber técnico especializado e familiarizados com os assuntos atinentes ao setor regulado (VERÍSSIMO, 2002, p. 226).

A complexidade técnica peculiar às normas editadas pelas agências reguladoras suscita a questão das limitações epistêmicas das instituições encarregadas de controlá-las. Ora, se a principal razão para a delegação, enquanto decisão de segunda ordem, são as condições do delegado para formular as melhores respostas para certas questões, então subsiste o problema dos custos associados à tomada de decisão pelo delegante, quando este – ou outro órgão, dotado de recursos equivalentes – é incumbido de controlar e revisar as decisões proferidas por aquele.

Na literatura jurídica, é frequente a menção às limitações dos órgãos judiciais para controlar a atividade normativa das agências reguladoras. Tais limitações decorreriam não apenas da falta de conhecimento técnico especializado dos membros do Poder Judiciário, em geral, para decidir as questões relativas à regulação, mas também da escassez de tempo e de recursos financeiros desses órgãos para buscar e processar as informações necessárias para a tomada de decisão.

Há grande discussão, além disso, acerca do impacto das decisões judiciais sobre a política regulatória. Fala-se, nesse contexto, em elevação do risco de incoerência regulatória, produto de decisões judiciais segmentadas e excessivamente intrusivas. Por exemplo, a interferência dos órgãos judiciais na definição do referencial teórico que orienta as medidas regulatórias alça-os à posição de árbitros de querelas entre teorias e/ou métodos científicos, o que redunda em problemas de déficit de legitimidade tanto do ponto de vista da Ciência como do Direito (SCHUARTZ, 2009,

p. 12-13). Porém, mais do que isso, diz-se que tal intervenção prejudica a coerência regulatória, na medida em que incide sobre uma estratégia decisória adotada pela autoridade reguladora como forma de conferir eficiência e racionalidade à sua atuação (JORDÃO, 2016, p. 151-154).

Outra preocupação diz respeito às consequências da atuação judicial para a dinâmica regulatória. As atividades objeto de regulação exigem prestações normativas expeditas, quase imediatas. A lentidão e o formalismo, que tradicionalmente caracterizam os procedimentos judiciais, comprometeriam, dessa maneira, a eficácia das normas regulatórias. Além disso, argumenta-se que a correção ou a redução dos erros associados às decisões normativas das agências reguladoras, por meio da revisão judicial, importa, no limite, a paralisação – ou a "ossificação" – da ação regulatória. Nesse sentido, os ônus impostos por decisões judiciais muito exigentes desencorajariam a produção de normas jurídicas pelas agências, dadas as restrições de tempo e de recursos dessas entidades (BREYER, 1986, p. 391-393; JORDÃO, 2016, p. 158-163).

A expertise técnica da burocracia reguladora atua, dessa maneira, como um argumento em favor da adoção de uma postura de deferência pelos órgãos controladores. Todavia, a ideia de que as agências são mais aptas para resolver os problemas relativos à regulação – subentendida, como visto, na defesa da alocação de ampla competência normativa para esses entes – veicula uma questão empírica que pode ser testada. Marcos Paulo Veríssimo (2002, p. 225), por exemplo, observa que "[...] as agências não são propriamente e sempre dirigidas por agentes públicos dotados de especial capacitação técnica para as matérias que se colocam para seu exame". Pelo contrário – prossegue o autor –, os órgãos de direção das agências tendem a ser ocupados por não especialistas nas matérias técnicas atinentes à regulação, até como forma de garantir algum pluralismo no âmbito dessas entidades (VERÍSSIMO, 2002, p. 225).

Em termos gerais, a capacidade de uma instituição para decidir determinada questão é sempre relativa, uma vez que suscetível de ser graduada em função das habilidades e limitações concretas das outras instituições também autorizadas a decidi-la.⁵ No contexto específico do controle dos atos normativos regulatórios, é possível que um órgão controlador reúna condições de formular respostas apropriadas para determinado problema atinente à regulação, em comparação com

No mesmo sentido, cf. BRADY, 2009, p. 135 e LIMA, 2012, p. 129.

aquelas sob as quais a agência atua.⁶ A decisão sobre a intensidade do controle de uma medida regulatória, nesse sentido, implica uma análise institucional comparativa, isto é, a consideração não apenas da capacidade da agência reguladora para resolver as questões técnicas relacionadas à regulação, mas também da capacidade do órgão controlador para resolver as mesmas questões.

Os atos normativos regulatórios, ademais, não possuem o mesmo grau de complexidade, nem decidem apenas problemas técnicos. Como observa Adrian Vermeule (2009, p. 2236), o processo normativo regulatório pressupõe dois estágios, um relacionado a questões sobre fatos e outro relativo a questões sobre valores. As questões sobre fatos envolvem a determinação de relações de causalidade e a realização de predições (prognósticos). Demandam, assim, o recurso às disciplinas científicas pertinentes, fornecedoras das justificativas que suportam a pretensão de veracidade das proposições teóricas e empíricas relacionadas a tais questões. Já as questões sobre valores envolvem escolhas morais, e decorrem da necessidade de que os agentes reguladores, tendo em vista a realização de determinados fins, procedam a uma ponderação entre os princípios ou interesses concorrentes.

Desse modo, a análise institucional comparativa, que orienta a decisão sobre a intensidade do controle, implica não apenas avaliar a capacidade das instituições envolvidas — agência reguladora e órgão controlador — para lidar com as questões factuais decididas pela norma regulatória, mas também a capacidade dessas instituições para lidar com as questões valorativas solucionados pela norma. Ou seja, ela importa examinar os recursos e os limites concretos das instituições para

Nesse ponto, a ideia de capacidade institucional relativa, aqui adotada como premissa, coincide com o argumento das capacidades institucionais, na forma como desenvolvido por Cass Sunstein e Adrian Vermeule (2002) e descrito por Diego Werneck Arguelhes e Fernando Leal (2011).

apreciar tanto os problemas de perícia quanto os de moralidade política subjacentes ao ato controlado.⁷

3 BUROCRACIA REGULADORA E DELIBERAÇÃO SOBRE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A constatação, de certa forma trivial, de que a burocracia reguladora também profere decisões políticas, resolvendo questões morais, suscita um terceiro problema relativo à delegação: o da legitimidade da transferência do ônus da decisão final. Nesse ponto, é frequente a menção a uma ilegitimidade da atividade normativa das agências, seja pela ausência de investidura popular de seus dirigentes, seja por uma vedação genérica, no texto constitucional, de delegação legislativa, seja, ainda, por uma incompatibilidade entre o desempenho de função normativa por tais entidades e a doutrina da separação dos poderes.⁸

O problema da legitimidade da delegação de competência normativa às agências reguladoras é geralmente pensado em termos binários: ou bem se considera que a atividade normativa regulatória é democrática ou bem se considera que ela é antidemocrática. A caracterização do ato de delegação como uma decisão de segunda ordem, no entanto, permite visualizar tal problema como uma questão de grau.

Se, como assinalado, a delegação visa à produção de melhores decisões, mediante transferência do ônus de solucionar determinados problemas para um terceiro, idealmente mais bem capacitado para lidar com tais problemas, então é possível considerar que a legitimidade da delegação está também condicionada à qualidade das decisões finais. Nesse sentido, as agências reguladoras, que recebem a delegação do Poder Legislativo, podem ser consideradas tanto mais legítimas para editar normas jurídicas – e, por conseguinte, para promover e restringir direitos dos administrados – quanto maior for a qualidade de suas decisões.

A defesa substantiva da legitimidade da burocracia reguladora para decidir problemas envolvendo direitos remete, de certa forma, à

⁷ Referimo-nos, aqui, a duas funções morais das regras jurídicas, em geral: a de coordenação, correspondente à solução de problemas de incerteza e desacordo sobre questões de moralidade política; e a de perícia, correspondente à solução de problemas de incerteza e desacordo sobre questões factuais. Cf., no ponto, ALEXÁNDER, 1999, p. 531-536.

⁸ A propósito dos argumentos contrários à delegação legislativa, cf. VEIGA DA ROCHA, 2004, p. 12-17; MATTOS, 2006, p. 206-208.

teoria do diálogo institucional, desenvolvida, em suas diferentes vertentes, especialmente pelos autores preocupados em discutir a adequação do controle judicial de constitucionalidade em face do ideal de democracia.

Como visto, as agências reguladoras não possuem a palavra final sobre as matérias relativas à delegação. Os atos normativos regulatórios, na qualidade de atos administrativos, sujeitam-se ao exame de legalidade realizado pelo Poder Judiciário. Além disso, a atribuição de competência normativa a essas autarquias não implica abdicação, pelo Poder Legislativo, da responsabilidade de deliberar sobre as matérias atinentes à delegação. As normas editadas pelas agências, desse modo, também se submetem aos mecanismos legislativos de controle e revisão dos atos normativos.

Apesar disso, a teoria do diálogo institucional, na medida em que pressupõe a falibilidade das instituições e vincula a legitimidade de uma autoridade para decidir questões de moralidade política ao conteúdo das decisões por ela proferidas, oferece uma perspectiva enriquecedora para se compreender a legitimidade democrática da burocracia reguladora para editar normas jurídicas e, como consequência inevitável, para sopesar princípios constitucionais.⁹

A teoria do diálogo institucional, na versão desenvolvida por Conrado Hübner Mendes, adota um critério contextual e comparativo de aferição da legitimidade das instituições para deliberar sobre questões de moralidade política: o desempenho deliberativo, regulado pela ideia de razão pública (MENDES, 2008, p. 211-212). ¹⁰ Quanto maior a qualidade do processo de deliberação pública, maior o grau de legitimidade da decisão. Nesses termos, pode-se dizer a legitimidade democrática das agências reguladoras para deliberar sobre direitos fundamentais varia conforme o desempenho deliberativo alcançado por essas entidades.

No contexto da ciência política, as teorias do diálogo, em geral, quase sempre se localizam debaixo do amplo arco da democracia deliberativa. A construção teórica da democracia deliberativa é feita por uma literatura vasta e diversificada, sendo muitas as versões de seu conceito. Roberto Gargarella (2006, p. 239), por exemplo, propõe um conceito de democracia deliberativa com base em duas variáveis: a tomada de decisões após um amplo debate coletivo e a possibilidade de participação e intervenção neste processo decisório de todos quantos possam ser afetados pela decisão. Já Joshua Cohen (2005, p. 346) vincula a noção de uma democracia deliberativa ao ideal de justificação. Para ele, o conceito de democracia deliberativa está enraizado na ideia de fundamentação da decisão coletiva, somente levada a efeito no interior de um processo que privilegia a argumentação pública e o intercâmbio de razões entre cidadãos iguais.

¹⁰ Cf., acerca da ideia de razão pública, RAWLS, 2000, p. 262-306.

Na moldura das teorias do diálogo, não há lugar para monólogos: as instituições têm responsabilidades deliberativas, estão em constante interlocução, buscam a persuasão e podem desafiar-se mutuamente. Daí a relevância da deliberação, que, ao estimular a criação de uma cultura de maior densidade argumentativa, pode levar, ao longo do tempo, à formulação de melhores soluções para os dilemas constitucionais (MENDES, 2008, p. 218-222). O diálogo institucional veicula, assim, um efeito epistêmico positivo, relacionado à redução dos custos de erro associados à tomada de decisão.

A atribuição de competência normativa às agências reguladoras visa ao oferecimento das melhores respostas para os problemas relativos à disciplina de setores econômicos e de serviços de relevante interesse social. A transferência do ônus de decisão para agentes não eleitos, no entanto, suscita o problema da legitimidade democrática (SUNSTEIN; ULLMANN-MARGALIT, 1998, p. 24). Neste trabalho, defende-se a ideia de que as agências reguladoras possuem legitimidade para exercer uma capacidade normativa de conjuntura desde que os atos por elas expedidos atendam a determinado parâmetro de correção e eficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As agências reguladoras e os órgãos judiciais e legislativos, em razão de suas características específicas, analisam os problemas que lhes são submetidos por prismas diversos. Desempenham diferentes funções e perseguem distintos objetivos e, por isso, dispõem de diferentes recursos para lidar com certos problemas. Possuem, em suma, distintas competências, indicativas de suas singulares capacidades institucionais.

Tanto as agências reguladoras como os órgãos controladores podem recorrer a meios de capacitação para a obtenção das informações necessárias para a tomada de decisão. Um dos meios de capacitação que levam em consideração a *expertise* de uma instituição em determinado assunto é a interação deliberativa entre os órgãos estatais, ou diálogo institucional.

A interlocução entre as instituições, no interior dos procedimentos decisórios ou como reação a determinada decisão, proporciona ao decisor o acesso a informações que não dizem respeito diretamente a sua competência

O reconhecimento da legitimidade para reagir à decisão tomada por uma instituição não resulta em atribuição de poder para desobedecer esta decisão. Cf., no ponto, MENDES, 2008, p. 213.

institucional. Além disso, permite que ele perceba as diferentes perspectivas ou pontos de observação existentes acerca do problema a ser solucionado.

No contexto específico do controle dos atos normativos expedidos pelas agências reguladoras, o diálogo pode propiciar o intercâmbio, entre tais autarquias e os órgãos controladores, tanto dos argumentos empíricos e teóricos relativos aos aspectos factuais da medida regulatória controlada como dos argumentos jurídicos e políticos concernentes às questões valorativas solucionadas pela medida. Tendencialmente, assim, enseja que as eventuais assimetrias de informações existentes entre essas instituições sejam superadas ou diminuídas, mediante aprendizado recíproco.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Larry. "With me, it's all or nuthin": formalism in law and morality. **University of Chicago Law Review**, n. 66, p. 530-565, 1999.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das "capacidades institucionais" entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011.

BRADY, Alan David Patrick. A structural, institutionally sensitive model of proportionality and deference under the Human Rights Act 1998. 325 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – The London School of Economics and Political Science. Londres, 2009.

BREYER, Stephen. Judicial review of questions of law and policy. **Administrative Law Review**, n. 38, 1986. p. 363-398.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: MATREVERS, Derek; PIKE, Jon (Orgs.). **Debates in contemporary political philosophy**: an anthology. New York: Routledge: Open University, 2003. p. 342-360.

GARGARELLA, Roberto. Should deliberative democrats defend the judicial enforcement of social rights? In: BESSON, Samantha; MARTÍ, José Luis (orgs.). **Deliberative democracy and its discontents**. Aldershot: Ashgate, 2006. p. 233-252.

JORDÃO, Eduardo. Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle. Malheiros e SBDP: São Paulo, 2016.

LIMA, Rafael Scavone Bellem de. **Otimização de princípios, separação dos poderes e segurança jurídica:** o conflito entre regra e princípio. 2012. 157p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

LOPES, Othon de Azevedo. **Princípios jurídicos e regulação**. 2011. 251 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontificia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2011.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O novo Estado regulador no Brasil**: eficiência e legitimidade. São Paulo: Singular, 2006.

MENDES, Conrado Hübner. **Deliberação, separação dos poderes e direitos fundamentais**. 267 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

PRADO, Mariana Mota. **Agências reguladoras, independência e desenho institucional**. Bovespa, Duke Energy, Ipiranga e Instituto Tendências: São Paulo, 2005.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

SCHUARTZ, Luis Fernando. **Interdisciplinaridade e adjudicação:** caminhos e descaminhos da ciência do direito. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2174. Acesso em: 18 abr. 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras. In: (coord). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SUNSTEIN, Cass R; ULLMANN-MARGALIT, Edna. Second order decisions. **John M. Olin Law & Economics Working Paper**, n. 57, p. 1-43, 1998.

| . Must formalism be defended | empirically? | John M. | Olin Law & |
|------------------------------------|--------------|---------|------------|
| Economics Working Paper, n. 70, p. | 1-42, 1999. | | |

; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. **John M. Olin Law & Economics Working Paper**, n. 156, p. 1-55, 2002.

O constitucionalismo após o New Deal. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Ed. 34, 2004.

VEIGA DA ROCHA, Jean Paul Cabral. A capacidade normativa de conjuntura no direito econômico: o déficit democrático da regulação financeira. 2004. 204 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. **Aproximação sistemática ao controle judicial das agências de regulação econômica no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

VERMEULE, Adrian. The parliament of the experts. **Duke Law Journal**, n. 8, v. 58, p. 2231-2275, maio 2009.

DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Talismara Guilherme Molina (talismarag@gmail.com)

Universidade Federal de São João Del Rei. Assistente Social, Servidora Pública na Secretaria de Desenvolvimento Social do estado de São Paulo-Franca/SP

Resumo: O artigo é fruto de um trabalho de conclusão de curso para o título de bacharel em Administração Pública da Universidade Federal de São João Del Rei e tem por escopo analisar os impactos sócios econômicos do Programa Bolsa Família enquanto transferência de renda, garantido pela política pública de Assistência Social no combate à pobreza e à desigualdade social e avaliar sua efetividade enquanto ferramenta de gestão para os gestores do programa fornecendo informações e subsídios para o aprimoramento das ações intersetoriais.

Palavras-chave: Desigualdade Social. Pobreza. Desenvolvimento Socioeconômico. Sistema Único de Assistência Social. Programa Bolsa Família.

INTRODUÇÃO

O trabalho tem por objetivos: analisar os impactos do Programa Bolsa Família em seus aspectos sócios econômicos, conhecer o perfil das famílias beneficiárias, avaliar as três dimensões do programa e a articulação com o Sistema Único de Assistência Social, bem como avaliar sua efetividade enquanto ferramenta de gestão para os gestores do programa fornecendo informações e subsídios para o aprimoramento das ações intersetoriais.

A escolha pelo tema se justifica, pois a desigualdade social e a pobreza são fenômenos mundiais multifacetados e a erradicação ou diminuição de tais fenômenos tem assumido centralidade na formulação e implementação de políticas públicas eficazes que impactam na melhoria da qualidade de vida da população.

É necessário enfatizar que crescimento econômico e desenvolvimento socioeconômico possuem conceitos diferentes. O primeiro se refere à geração e acumulo de riqueza de uma nação. Já o segundo se refere à distribuição da riqueza entre a população, proporcionando a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

O caminho adotado pelo governo brasileiro para a redução da desigualdade social e efetivação de uma política de transferência de renda aliado à política pública de Assistência Social, foi a implantação do Programa Bolsa Família, que possui três dimensões que são: a transferência de renda, as condicionalidades e as ações complementares. Tal programa interpreta a pobreza como fenômeno multidimensional. Por isso seu enfrentamento

deve unir a transferência de renda ao acesso a outros direitos sociais básicos e a outras iniciativas que ampliem a capacidades das famílias.

A metodologia adotada constou de uma pesquisa bibliográfica que trata respectivamente sobre o conceito de desigualdade social e pobreza, a diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico social e a atribuição do Estado perante o enfrentamento de tais fenômenos por meio da política de Assistência Social e a articulação com programa Bolsa Família, e por último uma pesquisa de campo com 25 famílias beneficiárias do município de Franca por meio de entrevista semiestruturada cuja apresentação e análise dos resultados se deram por meio do método dialético

Adotando o conceito de pobreza multidimensional foi possível através de a pesquisa apreender que o benefício tem repercussões materiais enquanto complementariedade de renda para alguns e como única fonte de renda para outros. Mesmo reconhecendo alguns impactos além do incremento de renda como autoestima, autonomia doméstica, outros aspectos como mobilidade, profissionalização são nitidamente apontados como insuficientes e frágeis, requerendo ações intersetoriais planejadas para atender ao perfil apresentado.

Diante do exposto, conclui-se que o PBF possui três grandes desafios que são: acesso das famílias às três dimensões do programa em sua integralidade, associar a transferência de renda aos serviços socioassistenciais, e fortalecer as ações intersetoriais do programa por meio da integração das ações e serviços que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias.

1 DESIGUALDADE SOCIAL E POBREZA NO BRASIL

A desigualdade social é um fenômeno mundial caracterizado pela diferença entre pessoas dentro de uma mesma sociedade, colocando alguns indivíduos em condições estruturalmente mais vantajosas do que outros. O fenômeno é desencadeado principalmente pela má distribuição de renda em uma população, onde se concentra a maioria dos recursos nas mãos de uma minoria da sociedade.

Complementando o raciocínio acima Barros, Henrique e Mendonça (2000, p.123) no trabalho que retrata a realidade da pobreza e da desigualdade levantam a hipótese:

[...] de que em primeiro lugar o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres. Em segundo lugar, os elevados níveis de pobreza que afligem a sociedade encontram seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira, uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social.

Silva (2011) entende a desigualdade enquanto um processo histórico fundado no desenvolvimento da sociedade capitalista e sendo asseverada a cada modelo de acumulação. A autora acrescenta ainda que os estudos a respeito da pobreza apontam dois núcleos de abrangência o primeiro que vincula a pobreza à ausência de renda (unidimensional) e o segundo que considera a pobreza a partir do não acesso a bens e serviços, voltado para as necessidades básicas (multidimensional).

Diante do exposto compreende-se que ao analisar a desigualdade social e a pobreza enquanto fenômenos presentes no cerne da sociedade são importantes caracterizá-los não somente pelo caráter de ausência de renda, mas sim como fenômenos multidimensionais.

Tanto a desigualdade quanto a pobreza e suas consequências faz com que o Brasil ocupe no ranking internacional a 75ª posição no quesito Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-2015)¹ segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Tal definição resulta na diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento socioeconômico. O primeiro está direcionado para o crescimento com base na produção de riquezas e avanços das forças produtivas, já o segundo está relacionado à satisfação das necessidades humanas.

Furtado (2000, p.21) difere crescimento e desenvolvimento da seguinte forma:

O primeiro diz respeito à evolução de um sistema social de produção à medida que este, mediante a acumulação e o progresso de técnicas, torna-se mais eficaz, ou seja, eleva a produtividade do conjunto de sua força de trabalho. O

O IDH reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde –, ter acesso ao conhecimento – educação – e poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda. Atlas de Desenvolvimento Humano (2013, p. 25).

segundo sentido em que se faz referência ao conceito de desenvolvimento relaciona-se com o grau de satisfação das necessidades humanas

Para Godinho (2011) o enfrentamento da pobreza e da desigualdade se inicia com políticas de proteção social integrada às políticas econômicas que assegurem as condições mínimas para o desenvolvimento.

Portanto a política econômica tem que caminhar junto com a política social para que o país tenha um desenvolvimento socioeconômico que seja capaz de forma sustentável trazer benefícios e melhores condições de vida para a população.

2 A ATRIBUIÇÃO DO ESTADO NO ENFRENTAMENTO À DESIGUALDADE SOCIAL E A POBREZA

O combate à pobreza e a desigualdade social consiste em um dos grandes desafios mundiais na atual conjuntura. As questões a elas relacionadas tem assumido centralidade na formulação e implementação de políticas sociais para erradicá-las ou diminui-las.

As políticas sociais são definidas como um conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado tendo por foco a garantia de direitos, condições dignas de vida a todos os cidadãos de forma justa e igualitária. Conforme aponta Ribeiro (2007) a política social deve ser compreendida como um conjunto de programas e ações do Estado que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam as condições básicas de vida da população.

Nesta perspectiva o caminho adotado pelo governo brasileiro para a redução da desigualdade social e efetivação de uma política de transferência de renda aliado à política pública de Assistência Social, foi à implantação do Programa Bolsa Família, que possui três dimensões que são: a transferência de renda, as condicionalidades e as ações complementares.

A Constituição Federal de 1988 inseriu a Assistência social no rol de política pública de seguridade social juntamente com a previdência e a saúde. No entanto, as três políticas possuem formas e critérios de acessos diferentes.

Assim podemos considerar que a Assistência Social consiste em um modelo de Proteção Social Não Contributiva, ou seja, é um conjunto de estratégias públicas que viabiliza o cumprimento de direitos sociais constantes da Constituição de 1988, que assegura o livre acesso aos

serviços, programas, projetos e benefícios, independentemente de qualquer contribuição ou pagamento direto.

De acordo com Giovanni (2006) a proteção social pode ser entendida como formas institucionalizadas que a sociedade constitui para proteger parte ou conjunto de seus membros.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) instituído pela Política Nacional da Assistência Social - PNAS de 2004, regulamentado pela Norma Operacional Básica do SUAS NOB/SUAS de 2005, dá materialidade aos princípios e diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS de 1993 alterada pela Lei nº 12.345 de 2011. Esse sistema (SUAS) estabelece uma organização das ações da política de assistência social de acordo com os níveis de proteção social básica, especial de média e alta complexidade, constituindo um modelo de gestão descentralizado e participativo, que visa promover e ampliar o acesso e cobertura do atendimento às demandas das necessidades sociais com centralidade na família e no território enquanto lócus das relações sociais.

O processo de construção da Política de Assistência Social vem adquirindo concretamente seu caráter de proteção social expressada através de seguranças indispensáveis ao desenvolvimento pleno dos cidadãos com a garantia de direitos e com o envolvimento efetivo de todas as esferas de governo tendo por direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania.

De acordo com a PNAS (2004) a Proteção Social deve garantir as seguintes seguranças: de sobrevivência ou de rendimentos e autonomia, segurança de convívio ou vivencia familiar e segurança de acolhida.

Para Colin e Pereira (2013, p.108) tais seguranças possuem as seguintes características:

- Segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia: visa afiançar condições dignas de sobrevivência em determinadas circunstâncias, por meio do acesso ao BPC, benefícios eventuais, transferência de renda do PBF e a outras oportunidades;
- Segurança de convívio ou vivência familiar: pautada na centralidade da família e no reconhecimento do papel do Estado em apoiá-la. Contempla a perspectiva de que vínculos familiares e comunitários são fundamentais para assegurar condições protegidas de desenvolvimento humano e das relações familiares;

• Segurança de acolhida: voltada à proteção em situações excepcionais, nas quais seja necessário prover acolhimento provisório em serviços de acolhimento, A perspectiva da postura acolhedora que deve orientar desde a organização da infraestrutura física dos equipamentos até a postura ética, de respeito à dignidade e não discriminação.

Dentro da segurança de renda enquanto garantia do Sistema Único de Assistência Social se insere o Programa Bolsa Família. Destarte que o acesso de indivíduos e famílias a benefícios socioassistenciais e à transferência de renda deve ser associada à oferta de serviços socioassistenciais no SUAS. Tal afirmativa é comprovada em Colin, Pereira e Gonelli (2013, p.50) que afirmam que:

[...] a adoção das seguranças socioassistenciais como diretriz para a organização de suas ofertas, a política de Assistência Social busca integrar a garantia de acesso à renda, para sobrevivência a riscos circunstanciais, com o trabalho social voltado ao atendimento às vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais, visando à melhoria das condições de vida das famílias atendidas. Ao longo da última década, a implantação e evolução do SUAS e do PBF têm contribuído para a construção desta integração na atenção às famílias em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social.

Desta forma a política de Assistência Social tem contribuído para a consolidação de um modelo de proteção social pautada na ótica do direito e também na pobreza enquanto fenômeno multidimensional e busca a integração do acesso à renda com atenção às vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais.

Colin e Pereira (2013, p.101) corroboram que:

[...] além da segurança de renda a perspectiva alcançada é a da garantia de direitos e da melhoria de condições de vida das famílias, visando ao alcance de condições mais protegidas de relações familiares e comunitárias com ampliação de acessos que contribuam para potencializar a capacidade de proteção, o enfrentamento e a superação das vulnerabilidades e riscos.

Nesse contexto, a garantia da transferência de renda mensal, articulada com a inclusão das famílias em atividades de acompanhamento familiar no âmbito do SUAS e serviços de outras políticas setoriais, deve ser concebida como estratégia de superação das vulnerabilidades sociais

e tal associação proporciona o efetivo desenvolvimento sócio econômico das famílias beneficiárias.

3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Em 2004 foi instituído o Programa Bolsa Família (PBF) por meio da Lei nº 10. 836 de 09 de Janeiro de 2004, que se constituiu na unificação de programas sociais em um único programa social, com cadastro e administração centralizados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, que introduziu as condicionalidades de educação e saúde como compromissos assumidos pelo poder público e pelas famílias beneficiárias.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda direta às famílias com condicionalidades, que visa melhorar as condições de vida das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. De acordo com o Decreto nº 8.794 de 29/06/2016 o PBF atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 170,00 e R\$ 85,00 respectivamente.

Ele possui três dimensões: a transferência direta de renda, as condicionalidades e as ações complementares.

A transferência direta de renda às famílias tem por objetivo o alivio imediato da pobreza. Isto se faz fundamental, pois auxilia rapidamente as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e pobreza. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social (2008):

[...] esta dimensão, embora seja o componente mais visível, não deve ser concebido como um fim em si mesmo. Ela deve ser uma estratégia que se articula a um conjunto de políticas que permitam o enfrentamento consequente da pobreza e da desigualdade assegurando níveis mínimos de subsistência a todas as famílias pobres e extremamente pobres. (BRASIL, 2008, p.57)

Para elegibilidade as famílias devem estar cadastradas no Cadastro Único² para Programas Sociais do Governo Federal e se enquadrar em uma faixa de renda percapita.

Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 - Art. 2º - O Cadastro Único para Programas Sociais - Cadúnico é instrumento de identificação e Caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

De acordo com o Decreto nº 8.794 de 29/06/2016 há quatro tipos de benefícios: o básico concedido no valor de R\$ 85,00 às famílias em situação de extrema pobreza. Os benefícios variáveis no valor de R\$ 39,00 às famílias em situação de pobreza que tenham na composição familiar crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes e nutrizes até o limite máximo de 5 benefícios. O benefício variável vinculado ao adolescente no valor de R\$ 46,00, concedidos às famílias que tenham adolescentes de 16 a 17 anos, até o limite máximo de 2 benefícios. O benefício de superação de extrema pobreza deve ser analisado caso a caso e será concedido às famílias que mesmo recebendo os benefícios acima mencionados ainda não superaram a situação de extrema pobreza.

As condicionalidades é a segunda dimensão do Programa Bolsa Família e deve ser entendida como um compromisso assumido não só pelas famílias, mas também pelo poder público, responsável pela oferta de tais serviços, para garantia de acesso aos direitos básicos como saúde, educação e assistência social. Tais direitos estão definidos na Constituição Federal como direitos universais

Para Cotta e Paiva (2010, p.60) as condicionalidades se constituem em:

[...] um sistema de indução que busca afetar o comportamento dos membros adultos das famílias vulneráveis, por meio da associação de um prêmio financeiro a decisões consideradas socialmente ótimas, como o investimento na saúde e educação das próximas gerações. Nesse sentido, elas estabelecem um elo causal entre as transferências no presente e a emancipação futura das crianças e jovens das famílias atendidas, via melhoria do seu nível educacional.

Desta forma o acesso a esses direitos contribuem com o rompimento do ciclo de pobreza que perpassa as gerações. Nesta mesma perspectiva Currarelo et al (2010) afirma que as condicionalidades são utilizadas para induzir comportamentos que contribuem para a promoção social das famílias. Por meio do aumento da escolarização e o cumprimento de agendas de saúde, é possível promover o aumento do capital humano das populações mais pobres, o que possibilitariam novas perspectivas de inserção socioeconômica. Assim as condicionalidades miram um objetivo de longo prazo, o qual visa à ruptura do ciclo intergeracional da pobreza.

Para a família as condicionalidades são responsabilidades relacionadas ao cumprimento de ações na área de saúde, educação e de assistência social, com a finalidade de melhorar as condições

de desenvolvimento da família, principalmente das crianças e dos adolescentes. A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento da saúde, à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular para crianças e adolescentes de 15 anos, para adolescentes entre 16 e 17 anos estabelece-se a frequência escolar de 75%.

As ações complementares têm como objetivo gerar oportunidades para auxiliar as famílias na superação da situação de vulnerabilidade social. Estas ações são promovidas por todas as esferas do poder público bem como por grupos organizados da sociedade civil.

São programas desenvolvidos por diferentes áreas do governo federal, pelos estados e municípios e mesmo pela sociedade que permitam o desenvolvimento de capacidades das famílias ou o atendimento de vulnerabilidades específicas, É a associação entre políticas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania. (BRASIL, 2008, p. 63)

Cunha (2009) defende que as ações complementares são estratégia de intervenção articulada e integrada que permita o desenvolvimento capacidades das famílias no combate às vulnerabilidades específicas. É a associação entre políticas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania.

Conclui-se então que para o PBF atingir os seus objetivos é necessário uma integração intersetorial com ações e serviços que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias para superação da pobreza e das vulnerabilidades

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

Como lócus da pesquisa de campo selecionou-se o município de Franca-SP. Para Minayo (1994) o campo de pesquisa é concebido como o recorte que o pesquisador faz em termos de espaço, que representa uma realidade empírica a ser estudada a partir das concepções teóricas que fundamentam o objeto da investigação.

Os sujeitos da pesquisa que compõem a amostra foram 25 famílias selecionadas por amostragem por conveniência. Para Gil (2008) a seleção da amostragem por conveniência é aquela em que o pesquisador seleciona

os elementos a que tem acesso admitindo que estes possam de alguma forma representar o universo.

Na realização deste trabalho utilizou-se da pesquisa descritiva e explicativa onde se buscou conhecer a realidade a partir dos seguintes objetivos: analisar os impactos sócios econômicos na qualidade de vida das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família bem como conhecer o seu perfil, avaliar as três dimensões do programa e suas interligações ocorrendo ou não no cotidiano e sua articulação com o Sistema Único de Assistência Social.

5 APRESENTAÇÃO DOS PERFIS

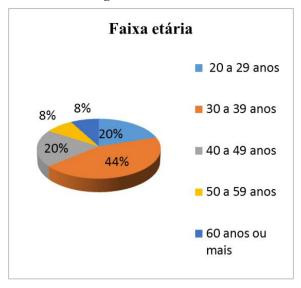
5.1 Sexo, faixa etária e escolaridade

A pesquisa apontou que 96% dos entrevistados são do sexo feminino, tal fato se justifica, pois de acordo com o Decreto nº 5209 de 17 de setembro de 2004 o titular do benefício será preferencialmente a mulher.

Quanto à faixa etária a análise dos dados permitiu identificar que dos entrevistados 20% possui entre 20 a 29anos, 44% possuem entre 30 a 39 anos, 20% entre 40 a 49 anos, 8% entre 50 a 59 anos e 8% com 60 anos ou mais.

Quanto à escolaridade os entrevistados apresentaram os seguintes perfis: 56% possuem ensino fundamental incompleto, 20% ensino fundamental completo, 12% ensino médio completo e 4% sabem assinar o nome. Observou-se também que nenhum dos entrevistados possuem nível superior.

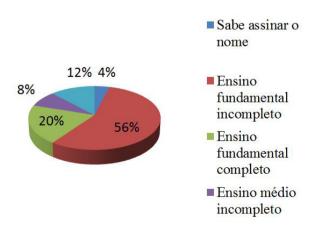
Figura 1 – Faixa Etária



Fonte: Elaborado pela autora

Figura 2- Grau de Escolaridade

Grau de Escolaridade



Fonte: Elaborado pela autora

5.2 Renda Familiar e critérios de Elegibilidade:

Quanto aos critérios de renda para inserção no programa, analisouse que 44% das famílias pesquisada estão na faixa de extrema pobreza, ou seja, auferem uma renda entre R\$ 0,00 a R\$ 85,00. 20% se enquadram como pobres e, portanto auferem uma renda entre R\$ 85,01 a R\$170,00 percapita, 32% auferem renda percapita de até R\$ 394,00 e se enquadram na renda de permanência do programa³. Apenas 4% das famílias estão fora dos critérios para concessão dos benefícios.

Diante destes dados podemos compreender que o programa está focalizado em sua grande parte em famílias extremamente pobres e pobres, ficando um percentual bem inferior quanto às famílias entrevistadas que estão fora dos critérios.

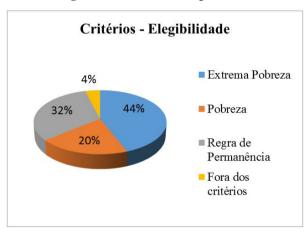


Figura 3 – Critérios – Elegibilidade

Fonte: Elaborado pela autora

³ A portaria nº 617 de 11/08/2010 estabelece que no período de validade do benefício haja uma regra de permanência que estabelece a possibilidade da renda percapita familiar constante no cadastro para habilitação de famílias ao PBF ultrapasse o limite podendo chegar até o limite de meio salário mínimo, sem que haja o cancelamento imediato do benefício.

5.3 Investimento do benefício

A transferência direta de renda às famílias tem por objetivo o alivio imediato da pobreza. Isto se faz fundamental, pois auxilia rapidamente as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e pobreza e visa complementar a renda familiar para suas necessidades básicas.

A pesquisa demostrou que as famílias têm investido os benefícios para suprir necessidades básicas. Os itens mais expressivos apontados pelas famílias foram compra de alimentos, pagamento de despesas com água luz, telefone, compra de material escolar, compra de vestuário e calçados. No item outros apareceram compra de remédios, pagamento de despesas com transporte público e complementação de pagamento de baba para trabalhar.

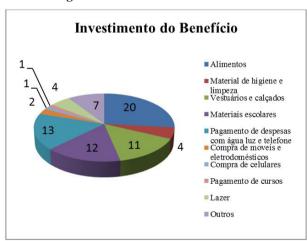


Figura 4 – Investimento do Benefício

Fonte: Elaborado pela autora

5.4 Impactos socioeconômicos do PBF

O desenvolvimento socioeconômico parte do pressuposto de desenvolvimento enquanto alcance de melhores condições vida e ampliação das oportunidades e capacidades. Tal conceito possui enfoque contrário à perspectiva do crescimento econômico que vê o bem estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode auferir.

Os impactos do PBF mensurados apontados pelas famílias que merecem destaque foram melhora da autoestima, melhorias nas condições de saúde/nutricionais, melhor qualidade de vida em relação a conforto e lazer, autonomia da mulher, acesso às políticas públicas.

Impactos - Socioeconômicos ■ Mais acesso a direitos (saúde. educação e assistência social ■ Melhorias nas condições de saúde / nutricionais ■ Maior autonomia e poder de decisão 11 da mulher no ambiente doméstico ■ Melhora da auto estima 14 3 Qualificação profissional 1 16 10 Acesso à informação ■ Melhor qualidade de vida em relação a conforto e lazer Melhorias habitacionais

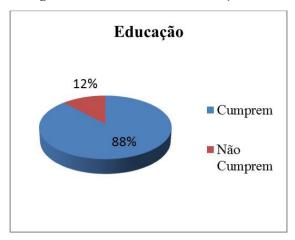
Figura 5 – Impactos socioeconômicos

Fonte: Elaborado pela autora

5.5 Condicionalidades

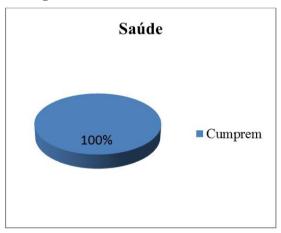
Quanto as condicionalidade na área da educação, estas são cumpridas por 88% das famílias, 12% alegaram não cumpri-las, pois estão fora da idade escolar. Na saúde as condicionalidades estão sendo cumpridas por 100% das famílias, no entanto duas famílias alegaram que enfrentam dificuldades quanto à pesagem e acompanhamento das crianças, pois a distância da residência em relação ao posto de saúde é grande e tem dificultado o acesso.

Figura 6 – Condicionalidades Educação



Fonte: Elaborado pela autora

Figura 7 – Condicionalidades Saúde



Fonte: elaborado pela autora

6 AÇÕES COMPLEMENTARES

Partindo do pressuposto que as ações complementares abrangem vários programas de outros ministérios e secretarias, a pesquisa em questão analisou os aspectos referentes à inserção em cursos profissionalizantes e oficinas de geração de renda. Sendo assim a pesquisa revelou que apenas 24% das famílias beneficiárias foram inseridas em cursos profissionalizantes

ou encaminhadas para oficina de geração de renda, 76% dos entrevistados relataram não participar de nenhuma ação complementar.

12%
Inseridos em cursos profissionalizante s
Inseridos em oficinas de geração de renda

Figura 8 – Ações complementares

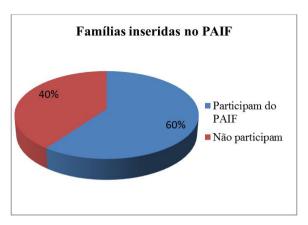
Fonte: Elaborado pela autora

7 ARTICULAÇÕES ENTRE O PBF E O SUAS

A segurança de renda e a segurança do convívio familiar e comunitário elencados na Política Nacional de Assistência Social (2004) devem estar associadas para o efetivo desenvolvimento sócio econômico das famílias.

A pesquisa revelou que 60% das famílias estão sendo acompanhadas nos serviços socioassistenciais no CRAS. Para estes a transferência de renda está associada aos serviços e tem contribuído para a efetividade do desenvolvimento sócio econômico das famílias. No entanto, os outros 40% há uma lacuna entre transferência de renda e a participação nos serviços que precisa ser sanada para que de fato contribua para a emancipação e autonomia destas famílias.

Figura 9 – Famílias inseridas no PAIF



Fonte: Elaborado pela autora

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desigualdade social e a pobreza são problemas históricos no Brasil e para romper com estes fenômenos é necessária a adoção de políticas públicas efetivas que tenham significado para a qualidade de vida das famílias, não somente no aspecto econômico, mas principalmente na questão do desenvolvimento socioeconômico.

A pesquisa revelou três tipos de perfis no programa bolsa família baseado no critério renda *per capita*: famílias extremamente pobres, famílias em situação de pobreza e famílias que se enquadram na regra de permanência do programa. Também permitiu identificar que a maioria dos responsáveis pelas unidades familiares beneficiárias encontra-se no intervalo da faixa etária de 20 a 39 anos evidenciando a concentração nas faixas mais jovens dos beneficiários do PBF. Quanto à escolaridade 56% dos entrevistados não conseguiram se quer concluir o ensino fundamental. Observou-se também que nenhum dos entrevistados possuem nível superior.

Quanto à transferência de renda podemos afirmar que a pesquisa revelou que o programa cumpriu com seu objetivo no que tange ao alívio imediato da pobreza, pois o aumento da renda destas famílias proporcionou uma melhora na qualidade de vida em relação à satisfação de suas necessidades básica, como alimentação, vestuário e calçados, pagamento de energia elétrica, de água e telefone. Em suma, podemos afirmar que o

recebimento do benefício tem resultado no alívio das situações de extrema pobreza e de pobreza que as famílias brasileiras vivenciam.

Quanto às condicionalidades ficou evidente que para os descendentes e dependentes destas famílias a frequência escolar e os acompanhamentos na área da saúde representará uma aquisição significativa para rompimento do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza.

Quanto às ações complementares os dados revelaram que a maioria das famílias desconhecem as ações complementares. Sendo assim, a falta de informação e acessibilidade à 3ª dimensão, torna o programa deficitário na medida em que a família perde a oportunidade de se qualificar para o mercado de trabalho

No que se refere à articulação do PBF em relação ao Sistema Único de Assistência Social, existe a dificuldade em fazer com que a transferência de renda esteja associado aos serviços socioassistenciais para o efetivo desenvolvimento socioeconômico das famílias. Para superação de tal dificuldade será necessário intensificar as ações dos CRAS quanto ao acompanhamento das famílias beneficiárias.

Diante do exposto, conclui-se que o PBF possui três grandes desafios que são: acesso das famílias às três dimensões do programa em sua integralidade, associar a transferência de renda aos serviços socioassistenciais, e fortalecer as ações intersetoriais por meio da integração das ações e serviços que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias. Tal cenário exigirá não só investimento em políticas públicas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania, mas também o redirecionamento de ações com foco nos objetivos assumidos entre os entes federados e as áreas da saúde, educação e assistência social.

REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** v. 15, nº 44, p. 123-142, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1741. Acesso em: 20 mar. 2015.

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

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 1993.

Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Bolsa Família, altera a lei nº 10.689, de 13 de Junho de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 jan. 2004, p. 01. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 20 mar. 2015.

. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita Suas Volume 1 (2008) SUAS**: Configurando os Eixos de Mudança. Instituto de Estudos Especiais da Pontificia Universidade Católica de São Paulo. 1ª ed. Brasília: MDS, 2008.

COLIN, Denise Ratmann Arruda et al. Trajetória de Construção da Gestão Integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro único e do Programa Bolsa Família para a Consolidação do Modelo Brasileiro de Proteção Social. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côtes (orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. p. 45-63.

COTTA, Tereza Cristina; PAIVA, Luís Henrique. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia (orgs.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010. 2 v. p. 57-99.

CUNHA, Rosani. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. In: MDS/UNESCO. Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 331-361.

CURRALERO, Cláudia B et al. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia (orgs.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010. 2 v. p. 151-178.

FURTADO, Celso. **INTRODUÇÃO ao Desenvolvimento**: Enfoque histórico-estrutural. 3º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODINHO, Isabel Cavalcante. Pobreza e desigualdade social no Brasil: um desafio para as Políticas Sociais. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS DAS CIÊNCIAS HUMANAS, 1, 2011, Brasília. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Brasília: IPEA, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano Brasileiro, 2013. Disponível em http://www.pnud.org.br/IDH/ Default. aspx?indiceAccordion=1&li=li Atlas Municípios>. Acesso em: 10 set. 2015.

RIBEIRO. Monica Matos. **Assistencialismo nas Políticas Sociais do Brasil nos anos 90**. 2007. 109p. Dissertação (Mestrado em Administração). Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007.

SILVA, Leni Maria Pereira. **Um Estudo das Estratégias de Sobrevivência das famílias em extrema pobreza**. 2011. 181p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social).. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, Universidade Estadual de Montes Claros, 2011.

EFICIÊNCIA DOS GASTOS MUNICIPAIS COM EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS ENTRE OS ANOS DE 2007 A 2013

Vinícius Macedo de Moraes (vinicius.macedo.moraes@usp.br)

EACH USP

Mayra Francisco Polizel (mayra.polizel@gmail.com)

SENAC SP

Jaime Crozatti (jcrozatti@usp.br)

EACH USP

RESUMO: O propósito deste trabalho é analisar a eficiência dos municípios paulistas em relação aos gastos públicos realizados na Subfunção Educação Fundamental nos anos de 2007 a 2013 com a técnica da Análise Envoltória de Dados - DEA. Para a seleção dos inputs, realizamos uma ampla revisão bibliográfica de artigos que trataram da temática. A partir deste levantamento, utilizamos a técnica de regressão linear para identificar quais insumos possuem maior correlação com os resultados do IDEB (indicador utilizado como produto). Com isto, os insumos utilizados foram: o gasto médio por aluno, a média de alunos por turma e o inverso da taxa de reprovação. Já como output, foi utilizado o IDEB. Cabe ressaltar que, tanto os insumos, quanto o output utilizado foram relativos às etapas do ensino Fundamental I e II da rede municipal de ensino. A análise da eficiência do gasto foi realizada durante o período de sete anos, o que é fundamental para uma análise mais abrangente e dinâmica e que permite resultados mais precisos sobre o objeto de estudo. A principal contribuição do trabalho refere-se à validação dos indicadores utilizados como insumos juntamente com a criação de indicadores de eficiência na educação, reforçando a necessidade de *accountability*.

Palavras-chave: Eficiência na Educação. Gastos Públicos no Ensino fundamental. Educação e Desempenho no ensino fundamental. Análise Envoltória de Dados.

INTRODUÇÃO

Na literatura acadêmica brasileira, existem diversos trabalhos que abordam a questão dos gastos realizados pelo governo e seus devidos impactos nos níveis da gestão pública. Zoghbi et al. (2011) *e* Cribari-Neto e Stosic (2005) afirmam que nas últimas décadas houve uma ampliação significativa dos gastos públicos em funções sociais. A análise da qualidade desses gastos se faz necessária e começa a entrar na agenda de pesquisa dos estudiosos de Políticas Públicas. Nesse contexto, o sentido de qualidade do gasto a que nos referimos coloca foco no nível da eficiência, ou seja, na avaliação da obtenção dos melhores resultados.

Podemos encontrar na literatura internacional apontamentos sobre algumas razões pelas quais seria importante quantificar a eficiência dos gastos públicos. Zogbhi et al. (2011) *e* Lovell (1993) e Zoghbi et al. (2011) *e* Kalirajan e Shand (1999) destacam que a quantificação dissemina

a eficiência entre as unidades que estão sob avaliação e permitem análises mais minuciosas indicarem a causa desse acontecimento. Zogbhi et al. (2011) e Lovell (1993) argumentam ainda que o resultado dessa quantificação pode gerar subsídio aos tomadores de decisão nos governos. Já Zogbhi et al. (2011) e Moesen e Persoon (2002) ressaltam que a quantificação é necessária pois os cidadãos têm um sentimento de que os recursos públicos não são utilizados sempre de uma forma eficiente.

Nos estudos de Zogbhi et al. (2011) *e* Devarajan, Swarrop e Zou (1996) os autores demonstram que é possível presumir que a eficiência do gasto público está correlacionada ao crescimento econômico a longo prazo. Os autores mencionam que, agregado à teoria de crescimento econômico têm-se os investimentos públicos em educação gerando uma elevação no nível de capital humano, que, por ser uma das bases elementares de crescimento econômico de longo prazo, acarretaria em vastos benefícios para a economia. Em razão disso, as análises dos gastos em educação estão entre as que mais colaboram para beneficiar a alocação de recursos e corrigir falhas de mercado na provisão deste serviço. Além do mais, gastos em educação são usualmente considerados mais suscitadores de crescimento em detrimento de outros tipos de gastos (ZOGHBI, 2011).

É sabido que as despesas governamentais devem estar de acordo com as metas e as atividades de planejamento público e a respectiva formulação de políticas sociais. No caso específico da educação, as despesas devem se mostrar eficientes na prestação dos serviços o que concerne à promoção da eficácia nos sistemas de ensino, de forma que atinja patamares aceitáveis de desempenho e estes sejam refletidos no melhor desenvolvimento cognitivo dos estudantes (MACHADO JÚNIOR, 2011). O Brasil passou por um forte processo de municipalização do ensino fundamental que durou algumas décadas. No estado de São Paulo este processo foi mais forte na década de 2000 (ZOGHBI, 2011).

Deste modo, o objetivo deste artigo é contribuir para a análise da eficiência relativa aos gastos com o ensino fundamental dos municípios paulistas por meio da aplicação da técnica de análise envoltória de dados – DEA. A partir disso, aliou-se esta técnica com o debate para a escolha de insumos em que a presente pesquisa utilizou a técnica da regressão linear multivariada. Por meio desta técnica, a pesquisa estima a correlação entre os insumos utilizados e o produto final para avaliar, com maior nível de precisão, quais entradas possuem maior correlação com o resultado do indicador produto educacional.

A análise dos gastos públicos no ensino fundamental na esfera municipal é justificada pela relevância de se avaliar um dos maiores orçamentos de gastos dos municípios que estão obtendo aceitáveis níveis de eficiência, sendo acompanhados pela evolução dos indicadores de desempenho nas provas nacionais de avaliação, como o IDEB. Pode-se compreender se, de fato, os recursos orçamentários aplicados nesse contexto são definidores de melhoras no desempenho dos alunos em provas padronizadas.

Assim, com este estudo, procura-se contribuir com a literatura fazendo uso dos dados do indicador de desempenho IDEB em uma análise de fronteira eficiente para avaliação do nível de eficiência dos gastos dos governos municipais paulistas. O IDEB, atualmente, é o mais relevante indicador da qualidade do ensino fundamental com abrangência em todo o país e que também serve como mecanismo de *accountability* educacional.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 A educação como fator de desenvolvimento socioeconômico

Parece existir consenso sobre a relevância qualidade da educação no crescimento e desenvolvimento econômico de um país. Bresser Pereira (2008) e Jones (2000) realizaram a verificação das mais relevantes teorias sobre a correlação entre o crescimento e o desenvolvimento econômico, frisando o quão fundamental para tal é a disseminação do acesso a uma educação de qualidade. Já Sala-i-Martin e Barro (1995) afirmam existir forte correlação entre a educação e a taxa de crescimento do PIB per capita dos países.

O IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, foi criado para a avaliação da educação básica nacional. Este indicador combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) obtidos pelos estudantes ao final das 4as e 8as séries do ensino fundamental e da 3a série do ensino médio. A relação entre fluxo e aprendizagem que resultam desse indicador, permite verificar: (1) contenção do abandono e da retenção escolar; e (2) indicadores da aprendizagem efetiva. (GOUVEIA; SOUZA e TAVARES, 2009).

Boa parte das famílias brasileiras não possui recursos para investir na educação de seus filhos. Da mesma forma, não há, no Brasil, um sistema de crédito adequado que viabilize este investimento (LAMPREIA, 1995). De acordo com Laros, Marciano e Andrade (2010) *e* Stiglitz (1999), esse aspecto faz com que exista um desequilíbrio entre a oferta e a procura por serviços educacionais o que —por si só, já justificaria a intervenção pública com o objetivo de investir em educação pública.

Nessa perspectiva, seria possível se supor que a ampliação dos investimentos em educação básica pelas três esferas de governo seria a suficiente para resolução de todos os problemas de oferta e procura por serviços de educação. Contudo, este não é um caminho possível para o Brasil, pois, como afirmam Zogbhi et al. (2011, p.03), —a contrapartida necessária a esse aumento de gastos, ou seja, o aumento das receitas é inviável em face da alta demanda na carga tributária de todos os níveis de governol. Nessa acepção, gastar melhor em educação pode trazer melhores resultados do que meramente gastar mais (ZOGHBI et al., 2011 e ROSANO-PENA; ALBUQUERQUE e MARCIO, 2012). Trabalhos como o de Barros e Mendonça (1996), indicam que é pela falta de alocação eficiente dos recursos públicos na educação e, não pela falta de recursos, que ocorre a maior dificuldade encontrada pelas políticas públicas no desenvolvimento da educação. Para os autores, é fundamental que se identifiquem claramente os motivos para o desenvolvimento educacional, melhorando, assim, a relação dos resultados dos gastos públicos com a qualidade da educação.

Esta consideração nos leva a questionar sobre como avaliar a qualidade da educação. O desempenho escolar é um dos aspectos desta qualidade. Muitas são as variáveis relacionadas ao desempenho escolar (BARBOSA; FERNANDES, 2001; LÜDKE, 2001). Portanto, deve-se conceber que as estruturas educacionais são construídas em torno de grupos de indivíduos, sejam eles famílias, escolas, bairros ou grupos de amigos. Laros, Marciano e Andrade (2010) e Ferrão (2003) e Goldstein (2001) apontam que é a partir desses agrupamentos que os indivíduos compartilham opiniões, atitudes ou realizações nas quais utilizam o que internalizam em processos educacionais. Desse modo, pode-se dizer que o desempenho escolar é determinado por diversos fatores e depende do que o aluno traz consigo dos processos sociais vividos, bem como daquilo que a escola disponibiliza em termos de ensino, de infraestrutura e de ambiente educacionais.

A Constituição brasileira, no artigo 5°, assegura ao cidadão o direito à educação e no artigo 208 atribui ao Estado o dever de garantir —educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idadell e a —progressiva universalização do ensino médio gratuitoll.

1.2 A mensuração da eficiência do gasto a partir de indicadores e métodos avaliativos

Existem diversos conceitos de indicadores, e tão ou mais significativos que classificá-los, é a capacidade de defini-los de forma correta e relacioná-los com os objetivos que se pretende alcançar com a implementação de políticas públicas. Ter noção clara do que medir, como medir e para que medir é o caracteriza um bom indicador de Política Pública.

De forma geral, os indicadores não são apenas números. Indicadores consistem em atribuições de valor a objetivos, acontecimentos ou situações, de acordo com regras, para que possam ser aplicados critérios de avaliação referentes a diversas formas de análise do desempenho. Neste trabalho, a utilização de indicadores é fundamental para identificar se os melhores desempenhos nos indicadores educacionais implicam em maiores gastos públicos ou se é possível ser eficiente e eficaz simultaneamente, utilizando menor volume de recursos com a produção de melhores resultados.

As práticas de avaliação no setor público brasileiro, com enfoque na avaliação de resultados e desempenho, para Cavalcanti (2006), são consideradas fundamentais por checarem as necessidades de melhorias de um processo e prestarem contas à sociedade. Varela et al (2012, p.84) afirmam que a mudança dos objetivos e da cultura do processo de planejamento e orçamento é iniciada a partir dos recentes esforços para a modernização da administração pública, por meio da gestão para resultados e o uso eficiente dos recursos. Desse modo, a mensuração e a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade dos programas governamentais se sobrepõem à ênfase do controle sobre os elementos de despesa.

Em relação à avaliação de eficiência, esta influencia ativamente o desenvolvimento das ações, influenciando para que o alcance de uma política ou programa social seja estabelecido pela correlação entre os efeitos do programa (benefícios) e os esforços (custos) de alcançá-los. Assim, ressalta-se que a eficiência em políticas públicas faz com que os recursos envolvidos sejam melhores otimizados, a fim de evitar desperdícios de insumos desprendidos na obtenção dos resultados. Dessa maneira, procura-

se manter ou reestruturar a ação para obter os melhores resultados, com o menor custo e o menor esforço (FAGUNDES E MOURA, p. 100, 2009).

1.3 Mensuração da eficiência na gestão pública

De acordo com a literatura que fomenta a discussão em relação à distribuição de recursos, isso se caracteriza como uma das mais relevantes questões práticas no que concerne à gestão financeira na esfera pública (REIS et. al. 2011; CROZATTI et. al. 2014). Isto porque é difícil determinar um rol de preferências, diante da exiguidade de fundos e da multiplicidade de necessidades evidenciadas, sendo que estas passam por constantes mudanças. É precisamente a respeito desta perspectiva que se centraliza a abordagem de eficiência econômica.

Acerca do conceito do princípio de eficiência, Martins (2012) destaca que este figura na esfera econômica e não jurídica, pois ele instrui a prática administrativa a objetivando a obtenção dos mais satisfatórios proveitos em razão ao menor custo e utilizando os meios disponíveis. Desse modo, entende-se que devem ser alcançados os melhores resultados ao menor custo possível, ou seja, através da relação entre insumos alocados e os produtos de determinada política pública.

O princípio da eficiência na administração pública apresenta-se em duas vertentes: a primeira diz respeito à organização e estruturação da máquina estatal a fim de estabelecer um estado lógico e coerente para que as necessidades do corpo social em que vivemos sejam auferidas de maneira efetiva e, a segunda, está ligada à regulação do exercício dos agentes públicos, a fim de contribuir para que esses compreendam um melhor desempenho com o objetivo de alcançarem uma resolução excelente (MARTINS, 2012).

Desde a década de 1930, em que a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista, isto simbolizou um largo progresso na limitação da corrupção e do nepotismo. Todavia, no século vinte, quando o Estado se desenvolveu e lhe foram atribuídas hodiernas tarefas, ficou visível a ineficiência intrinsecamente ligada a esse tipo de administração.

De acordo com Bresser-Pereira (1997), enquanto a burocracia estatal, ou seja, o conjunto de administradores públicos profissionais via seu posicionamento estratégico na sociedade evoluir, se evidenciava que era premente assumir novas formas de gestão pública do Estado, mais coadunáveis com os progressos tecnológicos, mais ágeis,

descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que para o controle de procedimentos.

O padrão gerencial de organização administrativa do âmbito público destacou seus propósitos em duas vertentes: Em um sentido, se mostrou predominante a incorporação por parte dos gestores públicos de técnicas e ferramentas gerenciais como as empregadas no meio privado; do outro, houve a reprodução do conceito de Estado Mínimo e enxugamento da máquina pública (BRESSER-PEREIRA, 2005). Nesse contexto, a gestão pública gerencial se constitui em uma argumentação à crise do Estado, surgiu para enfrentar a crise fiscal e, por fim, converter a administração pública eficiente como ponto central (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Bresser-Pereira (1997) aponta como uma das principais características desta nova Administração Pública Gerencial, a orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente. O autor ressalta ainda, que este paradigma de administração se caracteriza pelo destaque dado ao controle dos resultados através dos contratos de gestão (em oposição ao uso de controle dos procedimentos), a consolidação e o incremento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou —corpos de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas também são características da nova Administração Pública Gerencial.

Em relação à gestão dos recursos públicos, ou seja, voltada a qualidade do gasto público, a principal prescrição da Nova Administração Pública e de interesse desse estudo, o destaque está pautado no — [...] princípio da economicidade e subentende a eficiência na perspectiva de se —fazer mais com menosl, objetivando a produtividade (na relação insumo/produto) (COELHO, 2013).

Exordialmente conhecida como Administração Pública Gerencial, e atualmente, alinhada aos preceitos da Nova Administração Pública, tal disposição apresenta propostas como publicização da prestação de serviços públicos, flexibilização da estabilidade do funcionalismo com a incorporação da possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e a contratualização de resultados com prestadores de serviços, públicos e privados, dentre outras. Ressalta-se que, o símbolo do espírito da reforma, consiste na mudança empreendida pela Emenda 19 no caput do artigo 37 da Constituição Federal: o adendo da eficiência como princípio

constitucional da Administração Pública, consoante com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Sintetizando, a orientação para a eficiência no atual debate está muito mais atrelado ao —como e —de que forma a administração pública pode ser mais eficiente, tomando como definição de eficiência —fazer mais com menos. Ou seja, o debate está vinculado à seguinte questão: dado a limitação de recursos (inputs), de que forma é possível alcançar os melhores resultados (outputs)?

Entre os inúmeros desafios para responder esta questão, o mais recorrente está atrelado a seleção de quais insumos e produtos devem ser levados em conta para avaliar de forma mais precisa.

2 METODOLOGIA

A fim de obter uma medida de eficiência dos gastos com o ensino fundamental dos municípios paulistas, definido este como o resultado relativo entre insumos empregados e os resultados obtidos, a técnica que será utilizada no presente estudo é a DEA - *Data Envelopment Analysis*, uma abordagem não paramétrica que foi desenvolvida para determinar a eficiência de unidades produtivas, tomadoras de decisão, as quais são as denominadas DMU's - *Decision Making Units* ou Unidades de Tomadas de Decisão (FARIA, JANUZZI e SILVA, 2008). Neste estudo cada DMU é correspondente a um município do Estado de São Paulo, para as quais é possível considerar várias entradas (variáveis ou *inputs*) e várias saídas (variáveis ou *outputs*).

A bibliografia referenciada no presente estudo indica uma série de variáveis que podem ser determinantes ou estarem ligadas – correlacionadas - à qualidade do ensino fundamental. Estas variáveis, identificadas nos estudos publicadas sobre o tema, são as relacionadas abaixo, com a denominação usada no banco de dados do presente estudo:

TABELA 1: RELAÇÃO DOS VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA SE MEDIR A FEICIÊNCIA.

| EFICIENCIA. | | |
|-------------|---|-----------------------------|
| Sigla | Significado da Sigla | Estudos |
| Gmpa | Gasto médio por aluno | Savian e Bezerra (2013) |
| Gmpp | Gasto médio por professor | Rosando-Pena, Albuquerque |
| - 11 | • • | e Marcio (2012) |
| Naptai | Média de alunos matriculados na rede municipal | Araújo (2013) |
| Matricula | N° de matrículas no EF | Araújo (2013) |
| Turmasai | N° de turma no EF | Araújo (2013) |
| Profai | N° de professores no EF | Araújo (2013) |
| Munic | N° de escolas | Araújo (2013) |
| E01_12 | Taxa de atendimento AI | Zoghbi, A. C. et al. (2011) |
| E02_12 | Taxa de atendimento AF | Zoghbi, A. C. et al. (2011) |
| 04_12neg | Inverso da Tx de reprovação | Zoghbi, A. C. et al. (2011) |
| EP01 12 | Razão Professor Aluno A | Herrera e Pang (2005) |
| | 111101. | |
| EP02_12 | Razão Professor Aluno A fina. | Herrera e Pang (2005) |

Fonte: Elaborado pelos autores

Com a análise, destaca-se a dificuldade em selecionar as variáveis adequadas para mensurar a eficiência do gasto dos municípios paulistas, na vertente da educação fundamental, uma vez que não há consenso entre os pesquisadores de quais seriam estas variáveis apropriadas (SILVA FILHO, 2014). Logo, a presente pesquisa utilizou a técnica da regressão linear multivariada para estimar a correlação entre os insumos utilizados e o produto final para avaliar, com maior nível de precisão, quais entradas possuem maior correlação com o resultado do indicador produto educacional. A partir dos resultados desta regressão, selecionamos os *Inputs* que apresentaram maior significância

TABELA 2: ANÁLISE DE REGRESSÃO - RELAÇÃO ENTRE A VARIÁVEL DE PRODUTO (IDEB) E VARIÁVEIS DE INSUMO DEA.

| Variável dependente: I | DEB | | | | | | |
|------------------------|-----|--------------|-----------|-----------|-------|-----------|-----------|
| | | | | | | | |
| | | | Erro | t- | | [95% | |
| IDEB | | Coeficientes | Padrão | Statistic | P> t | Conf. | Interval] |
| | -+ | | | | | | |
| gmpa | | .0000392 | .0000106 | 3.71 | 0.000 | .0000184 | .00006 |
| gmpp | | -8.81e-07 | 9.91e-07 | -0.89 | 0.374 | -2.83e-06 | 1.06e-06 |
| naptai | | .0233442 | .0075582 | 3.09 | 0.002 | .0084986 | .0381897 |
| MatrculanoEnsinoFun | | 0000101 | .0000129 | -0.79 | 0.433 | 0000354 | .0000152 |
| turmasai | | .0007195 | .0005176 | 1.39 | 0.165 | 0002971 | .0017361 |
| profai | | 0000335 | .0000989 | -0.34 | 0.735 | 0002278 | .0001607 |
| munic | | 0056823 | .0040624 | -1.40 | 0.162 | 0136615 | .0022969 |
| E01_12 | | .0146048 | .1139243 | 0.13 | 0.898 | 2091612 | .2383708 |
| E02_12 | | 0339674 | .075236 | -0.45 | 0.652 | 1817433 | .1138085 |
| | | | | | | | - |
| 04_12neg | | 3912099 | .1227907 | -3.19 | 0.002 | 6323911 | .1500287 |
| EP01_12 | | 0106201 | .0915824 | -0.12 | 0.908 | 190503 | .1692627 |
| EP02_12 | | .0508491 | .0699314 | 0.73 | 0.467 | 0865076 | .1882057 |
| _cons | | 2.088.117 | 6.178.149 | 3.38 | 0.001 | 8.746.274 | 3.301.607 |
| | | | | | | | |

| SS | df | MS | S N° Observações | |
|------------|-----|-------------|---------------------|----------|
| + | | F(18, 566) | | = 23.43 |
| 95.3827948 | 13 | 529.904.416 | Prob > F | = 0.0000 |
| 127.983598 | 566 | .226119432 | R-quadrado | = 0.4270 |
| + | | | R-quadrado ajustado | = 0.4088 |
| 223.366393 | 584 | .382476701 | Root MSE | = .47552 |

Fonte: Elaborado pelos autores

Ao investigar os pressupostos da análise de regressão, observase que apesar do problema de normalidade dos resíduos, considerando o exposto por Corrar, Paulo e Dias Filho (2011, p. 211), este pressuposto pode ser relaxado, em virtude do tamanho da amostra, sem prejuízo da análise, seguindo o teorema do limite central. Já a heterocedasticidade encontrada foi corrigida pela aplicação da correção de White. Por fim, não observou-se problemas de colinearidade, visto que os valores dos FIVs foram menores que 5. Analisando-se a Tabela 1, na qual se encontram todas as variáveis já utilizadas em outros trabalhos que analisaram a eficiência na educação fundamental, somente três foram significativas ao nível de 1% de significância: Gasto Médio por Aluno (gmpa); Média de Alunos por Turma (naptai) e Taxa do Inverso da Variável Distorção Idade-Série (04 12neg).

Sendo assim, para a avaliação da eficiência dos gastos públicos no ensino fundamental foi utilizado os seguintes insumos (*inputs*):

Gasto Médio por Aluno: refere-se ao valor informado como gasto com a subfunção ensino fundamental no Balanço Orçamentário anualmente pelos municípios paulistas, dividido pelo número de alunos matriculados no Ensino Fundamental no âmbito municipal. Os valores foram atualizados monetariamente pela variação do INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IBGE, 2014) entre cada ano e o ano de 2015, para eliminar o efeito da inflação nas análises;

Número Médio de matrículas na rede municipal: refere-se ao número de alunos matriculados nas redes municipais nos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013 nos anos iniciais e finais do ensino fundamental dos respectivos anos, dividido pelo número de municípios que oferecem a respectiva etapa de ensino (Censo Escolar do INEP/MEC); e

Taxa do Inverso de Reprovação: ao analisar a variável de reprovação, os maiores valores estão associados a um pior resultado. Por isso, foi necessário o cálculo do inverso da variável, de forma que os maiores valores estivessem associados a melhores resultados (Censo Escolar do INEP/MEC).

E como produto (output):

Índice do IDEB: indicador educacional que combina os resultados de proficiência da Prova Brasil com informações sobre rendimento escolar, conforme foi apresentado em tópico anterior.

De acordo com Lins e Meza (2000), a seleção de variáveis a serem introduzidas no modelo DEA deve se pautar pelos seguintes aspectos: se a variável possui informação necessária que não tenha sido incluída em outras variáveis; se a variável possui relação com pelo menos um dos objetivos da aplicação ou contribui para algum(ns) deste(s) objetivo(s); se a variável possui dados confiáveis e seguros; e se a variável explica a eficiência de uma DMU. Os autores acrescentam ainda que um dos critérios para seleção de variáveis é o seu impacto na discriminação das DMUs.

A revisão da literatura pertinente ao tema aqui abordado aponta que, em geral, as relações que se estabelecem no campo das políticas

públicas não supõem retornos constantes de escalas, como exemplificado nas diversas aplicações da metodologia DEA citadas anteriormente, de modo que para estar em concordância com o objetivo deste trabalho, optamos por aplicar o modelo BCC da DEA, este modelo utiliza a fronteira VRS que considera rendimentos variáveis de escala, com orientação *output*.

Trata-se, então, de maximizar as saídas sem reduzir as entradas, ou seja, responder à seguinte questão: dados os recursos orçamentários limitados, quais municípios conseguem utilizá-los de forma mais eficiente?

A disponibilidade dos dados nos bancos usados como fonte foi usada como critério de inclusão dos municípios no estudo. Abaixo, a tabela com o número de municípios que foram avaliados em cada um dos anos.

TABELA 3 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE DISPUNHAM DOS DADOS, DE ACORDO COM A ETAPA DE ENSINO.

| Número de Municípios que dispunham dos dados | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----|--------|-----|----------|------|--------|-----|----------|-----|--------|-----|----------|-----|--------|
| 2007 2009 | | | | | 2011 | | | 2013 | | | | | | |
| Anos | | Anos | | Anos | | Anos | | Anos | | Anos | | Anos | | Anos |
| Iniciais | | Finais | | Iniciais | | Finais | | Iniciais | | Finais | | Iniciais | | Finais |
| | 561 | | 230 | | 557 | | 226 | | 585 | | 250 | | 569 | 247 |

Dos 627 municípios que dispunham dos dados dos insumos, gastos orçamentários com a subfunção educação fundamental, e dos que apresentavam o indicador selecionado como produto, o IDEB em todos os anos da análise (2007, 2009, 2011 e 2013), permaneceram na amostra uma média de 568 municípios para a análise da eficiência do gasto nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental; e 238 municípios para a análise da eficiência do gasto nos Anos Finais do Ensino Fundamental.

Esta diferença indica, também, a quantidade de municípios paulistas que não possuem unidades que oferecem a modalidade de ensino fundamental ano s finais em sua rede. Com relação à falta de informação para alguns municípios, vale citar, no caso dos *inputs*, a não disponibilidade de dados sobre gastos públicos com a subfunção educação fundamental ocorre em dezenove municípios, e portanto, não foram incluídos na análise. O mesmo foi feito no caso do *output*, para o qual se evidenciou a falta de dados para 42 municípios no que diz respeito ao IDEB.

A análise da eficiência dos gastos através do DEA foi realizado o software Stata/SE, enquanto para as demais estatísticas descritivas foram utilizados o software R Studio e Microsoft Excel.

3 A ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS

A Análise Envoltória de Dados (DEA) é o instrumento disponível nas ciências econômicas para que se dê a avaliação e a avaliação da eficiência de um certo conjunto de dados. No caso da avaliação da eficiência, o DEA é a ferramenta na descrição de modelos não paramétricos, isto é, não necessita de nenhuma premissa no que se refere à forma da função que define a fronteira de produção (TUCKMAN, 2000).

A eficiência calculada pela DEA é relativa e baseada em observações reais, ou seja, as unidades tomadoras de decisão (DMUs) e têm seus desempenhos medidos por meio da comparação de seus resultados e dos seus insumos com os resultados e insumos das outras DMUs da amostra (FARIA, JANUZZI e SILVA, 2008). As DMUs julgadas eficientes prescrevem uma fronteira de eficiência (Pareto-eficiente) e possuem eficiência igual a 1 ou 100%. Desse modo, a DEA permite que se calcule a eficiência de cada DMU, ao executar comparações entre as unidades do grupo investigado, no intuito de destacar as melhores partes dentro dele, ou seja, a DMU é considerada eficiente na constituição de seus produtos se conseguirem evidenciar que nenhuma outra unidade ou relação linear consegue ser mais produtiva no que concerne à quantidade de um produto sem diminuir a geração de outro, ou aumentar o consumo de algum insumo (COSTA; TAVARES, 2014).

Pena (2008) afirma que o modelo DEA foi proposto por Charnes et al. (1979) e designado por CCR, foi instituído para uma análise com retornos constantes de escala. Posteriormente, foi estendido por Banker et al. (1984) para incluir retornos variáveis de escala e passou a ser chamado de BCC. Como afirmado por Pena (2008), cada um desses dois modelos clássicos pode ser construído sob duas formas básicas de maximização da eficiência:

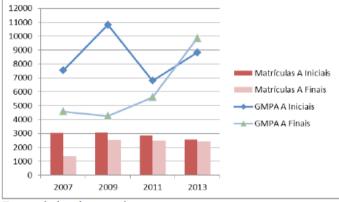
• CCR: Reduzir o consumo de insumos, mantendo o nível de produção, ou seja, orientado ao insumo.

• BCC: Aumentar a produção, dados os níveis de insumos, ou seja, orientado ao produto.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Destaca-se que, para maior precisão da pesquisa, desagregaram-se as análises entre as etapas de ensino (Anos Iniciais e Finais), por compreender, através da literatura, que há uma gama de fatores que demonstram as dissemelhanças entre estes ciclos entre os quais estão a disponibilidade e qualidade dos serviços educacionais, a atratividade do mercado de trabalho local, a disponibilidade de recursos familiares (financeiros e não-financeiros), o volume de recursos da comunidade em que o indivíduo vive, as características familiares com escolaridade dos pais (BARROS, 2001). A primeira informação possível a partir dos dados tabulados para esta pesquisa refere-se ao gasto médio realizado por aluno no período analisado. Estes dados, agregados pela faixa populacional do município, estão explicitados na Tabela 4, abaixo.

GRÁFICO 1 – GASTO MÉDIO POR ALUNO NA SUBFUNÇÃO EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS E NÚMERO MÉDIO DE MATRÍCULAS POR MUNICÍPIO.



Fonte: dados da pesquisa

Algo relevante para a análise é notar que nesta série temporal, fica evidente que tanto o número de matrículas quanto o gasto médio por aluno nos Anos finais aumenta de forma significativa: em 2007 o número médio de matriculas nos municípios nesta etapa era de aproximadamente 1.300, enquanto no ano de 2013 o número saltou para 2.400; e o gasto

médio por aluno duplicou no período (de 4.500 para 9.850). Outro ponto de atenção está em relação ao gasto médio por aluno na perspectiva das duas etapas de ensino (Anos Iniciais e Anos Finais). No início do período analisado, o gasto médio por aluno para os anos iniciais era 85% maior comparado aos Anos Finais.

Ao final da série podemos identificar que os gastos com os anos finais, além de duplicarem em relação ao início da série, estão 11% maiores comparado aos anos iniciais. Este fato talvez seja explicado pela diferença nos indicadores de aprovação e do IDEB, visto que os anos iniciais apresentaram uma expressiva progressão, ao contrário dos anos finais que demonstra certa estagnação.

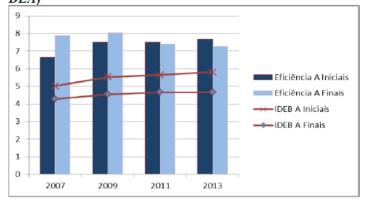
TABELA 4 – MÉDIA DA TAXA DE APROVAÇÃO E DO IDEB DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

| Taxa de Aprovação e IDEB (Média) | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|--|--|--|
| | 2007 | | 2009 | | 2011 | | 2013 | | | | |
| | TX Aprova | IDEB | | | |
| Anos Iniciais | 93,15 | 5,00 | 94,41 | 5,53 | 95,26 | 5,63 | 96,01 | 5,80 | | | |
| Anos Finais | 88,80 | 4,28 | 89,85 | 4,54 | 90,66 | 4,66 | 91,61 | 4,66 | | | |

Fonte: dados da pesquisa

Ao analisar a tabela 4, é evidente que houve uma melhoria em ambos indicadores durante toda a série, porém, devemos destacar que os indicadores dos anos finais, em relação à todos os anos da análise, demonstram uma distância considerável ao compararmos com a etapa dos anos iniciais. Observando estes dados juntamente com o montante de recursos investidos, reforçamos nosso argumento sobre a eficiência no gasto público, visto que o aumento do investimento por aluno nos anos finais, chegando a superar o valor gasto nos anos iniciais, não ocasionou em um expressivo aumento dos indicadores de aprovação e do IDEB, o que demonstra a desigualdade entre estas etapas de ensino.

GRÁFICO 2 – MÉDIA DO IDEB MUNICIPAL (ANOS INICIAIS E FINAIS) E INDICADOR DE EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO (CALCULADO ATRAVÉS DO DEA)



Fonte: dados da pesquisa

Em relação aos escores do Indicador de Eficiência do gasto público na Subfunção educação fundamental, notamos que o aumento dos gastos nos anos finais ocasionou em uma redução deste indicador para esta etapa de ensino. Como descrevemos anteriormente, o acréscimo de recursos para esta etapa não acarretou numa expressiva melhoria nos resultados nos escores do IDEB.

Nos anos iniciais, o fenômeno observado é diferente: enquanto os recursos sofrem oscilações, entre acréscimos e reduções, os escores do IDEB ampliam em todos os anos da série.

Todos estes dados analisados permitem inferir que é necessário investir em uma agenda de pesquisa que esteja voltada ao estudo de quais são os motivos e políticas que estão atreladas a melhor gestão da qualidade do gasto público, visto que, através do modelo de regressão linear, evidenciamos que o montante de recursos é um dos fatores que estão diretamente relacionados aos resultados dos escores do IDEB, porém, a partir do modelo da análise envoltória de dados (DEA), identificamos que (i) maiores quantidades de recursos alocados não obrigatoriamente ocasionam melhores resultados no IDEB; (ii) os melhores escores de eficiência estão diretamente atrelados aos melhores resultados do IDEB.

É importante frisar que no modelo do cálculo do DEA que utilizamos, nossa ênfase está voltada aos produtos. Como demonstramos nos capítulos anteriores que a lógica de eficiência no setor público diverge à do setor privado, não queremos observar casos de municípios que gastam o menor valor, mas, dado que os recursos são limitados, qual é

o desempenho dos municípios, visto que cada uma das etapas do ensino fundamental apresentam indicadores diversificados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi contribuir para a análise da eficiência relativa aos gastos com o ensino fundamental dos municípios paulistas por meio da aplicação da técnica de análise envoltória de dados – DEA. A partir disso, aliou-se esta técnica com o debate para a escolha de insumos em que a presente pesquisa utilizou a técnica da regressão linear multivariada. Por meio desta técnica, a pesquisa estima a correlação entre os insumos utilizados e o produto final para avaliar, com maior nível de precisão, quais entradas possuem maior correlação com o resultado do indicador produto educacional.

Os dados desta pesquisa demonstram que a eficiência dos gastos está diretamente associadas à maior ou menor quantidade de recursos investidos; a quantidade de alunos por turma e a distorção idade-série que é apresentada. Desta maneira, conseguimos identificar quais insumos já utilizados na literatura possuem correlação com os resultados do IDEB (produto selecionado na análise de eficiência) e que há correlação e não causalidade entre o volume de recursos direcionados e os resultados do IDEB, demonstrados pelo indicador de eficiência e nos gráficos 1 e 2.

Os resultados da pesquisa demonstram que nos anos iniciais, mesmo com a constante oscilação na quantidade de recursos financeiros alocados, a taxa de aprovação e o IDEB obtiveram resultados progressivos durante a série, o que levou a melhoria no indicador de eficiência do gasto público. Além disso, no último ano da série, apesar de ter sofrido redução de investimentos, inclusive menor do que dos anos finais, esta etapa de ensino continua progredindo em seus indicadores, inclusive no de eficiência do gasto.

Isto nos leva a conclusão de que nem sempre os melhores resultados estão atrelados aos maiores gastos. Da mesma forma, é possível notar municípios que estão entre os que utilizam menor quantidade de recursos, porém, entregam melhores resultados no indicador educacional (IDEB) e de eficiência do gasto, demonstrando que há possiblidade de ser simultaneamente eficiente e eficaz.

Isto abre uma agenda de estudos sobre quais são os tipos de investimentos realizados pelos municípios que obtiveram os melhores

resultados de eficiência e do IDEB. Dessa forma, seria possível identificar possíveis correlações entre as áreas onde os recursos são mais destinados e o escore do IDEB.

Por fim, este trabalho evidencia a potencialidade da DEA como uma das formas de se constituir indicadores de políticas públicas voltados à mensuração da eficiência do gasto público em inúmeras áreas temáticas, visto que há possibilidade de adotar-se outros indicadores sociais no objetivo de acrescentar e aprimorar debates referentes a qualidade da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. (1998). Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez.

BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. **Economic Growth.** London: McGraw Hill, 1995.

BARROS, R. P. et al. **Determinantes do desempenho educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001 (Texto para Discussão, n. 834).

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

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

Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jun. 2007, p. 7. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 11 set. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 Dez. 1996, p. 27833. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 11 set. 2015.

Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas públicas**: manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Versão de junho de 2008.

CAVALCANTI, M. M. A. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais - uma abordagem conceitual. **Revista Interfaces de Saberes**, UFPE, Caruaru (PE), v. 6, n. 1, 2006.

CASTRO, JA. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto** — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-33, dez. 2001.

CROZATTI, J.; ALMEIDA L. A Qualidade Do Gasto Público Com o Ensino Fundamental Nas Escolas Municipais. In: XXXVI ENCONTRO DA ANPAD, 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB1837.pdf>. Acesso em: 11 set 2015

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de; TAVARES, T. M. O Ideb e as políticas educacionais na região metropolitana de Curitiba. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 20, n. 42, p. 45-58, jan/abr. 2009. Disponível em: http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1466/1466.pdf>. Acesso em: 11 set. 2015.

INEP. **IDEB**. Brasília, DF, 2010a. Disponível em: http://portalideb.inep.gov.br. Acesso em: 11 set. 2015.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, .36, n. 1, p. 51-72, Rio de Janeiro, 2002.

LINS, Marcos Pereira Estellita; MEZA, Lidia Angulo. Análise envoltória de dados e perspectivas de integração no ambiente do apoio à decisão. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 2000.

MIRANDA, R. B. Uma avaliação da eficiência dos municípios brasileiros na provisão de serviços públicos usando "*Data Envelopment Analysis*". In: IPEA, **Boletim de Desenvolvimento Fiscal nº 3**. [s.l.]: Ipea, 2006. p. 32-42. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/Boletim_desenv_fiscal/bdf_03.pdf. Acesso em: 11 set. 2015.

ZOGHBI, A. C. et al. **Uma análise da eficiência nos gastos em educação fundamental para os municípios paulistas.** Planejamento e Políticas Públicas, n. 36, p. 9-61, jan-jun, 2011. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/221/202>. Acesso em 11 set. 2015.

INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA TRANSVERSAL E PARTICIPATIVA EM CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIROS: CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO

Fernanda Natasha Bravo Cruz (fernandanatasha@gmail.com)

Doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (UnB). Professora substituta do Curso de Gestão de Políticas Públicas da UnB. Mestra em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Membro do Grupo de Pesquisas em Instrumentos e Tecnologias de Gestão (GEPIN/UnB).

Ana Beatriz Santos Fernandes (beatriizsfernandes@gmail.com)

Graduanda de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (DGPP/FACE/UnB).

Caio Leal de Araújo (caioarau@hotmail.com)

Graduando de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (DGPP/FACE/UnB).

Érika Guedes Maximiano (egerikaguedes@hotmail.com)

Graduando de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (DGPP/FACE/UnB).

Lívia Queiroz Borges (liviagborges@gmail.com)

Graduanda de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (DGPP/FACE/UnB).

RESUMO: Os Conselhos Nacionais de Saúde, Direitos Humanos, Meio Ambiente e o Fórum Interconselhos são instituições participativas que consideram a complexidade e a multidimensionalidade de problemas públicos, exigentes de esforços de reconfiguração da gestão pública. Os três conselhos, apesar de terem sido instaurados respectivamente em 1937, 1964 e 1981, se estabeleceram em caráter democrático no advento da Constituição cidadã, e contaram com profundas mudanças em sua composição, propósitos e modos de atuação nos últimos anos. Por sua vez, o Fórum, constituído em 2011, compõe-se de mais de trinta representações de instituições conselhistas nacionais pretendentes de incidência sobre planos plurianuais. Neste paper, propomos considerar as dinâmicas de interações socioestatais e transversais, numa releitura das definições normalmente atribuídas à gestão intersetorial e transversal, reconhecendo seus potenciais e limites para articulá-las às categorias de complexidade (MORIN, 2003), ação coletiva (HATCHUEL, 2005) e ação pública (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012; MULLER, 2013), bem como aos seus respectivos conceitos de dialógica, saberes e relações, referencial e instrumento. O trabalho apresenta uma versão inicial de estudo que visa compreender o percurso da ação transversal de instituições participativas, considerando especialmente as quatro instituições mencionadas e seus instrumentos de ação pública (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007), que estabelecem formalmente diretrizes, modos de organização e efeitos dos conselhos. Para considerar o caráter participativo, trataremos

como dispositivo instrumental o que teorias de movimentos sociais chamam por *repertórios de ação* (TILLY, 2006, 2008; ABERS et al, 2014). Com o suporte de entrevistas, desvendamos *o que* conselheiros entendem por transversalidade e, através da observação de práticas e da análise documental de regimentos internos, decretos, resoluções, moções e documentos de conferências, apresentamos *como* operam instrumentos de ação pública transversal e participativa.

Palavras-chave: Instrumentos de ação pública. Participação política. Transversalidade. Ação coletiva. Conselhos.

INTRODUÇÃO

Orçamentos e planejamentos participativos, ouvidorias, mesas de negociação, audiências públicas, conselhos e conferências vêm sendo percebidos no país como espaços estratégicos para orientação e monitoramento de políticas públicas (PIRES, 2012; BRASIL, SGPR, 2012). E se atores governamentais, em suas secretarias e ministérios setoriais, muitas vezes compreendem que problemas públicos exigem suplantar fronteiras temáticas para viabilizar políticas efetivas, há também instituições participativas setoriais que buscam ampliar seu escopo e forjar alianças em suas ações.

É esse transbordar do convencionalmente tratado por setorial, esse difuso externo a ser tomado em conta e que geralmente convida articulações, que foi alcunhado por "intersetorial" e "transversal", conforme pudemos verificar na pesquisa em andamento¹ nos discursos formais e informais de conselheiros e assessores, entre entrevistas² e observações de reuniões³ de plenárias de conselhos, conferências, câmaras e comissões assessoras e

¹ Trata-se de projeto de tese de doutorado da autora, que conta com importante colaboração dos co-autores deste artigo, graduandos em gestão de políticas públicas, para coleta e análise de dados.

² Realizou-se, até agora, cinquenta e quatro entrevistas semi-estruturadas para a pesquisa em curso, considerando conselheiros e funcionários de departamentos assessores de conselhos. Optamos por preservar o anonimato dos entrevistados e por considerar seus discursos na orientação deste texto, antes que por trazer citações explícitas.

Observamos as seguintes reuniões de plenária: 118ª e 122ª Reunião Plenária do CONAMA, em maio de 2015 e em julho de 2016; 15ª e 18ª Reunião Ordinária do CNDH, em abril e julho de 2016; 283ª Reunião Ordinária do CNS, em julho de 2016. Acompanhamos também a 15ª Conferência Nacional da Saúde, em dezembro de 2015, e reunião preparatória aos relatores da Conferência, em outubro de 2015; e a 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, em abril de 2016. Outra instância observada foi a Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos do CONAMA, de caráter intersetorial, em reuniões em outubro de 2015 e fevereiro de 2016.

em análises de documentos⁴ de conselhos nacionais de políticas públicas. Nesta pesquisa, foram analisados em especial os Conselhos Nacionais de Saúde (CNS), Direitos Humanos (CNDH) e Meio Ambiente (CONAMA) e o Fórum Interconselhos. Em suas especificidades, percebemos tendências mais ou menos abertas à participação da sociedade civil, à burocratização e à composição de nexos com outros setores e instituições, considerando uma diversidade de âmbitos de poderes, esferas federativas e temáticas.

No intento de compartilhar descobertas de um estágio exploratório de pesquisa, esse artigo conta com seis breves sessões. Primeiro, situamos a discussão ao trazermos traços das instâncias estudadas. Em seguida, há duas seções conceituais, uma sobre ação pública transversal e outra sobre instrumentos de ação pública transversal e participativa (APTP). Então, discutimos sobre os regimentos internos dos conselhos observados, compreendendo-os como relevantes instrumentos de APTP. Logo depois, com o suporte das entrevistas e observações realizadas, apontamos para alguns aspectos informais das ações conselhistas. Antes de nossas considerações finais, compartilhamos impressões de conselheiros e assessores sobre pontos de inflexão de abertura e arrefecimento das instituições participativas estudadas.

1 CONSELHOS NACIONAIS EM FOCO

Os conselhos e outras instituições participativas são analisados desde meados da década de 1970, em especial por estudiosos da sociologia e da ciência política. As investigações realizadas em geral foram, até o final da década de 1990, voltadas a averiguar um fundo categórico (VAZ, *in* PIRES, 2011), concernente aos postulados das teorias de democracia deliberativa (tais como as apontadas por Habermas, em sua teoria da ação comunicativa) e participativa (tais como as apontadas em Pateman, 1992). O foco estava em perceber quão diretos eram os processos participativos, considerando-os, quanto mais diretos, mais relevantes ao aprofundamento democrático. Uma segunda fase desses estudos, mais robusta, se iniciou no

Estudamos as leis instituintes e os regimentos internos de cada um dos três conselhos, bem como transcrições de reuniões e resoluções específicas. Analisamos inclusive os documentos produzidos pelo Fórum Interconselhos, em transcrições de reuniões, orientações de agenda, devolutivas do estado para a sociedade civil, em sistematizações de incidência sobre o PPA, apresentações de PowerPoint orientadoras pela Secretaria Geral da Presidência da República e pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, das reuniões de representantes de organizações da sociedade civil de mais de 30 conselhos nacionais, e entidades e movimentos convidados.

início dos anos 2000, quando as preocupações deixaram de ser tão pautadas nos valores deliberacionistas ou participacionistas para apresentarem as questões da *efetividade deliberativa*, do *desenho institucional* e da *representatividade* da sociedade civil (VAZ, 2011). Apesar das centenas de estudos sobre conselhos⁵ (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015), há ainda instituições participativas com características carentes de análise, em especial entre aquelas que deslocam o ângulo de suas dinâmicas interacionais, se transformando para adotar uma abordagem intersetorial e transversal. E é justamente nesta lacuna que esta pesquisa se concentra.

No país, para além da institucionalização constitucional em 1988, efetivamente

[...] articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas, os conselhos figuram como parte importante do repertório de relação entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo. A tríade fundos, conferências e conselhos se espraiou pelo ordenamento político brasileiro, tornando se a vértebra de sistemas institucionais em diversas áreas de políticas públicas. Os números evidenciam a magnitude dessas instâncias no arcabouço institucional brasileiro. O Munic/IBGE, de 2001, mostra, por exemplo, que mais de 90% dos municípios brasileiros registravam a presença de conselhos nas áreas da saúde, assistência e criança e adolescente (TATAGIBA; ALMEIDA, 2012).

Os conselhos brasileiros de políticas públicas também podem obedecer a leis ordinárias. Uns se materializam com mais força do que outros. E, apesar de conselhos serem eminentemente setoriais, existem setores que são exigentes de outros para viabilizar suas políticas públicas e que reformularam seus regimentos internos para adotar uma composição intersetorial, multi-institucional e interfederativa. Essa composição das instituições participativas, tendente à transversalidade, é conformadora dos Conselhos Nacionais de Saúde, Meio Ambiente e Direitos Humanos, como se pode verificar nos regimentos internos vigentes em 2016 (BRASIL, MS, CNS, 2008, 2010; BRASIL, SDH, CNDH, 2014; Brasil, MMA, CONAMA, 2011), seja para as definições de quem pode ser titular e suplente em plenária (caso dos dois últimos), seja para o estabelecimento

⁵ Em um balanço dos estudos sobre conselhos, Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) mapeiam mais de 530 estudos promovidos sobre conselhos entre 2000 e 2011. A maioria desses trabalhos (considerando artigos, teses e dissertações), são em ciências sociais, mas são cada vez mais frequentes trabalhos no âmbito das ciências da saúde, do serviço social e da educação.

de temáticas e membros de comissões e comitês intersetoriais assessores aos conselhos (caso dos dois primeiros conselhos). Mais além, a tendência à articulação⁶ entre diversos setores e instâncias também aparece nos cadernos de propostas, temas de grupos de trabalho e documentos finais de conferências nacionais de Saúde, Meio Ambiente e Direitos Humanos.

Outro exemplo desse movimento rumo à transversalidade está em Planos Plurianuais (PPA) brasileiros de 2012-2015 e 2016-2019, que destacaram cinco dimensões do desenvolvimento para atenção e investimento estatal, quais sejam: social, econômica, ambiental, territorial e político-institucional (BRASIL, 2013). Como arena de interesse nesse mesmo instrumento de gestão, estava o Fórum Interconselhos, por meio do qual os representantes da sociedade civil oriundos de conselhos nacionais de diversos setores fizeram aportes às agendas transversais na preparação dos relatórios anuais desde 2011.

Em maio de 2014, o Fórum Interconselhos foi definido pela Presidência da República como um mecanismo de participação social, estabelecedor do diálogo entre a administração pública federal e sociedade civil. No Fórum estariam os "representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade" (BRASIL, 2014). Nesta definição formal, vetada pela Câmara dos Deputados junto com o restante de um Decreto voltado à instituição de uma Política e um Sistema Nacional de Participação Social, faltaria entretanto apresentar o vínculo fundante entre o Fórum Interconselhos e os Planos Plurianuais (PPA) que lhe deram sentido.

Os PPA 2004-2007 e 2008-2011 contaram, em seu processo prévio de consolidação, com processos participativos de audiências públicas e consultas aos conselhos. Os sentidos produzidos por essas experiências e o propósito político de aprofundar os processos democrático-participativos setoriais em curso incentivaram os responsáveis governamentais pela condução do planejamento, oriundos do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da então Secretaria Geral da Presidência da República, a articular reuniões com representantes da sociedade civil de mais de trinta conselhos nacionais de políticas públicas e de quatro comissões nacionais participativas, promovendo o debate público sobre a

⁶ Pretendemos abordar melhor na pesquisa em curso como esses processos articulatórios entre múltiplos temas, setores, instituições e esferas federativas em interfaces participativas correspondem à ação pública transversal e participativa, e têm como referencial o desenvolvimento democrático.

agenda de desenvolvimento nacional – desta vez, prevista para o período entre 2012 e 2015 (DE AVELINO, DOS SANTOS, 2014).

Esses encontros entre conselheiros de diversos setores, que passaram a ser chamados por Fóruns Interconselhos, ocorreram no processo de recolhimento de propostas para o PPA, em devolutivas do governo federal sobre o aceite de propostas, em encontros de propósito mais formativos para a compreensão de técnicas de orçamento e planejamento, e em processos de monitoramento do PPA, com pautas de segmentos populacionais específicos (por corte de gênero, geracional, étnico, de vulnerabilidade socioeconômica etc), na construção das chamadas Agendas Transversais. O Fórum alcançou mais de 300 membros representantes de conselhos, todos engendrados em lutas da sociedade civil, além de mais de 100 convidados representantes de movimentos sociais (DE OLIVEIRA, 2013). O processo se replicou durante a composição do PPA 2016-2019, incidindo nas diretrizes do Plano.

2 PARA COMEÇAR A PENSAR EM AÇÃO PÚBLICA TRANSVERSAL

Ao olhar para as dinâmicas de interações de (e entre) conselhos setoriais, propomos a releitura das definições normalmente atribuídas à gestão intersetorial⁷ e transversal⁸, para articulá-las às categorias de ação coletiva, ação pública, complexidade e bem como aos seus respectivos conceitos de saberes e relações, referencial e instrumento, e dialógica.

Para Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), a intersetorialidade seria uma nova lógica pautada pela melhoria das condições de vida da população e cujas prioridades deveriam ser definidas pelos próprios indivíduos que a conformam. Exigiria em especial a transferência de poder para instâncias permeáveis à influência da população e, por isso, visaria o atendimento a anseios de forma integrada e nas municipalidades. Os autores também consideram a lateralidade indispensável para uma organização e aliam tal prescrição à exigência de tecnologias de informação capazes de amparar reformas na culturas organizacionais.

Albert Serra (2005), autor espanhol referenciado em trabalhos acadêmicos brasileiros, propõe a noção de gestão transversal como, simultaneamente, conceito e instrumento organizativo que preserva a especialização técnica enquanto coopera entre diversas disciplinas. Sua noção comporta relação com processos de coordenação lateral e/ou intersetorial, mas não deve ser confundida com esses processos (SERRA, 2005): a pretensão é a modificação do comportamento da organização para a incorporação de visões e valores novos. Esse processo forçaria geralmente a focalização da ação sobre um tema e atuando sobre ele. A demanda por formas de gestão como essa surgiria mediante a insuficiência de estruturas organizativas verticais convencionais..

Também encontramos insumos interessantes nas teorias democráticas e de movimentos sociais, compondo um quadro de análise interdisciplinar.

Os objetos escolhidos nos direcionam a uma análise que passa pelos estudos de gestão pública, em especial aqueles que entendem a ação coletiva como cerne das ciências de gestão (HATCHUEL, 2005). Haveria dois movimentos principais para a ação coletiva: um da reconstrução de relações compatíveis com uma modificação dos saberes; e outro da reconstrução de saberes com uma modificação das relações. A ação coletiva não é natural ou inata, mas sim arte fatualizada e reflexiva, realizada na constante mudança. O ímpeto da ação coletiva estaria na sua propagação, por meio da qual a ação se movimenta e pode gerar influência sobre os saberes e as relações de outrem.

De certa forma, a noção de ação pública inscreve-se nessa abordagem da ação coletiva como cerne da ciência de gestão, estabelecendo-se como a ação coletiva que envolve o Estado (ainda que não exclusivamente) e a política. Mais além, considerando a chamada abordagem francesa da análise de políticas públicas, o *fazer política* consiste, cada vez mais, no *fazer políticas públicas* (MULLER, 2013). E uma forma de distinguir entre política pública e ação pública está em perceber a primeira em função da segunda: as políticas seriam um resultado da ação, em processo no qual a definição e qualificação de problemas envolve uma multiplicidade de atores em diversos níveis e lógicas de atuação (THOENING, apud MONOSALVAS, 2014). Para Lascoumes e Le Galès (2012), analisar a ação pública exige observar os elos das articulações entre atores, representações, instituições, processos e resultados - constituídos em diversos níveis, formas de regulação e redes (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Emprestamos do conceito moriniano de complexidade (MORIN, 2003) a ideia de dialógica e a crítica à fragmentação do conhecimento em sua especialização tecnoburocrática. Percebemos, com esse autor, que a organização tem antes a ver com interação que com ordem (ainda que a comporte, bem como à desordem). E assim, compreendemos com Morin (2003) uma noção de razão aberta e que se assume incompleta por preocupar-se, antes que com a verdade, com a dialógica: o estabelecimento de relações entre todo e partes, entre uno e diverso, integrando pensamento unificador e pensamento diferenciador em um circuito ativo, que comporta a autocrítica e a reflexividade.

Já que apontamos que, nesta discussão que o *pensamento* importa tanto, trazemos destaque à conceituação de referencial de ação pública por Muller (2013), que corresponde à matriz cognitiva da ação. Esse autor estabelece o que entende por *referencial global* e *setorial* da ação pública. O primeiro representa o sucesso de um modelo de desenvolvimento, e orienta os regimes econômico, social e de cidadania. O segundo é ordenado e hierarquizado pelo primeiro e define as fronteiras do setor, atuando como a representação social de um setor, disciplina ou profissão – inclusive, um deles é dominante e propagado como referência por ser equivalente ao global. Nesta pesquisa, inspirados pela noção de complexidade, percebemos que há ainda o *referencial híbrido*, que pode orientar e ser produto de ações públicas transversais específicas, de menor abrangência que aquelas dirigidas pelo referencial global da ação pública.

3 INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA TRANSVERSAL E PARTICIPATIVA

Vale conectar a breve digressão sobre os conceitos apresentados à noção de instrumentos, que importam em muito para a viabilização da ação pública. Os instrumentos organizam e engajam atores, recursos e processos, exprimindo os sentidos orientadores de seus referenciais e os limites da ação. Em geral, os instrumentos (LASCOUMES; LE GALES, 2004) podem ser econômico-fiscais, informacionais ou constituir processos de normatização ou regulamentação sociotécnica (esses que, para o caso da ação pública de instituição participativa, simultaneamente podem articular, qualificar e democratizar o Estado). São exemplos de instrumentos de ação pública as leis, decretos, políticas, estatutos, regimentos, resoluções, moções, planejamento, estratégias de ação. De acordo com Lascoumes e Le Galès (2007, p.4), um instrumento é um

[...] dispositivo simultaneamente social e técnico, que organiza relações sociais específicas entre o estado e aqueles para quem ele se volta, de acordo com as representações e sentidos que carrega. É um tipo particular de instituição, com o propósito de carregar um conceito de relação política/ sociedade e sustentá-lo por meio de um conceito de regulação.

Conforme os mesmos autores, os instrumentos estabelecemse como meta-instrumentos, instrumentos, dispositivos e ferramentas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004). São os instrumentos que permitem que as políticas de governo possam ser materializadas e operacionalizadas, e produzem efeitos políticos determinantes com relação a quais recursos podem ser utilizados e por quem.

Os instrumentos de ação pública, ou as tecnologias de gestão, como preferem chamar outros autores, se relacionam com as organizações a partir de três dimensões combinadas: um substrato técnico, uma filosofia de gestão e um modelo organizacional (HATCHUEL; WEIL; 1995 apud LABATUT; AGGERI; GIRARD, 2011). É no *substrato técnico* que se encontram os manuais de gestão, bem como todo o conjunto de aspectos materiais, regras e técnicas mobilizadas, caracterizando por exemplo, como as informações, podem ser agregadas. É importante acrescentar que, por meio da prática dos atores, o substrato técnico pode gerar efeitos diferentes das expectativas daqueles que o desenharam. A *filosofia de gestão* exprime a lógica da ação, por seu sentido normativo define objetos e objetivos. Por sua vez, o *modelo organizacional* descreve a maneira como se distribuem os papeis e cenários de atuação da instituição (op.cit).

Os estudos conceituais sobre instrumentos de ação pública não apresentam discussão aprofundada sobre instrumentos de gestão participativa. Se por um lado, os autores de referência na literatura reconhecem novas formas de regulação pública que tomam em conta as críticas aos instrumentos de tipo comando e controle, para discutirem formas de organização de novas relações políticas, baseadas sobre a comunicação e a concertação, de outro essa assumpção restringe-se a instrumentos informacionais, pautados pela discussão pública e por processos comunicacionais de diálogo e transparência. Assim, a ideia se aplica apenas parcialmente ao objeto de estudo, os conselhos de políticas públicas - já que nos fóruns participativos, os instrumentos são menos estabilizados, podendo ser alvo dos processos políticos que eles mesmos anunciam.

A tensão da expressão *instrumento de gestão participativa* fica posta na clássica contradição entre gestão e política, entre a organização de processos duráveis e coordenados, de um lado, e a efemeridade das negociações conflituosas para concertações de interesses, de outro. Assim, se a participação pode trazer consigo o ímpeto político do confronto e da transformação, o instrumento traz consigo o ímpeto do consenso e da organização.

Por isso, percebemos processos participativos formais como passíveis de acatar lógicas presentes em ações de movimentos sociais.

A noção de repertório de ação, de Charles Tilly (2006) é frutífera por conceber as estratégias interacionais, chamadas por performances de ação coletiva, estabelecendo práticas de confronto de movimentos sociais. É o conjunto de performances orientadas por demandatários que compartilham de sentidos comuns que congregariam um repertório de ação. Entre os exemplos de repertórios, estão práticas como abaixo-assinados, protestos na esfera pública, boicotes, barganha, *lobby*, outras estratégias informais de encaminhamento de reivindicações. Essas formas de interação, de cunho informal, enredam atores para a construção de pautas reivindicatórias.

No Brasil, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) afastam-se da noção do confronto com o Estado para identificar quatro repertórios de *interação* entre Estado e sociedade: *protestos e ação direta; participação institucionalizada; política de proximidade; e ocupação de cargos na burocracia*. Nos repertórios de participação institucional, as autoras observam que os atores estatais seriam centrais na criação e condução de processos. E seriam nas rotinas, agendas e formas de ação direta, como de protestos que instauram ou pressionam negociações socioestatais, que os movimentos sociais seriam centrais. As autoras percebem a imbricação entre os distintos repertórios de interação, ainda que não destaquem, tal como observamos, que a própria a participação institucionalizada repercute performances de ação direta, a presença de indivíduos com trajetória militante entre os assessores (ocupando cargos na burocracia) e processos de *lobby*.

Retomamos a Lascoumes e Le Galès (2004; 2012) para reconhecer que instrumentos são conformados por dispositivos e microdispositivos ferramentais. Entre os dispositivos, podemos considerar que em nosso objeto estão os desenhos das dinâmicas relacionais, tais como reuniões de plenária, conferências, reuniões de comitês e comissões. E estão também as disputas desestabilizadoras engendradas pelos atores, que fogem ao instituído ao trazerem à cena seus *repertórios de ação* e que tratamos aqui também por dispositivos instrumentais da ação pública participativa. Por sua vez, as dinâmicas se compõem por microdispositivos, tais como: controle da temporalidade de falas; ordem de pautas; diálogos virtuais (especialmente via e-mail e por meio de grupos de *WhatsApp*); estabelecimento da frequência de reuniões; porcentagens relevantes para validade de processos de votação; estabelecimento de critérios de representação política; critérios para a ocupação de cargos (presidência, secretaria executiva); composição diversificada de setores e segmentos. E

quando saem da ordem prevista, são microdispositivos a unidade mínima dos repertórios, as *práticas performáticas* específicas, como faixas, gritos em coro, vaias, etc.

Neste trabalho, entendemos que a ação pública participativa têm também se apresentado como transversal, com nexos que unificam instituições em torno de objetivos comuns, em uma síntese de práticas, construindo interações para a solvência de problemas da população ou outros propósitos. Diferentemente outros trabalhos sobre gestão pública intersetorial ou transversal, explicitamos que não é suficiente apontar para a necessidade de democratização dos processos político-administrativos. Apesar de não serem numerosos ou dotados de amplas capacidades, há arenas com processos empíricos em curso. Nos referimos aos processos participativos em fóruns viabilizados pelo Estado, conforme os conselhos mencionados: institucionalidades porosas que não apenas dariam abrangência à participação como reconhecem que o desenvolvimento não cabe em abstrações setoriais fragmentárias, e oportunizariam desenhos de projetos de desenvolvimento. Os instrumentos que dão vazão a esses processos ainda carecem de análise, que buscamos começar a suprir nos itens seguintes deste artigo.

4 SOBRE OS REGIMENTOS INTERNOS

O CNS tem por finalidade atuar na formulação e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social em toda a sua amplitude, no âmbito dos setores público e privado (BRASIL, CNS, Resolução 407/2008, Art 2°).

O CNDH tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos (BRASIL, Lei 12.986/2014, Art 2°).

O CONAMA, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente

equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, Lei 6.938/1981, Art 6°).

É a partir dos regimentos e de suas leis orientadoras que são formalmente estabelecidas as finalidades e as competências dos conselhos. Entre as competências dos conselhos nacionais, destacamos para o CNDH a promoção de medidas de prevenção, repressão, sanção e reparação de situações contrárias aos direitos humanos; a apuração de responsabilidades; a atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos; fiscalização da política nacional de direitos humanos; o acompanhamento de ações de cunho internacional; a realização de estudos e aferição de opiniões e recomendações; a representação e articulação junto a setores do Estado (conforme o artigo 4º da Lei 12986/2014).

Para o CNS, compete colaborar na formulação de estratégias e no controle da Política Nacional de Saúde; estabelecer diretrizes para os planos de saúde; elaborar cronogramas de transferências de recursos às esferas federativas; propor e aprovar critérios, parâmetros e padrões de assistência em saúde; acompanhar a atuação do setor privado de saúde; acompanhar o desenvolvimento em ciência e tecnologia no setor; articular-se com o ministério da educação sobre cursos em saúde; e fortalecer a participação e o controle social no Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, CNS, Resolução 407/2008, Art 10°).

Por sua vez, o CONAMA tem por competências estabelecer normas e critérios de licenciamento e atividades poluidoras, sob supervisão do IBAMA; determinar a realização de estudos sobre consequências ambientais; determinar perda ou restrição de benefícios fiscais ou de participação em linhas de financiamentos; estabelecer normas e padrões de controle de poluição para a manutenção da qualidade do meio ambiente, e especificamente por veículos automotores (BRASIL, Lei 6938/1981, Art. 8°).

Tais competências e finalidades estão indicadas em *lei* (caso de todos, e mais especialmente do CNDH e do CONAMA), *portaria* (caso do CONAMA, que também sugere a análise da Lei 6.938) ou *resolução* (caso do CNS e do CNDH, que em 2015 recupera em resolução os auspícios da Lei 12.986). As resoluções e portarias, orientadas pelas leis, se estabelecem como regimentos das instâncias.

Enquanto atos formais possíveis estabelecidos na Portaria 452/2011 do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o CONAMA, estão a geração de moções (manifestações de quaisquer natureza), as Resoluções

(diretrizes, critérios, padrões e normas técnicas), as Proposições (matérias encaminhadas ao Congresso), as Recomendações, e as Decisões (sobre multas ou outras penalidades).

No CNS, são atos formais possíveis as deliberações de *resoluções*, de caráter normativo e homologadas pelo Ministro da Saúde; *recomendações*, que seriam como sugestão, advertência ou aviso sobre conteúdos e estratégias de políticas que extrapolem a responsabilidade do CNS; e *moções*, aprovando, reconhecendo ou repudiando determinado assunto ou fato (de acordo com a Resolução CNS 407/2008).

Para o CNDH, que não estabelece seus atos de forma tão explícita, foi possível encontrar abrangentes atos possíveis em sua resolução regimental, tais como: sanções; recomendações; resoluções; convocação de audiências públicas; promoção e acompanhamento de medidas de prevenção e repressão de violações; elaboração de propostas legislativas e atos normativos em direitos humanos; realização de campanhas de mobilização social; instalação de representações do CNDH em áreas com maior ocorrência de violações; requisito de informações, documentos e provas às autoridades; e elaboração e divulgação de relatórios (Resolução SEDH 01/2015).

É também o regimento que institui a estrutura organizacional dos Conselhos, que compartilham de Plenário, Presidência, Comissões assessoras (ou câmaras técnicas, no caso do CONAMA) e secretaria executiva (exceto no CONAMA, que conta com um departamento de apoio, tal como também contam os outros dois conselhos). A frequência de reuniões (mensal ou trimestral, este no caso do CONAMA), a duração dos mandatos (dois anos ou três, no caso do CNS), a forma de eleição (ou indicação de componentes, no caso do CONAMA), e a composição dos conselhos também estão descritas em portaria, lei ou resoluções estabelecedoras de regimentos internos.

Em análise comparada entre os regimentos dos três conselhos, pudemos perceber que a composição do CNS é bastante aberta à participação societária, por seu caráter paritário, ainda que, por outro lado, não conte com representação governamental externa ao setor saúde, apresentando baixa capacidade de articulação transversal em suas reuniões de plenária, e delegando a articulação à ações informais ou às suas Comissões assessoras. A composição do CONAMA é a menos aberta à participação (apenas 20% do plenário é de representação de ONGs, sindicatos ou movimentos sociais), ainda que tenha a mais diversa representação institucional governamental.

O CNDH também conta com uma pluralidade de origens de representações governamentais, indicando a institucionalização da articulação transversal para a promoção dos direitos humanos. Esse conselho também apresenta uma composição bastante aberta à participação societária, com 50% de paridade. Em especial, a composição denota as características de maior ou menor abertura para a participação política da sociedade civil e sentidos mais ou menos intersetoriais/transversais dos conselhos. É na composição que encontramos a principal pista regimental para a intencionalidade do estabelecimento de ações públicas transversais e participativas.

Os regimentos internos analisados se apresentam justamente como normas sociotécnicas relevantes, meta-instrumentos de ação, e explicitam as três dimensões constitutivas de instrumentos: são, em si mesmos, substratos técnicos conformadores da ação; apontam para a filosofia de gestão das instâncias, ao estabelecerem as finalidades dos conselhos; e delimitam o modelo organizacional dos conselhos, ao desenharem suas estruturas, competências e articulações possíveis, considerando as composições de representações.

Se atos específicos, como por exemplo, o convite a *experts* para sanar um questionamento coletivo em plenária de conselho, pode ser previsto regimentalmente, há, de outro lado, relevantes práticas relacionais que ficam de fora do estabelecido. Tal é o caso dos fóruns por segmento do CNS, que proporcionam valiosos diálogos entre trabalhadores, usuários e gestores durante as reuniões ordinárias do conselho. Outras articulações de bastidores, combinações de falas e votos, disputas intra e extra-segmento, e marcação de reuniões com atores externos, que acontecem nos três conselhos, são também práticas corriqueiras e informais.

5 PARA ALÉM DO FORMAL

O Fórum Interconselhos não conta com regimento interno. A iniciativa ainda era exigente de formalização quando de sua última realização, no início de 2016. De acordo com um dos entrevistados, o Fórum ainda precisaria se aperfeiçoar, mas as reuniões de incentivo às agendas transversais para o PPA já foram suficientemente capazes de gerar efeitos em novas relações entre conselheiros de distintos setores e o reconhecimento da possibilidade de iniciativas compartilhadas, como conferências e resoluções interconselhos no âmbito da seguridade social, da segurança alimentar ou de políticas para mulheres. Ainda que pouco

institucionalizado, muitos dos entrevistados se referiram à instância ao serem questionados sobre o que entendem por transversalidade.

Conforme conselheiros e assessores das distintas arenas, transversalidade tem a ver com considerar *outros temas*: "é aquilo que passa por outro", temas "se sobrepõem", "se complementam", "precisam conversar", "não existem sozinhos", "não estão em caixinhas". Os temas são vistos entre o interno e o externo à própria área de ação convencional, até mesmo alicerçando-a: "a gente chama por transversal o que é estruturante, a gente tem que falar sobre democracia, sobre reforma política, sobre comunicação, porque é estruturante e tem impacto direto na política pública".

Talvez seja por isso que alguns dos entrevistados apontaram que os instrumentos mais evidentes de ação pública dos conselhos, as resoluções, recomendações e notas públicas, seriam "pouco importantes" ou "para consumo interno" – à exceção dos que se referiam ao CONAMA ou a comissões intersetoriais específicas do CNS, que têm como tarefa a regulamentação de atividades em suas áreas. A organização de audiências públicas, a disseminação de informações via Facebook e Twitter, as tentativas de incidência em comissões parlamentares, as reuniões com autoridades governamentais e as missões em loci de risco vêm apresentando um efeito de demonstração percebido de forma bastante positiva por conselheiros e assessores. Esses outros resultados possíveis da ação pública de conselhos, todos referentes à propagação de seus referenciais de ação, se relacionariam a um projeto político que esteve em curso no governo federal, e que por alguns é percebido como um projeto "em risco".

6 ENTRE CONTEXTOS: DA INSURGÊNCIA À ADVERSIDADE

Nas palavras de um dos conselheiros entrevistados, "antes da Constituição de 1988, os conselhos nacionais eram instâncias meramente técnicas". Recentemente, os conselhos mantiveram experts que compartilham saberes específicos em reuniões de plenária, mas mudaram suas composições para se apresentarem enquanto simultaneamente técnicos e políticos. A participação institucionalizada em órgãos colegiados de políticas públicas está prevista na Carta Magna de 1988, em artigos que a trazem como princípio orientador para a seguridade social em sua abrangência e mencionada especialmente nos setores saúde, assistência social e cultura. Os três conselhos em foco nesta pesquisa, CNS, CNDH

e CONAMA, apesar de terem se instaurado em 1937, 1964 e 1981, respectivamente, contaram com profundas mudanças em sua composição, propósitos e modos de atuação nos últimos 28 anos - especialmente, nos últimos 13 anos, durante os mandatos do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal.

O ponto de inflexão da Constituição cidadã apontou para um caminho que foi tanto traçado por pressões sociais, como também percorrido com esforços dos representantes dos chamados segmentos da sociedade civil, do governo e da economia. Em quase trinta anos de processos de redemocratização, as instituições participativas brasileiras já se apresentam como emblemáticas, reconhecidas internacionalmente ⁹por seus formatos, metodologias e intenções.

Um outro momento de inflexão, este percebido pelos conselheiros com temor ou, no mínimo, precaução, está na ruptura da institucionalidade democrática representativa na Presidência da República. Desde maio deste ano, período seguinte ao afastamento da presidenta Dilma Rousseff, há relações transformadas e até rompidas entre os segmentos societais em Conselhos Nacionais, a ponto de gerar renúncias entre conselheiros nacionais representantes de entidades da sociedade civil, inclusive em instâncias como o CONAMA. O processo em curso no executivo federal é chamado em reuniões de plenária de conselho por *golpe* por uns, ou por *transição política* por outros - este segundo, mais geralmente, em discursos de funcionários públicos com cargos de médio e alto escalão na administração pública federal.

Ao atribuir como subtítulo à pesquisa em curso "caminhos do desenvolvimento democrático", nos propusemos compreender o desenvolvimento como projeto societário, preservando a centralidade do Estado em sua promoção por considerar essa instituição enquanto dotada de poder e capacidade de conferir padrões ao desenvolvimento (HETTNE, 1990). Distinguimos capitalismo de desenvolvimento, tal como teóricos dependentistas contemporâneos, observando formas de desenvolvimento alternativas ao neoliberalismo e que se estabeleceriam num projeto de sociedade voltado ao atendimento das necessidades sociais, enfrentando políticas postuladas pelo capital internacional (MARTINS, 2011).

⁹ Um exemplo recentemente premiado pelo departamento de assuntos econômicos e sociais das Nações Unidas está no Fórum Interconselhos (BRASIL, SGPR, 2014), voltado a planos plurianuais participativos e destacado em 2014 como uma prática inovadora de participação social.

Se era possível sinalizar para traços de um processo de desenvolvimento mais próximo ao supradescrito no Brasil dos últimos anos, inclusive com algum caráter democrático orientador do que seria tomado como necessidade social ou prioritário (a ponto do governo federal criar e repetir o slogan da *participação social como método de governo* (PIRES, 2012); no momento mais contemporâneo possivelmente falamos de *des* caminhos. Conforme vários entrevistados sugeriram, "não podemos deixar de falar da conjuntura política". As inseguranças de entrevistados com relação aos representantes do governo federal apontam para uma lógica distinta em curso, com papel menos relevante dos processos participativos e uma noção de desenvolvimento de cunho restrito e economicista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS (OU: PARA NÃO CONCLUIR)

regimentos Estabelecemos internos. simultaneamente os produzidos por instrumentos e atores, e produtores de instrumentos, como meta-instrumentos orientadores da ação pública. Consideramos seus artigos e incisos regimentais que orientam a geração dos atos possíveis dos Conselhos, que nos termos de Lascoumes e Le Galès (2004), podem ser lidos como dispositivos. Ao portarem uma forma concretizada de saber sobre o poder social, as normas produzem efeitos e exprimem as características das relações entre os atores, e apesar de comumente se apresentarem como neutras e técnicas, possuem uma orientação política que pode ser mais ou menos democratizante. Em contextos participativos, a estabilidade fica em cheque para dar lugar a instrumentos mais permeáveis que são, simultaneamente, constituídos e desestabilizados por práticas performáticas dos atores.

Entre os desafios à efetividade da transversalidade da ação pública participativa, está o alcance limitado de projetos de interfaces participativas, que corresponderia ao desajuste entre os referenciais, à fragilidade das relações entre os âmbitos setoriais, híbridos e global. Certamente, para validar esta afirmações, a pesquisa precisa ser ampliada e aperfeiçoada. Todavia, ainda que de maneira incompleta, tem sido possível perceber que os referenciais híbridos e os instrumentos (instáveis, e seus dispositivos) que vêm se constituindo para temas específicos objetos de ação transversal, elaboram e são elaborados por processos que despertam o interesse de análise, em especial por serem palcos de projetos de contrahegemonia e de suas controvérsias. E é justamente esse pulular de iniciativas

de sentidos híbridos que estão sendo estudados pela pesquisa em curso, observando o papel dos instrumentos de ação pública e as considerações ora compartilhadas.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, n. 94, p. 255-296, 2015.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 109, São Paulo: 2012.

ALONSO, Angela. Repertório segundo Charles Tilly: a história de um conceito. **Sociologia & Antropologia**, v. 02, n. 03, p. 21-41, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Saraiva: 1988.

| . Decreto 8.243, de 23 de Maio de 2014. Institui a Política |
|--|
| Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de |
| Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Diário Oficial da |
| União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF. |
| 26 maio 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/ |
| ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 12 abr. 2016. |

Lei 4.319, de 16 de Março de 1964. Cria o conselho de defesa de direitos da pessoa humana. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 Mar. 1964, p. 2697. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4319.htm. Acesso em: 12 abr. 2016.

Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 02 Set. 1981, p. 16509. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 12 abr. 2016.

BRASIL. Lei 12.986, de 02 de Junho de 2014. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF Brasília, 03 Jun. 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm>. Acesso em: 12 abr. 2016.

_____, SDH, CNDH. Caderno de Propostas da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília: Secretária Nacional dos Direitos Humanos, 2016. Disponível em: < http://dh.sdh.gov.br/download/conferencias/cadernos/cadernos-acessiveis/caderno-direitos-humanos.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2016.

"MINISTÉRIO DA SAÚDE, CNS. Regimento Interno do Conselho Nacional de Saúde, estabelecido pela Resolução nº 407, de 12 de setembro de 2008. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2008/res0407_12_09_2008.html. Acesso em: 11 abr. 2016.

"MINISTÉRIO DA SAÚDE, CNS. **Resolução Nº 435, de 12 de agosto de 2010**. Altera artigos do Regimento do Conselho Nacional de Saúde, referentes às Comissões Intersetoriais. Disponível em: www.conselho.saude.gov.br/resolucoes/2010/reso435.doc. Acesso em: 10 abr. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Cria o Regimento interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Portaria MMA n. 452, de 17 de Novembro de 2011. Disponível em: http://www.mma.gov.br/ port/conama/legiabre.cfm?codlegi=656>. Acesso em: 10 abr. 2016.

. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **Plano Plurianual PPA 2012-2015**: projeto de lei. Brasília: MPOG, SPIE, 2011.

. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS (SPIE). **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015:** ano base 2013. MPOG, SPIE: Brasília. 2014.

, SG/PR. **Guia dos Conselhos Nacionais.** Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2013

BRASIL, SG/PR. Brasil recebe da ONU o prêmio mais importante em gestão pública do mundo. ParticipaBR. 26/06/2014. Disponível em: http://www.participa.br/portal/blog/brasil-recebe-da-onu-o-premio-mais-importante-em-gestao-publica-do-mundo. Acesso em: 12 abr. 2016.

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿ Inteligencia administrativa para abordar" problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y política pública**, v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE. 15^a, 01 a 04 de dezembro de 2015, Brasília. **Diretrizes Aprovadas nos Grupos de Trabalho ou na Plenária Final.** Disponível em: https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2016/01/Relat%C3%B3rio_Diretrizes_15CNS.pdf. Acesso em: 22 Jan. 2016.

______. 01 a 04 de dezembro de 2015, Brasília. **Relatório** Nacional Consolidado da Etapa Estadual. Disponível em: http://www.analisepoliticaemsaude.org/oaps/documento/noticias/f230cdf8920738a242866bc901b84f32.pdf. Acesso em: 22 jan. 2016.

CONAMA. Site oficial do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/. Acesso em: 22 Jan. 2016.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia radical. **Política & Sociedade**, n. 11, Florianópolis, 2007.

HATCHUEL, Armand. Towards an epistemology of collective action: management research as a responsive and actionable discipline. **European Management Review**, v. 2, n. 1, p. 36-47, 2005.

HETTNE, Bjorn. **Development thinking and the three worlds.** Towards an international political economy of development. Chapter 2: Eurocentrism and development thinking. New York: Longman Scientific & Technical, 1990.

JUNQUEIRA, Luciano A. P.; INOJOSA, Rose M.; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. *In:* **XI Concurso de Ensayos del CLAD:** El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones. Caracas, 1997

LABATUT, Julie; AGGERI, Franck; GIRARD, Nathalie. Discipline and change: How technologies and organizational routines interact in new practice creation. **Organization Studies**, v. 33, n. 1, 2012.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Gouverner par les instruments. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

. Introduction: Understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, 2007.

_____. Sociologia da ação pública. Maceió: EDUFAL, 2012.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MULLER, Pierre. Les Politiques Publiques. 10^a ed. Paris: Presses Universitaires de France « Que sais-je », 2013.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** Trad. de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, Roberto Rocha (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Coleção Diálogos para o Desenvolvimento, volume 7. Beasília: IPEA, 2011.

PIRES, Roberto Rocha; VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais. Texto 1707. Brasília: IPEA, 2012.

SERRA, Albert. La gestión transversal: expectativas y resultados. **Revista del CLAD -** Reforma y Democracia, n. 32, 2005.

TILLY, Charles. **Contentious performances**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Regimes and repertoires. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

PARTICIPAÇÃO DOCENTE NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Renata Maria Pontes Cabral de Medeiros (renatapemedeiros@hotmail.com)

Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências, Humanas e Sociais da Unesp Mestranda

Lucimary Barnabé Pedrosa de Andrade (lucimarypandrade@yahoo.com.br)

Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências, Humanas e Sociais da Unesp Professora Doutora

RESUMO: A elaboração de políticas públicas pela qualidade da educação culminou com a promulgação do Plano Nacional de Educação (PNE), que determinou que Estados e Municípios criassem ou revisassem as suas versões locais de metas e estratégias. Para a efetivação de medidas que visem à qualidade da educação, é necessário que os professores sejam vistos como protagonistas na elaboração de políticas públicas, participando no processo de implementação e avaliação. Falar em protagonismo dos professores implica na participação efetiva destes profissionais no centro do debate educativo. Nesse sentido, os professores foram chamados a participarem da elaboração dos planos educacionais locais. O estudo teve como objetivo analisar o processo de participação dos professores de Educação Infantil na elaboração do Plano Municipal de Educação de um município do Estado de São Paulo. O presente estudo configura-se como uma abordagem mista, fazendo uso tanto de aspectos quantitativos, através questionário aplicado aos professores com questões de múltipla escolha sobre aspectos da participação como docente, quanto qualitativos com a análise dos dados obtidos através dos questionários. Os resultados mostraram que apesar exigência legal de participação dos professores na efetivação do PME, isso não basta para que realmente ocorra à participação na implementação dessa política. A almejada participação necessita de apropriação de uma cultura de democracia participativa, que ainda não acontece neste município.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Participação docente. Plano Municipal de Educação.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisou a participação dos professores de Educação Infantil (creches e pré-escolas), da rede pública de um Município do interior do Estado de São Paulo¹ no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME).

Com a promulgação do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), última versão aprovada através de lei ordinária com vigência de dez anos a partir de 26 de junho 2014, prevista no artigo 214 da Constituição Federal, os Estados e Municípios tiveram a incumbência de criar ou revisar as suas versões locais de metas e estratégias, com ampla participação da comunidade educacional e da sociedade civil.

O Plano Municipal de Educação (PME) é muito mais do que uma declaração de intenções, pois sua importância não reside apenas

Por questões éticas o nome do Município será preservado.

em garantir um direito fundamental pelo qual os municípios têm grande responsabilidade. A implementação do PME têm o potencial de mudar a forma como os gestores, professores e a comunidade lidam com as políticas educacionais.

O papel dos PMEs é planejar as políticas públicas para a área em longo prazo e, com isso, contribuir para a efetivação de medidas pautadas em uma política educacional séria e comprometida com os anseios da sociedade, tendo como suporte a legislação educacional vigente e as condições humanas, materiais e financeiras disponíveis para a realização de uma educação de qualidade.

É importante salientar, que a construção de um Plano de Educação é de suma importância para o Município, pois ele representa não apenas a política de uma gestão, mas a continuidade da história da Educação, com poder para ultrapassar várias gestões.

O plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas ao saber das circunstancias de cada Governo (BORDIGNON, 2009, p 92).

O artigo 8º da Lei 13.005/14 estabeleceu a obrigação de todo município brasileiro a implementar seu plano de educação, de acordo com as diretrizes, objetivos e metas do PNE e do PEE (Plano Estadual de Educação), tendo como prazo um ano contado da publicação da lei, o qual se encerrou em julho de 2015.

Ressalta-se que a participação de diversos segmentos do governo e da sociedade civil no processo de elaboração do documento é fundamental para garantir o conhecimento, o auxílio técnico e o envolvimento nas ações, além de viabilizar o processo democrático.

A própria lei que instituiu o PNE determina os agentes que deveriam participar da elaboração do PME, estabelecendo o artigo 8°

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados **com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil** (BRASIL, 2014).

Assim, no tocante à participação uma premissa indispensável de elaboração de PME refere-se à atuação dos professores, fazendo-se necessário que sejam vistos como protagonistas na elaboração da política pública educacional de maior relevância para o município na próxima década. Falar em protagonismo dos docentes implica na participação efetiva destes profissionais no centro do debate educativo.

Por muitas décadas, observamos o profissional docente ficava à margem das referidas políticas públicas. Isto significa que os educadores raramente tinham voz. Ausente à participação docente como categoria profissional, na definição de políticas públicas, os professores normalmente não se envolviam em sua elaboração, por isso não se apropriavam dos princípios que a geravam, sendo executores de propostas externas.

Ao se referir à participação, por transpassar diversas áreas tais como a sociologia, o direito, as ciências políticas, a psicologia e a administração, seu conceito, de acordo com Mendonça (1987), encerra inúmeras definições que retratam as diversas abordagens e a diversidade de objetivos atribuídos. Assim, a definição do conceito de participação, segundo Alencar (2010, p. 9) é tarefa complexa por ser este um tipo de conceito que só se concretiza através da prática social submetendo-se a ressignificações a partir das transformações culturais e ideológicas da sociedade. Dessa forma, seria o conceito de participação, o reflexo de práticas sociais que a depender do contexto onde são aplicadas poderão ter significados distintos.

A participação abrange, de acordo com Montoro (1992, p. 23), a atuação organizada e responsável dos múltiplos setores da sociedade, na solução de problemas coletivos e na promoção do bem comum. A participação se concretiza, de acordo com Alves (2013, p. 25), quando permite que os sujeitos façam parte das decisões que lhes dizem respeito, seja nos aspectos políticos, sociais, culturais ou econômicos. Participação, na visão de Arnstein (1969) é a estratégia de redistribuição de poder que permite aos cidadãos excluídos dos processos políticos e econômicos serem ativamente incluídos como participantes do planejamento do seu futuro.

Notocanteàparticipação docente, significa a inclusão e incorporação dessa categoria envolvida diretamente no processo educacional, na tomada de decisões, ou seja, que os professores possam participar no processo de formulação e avaliação da política de educação e na fiscalização de sua execução, através de mecanismos institucionais (VAZ, 2006, p.02),

retirando dos governantes e dos técnicos o monopólio de determinar os rumos da educação, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

Nesse prisma, o presente estudo teve por objetivo analisar o processo de participação dos professores da educação infantil na elaboração do plano de educação de um município do Estado de São Paulo.

A metodologia aplicada configura-se como uma abordagem mista, fazendo uso tanto de aspectos quantitativos como qualitativos, associando a análise estatística à investigação dos significados das relações humanas privilegiando a melhor compreensão do tema a ser estudado, facilitando a interpretação dos dados.

O instrumental utilizado para coleta de dados foram questionários aplicados junto a 64 professores da educação infantil.

1 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados podem ser sumarizados em caracterização dos participantes: divulgação do PME pelo poder público local; interesse dos professores; participação dos professores na elaboração do PME e interesse em participar de grupos de avaliação e monitoramento.

A discussão fundamentou-se na análise dos dados obtidos nos questionários confrontando-os com o proclamado pelos documentos oficiais do governo federal que nortearam a elaboração do PME.

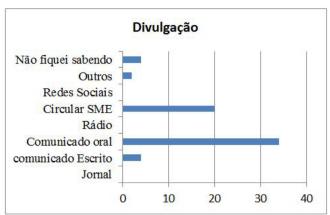
1.1 Caracterização dos participantes

Dos professores que responderem a pesquisa, todos eram do sexo feminino, com idades entre 20 e 60 anos, cujo tempo de profissão varia de menos de um a mais de 20 anos.

1.2 Divulgação do PME pelo Poder Público local

Com relação à divulgação da elaboração do PME pelo Município, os participantes da pesquisa poderiam escolher uma das seguintes alternativas, quais sejam: jornal local; escola através de comunicado escrito; escola através de comunicado oral; rádio local; circular da Secretaria da Educação; redes sociais; outro modo e não ficou sabendo.

Gráfico 1 - Divulgação da elaboração do PME



Em função da obrigatoriedade estabelecida por lei federal dos municípios elaborarem seus planos, o passo inicial a ser contemplado pelos municípios refere-se fase da informação sobre a elaboração do documento, estimulando à sociedade civil e os profissionais da educação a promoverem um amplo debate sobre a educação local.

Portanto, a formulação do Plano Municipal de Educação dependia para o seu sucesso de uma ampla participação tanto da sociedade civil, como da comunidade educacional. Entretanto, para que essa participação se efetivasse fazia-se necessário inicialmente uma mobilização dos docentes para participação, e em seguida promover uma qualificação para referida participação.

Isso significa que o poder público estava incumbido de comunicar e preparar os professores para a participação, ou seja, além da estratégia para mobilizar os docentes, era preciso também à divulgação de informações para que estivessem qualificados para o debate.

Como nos ensina Monlevale (2013, p. 10)

Ora, a educação é feita por todos, nas escolas, nas famílias, nas comunidades. E a educação escolar envolve (ou poderia envolver) mais de 80% da população, principalmente se consideramos a educação de jovens e adultos e a participação dos pais no acompanhamento dos estudos de seus filhos. Traduzindo para nossa situação: a sociedade do município e, principalmente, as comunidades educativas, precisam estar sensibilizadas, motivadas para o processo de elaboração e execução do PME. Várias ações podem ser sugeridas em reunião do Fórum para sensibilizara sociedade: palestras,

outdoors, chamadas na rádio e na TV, anúncios dos padres e pastores, panfletos distribuídos nas escolas, no comércio e na saída das igrejas. Recomenda-se uma palestra inaugural do processo, com um expositor de certa projeção e autoridade entre os educadores. E sugere-se um folder que contenha os objetivos, temas e cronograma de elaboração do PME.

O município analisado mostrou fragilidade na divulgação da elaboração do plano, sendo que a grande maioria dos professores — mais de 80% - ficou sabendo da elaboração do documento apenas através de comunicado oral e/ou circular da Secretaria da Educação, não ocorrendo à publicidade recomendada.

As etapas do plano deveriam ter sido amplamente divulgadas junto à comunidade escolar. Para tanto, poderia ter-se utilizado o meio eletrônico e impresso, sendo disponibilizada uma cópia de maneira acessível todas as fases do processo, bem como do diagnóstico inicial e a proposta do documento base à comunidade escolar.

Além de promover a informação e o conhecimento a respeito do plano, o município deveria ter organizado grupos de trabalho com vistas a ações no que tange a participação e discussão do documento pelos professores.

De acordo com o documento do MEC – O Plano Municipal de Educação - caderno de orientações, quanto mais representativa for a participação na elaboração do Plano, mais favorecida será a corresponsabilidade nos processos de implantação, execução, acompanhamento e avaliação (2014, p. 12).

Em suma, a classe docente, com suas visões, interesses e propostas deveria atuar ativamente com uma participação qualificada nos debates e na proposição de políticas educacionais.

De acordo com os sujeitos da pesquisa, os mesmos não tiveram acesso ao diagnóstico da educação local, desconhecendo detalhes da gestão da educação, da legislação e outras informações que ajudariam a formular proposta.

Cabe aos gestores dos sistemas e das redes de ensino, sobretudo às Secretarias de Educação ou órgãos específicos, em colaboração com os Conselhos e Fóruns de Educação, a adoção de mecanismos, processos e ações para estruturar uma metodologia e uma agenda de trabalho que favoreçam os processos de participação e de decisão coletivos (MEC, 2014, p. 12).

Portanto, tendo em vista que a participação nas políticas públicas educacionais não é espontânea, é preciso que seja cuidada, dessa forma, os responsáveis pelo plano deveriam ter promovido uma ampla divulgação entre os docentes, motivando-os, incentivando-os e dando-lhes acesso a documentos, objetivos, temas e demais informações que os permitisse dialogar e construir políticas públicas.

2 INTERESSE DOS PROFESSORES

No tocante ao interesse dos professores foram abordados três aspectos: interesse pessoal, profissional e em participar das Comissões durante a elaboração do plano. Para que se possa discutir o aspecto interesse é preciso ter uma visão geral do resultado da pesquisa quanto a este item.

2.1 Interesse Pessoal

De acordo com o dicionário online de Português interesse significa o que é "importante, útil ou vantajoso, moral, social ou materialmente".

Relativamente ao interesse pessoal do professor - o que se considera relevante, vantajoso, útil, de um modo exclusivo, próprio e particular de cada pessoa - em uma escala de 1 a 5, iniciando-se com desconheço o assunto ao muito interesse:

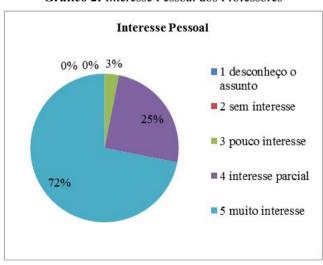


Gráfico 2: Interesse Pessoal dos Professores

2.2 Interesse Profissional

Entende-se por interesse profissional a relevância atribuída a algo; importância relativa à determinada profissão.

Quanto ao interesse profissional em uma escala de 1 a 5 com as mesmas alternativas do interesse pessoal, obteve-se:

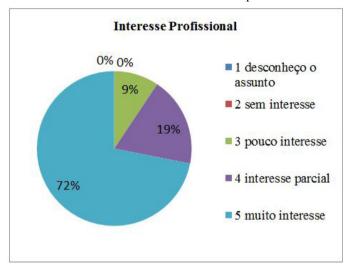


Gráfico 3: Interesse Profissional dos professores

Uma quantidade expressiva de professores – aproximadamente 70% - se declararam muito interessados tanto pessoal como profissionalmente pelo PME, todavia, ao serem indagados sobre qual foi seu interesse em participar das Comissões de elaboração do documento obtém-se o panorama abaixo.

2.3 Interesse em participar das Comissões

No que diz respeito ao interesse em participar das Comissões de elaboração e discussão do PME, em uma escala de 1 a 5 escalonado do nenhum interesse ao muito interesse tem-se:

Interesse em participar das Comissões

0%

1 desconheço o assunto
2 sem interesse
3 pouco interesse
4 interesse parcial
5 muito interesse

Gráfico 4: Interesse em participar das Comissões

Observando os gráficos, é possível concluir que estamos diante de uma situação controversa, pois apesar dos professores se declararem muito interessados pessoal e profissionalmente no PME, no que diz respeito à participação nas Comissões houve um grande desinteresse da classe docente.

Portanto, se de um lado os professores se declaram muito interessados no aspecto pessoal e profissional no PME, por outro lado se declararam desinteressados em participar das comissões de elaboração. Esse antagonismo pode ter como causa as seguintes: a falta de reconhecimento do professor como agente político e a pouca familiaridade do cidadão com exercício da democracia.

Quando se fala da falta de reconhecimento do professor como agente político, refere-se ao fato de que em meio a tantas políticas educacionais até então existentes, a classe docente não se apropriou de seu papel transformador, ou seja, a classe docente ainda é incapaz de compreender a força histórica e social do professor e a possibilidade de criar e transformar a educação.

Como bem pontua Maria Anita Viviani Martins (1995, p. 55)

Na prática alienada o professor realiza um trabalho que não lhe pertence no sentido humano. [...] isto significa que os resultados do seu trabalho não são para ele, ou seja, não pode convertê-los em elementos da sua própria vida. As coisas que ele produz convertem-se para ele próprio em algo cada

vez mais alheio, as quais, não são capazes de enriquecer seu conteúdo humano. Assim ele se converte cada vez mais numa mera mercadoria que é a sua força de trabalho.

Isso significa que, não se reconhecendo como ser capaz de transformar a realidade, os professores não se organizam com objetivos comum a classe. Ressalta Martins que o professor não é um profissional consciente de seu papel político e social, para o qual se abre a possibilidade de provocar mudanças (1995, p. 38).

Reconhecidamente o profissional professor tem se mostrado um alienado político, fazendo com que não reconheça nenhum sentido social, nenhuma eficácia em suas decisões, escolhas ou ações.

Nas palavras Simon Schwartzman, sociólogo brasileiro, ex-presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) alienação política é a incapacidade de um povo em se orientar politicamente conforme seus próprios interesses; é o desinteresse total pelos fatos políticos (Revista online PUC, 2010).

Diante desse quadro, é imperioso que o professor se perceba inserido na sociedade e participe ativamente dos processos políticos para que a situação seja transformada. É necessário inverter um estado de alienação em um de participação responsável, ativa e consciente, com a finalidade de despertar a consciência política dos professores, devido ao papel que exercem junto à sociedade, amparados sempre pelo senso de responsabilidade e justiça.

Isso nos leva ao segundo aspecto, qual seja, a necessidade de vivenciar o real exercício da democracia pela classe docente, tão acostumada a não serem ouvidos nas decisões educacionais.

José Saramago, prêmio Nobel de Literatura, em seu famoso discurso no Fórum Mundial Social sobre a chamada "falsa democracia" preceitua

Tudo se discute nesse mundo, menos uma única coisa; não se discute a democracia. A democracia está aí, como uma espécie de santa no altar, de quem já não se esperam milagres, mas que está aí como uma referência: A democracia! E não se repara que a democracia que vivemos está sequestrada, condicionada, amputada, porque o poder do cidadão, o poder de cada um de nós, limita-se na esfera política, a tirar um governo que não se goste a pôr um outro que talvez se venha a gostar. Nada mais (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005)

E continua dizendo que na falsa democracia mundial, o cidadão está à deriva, sem oportunidade de intervir politicamente e mudar o mundo.

Atualmente, somos seres impotentes diante de instituições democráticas das quais não conseguimos nem chegar perto (SARAMAGO, 2005).

Diante do exposto, para mudar esse panorama, é de extrema importância à participação dos professores na elaboração das políticas púbicas educacionais, tanto nas discussões como na tomada de decisões. Isso significa acabar com uma tradição que se perpetua a séculos de autoritarismo e burocracia, onde a participação da sociedade não é levada a efeito e, principalmente, compete ao professor a conquista de seu espaço político cabendo a este cidadão superar a alienação e criar outro professor.

3 PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NO PME

Inicialmente, cumpre esclarecer que o PME do município estudado contou com cinco fases abertas à participação popular, que foram:

1ª Fase: Apresentação do Plano Nacional de Educação à comunidade e convite à população para participarem do Plano Municipal de Educação;

- 2ª Fase: Escolha dos membros para formação das Comissões de elaboração do Plano;
 - 3ª Fase: Levantamento de dados e discussão das metas e estratégias;
- 4ª Fase: Fórum de apresentação da proposta do plano para sugestões e adequações;
 - 5ª Fase: Apresentação do PME concluído.

Das fases elencadas houve a seguinte participação dos professores:

Gráfico 5 – Participação dos professores na elaboração do PME



Tendo em vista que o princípio da participação é o elemento central de todo o processo de construção do PME, observa-se que na realidade estudada a participação dos professores, um dos protagonistas do processo educativo foi muito pequena, ou seja, apenas 16% dos professores participaram de todas as fases de elaboração do documento, enquanto aproximadamente 60% dos docentes não participaram de nenhuma das fases descritas.

De acordo com o MEC, no documento online de Olho nos Planos:

Para que os Planos de Educação estejam sintonizados com os desafios locais, regionais e nacionais, é fundamental que em seu processo de elaboração, revisão e monitoramento seja contemplada a pluralidade de vozes e olhares sobre a educação. Afora a participação dos gestores, dirigentes de ensino e especialistas em educação, é essencial considerar a opinião de toda a comunidade escolar, ou seja, professores, coordenadores, merendeiros, secretários, agentes de apoio da escola, estudantes, pais, mães e responsáveis (BRASIL, 2014).

Assim, era de fundamental importância que a participação da classe docente ocorresse durante a elaboração do PME.

Entretanto, para que houvesse a participação almejada, fazia-se necessária uma prévia organização para que os professores realmente estivessem prontos para tomar o processo de criação do PME nas mãos.

Quatro pontos deveriam ser observados pelos gestores do município que viabilizasse a participação dos docentes (MONLEVALE, 2013): uma ampla convocação dos professores; a elaboração de regras claras para participação das comissões de elaboração do plano; a divulgação prévia do material discutido e elaborado pelas comissões e um amplo debate antes da aprovação final.

Nesse sentido, era necessário que a participação dos professores ocorresse de diferentes modos nas etapas do processo, ou seja, os professores deveriam ser convidados a participar do processo de elaboração do plano, analisando desde os resultados dos estudos diagnósticos, sendo consultados sobre os principais problemas da educação municipal, debatendo as prioridades, acompanhando e participando das tomadas de decisões dos

objetivos e metas a serem implementadas no PME, pois na verdade são esses atores que irão viabilizar a execução prática do plano.

4 MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DO PME

O último aspecto analisado refere-se à participação dos professores no monitoramento e execução do PME. Indagados se gostariam de fazer parte de um grupo para monitoramento da execução do PME obteve-se os seguintes resultados, em uma escala crescente do nenhum interesse a muito interesse em participar.

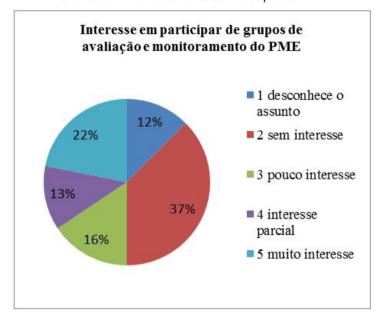


Gráfico 6 – Monitoramento da Execução do PME

O documento norteador de elaboração dos PME estabelece que

O Plano Municipal deve prever e determinar os momentos estratégicos para realizar uma avaliação das ações e das atividades que estão sendo desenvolvidas e analisar os resultados que estão sendo alcançados com o objetivo de poder redirecionar as estratégias de execução. Dessa forma, é importante elaborar alguns instrumentos que sirvam não apenas para realizar o acompanhamento das ações, como também para avaliar os resultados alcançados e realimentar a dinâmica do processo executivo do Plano. Nessa perspectiva,

é fundamental que, concluída a tramitação e aprovada a lei do PME, se constitua um fórum permanente para seu acompanhamento e avaliação (BRASIL, 2005. p. 31/32)

Isto significa que, concluído o documento, é necessário que o mesmo seja avaliado e acompanhado. Nessa perspectiva, é fundamental que, encerrada a tramitação e aprovada a lei do PME, a organização de um grupo permanente para seu acompanhamento e avaliação, sendo de fundamental importância a participação dos professores nesse processo.

Entretanto, dos professores que responderam questionário metade encontra-se desinteressado em acompanhar e avaliar o PME, 12% não sabe do que se trata e apenas 22% dos docentes declararam-se muito interessados.

Esse panorama precisa ser revertido, pois a avaliação e acompanhamento pelo professor são fundamentais para uma melhor execução do PME. Na realidade, o próprio poder público local deve fomentar a sensibilização da comunidade educacional para que acompanhe e avalie o PME. Sensibilizado da importância do documento e das ações ali descritas o professor pode se tornar um ótimo ator no acompanhamento e avaliação do documento, principalmente por se encontrar na ponta do processo educativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação social nas políticas públicas é um aspecto relativamente recente no Brasil, país conhecido pela sua tradição autoritária e conservadora. Relativamente à participação dos professores nas políticas públicas, historicamente os docentes por força de uma contínua pressão política, foram despersonalizados como núcleo político ativo, através de manipulação das classes dominantes.

O professor sempre serviu aos interesses das classes que estavam no poder (MARTINS, 1995), atendendo politicamente como instrumento de realização de uma determinada ordem de acontecimentos sociais imposta. Em outras palavras, significa que o docente serve aos interesses políticos, porém não participa das decisões e, mormente do poder.

Atualmente, os professores formam um grupo extremamente numeroso e bem mais informado do que outrora para se desprezar o seu potencial, especialmente quando se visa alcançar uma educação de qualidade.

Entretanto, a partir do exposto, observa-se que apesar da determinação legislativa de participação dos professores na elaboração do PME, isto não basta para que realmente ocorra à participação na implementação dessa política. A almejada participação necessita da apropriação de uma cultura de democracia participativa, despertando o sentimento de coautoria nas ações.

Para tanto, faz-se necessário que o poder público de cada localidade tenha a iniciativa de criar instrumentos de participação ativa dos docentes nas decisões, tendo como ponto de partida ações de formação e valorização da educação e da própria participação do professor enquanto cidadão.

O desafio é enorme, e o processo, que é coletivo, exigirá, ainda, disposição por parte dos envolvidos para compreender que todos fazem parte de uma unidade local para que o município avance em qualidade com equidade, com foco no direito de cada cidadão.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, H. F. **Participação social e estima de lugar**: Caminhos traçados por jovens estudantes moradores de bairros da regional III da cidade de Fortaleza pelos mapas afetivos. 2010. 239p. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós Graduação em Psicologia. Fortaleza – CE, 2010. Disponível em: http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4848>. Acesso em: 15 mar. 2016.

ALVES, J. C. M. A participação social a partir do Programa Federal Territórios da Cidadania: o caso do território do Cariri/CE. 2013. 107p. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável. Juazeiro do Norte, 2013. Disponível em: http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=9842. Acesso em: 14 fev. 2016.

ARNSTEIN, S.R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, July 1969. Disponível em: https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf. Acesso em: 14 mar. 2016.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã: 3).

BRASIL, Ministério da Educação. Lei nº 13.005 de 26 de Junho de 2014. Plano Nacional de Educação 2014- 2024. **Diário Oficial da União**: Poder Legislativo: Brasília, DF, 26 jun. 2014, p. 1 ed. ext.

. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação** – PME / elaboração Clodoaldo José de Almeida Souza. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005. 98p.

CRESWELL J. W.; CLARK V. L. P. **Pesquisa de Métodos Mistos**. Porto Alegre: Penso, 2013.

DE OLHO nos Planos. **Planos de Educação**. Disponível em http://www.deolhonosplanos.org.br/planos-de-educacao/>. Acesso em: 20 maio 2016

FERREIRA L. A. M.; NOGUEIRA F. M. B. Impactos das Políticas Educacionais no Cotidiano Das Escolas Públicas Plano Nacional De Educação. Brasília: MEC/SASE, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/impactos_politicas_educacionais_cotidiano_escolas_publica_PNE.pdf. Acesso 24 mar. 2016.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Disponível em: <www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2016.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Quixotes hoje**: Utopia e Política. Discurso de José Saramago. Porto Alegre, 2005. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=LbsV_rP6zY0. Acesso em: 12 abr. 2016.

MACIEL A. A alienação está arraigada na sociedade. Revista Jornalismo online PUC. 23/09/2010. Disponível em https://revistasemen.wordpress.com/2010/09/23/a-alienacao-esta-arrigado-na-sociedade-%E2%80%93-ii/. Acesso em: 23 abr. 2016.

MARTINS M. A. V. **O professor como agente político.** São Paulo: Loyola, 1984.

MENDONÇA, L. C. **Participação na Organização:** uma introdução aos seus fundamentos, conceitos e formas. São Paulo: Atlas, 1987.

MINAYO, M. C. De S. **Pesquisa social**: Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONLEVALE J. Metodologia para construção dos Planos Municipais de Educação. Vitória. 2013.

MONTORO, A. F. Construir uma sociedade mais justa. In: CHALITA, G. (Org.) **Vida para sempre jovem**. São Paulo: Siciliano, 1992.

VAZ, J. C. Gestão Democrática da Educação. **Revista eletrônica Fundação Perseu Abramo** (2006). Disponível em: http://www.fpa.org.br/formacao/pt-no-parlamento/textos-e-publicacoes/gestao-democratica-da-educacao. Acesso em: 10 jun. 2015.

VIEIRA L. S. **Planos e políticas educacionais**: das concepções às práticas. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, A. M. (orgs.). **Planos de Educação no Brasil:** planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS PREVISÕES CONSTITUCIONAIS DE SUFRÁGIO UNIVERSAL

Sabina de Oliveira Varalda (sabinavaralda@hotmail.com)

Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Franca. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista – Júlio de Mesquita Filho – UNESP

RESUMO: O presente trabalho, apresentado ao eixo temático (2) Participação e transparência: instrumentos e formas para apresentação oral e publicação em anais do III Seminário do NEPPs - Múltiplas Leituras das Políticas Públicas, tem como objetivo analisar as formas de participação em face da Constituição Federal de 1988. Essa, em seu artigo 14, prevê como forma de participação e de efetivação da soberania popular o sufrágio universal, que é exercido através do voto direto e secreto. Contudo essa participação direta constitucional ocorrerá apenas em três casos: pelo plebiscito, pelo referendo e pela iniciativa popular. Estas formas trazidas pela lei são complexas, de difícil procedimento e possuem diversos requisitos o que limita o exercício da soberania popular. A ineficácia desses mecanismos restringe a participação apenas às eleições distanciando os cidadãos da esfera democrática e coibindo a influência da sociedade civil na agenda pública. Diante da ausência de previsão legal de instrumentos ágeis e eficazes de participação a representação passa a ser o único mecanismo democrático enfraquecendo a democracia. Sob tal perspectiva, serão analisados os mecanismos de participação previstos constitucionalmente, tecendo-se uma crítica ao pouquíssimo uso desses meios e a suas formas e estruturas.

Palavras-chave: Formas diretas de participação. Constituição Federal. Soberania popular.

INTRODUÇÃO

Quando falamos sobre participação social na política nos limitamos a pensar no exercício do voto nas eleições ou quando muito nos sindicatos ou associações que promovem interesses específicos de determinados setores. Contudo apesar de ambas serem fundamentais para a nossa democracia elas não abarcam todas as possibilidades de participação.

A Constituição Federal em seu artigo 14 prevê três institutos de participação que podem ser utilizados em grandes estados democráticos como o Brasil, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Apesar de seu potencial e do alcance desses institutos o seu uso é diminuto, seja pela complexidade de alguns procedimentos previstos como fundamentais, seja pela falta de interesse dos parlamentares em realizar as consultas populares.

Por isso, analisaremos as facetas legais e sociais buscando compreender a importância da participação, seus meios de realização, e as dificuldades encontradas no caminho de sua efetivação. Utilizando uma visão multidisciplinar, e nos dizeres de Diogo R. Coutinho (2012, p. 56) operando o direito como vocalizador de demandas:

O direito pode prover (ou desprover) as políticas de mecanismos de deliberação, participação, consulta, colaboração e decisão conjunta, assegurando, com isso, que elas sejam permeáveis à participação e não insuladas em anéis burocráticos. O direito, nas políticas públicas, então, pode ser visto, assim, como tendo a função não trivial de assegurar que elas não escapem aos mecanismos de participação e *accountability*. Isto é: normas jurídicas podem levar políticas públicas a serem mais democráticas, uma vez que, por meio de regras procedimentais que disciplinem consultas e audiências públicas e a publicidade dos atos administrativos, as obriguem a estar abertas aos *inputs* de uma pluralidade de autores.

Dessa forma poderemos ver o direito como um dos mecanismos que pode propiciar a efetivação da participação em larga escala, assim como previsto no artigo 14 da Constituição Federal.

Sem a pretensão de esgotar o tema proposto, que é vasto, e possui diversas nuances, ou fornecer respostas únicas e definitivas, este artigo procura desenhar de forma incipiente os mecanismos legais previstos no citado artigo 14 sob a ótica da inerente necessidade da participação popular na construção de uma democracia mais justa e equânime.

Tendo como ponto de partida a soberania popular, que é um dos fundamentos do estado de direito, demonstraremos a relevância da participação para o desenvolvimento social e político da população. Ademais, aproveitando a multidisciplinariedade do tema foram consultados autores do direito e das ciências sociais, buscando uma visão ampla desse aspecto da democracia brasileira.

1 A SOBERANIA POPULAR E SEU EXERCÍCIO

A Constituição Federal prevê o direito de sufrágio como um direito político que abrange o direito ao voto, o direito de votar e ser votado e o direito de participar da organização da vontade estatal (MENDES, 2015, p. 715). Conforme o artigo 14 da CF, o sufrágio é a forma de exercício da soberania popular pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. A mesma ainda prevê em seu artigo 1º, parágrafo único que todo o poder emana do povo, e que este será exercido através dos representantes eleitos direta ou indiretamente conforme a Constituição Federal.

A prudência constitucional ao ressaltar o papel central do povo no regime político visa à primazia da soberania popular e a proteção da democracia, criando mecanismos de efetivação da vontade do povo. Ao trazer formas de participação popular que vão além da eleição dos representantes o constituinte demonstrou a importância participação do povo nos processos legislativos.

Essas formas de participação possuem diferentes procedimentos definidos pela Lei nº 9.709/98. No art. 2º, §1º temos que "o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido". Já no §2º do referido artigo temos que "o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição".

Assim esclarece Alexandre de Moraes:

Enquanto o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, o referendo consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva) (MORAES, 2016, p. 404).

Ambos visam à aprovação dos cidadãos relativamente à determinada proposta legislativa de iniciativa dos membros do legislativo ou do executivo. Contudo cabe também ao povo propor projetos de leis que sejam de seu interesse através da iniciativa popular,

[...] que poderá ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, conforme preceitua o § 2º, do art. 61, da Constituição (MORAES, 2016, p. 404).

Essas são as formas constitucionalmente previstas de participação popular no processo legislativo. Elas buscam garantir uma prática real da democracia, criando meios para a participação em grande escala. Dessa forma protege-se a soberania popular, o Estado de direito, a cidadania e a democracia.

Não obstante a preocupação do constituinte em fornecer meios de participação tais institutos são raramente utilizados. Durante todo o

período de vigência da Constituição Federal de 1988 ocorreu apenas um referendo que deu origem a Lei n. 10.826/2003, Estatuto do Desarmamento, um plebiscito em abril de 1993, que demandava escolher monarquia ou república e parlamentarismo ou presidencialismo. Essa consulta consolidou a forma e o sistema de governo atual (BRASIL, TSE, 2016), e ainda segundo Gilmar Mendes:

Até 2005 haviam sido promulgadas três leis decorrentes de iniciativa popular: Lei n. 8.930/94 (crimes hediondos, Lei Daniela Perez ou Glória Perez), Lei n. 9.840/99 (combate à compra de votos) e Lei n. 11.124, de 20-6-2005 (dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS). No ano de 2010, a conhecida Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135) foi editada com base em projeto de iniciativa popular (MENDES, 2015, p. 737).

Após 28 anos da promulgação da Constituição Federal os mecanismos de participação previstos por ela só foram utilizados seis vezes. Enquanto em outros países como: a Suíça onde houve 266 consultas populares nos últimos 30 anos (REVISTA VEJA, 2013); e o Uruguai onde a Constituição prevê que qualquer mudança em seu texto deve ser submetida à consulta popular (BACKES, Ana Luiza, 2005). Evidenciando o descaso político com tais instrumentos.

Para Paulo Bonavides (2001, p. 108-142) trata-se de evidente violação ao princípio da soberania popular. Há o rompimento da confiança do povo na juridicidade da Constituição, ao mesmo passo que se solapam as bases populares de legitimação do ordenamento. Existindo, portanto, uma redução da soberania popular a uma versão representativa falseada (BONAVIDES, 2001, p. 129).

De tal forma que sem uma efetiva participação não haveria o que se falar em soberania popular, principalmente em um sistema representativo que apresenta profundos vícios como corrupção, compra de votos, trocas de favores, nepotismo.

2 A PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Os direitos fundamentais são o alicerce do ordenamento jurídico e constituem o núcleo de proteção da dignidade da pessoa humana, são as principais normas legais e morais de uma sociedade. Na Constituição Federal de 1988 eles vêm previstos no Título II que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, dos direitos sociais, da nacionalidade, dos direitos políticos e dos partidos políticos.

Os direitos fundamentais possuem as mais diversas funções, pois se tratam de direitos abrangentes que podem tanto afirmar liberdades quanto limitações a outros direitos. Segundo Canotilho possuem:

[...] a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objectivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjectivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa) (MORAES, 2016, p. 90 apud CANOTILHO, 1993, p.541).

Esses deveres surgiram da necessidade de proteção do cidadão em face do Estado, são divididos em três gerações de direitos, as quais são classificadas cronologicamente conforme o surgimento da necessidade de se normatizar tais direitos. Assim Celso de Melo explica:

[...] enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) — que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais — realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) — que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas — acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade (MORAES, 2016, p. 90 apud Min. Celso de Melo).

Nota-se que os direitos fundamentais evoluíram com a sociedade, os de primeira geração são, de certa forma, oriundos da Magna Carta de João sem Terra, e visavam proteger a liberdade e os bens dos súditos das arbitrariedades do rei. Os de segunda geração vieram posteriormente buscando a igualdade de tratamento entre os cidadãos, ou seja, buscavam o direito ao voto independentemente da classe ou status social. Por fim os

de terceira geração buscam a proteção dos interesses difusos e coletivos, como por exemplo, o direito a um meio ambiente preservado.

Há ainda discussões quanto às espécies de direitos fundamentais, segundo Gilmar Mendes,

[...] podem-se decalcar as espécies de direitos fundamentais mais frequentemente assinaladas – direitos de defesa (ou direitos de liberdade) e direitos a prestações (ou direitos cívicos). A essas duas espécies alguns acrescentam a dos direitos de participação (2015, p.157)

Dessa forma a participação surge como um direito fundamental, pois garante o exercício dos direitos políticos efetivando a soberania popular. Situando-se entre os direitos de defesa e os direitos a prestações visto que por meio da participação pode-se garantir a observância de qualquer outro direito. Para Gilmar Mendes,

Há quem situe essa categoria de direitos fundamentais ao lado das referentes aos direitos de defesa e aos direitos a prestação. Seria constituída pelos direitos orientados a garantir a participação dos cidadãos na formação da vontade do País, correspondendo ao capítulo da Constituição Federal relativo aos direitos políticos.

É preciso registrar a existência de disceptação doutrinária. Tanto Canotilho como Alexy situam os diversos direitos políticos, conforme as suas características, entre os direitos a prestação ou entre os de defesa. Com isso, não cogitam dos direitos de participação como um terceiro grupo de direitos fundamentais. Mesmo quem adota essa terceira categoria não nega que esses direitos de participação possuem "características mistas de direitos de defesa e direitos a prestação" (2015, p. 166).

E também para Sarlet (2009, 176-177) o direito de participação possui natureza mista de direitos de defesa e direitos de prestação, pois através da prática desde pode-se demandar a prestação/fornecimento de informações pelos representantes, bem como a proteção contra interferências indevidas.

Contudo participação não se trata apenas de um direito, ela também é um sistema ou processo democrático. Esse foi a base da democracia grega e apesar de à época ser restrita a determinadas classes de cidadãos, atualmente com a implementação do sufrágio universal pela Constituição

Federal de 1988 a participação ficou livre de qualquer restrição, exceto a restrição da vontade de participar e de promover a participação tanto dos governantes quanto dos governados.

Pateman traz em seu livro Participação e Teoria Democrática (1992, p.38) a visão de Rousseau sobre participação:

A análise da operação do sistema participativo de Rousseau esclarece dois pontos: em primeiro lugar, que, para Rousseau, a "participação" acontece na tomada de decisões; em segundo lugar, que ela constitui, como nas teorias do governo representativo, um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo. [...] a função central da participação na teoria de Rousseau é educativa, considerando-se o termo "educação" em seu sentido mais amplo. O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver a ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo.

Dessa forma Rousseau considerava a participação como forma de educar o cidadão a participar da vida pública, visto que o processo de participação o estimularia e o capacitaria para tal, tornando-o mais responsável e socialmente consciente.

Ao considerar a participação como, aquela que acontece na tomada de decisão, ele prestigia formas diretas de participação em detrimento da representação. E apesar de só tratarmos das formas de participação previstas no artigo 14 da Constituição Federal existem inúmeras outras formas.

Ela pode ser através das associações, dos sindicatos, dos partidos políticos entre outros. Sendo essas de imensurável importância já que muitas vezes indivíduos com pouca influência econômica e socialmente marginalizados não possuem representação adequada nos quadros políticos, comumente elitizados. Dalmo Dallari (1994, p.67) acrescenta,

Por todos esses motivos é que aparecem nas Constituições os direitos de reunião e de associação entre os direitos fundamentais da pessoa humana. Utilizando esses direitos cada indivíduo pode ampliar consideravelmente sua possibilidade de participação política, inclusive para influir no sentido de ampliar a participação de todos.

Independente da forma de participação é patente a necessidade de sua promoção e efetivação, pois trata-se de um direito fomentador de direitos e garantias que possibilitam uma evolução social e democrática.

O direito a participação se mostra assim uma forma de controle dos representantes eleitos, bem como de garantir a realização de políticas e práticas governamentais que coadunem com a vontade popular. Para Bonavides (2001, p.126) não se pode negar as formas de participação do art. 14 da CF sem negar a soberania popular e contrariar o constituinte que buscou assegurar o exercício da democracia participativa.

Nessa perspectiva Ana Cláudia Chaves Teixeira (2009, p. 9) afirma que "as experiência de democracia participativa surgiram e foram mais ou menos bem sucedidas a depender da vontade política dos governantes, da sociedade civil, do desenho institucional e dos recursos disponíveis para efetivá-las". Por consequência a implementação da democracia participativa, na forma prevista pela CF necessita da vontade política dos governantes, que por vezes podem ter receio do poder popular que forma democrática propicia. Já que como afirma Bonavides,

Com o Estado democrático-participativo o povo organizado e soberano é o próprio Estado, é a democracia no poder, é a legitimidade na lei, a cidadania no governo, a Constituição aberta no espaço das instituições concretizando os princípios superiores da ordem normativa e da obediência fundada no contrato social e no legítimo exercício da autoridade (2009, p. 20).

Possivelmente o temor da fiscalização e do encorajamento do interesse popular pela política seja a razão do pouco interesse da classe política em efetivar os mecanismos de participação do artigo 14 da CF. Afinal estes possibilitariam a mudança do paradigma atual, viabilizando uma nova prática democrática e reduzindo o poder da representação, que é o que hodiernamente predomina na democracia brasileira.

A democracia representativa, nesse cenário, deixa de ser o ponto central da sociedade e torna-se uma parte do contexto geral onde a participação popular ocupa o foco determinando os rumos da política nacional. Nesse diapasão Bonavides acrescenta:

A teoria constitucional da democracia participativa é, portanto, o artefato político e jurídico que em termos de identidade há de criar entre nós o Brasil do povo, o Brasil da democracia nacional e nacionalista, o Brasil que nos sonegaram. Compendia-se, assim, um novo Estado de Direito retraído dos privilégios da classe dominante, que devem ser abolidos, e refratário à hegemonia dos corpos representativos sem representação e sem legitimidade —

enfim, algo significativo de uma abertura mais ampla no universo de nossa organização política e social. (2009, p.13)

A mera representação se mostra insuficiente à garantia dos direitos políticos e a necessidade de respeito e cumprimento da Constituição Federal que prevê além do artigo debatido diversos direitos, como o de reunião e associação, que asseguram a organização social visando à formação de entidades civis com força política para influir no processo político.

CONCLUSÃO

Pode-se concluir que no atual momento do país, onde não há mais criatividade para criar nomes de operações de combate à corrupção, a busca por práticas democráticas participativas podem proporcionar as mudanças políticas necessárias para o reestabelecimento da credibilidade dos institutos políticos.

A falência da democracia representativa como única forma do exercício da soberania popular é manifesta. Tanto os cidadãos não se veem representados quanto os representantes não tem interesse nas necessidades e prioridades da população.

Há a necessidade de envolvimento da população no processo decisório, pois o sistema representativo representa desigualmente a população nacional, pois está longe de ter aproximadamente 50% de mulheres e 53% de negros e pardos. Pelo contrário, o Congresso Nacional é composto, em sua maioria, por homens brancos que representam um pequeno estrato da sociedade brasileira.

A participação surge como uma via alternativa e complementar a prática da representação. Ao permitir o controle da população sobre decisões dos governantes ela amplia possibilidades de mudança social e política, abrindo espaço para reformas e transformações dos paradigmas atuais.

Nesse processo será fundamental uma integração entre as disciplinas de ciências humanas, pois apesar de possuírem diferentes enfoques possuem o mesmo foco de trabalho, os seres humanos e sua sociedade. Por isso a multidisciplinariedade deve ser ressaltada e incentivada na prática cotidiana e na academia, onde ainda há carência de cursos e de pós-graduações que a fomentem.

No caso da participação a integração entre direito e ciências sociais se faz indispensável, visto que o tema quase não é visto na grade curricular dos cursos de direito, apesar deste compreender os mecanismos

de efetivação da participação. Há uma pungente necessidade intercâmbio de informações entre essas disciplinas, visto estarem intrinsecamente ligadas.

Diante disso não há como falarmos, discutirmos e teorizarmos participação sem mesclar conteúdo das duas áreas de estudo. Afinal ambas possuem arcabouço técnico e científico para promover mudanças políticas e sociais que auxiliem na evolução da participação na busca por uma sociedade mais equânime e justa.

Podendo por fim fortalecer o poder dos cidadãos pela efetivação da participação popular na tomada de decisões. De tal forma que a soberania popular e os direitos políticos inerentes a cada brasileiro sejam respeitados e efetivados promovendo-se um refinamento da pratica democrática.

REFERÊNCIAS

ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel**. 21 ed. São Paulo: Rideel, 2015.

BACKES, Ana Luiza. Uso do Referendo em Diferentes Países. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2005_2111.pdf. Acesso em: 10 abr. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

COUTINHO, Diogo R.. **Direito, desigualdade e desenvolvimento.** São Paulo: Saraiva, 2013.

. **O direito nas políticas públicas**. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (org.). São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. 12º ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. (Série IDP).

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

PATEMAN, Carole. Trad. Luiz Paulo Rouanet. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2009.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil** (1975-2010), 2013. 174p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas/SP, 2013.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES: UMA EXPERIÊNCIA DE ENSINO JUNTO AO PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSAS DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA (PIBID).

Ana Maria Falcão Figueira (falcaofilgueira@bol.com.br)

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais -UNESP – Câmpus de Franca.

Vânia de Fátima Martino (vaniamartino@uol.com.br)

Profa. Dra. do Departamento de Educação, Ciências Sociais e Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP – Câmpus de Franca. Responsável pelas disciplinas de Didática e História da Educação.

RESUMO: O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) foi criado em 2007 pelo Ministério da Educação e implementado pela CAPES/FNDE com a finalidade de valorizar o magistério e aproximar os estudantes ainda na graduação com o ambiente escolar. Um dos objetivos do programa é a elevação da qualidade na formação inicial dos alunos das licenciaturas, através da inserção destes no cotidiano das escolas da rede pública de educação, promovendo a integração do ensino superior com a educação básica. O projeto foi instituído na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ituveraya (FFCL), no ano de 2012, com a proposta de seis subprojetos de licenciaturas: Matemática, Pedagogia, Ciências, Letras, História, e a inclusão do interdisciplinar que é composto por alunos de Pedagogia e História. O objetivo do trabalho é apresentar um relato de experiência de ensino de Ciências realizado pelos bolsistas participantes do Programa abordando de forma ampla a temática da formação dos professores e sua relação direta com as políticas públicas educacionais no Brasil. Desta forma, este trabalho perpassará, de forma sucinta por programas instituídos pela Nova Capes, Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência), Programa Institucional de bolsas de Iniciação a Docência (PIBID), Programa Observatório da Educação (Obeduc) e o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), que oferecem formação inicial e continuada aos professores da educação básica. O intuito não é de relatar experiências vivenciadas através destes programas, mas sim evidenciar a relevância que têm para a formação e capacitação de professores. Tanto o relato quanto a abordagem do tema levou em consideração que as políticas públicas para formação de professores devem atingir o interesse das universidades, para que estas promovam parcerias com as escolas, com a finalidade de instituir meios para que os graduandos utilizem a seu favor as políticas públicas educacionais instituídas.

Palayras-chave: Políticas Públicas, PIBID, Parfor, Obeduc, Prodocência.

INTRODUCÃO

O atual cenário da educação cada vez mais se distancia de uma discussão que nos permite pensar criticamente a respeito da relação entre escola e sociedade. Nesse contexto, os profissionais da educação têm buscado atender as exigências das políticas impostas nas escolas, e enfrentar os diferentes problemas do cotidiano escolar, mas infelizmente é uma realidade cada dia mais distante

Estamos vivendo em uma sociedade que não se prioriza os interesses coletivos, mas sim com as individualidades, e isso nos faz vivenciar um tempo de desconstrução de saberes, fundamentais no universo escolar

Segundo Tardif:

[...] a prática pode ser vista como um processo de aprendizagem por meio do qual os professores retraduzem sua formação e a adaptam à profissão, eliminando o que lhes parece inutilmente abstrato ou sem relação com a realidade vivida e conservando o que pode servir-lhes de uma maneira ou de outra. (TARDIF, 2007, p.53).

Ainda segundo outros pesquisadores:

A formação inicial dos professores só pode se dar a partir da aquisição da experiência dos formados (ou seja, tomar a prática existente como referência para a formação) e refletir sobre ela. O futuro profissional não pode constituir seu saber-fazer senão a partir de seu próprio fazer. Não é senão sobre essa base que o saber, enquanto elaboração teórica se constitui. Freqüentando os cursos de formação, os futuros professores poderão adquirir saberes sobre a educação e sobre a pedagogia, mas não estarão aptos a falar em saberes pedagógicos. Esses saberes podem colaborar com a prática, sobretudo, se forem mobilizados a partir dos problemas que a prática coloca, pois, há relação de dependência entre a teoria e a prática. (BURCHARD; SARTORI, 2011, p.8)

De acordo com o que dizem os autores, torna-se evidente a importância de programas de formação inicial de professores durante a graduação, pois é através da prática que será adquirida a experiência para o exercício futuro da docência.

As instituições de ensino superior vêm formando uma grande quantidade de professores, que saem da graduação e entram no mercado de trabalho sem preparo, pois na maioria das vezes não há o contato com a sala de aula e tão pouco com a realidade escolar no decorrer de sua formação, ou ocorre poucos contatos, via de escassos e seletivos programas do governo, levando a vivências significativas com o ambiente escolar.

Preocupada com a problemática descrita acima, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ituverava – FFCL no ano de 2012 aderiu ao Programa Institucional de Bolsa de Iniciação a Docência (PIBID), com

a proposta de seis subprojetos de licenciaturas: Matemática, Pedagogia, Ciências, Letras, História, e a inclusão do interdisciplinar que é composto por alunos de Pedagogia e História.

Desde então, o PIBID nesta instituição, vem se consolidando como uma importante ação do país cujo objetivo maior é a formação inicial de professores. Neste sentido o programa pode ser identificado como "uma nova proposta de incentivo e valorização do magistério e possibilitando aos acadêmicos dos cursos de licenciatura a atuação em experiências metodológicas inovadoras ao longo de sua graduação" (BRAIBANTE e WOLLMANN, 2012, p.167).

Dentro dessa perspectiva, o subprojeto-ciências pertencente ao PIBID/FFCL foi coordenado e supervisionado por professoras da IES e da escola parceira, e desenvolvido por um grupo de cinco bolsistas de diferentes períodos da licenciatura em ciências biológicas. O subprojeto desenvolveu atividades em uma escola da rede municipal de ensino da cidade de Ituverava-SP, com turmas de 6º e 7º ano.

O objetivo do subprojeto teve como foco a alfabetização cientifica e a ampliação do conhecimento dos alunos da escola, colocando-os em contato com o universo da ciência.

Nesse contexto nosso trabalho será apresentar a experiência de ensino de Ciências realizado pelos bolsistas participantes do Programa, abordando de forma ampla a temática da formação dos professores e sua relação direta com as políticas públicas educacionais no Brasil. Este trabalho perpassará, de forma sucinta por programas instituídos pela Nova Capes, Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência), Programa Observatório da Educação (Obeduc), Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), que oferecem formação inicial e continuada aos professores da educação básica, e de forma mais abrangente pelo Programa Institucional de Bolsa de Iniciação a Docência (PIBID).

1 UM BREVE HISTÓRICO E CONSIDERAÇÕES SOBRE A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL

Em princípio faremos uma pequena digressão sobre a formação de professores no Brasil, localizando o tema no contexto da História da educação no Brasil. A formação de professores em cursos específicos, foi proposta pela primeira vez no final do século XIX, através das escolas normais, e em seguida pelo ensino secundário no século XX. Sua criação tem

uma relação direta com a necessidade de formação de futuros educadores para atuarem nas escolas, principalmente públicas em expansão em todo o território neste período.

Segundo Saviani:

No Brasil a questão do preparo de professores emerge de forma explícita após a independência, quando se cogita da organização da instrução popular.

A partir daí, examinando-se a questão pedagógica em articulação com as transformações que se processaram na sociedade brasileira ao longo dos últimos dois séculos. podemos distinguir os seguintes períodos na história da formação de professores no Brasil: 1.Ensaios intermitentes de formação de professores (1827-1890). Esse período se inicia com o dispositivo da Lei das Escolas de Primeiras Letras, que obrigava os professores a se instruir no método do ensino mútuo, às próprias expensas; estende-se até 1890, quando prevalece o modelo das Escolas Normais; 2. Estabelecimento e expansão do padrão das Escolas Normais (1890-1932), cujo marco inicial é a reforma paulista da Escola Normal tendo como anexo a escolamodelo. 3.Organização dos Institutos de Educação (1932-1939), cujos marcos são as reformas de Anísio Teixeira no Distrito Federal, em 1932, e de Fernando de Azevedo em São Paulo, em 1933.4. Organização e implantação dos Cursos de Pedagogia e de Licenciatura e consolidação do modelo das Escolas Normais (1939-1971). 5. Substituição da Escola Normal pela Habilitação Específica de Magistério (1971-1996). 6. Advento dos Institutos Superiores de Educação, Escolas Normais Superiores e o novo perfil do Curso de Pedagogia (1996-2006). (SAVIANI, 2009, p. 144)

Décadas após, já em 1986 o Conselho Federal de Educação criou um Parecer¹ que permitia aos cursos de pedagogia além de formar técnicos em educação, oferecer habilitação para a docência de 1ª a 4ª série, antes limitada ao magistério.

Em 1996 com a instituição da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - n° 9.394-96), tornou-se exigência a educação de nível superior para professores de Educação Básica da rede de ensino público e privado.

Parecer CFE n°161, de 05/03/1986.

Em 2003 o Conselho Nacional de Educação reafirma o que havia sido estabelecido pela LDB (9.394-96), e emite Resolução² de esclarecimento confirmando a obrigatoriedade do diploma de nível superior para a docência na Educação infantil e séries iniciais, e em 2006 saem às diretrizes curriculares para a Pedagogia.

De acordo com Scheibe:

O atual enquadramento legal da formação de professores, a partir da LDB/1996, traz pressupostos e orientações para a organização e desenvolvimento dos cursos de licenciatura que rompem com uma tradição iniciada no país em 1934, quando foram criados os primeiros cursos superiores de formação de professores, por meio do modelo denominado de "3 + 1" (três anos de conteúdos específicos da respectiva área do conhecimento e um das chamadas disciplinas pedagógicas). Esta concepção encontra-se ainda impregnada nos processos de formação de professores, com base na crença de que esta se esgota no domínio de conteúdos específicos da disciplina que o professor irá lecionar. (SCHEIBE, 2010, p.989).

Ainda segundo Scheibe (2010), os professores estão envolvidos no processo de formação acadêmico dos futuros educadores, e isso não garante sucesso, pois estes convivem com a insatisfação de que não basta conteúdos pedagógicos, pois a prática educativa deve fundamentar o processo da formação docente.

Diante do exposto, embora em uma breve análise, percebe-se que diversas foram as mudanças que a formação de professores percorreu, e hoje frente a um quadro de contínuas transformações é possível observar uma descontinuidade no processo, porém não uma ruptura.

Segundo Scheibe,

A demanda de formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica no país requer hoje novas interfaces na formação e estratégias de integração entre os estados, os municípios e o Distrito Federal e as instituições de ensino superior. São requeridas iniciativas de caráter tanto conjuntural como emergencial. Este é o desafio que cabe à recente reestruturação do Ministério da Educação e da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de Nível Superior), que passa a ser a agência reguladora dos cursos de formação de professores para a Educação Básica; e ao

Resolução CNE/CEB n° 01, de 20/08/2003.

Diante do exposto sabe-se que a formação de professores vem ganhando cada vez mais espaço no campo de pesquisas educacionais, mais ao mesmo tempo, todavia estes avanços ainda são modestos, visto a precariedade, por vezes, das políticas formativas e programas de educação inicial e continuada, de não se preocuparem em estabelecer um "padrão mínimo ou mais rígido de exigência na preparação dos docentes, frente aos problemas educacionais e da realidade em constante transformação que Brasil tem enfrentando.

2 ALGUNS PROGRAMAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES INSTITUÍDOS PELA NOVA CAPES

De acordo com o que consta no site³, a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), foi fundada pelo Ministério da Educação, com o papel de expandir e consolidar a pós-graduação *stricto sensu*.

Em 2007, a CAPES passou a atuar também na formação de professores da Educação Básica, ampliando o alcance de suas ações.

A diretoria de Formação de Professores da Educação Básica – DEB ainda de acordo com o que consta no site⁴ atua em duas linhas de ações:

- 1. na indução à formação inicial de professores para a Educação Básica, organizando e apoiando a oferta de cursos de licenciatura presenciais especiais, por meio do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica Parfor.
- 2. no fomento a projetos de estudos, pesquisas e inovação, desenvolvendo um conjunto articulado de programas voltados para a valorização do magistério.

O conjunto dos programas busca articular três vertentes, que é a formação de qualidade, a integração entre pós-graduação, formação de professores e escola básica, e produção de conhecimento.

Afim de melhor entender o conjunto destes programas apresentamos um breve relato desses programas que se encontram em destaque:

³ http://www.capes.gov.br/historia-e-missao.

⁴ http://www.capes.gov.br/educacao-basica.

Inicialmente o PARFOR (Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica), que foi criado em 2009 em regime de colaboração entre a CAPES, os estados, municípios, o Distrito Federal e as Instituições de Educação Superior. O programa tem como objetivo induzir a oferta de educação superior gratuita para professores que atuam na rede pública de ensino, para que estes possam estar em acordo com os dispositivos da LDB (9.394/96), contribuindo para melhorias na educação básica do país.

Um segundo programa é o **PRODOCÊNCIA** (**Programa de Consolidação das Licenciaturas**), criado em 2006, tendo por objetivo inovar e elevar a qualidade dos cursos de formação inicial para Educação Básica, visando assim, a valorização da carreira docente.

Na sequência o programa **OBEDUC** (**Observatório da Educação**), criado também em 2006, com o intuito de fomentar estudos e pesquisas na área de educação, que utilizem a infra-estrutura disponível das instituições de educação superior. O programa objetiva articular pós-graduação, licenciaturas e escolar de educação básica, visando aumentar a produção acadêmica, em nível de mestrado e doutorado.

Deixo para apresentar por último o programa **PIBID** (**Programa Institucional de Bolsa de Iniciação a Docência**), ao qual irei relatar uma experiência. O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação a Docência (PIBID) foi criado em 2007 pelo Ministério da Educação e implementado pela CAPES/FNDE. Alguns dos principais objetivos do PIBID de acordo com o site⁵ são:

Incentivar a formação de docentes em nível superior para a educação básica; contribuir para a valorização do magistério; elevar a qualidade da formação inicial de professores nos cursos de licenciatura, promovendo a integração entre educação superior e educação básica; inserir os licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação, proporcionando-lhes oportunidades de criação e participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar que busquem a superação de problemas identificados no processo de ensino-aprendizagem; incentivar escolas públicas de educação básica, mobilizando seus professores como coformadores dos futuros docentes e tornando-as protagonistas nos processos de formação inicial para o magistério; e contribuir para a articulação entre teoria e prática necessárias

http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid.

à formação dos docentes, elevando a qualidade das ações acadêmicas nos cursos de licenciatura.

O programa tem a finalidade de valorizar o magistério e aproximar os estudantes ainda na graduação com o ambiente escolar.

Nós consideramos que todos esses programas contribuem para a elevação da qualidade da educação superior e educação básica do país, e que todos eles incrementam a produção acadêmica, visto que na maioria dos casos os resultados das pesquisas desenvolvidas são publicados em revistas e anais de eventos nacionais e internacionais.

3 UM RELATO DE EXPERIÊNCIA SOBRE O PIBID SUBPROJETO-CIÊNCIAS

Como já foi dito, o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação a Docência foi criado pelo Ministério da Educação e implementado pela CAPES/FNDE no ano de 2007, com a finalidade de valorizar o magistério e aproximar os estudantes ainda na graduação com o ambiente escolar. Com esse intuito é que tem inicio o PIBID na Faculdade de Filosofia. Ciências e Letras de Ituverava- FFCL no ano de 2012 com os subprojetos de Pedagogia, Ciências, Letras, História e Matemática, desenvolvidos em duas escolas na rede municipal de ensino de Ituverava, uma delas de ensino fundamental I e II, e outro que compreende a educação infantil. No ano seguinte o projeto passou a contar também com o subprojeto interdisciplinar, que compreende o curso de história e pedagogia, e transformando o subprojeto de ciências em Biologia. O programa tem se expandido e compreende atualmente 60 bolsas para alunos dos cursos de licenciatura, 11 bolsas para professores supervisores (docentes da educação básica), 07 bolsas para coordenadores de área (docentes da IES), e uma bolsa para coordenador institucional (docente da IES).

Um grupo de cinco alunas do curso de ciências biológicas e pertencentes a diferentes períodos da graduação desenvolveu, sob coordenação de uma professora coordenadora pertencente à IES, o subprojeto-ciências em uma escola da rede municipal de ensino da cidade de Ituverava-SP, com turmas de 6° e 7° ano. O objetivo do subprojeto foi através da alfabetização científica ampliar o conhecimento dos alunos da escola, colocando-os em contato com o universo da ciência, bem como sua relação com a vida dos alunos.

Utilizamos a expressão "Alfabetização Científica" alicerçadas na idéia de Paulo Freire:

...a alfabetização é mais que o simples domínio psicológico e mecânico de técnicas de escrever e de ler. É o domínio destas técnicas em termos conscientes. (...) Implica numa autoformação de que possa resultar uma postura interferente do homem sobre seu contexto. (FREIRE, 1980, p.111).

Outros pesquisadores afirmam:

Tornar a aprendizagem dos conhecimentos científicos em sala de aula um desafio prazeroso é conseguir que seja significativa para todos, tanto para o professor quanto para o conjunto de alunos que compõem a turma. É transformá-la em um projeto coletivo, em que a aventura da busca do novo, do desconhecido, de sua potencialidade, de seus riscos e limites seja a oportunidade para o exercício e o aprendizado das relações sociais e dos valores. (DELIZOICOV et al., 2009, p. 153)

Nesse contexto, também foi proposto articular teoria e prática, dando um suporte para a professora supervisora em sala de aula, e ao mesmo tempo praticando a ação docente, e conhecendo o ambiente escolar ao qual pertence ao futuro das bolsistas.

O subprojeto-ciências foi desenvolvido por esse grupo de cinco bolsistas no período de agosto de 2012 a dezembro de 2013, distribuídos em cinco horas semanais, e vinte mensais. As bolsistas trabalharam em duplas, sendo responsáveis por turmas diferentes, mas seguindo o mesmo objetivo.

Nesse período foram desenvolvidas atividades no laboratório de informática, experiências no laboratório de ciências, e diversas atividades em sala de aula como, por exemplo, júri simulado, jogo do autódromo, confecção de cartazes, gincana com bexigas.

Em relação ao contato com os coordenadores e supervisores, este foi mantido através de reuniões quinzenais, e uma reunião mensal que compreendia todos os envolvidos no projeto PIBID, de todos os subprojetos.

Durante o desenvolvimento do subprojeto-ciências as alunas participaram de eventos como Semana de Letras e Pedagogia, ministrando palestra sobre o PIBID, seminário realizado em outra Universidade sobre o PIBID, feira de profissão organizada pela IES, e também criaram uma página em uma rede social, ao qual postavam todas as atividades realizadas, para que outras pessoas conhecessem o projeto, e os próprios

alunos da escola do município pudessem ver o resultado das atividades em que participaram.

No decorrer da realização do projeto o grupo de alunas bolsistas do subprojeto refletia e discutia nas reuniões pedagógicas sobre as contribuições do PIBID para a sua formação docente, compartilhando suas vivências. Dentre as reflexões do grupo, sem dúvida alguma, o destaque foi à importância deste contato antecipado com o ambiente escolar, pois mesmo que o subprojeto tivesse o intuito de aproximar os alunos ao universo da ciência, articular teoria e prática, o objetivo maior estava no exercício prático da docência, como fator fundamental para a sua formação como educador. Os alunos bolsistas apontaram durante toda a realização do projeto a significativa oportunidade de conhecer antecipadamente, e principalmente de atuar no ambiente escolar no decorrer de sua formação.

Entendemos ainda, trazer para este trabalho algumas reflexões dos bolsistas participantes do subprojeto-ciências, obtidas no decorrer do ano junto ao projeto:

- -O PIBID foi uma grande experiência, pois com ele eu pude vivenciar a realidade de uma sala de aula. Contribuiu para uma visão diferente da sala de aula, e para saber como devo atuar em sala de aula, promovendo melhorias na educação. (Ex-bolsista- A⁶)
- Participar do PIBID foi uma experiência única, pois foi possível ver antes mesmo de me formar como seria estar em uma escola, participar de atividades, avaliar os alunos, enfim tudo que depois de formada e possivelmente lecionando encontraria pela frente. O programa trouxe uma visão do quanto é necessário ser criativo e dinâmico para dar aulas, vejo que professores se apegam demais no uso de livros, giz e apagador, o que torna as aulas cansativas e desinteressantes para os alunos, pois quando se usa aulas dinâmicas, com jogos, vídeos e brincadeira os alunos aprendem de forma lúdica e se interessam em participar. (Ex-bolsista-**B**)
- -Participei do PIBID por três anos consecutivos, nunca imaginei que influenciaria tanto em minha vida. O programa me mostrou a realidade hoje em dia dentro das escolas públicas, uma forma mais prazerosa de ministrar aulas, as dificuldades e oportunidades que podemos ter dentro da sala de aula, e que os alunos necessitam de estímulo para obter melhores resultados. É preciso que o professor ministre aulas mais in-

⁶ Utilizamos letras alfabéticas para preservar o nome dos bolsistas.

teressantes, utilizem todos os recursos disponíveis nas escolas, e os eduquem como seus próprios filhos. Os professores precisam além da rigidez, ajudar seus alunos nas dificuldades. O PIBID me marcou muito, e levo todo o aprendizado para a sala de aula, foi uma das melhores oportunidades que já tive na minha vida. (Ex-bolsista- C)

-Como todo aluno da Biologia, ou praticamente todo, entramos no curso de biologia sem a pretensão de nos tornar professores, a palavra Biólogo soa melhor aos ouvidos. E comigo não foi diferente! No entanto, ao decorrer deste percurso, me apaixonei pela licenciatura principalmente por ter tido a oportunidade de participar desse excelente programa de incentivo a docência: O PIBID.

Essa oportunidade me trouxe o prazer pelo cotidiano da sala de aula de uma escola pública e consequentemente os seus desafios. Estar ali vivenciando o cotidiano dos alunos me fez perceber o quanto o ensino brasileiro apresenta déficits para o sucesso da aprendizagem, nesse caso, de ciências. Porém, também me fez enxergar o quanto temos recursos disponíveis para mudar esse quadro. O que precisamos é justamente o que o programa oferece oportunidade de compreender na prática as necessidades do nosso ensino, e juntamente com a teoria da faculdade encontrar meios para tais problemas. Durante o período em que estive participando do programa, pude entender que não existe um modelo ideal de aluno e nem de docência, como estudamos na teoria.

Quando estive diante desse cenário de uma escola pública, senti a vontade de entender ainda mais esse universo, como funciona as políticas do nosso país e o que tem sido feito para melhorar. Quis estar ali todos os dias, mesmo não me sentindo preparada para essa realidade e compreendendo de perto todos os desafios que os professores enfrentam dia após dia. Sendo que, também pude perceber, o quanto são despreparados, infelizmente.

Em resumo, a maior contribuição que o programa trouxe para minha formação foi exatamente essa, um conhecimento baseado na experiência, na prática! Me proporcionou a oportunidade de reconhecer que não existe modelos prontos para lecionar, o trabalho de um professor é construído durante a jornada e cada classe de alunos possui uma peculiaridade a ser trabalhada. Foi muito gratificante! (Ex-bolsista-**D**)

Julgamos fundamental trazer estas reflexões para ilustrar o significado do PIBID, bem como suas contribuições para estes bolsistas, e também evidenciar a importância deste programa no processo de formação dos licenciandos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que como todo programa e toda política pública implementada, o PIBID carece de aprimoramento, bem como de avaliações por parte dos educadores e dos seus elaboradores, todavia os resultados iniciais têm demonstrado uma efetiva mudança no processo de formação dos futuros professores. A possibilidade de contato, em diferentes fases da graduação com a realidade educacional, o acompanhamento e orientação por parte dos coordenadores e parceiros das instituições parceiras, tem proporcionado outro olhar sobre a licenciatura, tanto por parte dos alunos quanto da própria universidade.

Ainda, vale ressaltar ao final deste relato, que a aproximação com o ambiente escolar, a experiência de criação de projetos educacionais via prática de docência, durante o período da graduação é fundamental, não apenas para formar professores experientes, mas para no futuro dar um novo olhar a respeito da carreira docente, seja pela sua valorização, por melhores condições de trabalho ou pela melhoria da qualidade da educação no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAIBANTE, M. E. F.; WOLMANN, E. M.A Influência do PIBID na Formação dos Acadêmicos de Química Licenciatura da UFSM. Santa Maria: Química Nova na Escola, vol. 34, N° 4, p. 167-172, 2012.

BURCHARD, C. P.; SARTORI, J. Formação de professores de ciências: refletindo sobre as ações do PIBID na escola. 2º Seminário sobre Interação Universidade/Escola. 2º Seminário sobre Impactos de Políticas Educacionais nas Redes Escolares. 31.ago.11 a 03.set.11 - UFSM - Santa Maria – RS.

BRASIL, CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência** – **PIBID**. Disponível em: http://www.capes.gov.br/educação-basica/capespibid/pibid. Acesso em: 22 de jun. 2016.

DELIZOICOV, D.; ANGOTTI, J.A. e PERNAMBUCO, M.M. Ensino de ciências: fundamentos e métodos. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade.** São Paulo: Paz e Terra, 1980.

SAVIANI, D. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação.** v. 14, n. 40, jan./abr. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n40/v14n40a12.pdf>. Acesso em: 10 de jun. 2016.

SCHEIBE, L. Formação de Professores no Brasil: A Herança Histórica. **Revista Retratos da Escola.** vol.2, n°2-3, p.41-53, 2008.

_____. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo plano nacional de educação. **Revista Educação e Sociedade**. Vol.31, nº112, p.981-1000, 2010.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. 8ª edição. Petrópolis: Vozes, 2007.

POR QUÊ OS EMPRESÁRIOS VÃO ÀS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS?

Mariele Troiano (troianomariele@gmail.com)

Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal de São Carlos. Bolsista FAPESP

RESUMO: A pesquisa tem como objetivo avaliar a interação dos empresários e parlamentares na arena legislativa, sendo o objetivo específico examinar o conteúdo do discurso daqueles no processo de produção de leis do país, via audiências públicas em comissões permanentes da Câmara dos Deputados, no período de 2001-2010. As articulações entre interesses de grupos organizados e parlamentares têm sido tema crescente de diversos trabalhos, bem como têm ampliado seus espaços de discussão na Ciência Política. Na literatura sobre a atuação dos empresários nos poderes Executivo e Legislativo há predomínio de abordagens sobre burocracia, clientelismo, corporativismo, *lobby* e elites. Embora exista um leque de análises, não há pesquisas que considerem os espaços das audiências públicas como mecanismos institucionais de intermediação de interesses dos empresários, ou seja, como espaços de legitimação política do discurso do empresário brasileiro. Por meio do método de análise de conteúdo de discurso, o trabalho permite afirmar que as audiências públicas podem ser entendidas como espaço de defesa dos interesses dos empresários, onde eles se posicionam e proferem preferências distanciando da noção sintetizada de participação de atores externos como respaldo de decisões tomadas anteriormente pelos parlamentares ou como reforço de negociações de bastidores.

Palavras-chave: Empresários. Audiências Públicas. Interesses. Legislativo

INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como objetivo avaliar a interação dos empresários e parlamentares na arena legislativa, sendo o objetivo específico examinar o conteúdo do discurso daqueles no processo de produção de leis do país, via audiências públicas em comissões permanentes da Câmara dos Deputados, no período de 2001-2010. As articulações entre interesses de grupos organizados e parlamentares têm sido tema crescente de diversos trabalhos, bem como têm ampliado seus espaços de discussão na Ciência Política.

Os estudos que tratam da atuação de grupos na esfera política, em grande medida, estão vinculados às questões que envolvem o acesso da sociedade civil em espaços públicos (TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2002, 2003, 2009; LUCHMANN, 2007, 2008; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). Essas pesquisas visam entender o quanto a participação dos atores intensificam a democracia, quais são os problemas enfrentados por eles e as resoluções apresentadas por meio de políticas públicas. Já os trabalhos mais recentes abordam questões como a qualidade da democracia (MOISES, 2010), responsividade e *accountability* (DAGNINO; TATAGIBA, 2007; ALMEIDA; LUCHMANN; RIBEIRO,

2012). Estudos com essas abordagens ganharam fôlego com a nova realidade vivenciada durante o processo constituinte e, consequentemente, após a promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, poucos são os esforços encontrados na literatura que visam examinar a participação dos empresários nas audiências públicas do Congresso Nacional.

Na literatura sobre a atuação dos empresários nos poderes Executivo e Legislativo há predomínio de abordagens sobre burocracia, clientelismo, corporativismo, *lobby* e elites. Embora exista um leque de análises, não há pesquisas que considerem os espaços das audiências públicas como mecanismos institucionais de intermediação de interesses dos empresários, ou seja, como espaços de legitimação política do discurso do empresário brasileiro.

1 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Enquanto os estudos sobre conselhos, orçamento participativo e conferências são numerosos (SOUZA, 2012; AVRITZER, 2012; POGREBINSCHI, 2012), as audiências públicas são espaços pouco estudados apesar de serem abundantes em diversos âmbitos da política brasileira. Já a literatura internacional especialista na temática justifica a ausência de estudos sobre as audiências públicas por elas representarem a mais inefetiva entre as técnicas de participação pública (KING; FELTEY; SUSEL, 1998, p. 323). A ineficiência pode ser sustentada pela ideia que muitas vezes uma audiência pública é requerida sem ser mencionado os reais motivos da discussão (BURBY, 2003, p. 36). A escassez de estudos sobre audiências públicas reflete também a ausência de uma definição desse espaço na literatura especializada. Trabalhos do campo jurídico entendem as audiências públicas como instrumentos auxiliares no julgamento e na promoção do diálogo entre a autoridade e a sociedade, seja essa última por fazer parte do caso ou ser uma expertise na área (GOMES et al, 2014). No campo administrativo, as audiências aparecem como as responsáveis por integrar representantes e representados, podendo ser entidades da sociedade civil ou segmentos específicos da sociedade (SOARES, 2002). Saule Jr. (2014) é quem traz a arena legislativa para a definição de audiências públicas ao afirmar que elas são "garantias processuais dos direitos coletivos e difusos, tanto pelo Poder Executivo como o Poder Legislativo, sendo portanto um componente essencial tanto do processo administrativo como do processo legislativo" (SAULE JR., 2014, p. 17). Oliveira (1997) vai mais além e afirma que a participação de atores externos estão "formalmente disciplinadas em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual" (OLIVEIRA, 1997. p. 276). Com poucos trabalhos encontrados, a definição de uma audiência pública tende a circular entre suas funções consultiva, informativa e coletiva; enquanto outras características poderiam ser ressaltadas. O fato das audiências públicas serem permanentes, presenciais com manifestação oral dos envolvidos e totalmente documentadas em notas taquigráficas. fazem-nas diferenciais de outras arenas participativas. Além disso, devem ser consideradas as regras regimentais para o seu funcionamento, como procedimentos formais de data e hora definidas, pauta, justificativa de cancelamento, confecção de atas de reunião e gravação de áudio dos debates (SOARES, 2002; MATTOS, 2004). Há também regras relacionadas à condução do debate pelo presidente que formaliza a ordem dos atores que tem a palavra, apresentação dos autores dos requerimentos da audiência, delimitação do tempo de fala de cada participante, bem como possíveis réplicas e tréplicas (FONSECA et al, 2003, p.11). Ou seja, as audiências como espaços de intermediação implica na existência prévia de regras que regem as opiniões e demandas dos atores externos dentro da arena legislativa. Somadas a essas características deve-se mencionar duas especificidades das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: primeiro por antecederem o poder de decisão em plenário e, segundo, pelos representantes da sociedade serem convidados diretos dos autores do requerimento, relatores e presidentes das comissões. O quadro abaixo apresenta um conjunto de características como proposta de uma definição mais completa das audiências públicas.

Quadro 1: Principais características das audiências públicas das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.

| | 1) Caráter Consultivo | | |
|----------------------------|---|--|--|
| | 2) Caráter Informativo | | |
| | 3) Caráter Coletivo | | |
| | 4) Caráter Presencial | | |
| | 5) Caráter Público (aberta à todos interessados) | | |
| O que define uma audiência | 6) Manifestação oral dos participantes | | |
| pública? | 7) Documentada em atas e notas taquigráficas | | |
| | 8) Implica constante debate entre os atores | | |
| | 9) Contém regras específicas para seu acontecimen | | |
| | 10) Caráter que antecede à deliberação de uma proposição | | |
| | 11) Caráter Político (atores externos convidados pelos parlamentares) | | |

Fonte: Adaptado pela autora a partir de dados de Fonseca et al (2003, p.11)

As audiências públicas como forma de consulta pública remetem às *public hearings* do Reino Unido, sendo seu primeiro registro datado de 1403 em Londres permanecendo até os dias atuais essenciais para as decisões da monarquia (SÁNCHEZ, 2008). No Brasil ela é resultado do processo constituinte. Aliás, foi junto com o conjunto de processos participativos previstos pela Constituição de 1988 que as audiências públicas foram institucionalizadas no âmbito do governo federal (PIRES; VAZ, 2010).

Foi com a segunda resolução do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, aprovada em 19 de março de 1987, que determinou a realização das audiências públicas nas subcomissões com o propósito de permitir a atuação direta da sociedade civil (art. 14). Na mesma resolução, estavam outras medidas que possibilitaram maior participação da sociedade civil, tais como o recebimento de sugestões de órgãos legislativos subnacionais, de entidades associativas, de tribunais e

de parlamentares (art. 13), além da apreciação de emendas populares com 30 mil assinaturas (art. 24)¹.

A temática das audiências públicas entrou em debate na ANC com a emenda apresentada pelo constituinte Adhemar de Barros Filho do Partido Democrático Trabalhista (PDT), garantindo que as comissões realizassem sessões de audiência à sociedade civil organizada, assegurando lugar e direito de pronunciamento aos representantes das entidades constituídas em caráter nacional. A justificativa para a emenda dada pelo parlamentar era de que a temática resgatava umas das mais importantes bandeiras do seu partido político, o PDT, que procurava viabilizar as demandas dos setores da sociedade expressadas por organizações tais como: União Nacional dos Estudantes (UNE), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), sindicatos, Federações e Confederações patronais e de trabalhadores (BACKES; ARAÚJO; AZEVEDO, 2009, p. 23).

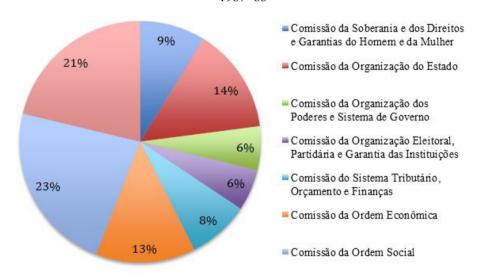
Nos discursos dos constituintes é possível interpretar que a existência das audiências públicas não só seria uma ferramenta para assegurar a participação de atores externos nos trabalhos da ANC e enriquecer os debates com os dados técnicos e preocupações recorrentes, como também para tornar mais fecundas as decisões. Abaixo, o discurso do constituinte Octávio Elísio ilustra o explicitado:

[...] Quando nós decidimos, como constituintes, por esse espaço de audiência pública, havia uma determinação de que não era possível fazer uma nova Constituição sem se ouvir a sociedade, sem deixar claro, em termos de um dispositivo regimental, que a verdadeira Constituinte acontece fora do prédio do Congresso, e que esta Assembleia Nacional Constituinte, que, aqui e agora, se reúne em Subcomissões, não vai responder aos anseios da sociedade se não ouvir essa sociedade. (Constituinte Octávio Elísio, Diário da ANC-Suplemento, 16/7/1987, p. 190)

Diante da dificuldade de qualquer modificação dos projetos apresentados pelos progressistas da Comissão de Sistematização, os constituintes da ala mais à direita (composta pelo grupo mais conservador do PMDB, incluindo membros do PFL, PDS e PTB), formaram em dezembro de 1987, um grupo suprapartidário chamado de "Centro Democrático" ("Centrão") com o objetivo de modificar o regimento interno e, principalmente equilibrar o poder decisório da Comissão de Sistematização. De fato, transformaram os 280 votos que seriam necessários para a aprovação de mudanças no projeto original da Comissão de Sistematização, em 280 votos necessários para que a Comissão de Sistematização tivesse permissão para manter o texto resultante das comissões. Essa modificação regimental fez parte da Resolução n.3 da ANC.

A segunda resolução do Regimento Interno definiu também que as subcomissões durante a Constituinte teriam de cinco a oito audiências públicas, podendo durante o prazo receber sugestões encaminhadas à mesa ou à comissão em questão. A prática das audiências públicas na ANC iniciou em 22 de abril de 1987 e elas ocuparam as agendas de todas as subcomissões – sem exceções. Conforme Backes, Araújo e Azevedo (2009, p. 15), as audiências públicas foram mais de 200 nessa fase do processo constituinte e contou com a participação de quase 900 pessoas.

Gráfico 1: Distribuição de audiências públicas durante o Processo Constituinte de 1987-88



Fontes: Dados coletados a partir do trabalho de Backes, Araújo e Azevedo (2009).

Conforme os dados coletados no único trabalho de fôlego sobre as audiências públicas na ANC, dos 885 atores externos que estiveram em plenário para expor, 41 eram empresários ou representantes de associações empresariais (BACKES; ARAÚJO; AZEVEDO, 2009). As informações confirmam que tanto os empresários quanto os representantes de associações empresariais se concentraram em maior número em comissões que envolveram diretamente recursos econômicos, embora estivessem presentes em discussões sobre direitos dos trabalhadores, bem como sobre o sistema político. Os empresários estavam em todas subcomissões da Comissão de Ordem Econômica; em duas subcomissões da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; em uma subcomissão

da Comissão de Ordem Social e em uma subcomissão da Comissão da Organização do Estado.

Entre os que ocuparam essas subcomissões estavam alguns nomes de grande notabilidade do empresariado brasileiro, tais como Mário Amato, Jorge Gerdau, Antônio Ermírio de Moraes, Roberto Konder Bornhausen, bem como outros representantes de associações comerciais, industriais, produtores rurais, bancários e financeiros. A distribuição dos empresários nas audiências públicas da ANC podem ser visualizadas no quadro abaixo.

Quadro 2: Presença dos empresários e representantes nas audiências das comissões da ANC

| Comissões | Subcomissões | Representantes/ Empresários | Total de Participantes |
|---|--|--------------------------------|---------------------------|
| Comissão da Organização do Estado | Subcomissão dos Estados | 5 | 76 |
| Comissão do Sistema Tributário, | Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas | 2 | 32 |
| Orçamento e Finanças | Subcomissão do Sistema Financeiro | 7 | 32 |
| Comissão da Ordem Econômica | Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica | 8 | 24 |
| | Subcomissão da Questão Urbana e Transporte | 3 | 69 |
| | Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária | 7 | 25 |
| Comissão da Ordem Social | Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos | 1 | 29 |

Fonte: Dados coletados a partir do trabalho de Backes, Araújo e Azevedo (2009).

Com minha pesquisa de mestrado, na qual propus um estudo de caso sobre a atuação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) no processo constituinte de 1987-88, foi possível concluir

que embora o presidente da Federação havia sido convidado para uma audiência pública como um dos favoritos representantes do empresariado, a participação da FIESP não trouxe os resultados esperados para a classe empresarial. A afirmação se sustenta com base na proliferação de associações que justificaram suas origens com o descompasso de prioridades do período de transição e insatisfação da atuação da FIESP na ANC (TROIANO, 2013). Podem ser acopladas à essa justificativa as próprias críticas do empresariado após a promulgação da Carta, bem como constantes mudanças estruturais dentro da FIESP em anos subsequentes (TOLEDO, 2009).

Com essa explanação sobre as transformações estruturais iniciadas durante o processo constituinte, as audiências públicas foram apresentadas como um espaço utilizado com o propósito maior de participação, inclusão e envolvimento dos atores externos, bem como parte de uma engenharia institucional em prol de um legislativo mais ágil e eficiente.

Essa seção do artigo mostrou que os empresários atuaram durante o processo constituinte nas subcomissões responsáveis em sua maioria pela distribuição e canalização de recursos, mas que estavam por todas comissões. Entretanto, um processo de produção de texto constitucional não pode ser comparado à processos de produção de lei ordinária e, por isso, essa apresentação não possui o objetivo de uma posterior comparação entre processos de produção de lei.

Também foi exposto nessa seção que os poderes da República foram reorganizados durante o processo constituinte visando uma maior eficiência do processo legislativo. Se de um lado o Executivo ganhou prerrogativas em suas funções legislativas, por outro lado o Legislativo admitiu comissões com poderes terminativos. As audiências públicas, de certo modo, fazem parte desse propósito.

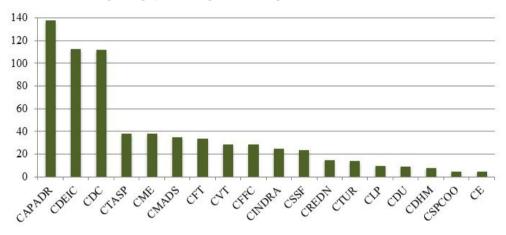
1.1 Os empresários nas audiências públicas (2001-2010)

A partir desse recorte, foram contabilizadas 681 audiências públicas com a participação direta dos empresários, correspondendo a 25% do total de audiências do período de 2001- 2010. Além disso, o maior número de empresários presentes em plenário estava nas audiências públicas das: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) e Comissão de Defesa do

Consumidor (CDC), apontando para uma conclusão de que há maior participação dos empresários em comissões que discutem fontes de financiamento e distribuição de recursos.

Do mesmo modo que há uma perceptível intersecção dos nomes de empresários nas comissões analisadas, vale ressaltar que todas as 18 comissões contaram com a participação de empresários em algum momento de suas discussões, incluindo a Comissão de Educação (CE) e a Comissão de Segurança Pública e Crime Organizado (CSPCOO). O gráfico abaixo ilustra melhor os dados obtidos. Para esses dados foram consideradas todas as audiências públicas que aconteceram nas comissões permanentes e que tiveram entre os convidados os empresários durante o período de 2001-2010.

Gráfico 2: Disposição das audiências públicas nas Comissões Permanentes com a participação de empresários no período de 2001-2010



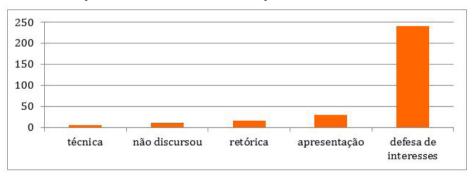
Fonte: Dados da autora.

Os dados indicam que durante o período de uma década os empresários representaram um quarto dos atores convidados para uma audiência pública. A porcentagem alta sugere que não apenas a presença do empresariado nas audiências é importante para inserção de suas preferências, como também para o próprio funcionamento das audiências públicas – seja para darem respaldos às decisões parlamentares, pautarem agendas ou estabelecerem equilíbrios em comissões em que os representantes dos trabalhadores são maiorias. Dessa forma, as audiências públicas e, em especial, as notas taquigráficas em sua integridade, podem

ser consideradas importantes fontes de dados para os estudos sobre empresários no Congresso Nacional.

A partir do universo de 310 discursos dos empresários em plenário foram estabelecidas as seguintes categorias analíticas a respeito da natureza do conteúdo das falas: defesa de interesses – quando o empresário discursa apontando interesses para setor ou associação que representa; apresentação – quando o empresário discursa apresentando o setor ou associação que representa; retórica – quando o empresário discursa mas sem apontar pontos específicos e sem comprometimentos; não discursou – quando o representante opta em não proferir; e, por fim, técnica – quando o discurso do empresário possui dados e termos específicos sobre o assunto em debate. A conclusão foi de que o empresário vai à plenário majoritariamente para defender interesses (80%). Em seguida, os índices são de 10% dos discursos foram de apresentação das associações; 5% baseou-se em um discurso prolixo e sem enfoque; 3% da amostra não discursou e 2% empenhou-se em um discurso técnico.

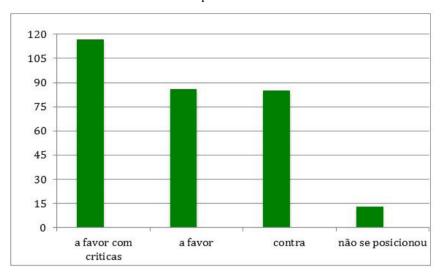
Gráfico 3: Natureza do Discurso dos empresários em audiências públicas de comissões permanentes das Câmaras dos Deputados de 2001- 2010.



Fonte: Dados da autora

Além disso, avaliou-se a opinião do empresário frente ao projeto de lei na audiência pública, concluindo que os empresários se posicionam perante os projetos de lei em debate não apenas afirmando e servindo de respaldo para decisões postas em bastidores, por exemplo. Os números revelam 39% dos discursos dos empresários que foram a favor dos projetos de leis e que apontaram críticas e sugestões a esses; 29% que foram completamente a favor; 28% que foram completamente contra e 4% dos discursos não demonstraram posições frente aos debates.

Gráfico 4: Posição dos empresários frente sobre o projeto de lei em debate na audiência pública



Fonte: Dados da autora.

Os dados indicam que se por um lado os empresários não vão às audiências apenas para respaldo institucional, sustentados pelas análises dos conteúdos dos discursos que mostram que eles se posicionam frente à proposta e que defendem interesses, por outro lado, ao fazerem isso, eles também demonstram que as audiências públicas mantiveram ao longo dos anos a natureza de participação e representação inclusa durante o processo constituinte, ou ainda, a latente possibilidade da formação de consenso via conflito entre atores

CONCLUSÃO

A construção de um modelo da estrutura do sistema político brasileiro foi iniciado a partir da Constituição de 1988. Assim, o processo constitucional é referenciado, preponderantemente, pelas rupturas e inovações institucionais, tais como o desenvolvimento dos canais de participação e representação. Além do sistema multipartidário e do peculiar presidencialismo de coalizão em que a maioria dos parlamentares é submetida para a aprovação da agenda do Executivo, vale a pena mencionar um mecanismo do atual sistema político que também foi colocado em prática com a nova Constituição, embora tivesse sido

utilizado durante o próprio processo constituinte: as audiências públicas nas Comissões Permanentes.

Dessa forma, esse trabalho propôs a análise das atuações dos empresários nas audiências públicas, interpretadas como um espaço de influência direta dos atores externos no processo de formulação de leis. Embora a maioria dos trabalhos examine as audiências públicas em suas pesquisas empíricas, não há estudos sobre as audiências como parte central do objeto de pesquisa.

O artigo permite afirmar que as audiências públicas podem ser entendidas como espaço de defesa dos interesses dos empresários, onde esses se posicionam e proferem preferências longe de apenas participarem para respaldo de decisões dos parlamentares ou reforçar negociações de bastidores.

Além disso, a aplicação da proposta em uma década de análise possibilita a compreensão de que o foco institucional iniciado com o processo constituinte foi mantido e os empresários, ao se posicionarem e defenderem seus interesses, colocam as audiências como canais de intermediação de interesses em que seus discursos os legitimam politicamente. Para isso, é preciso mensurar a influência desses atores externos via discursos nas audiências, apontando para uma agenda de pesquisa ainda a ser sanada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; LUCHMANN, L.; RIBEIRO, E. Associativismo e representação política feminina no Brasil. **Revista Brasileira Ciência Política**, n.8, pp. 237-263, 2012.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas da Sessão de 06 de Fevereiro de 1987**. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, Fevereiro de 1987. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/006anc07fev1987.pdf#page=3>. Acesso em: 10 maio 2014.

AVRITZER, L. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo

Horizonte. In: DAGNINO, E. (ed.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

. New Public Spheres in Brazil. **International Journal of Urban and Regional** Research, v. 30, n. 3, p. 623-63, 2006.

. Participatory Institutions in Democratic Brazil.

Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1739).

BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B. de; ARAÚJO, J. C. (org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte**: a sociedade na tribuna. Brasília: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2009. Disponível em: < http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1882>. Acesso em: 28 jan. 2012.

BURBY, R. J. Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action. **American Planning Association Journal**, v. 69, n. 1, p. 33-49, 2003.

DAGNINO, E; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

FONSECA, I.; REZENDE, R.; OLIVEIRA, M.; PEREIRA, A. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, v. 64, no 1, p. 7-29, jan./mar., 2013.

GOMES, D. F. et al. Judicialização da saúde e a audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal em 2009: o que mudou de lá para cá? **Saúde debate** [online]. 2014, vol.38, n.100, p.139-156, mar. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042014000100139&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 maio 2014.

KING, C. S.; FELTEY, K. M.; SUSEL, B. O'N. The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. **Public Administration Review,** v. 58, n. 04, p. 317-326, 1998.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova** [online], 2006, n.67, p.49-103. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf>. Acesso em: 27 maio 2013.

- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf. Acesso em: 27 maio 2013.
- _____. Participação e representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a07v2152. pdf>. Acesso em: 27 maio 2013.
- MATTOS, P. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMI- NISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid, Espanha.
- OLIVEIRA, G. H. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, vol. 209, p. 153-167, jul/set-1997.
- PIRES, R.; LOPEZ, F. "Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas décadas". In: Ipea. **Brasil em desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 565-88.
- POGREBINSCHI, T. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Orgs). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013. p. 243-278.
- SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.
- SAULE JR., Nelson. A participação dos cidadãos no controle da administração pública. Disponível em: http://www.polis.org.br/uploads/840/840.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2014.
- SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. *Jus navigandi*, 2002. Disponível em: http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145. Acesso em: 8 ago. 2011.
- SOUZA, C. H. L. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Orgs). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013. p. 53-72.

TATAGIBA, Luciana. Os consellhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TOLEDO, D.G.C. FIESP: as redes empresariais da elite industrial de São Paulo 1992/2004. São Paulo: Papagaio, 2009.

TROIANO, M. **As associações empresariais e o processo constituinte de 1987-88**. 2012. 157f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

O JUDICIÁRIO E AS POLÍTICAS DE SAÚDE COMO CONTROLE SOCIAL DAS TRANSGENERIDADES

Victor Siqueira Serra (victorsserra@gmail.com)

Bacharel e Mestrando em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Unesp/Franca. Membro dos grupos Divergente (Grupo de Pesquisa em Gênero, Poder e Resistências), NEPAL (Núcleo de Pesquisa em Aprisionamentos e Liberdades) e CEL (Grupo de Extensão Cárcere, Expressão e Liberdade).

Níkolas Carneiro dos Santos (carneiro.nikolas@gmail.com)

Estudante do Bacharelado em Relações Internacionais da UNESP/ Franca, membro do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs). Membro colaborador da Comissão de Diversidade Sexual e de Gênero da OAB subseção de Franca.

Priscila Freires Rosso (prirosso.f@gmail.com)

Estudante do Bacharelado em Relações Internacionais da UNESP/Franca, membro do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs).

fRESUMO: Apesar da discussão sobre as nomenclaturas utilizadas para identidade de gênero. Jesus (2012) afirma que há diversas formas de viver o gênero e que as vivências transgênero se dividem em dois aspectos, quais sejam, a de identidade (as pessoas transexuais e travestis) e a de funcionalidade (crossdressers, drag queens, drag kings e transformistas). Nesse sentido, o enfoque deste trabalho são homens e mulheres trans - pessoas que reivindicam seu reconhecimento como tal - que são obrigados a passar pelo protocolo transexualizador para ter acesso às políticas de saúde pública do SUS, como a hormonização e a cirurgia de transgenitalização. Não obstante a Constituição Federal garantir em seu artigo 6° o direito à saúde, a patologização das identidades trans assume muito mais um caráter de controle social e reforço das normas de gênero a partir de uma normalidade socialmente construída (BENTO e PELÚCIO, 2014) do que garantia de acesso às políticas públicas de saúde. O protocolo transexualizador prevê terapia compulsória de no mínimo dois anos para que uma equipe médica multidisciplinar emita um diagnóstico de "transtorno de gênero", para só então permitir acesso a hormônios e procedimentos cirúrgicos (BRASIL, 2008). Isto posto, se faz mister a avaliação das políticas públicas voltadas para as pessoas trans na área da saúde. Nesse sentido, o presente trabalho investiga de que formas o protocolo transexualizador opera, como a preponderância do conhecimento médico hegemônico como único olhar, desconsiderando os avanços em outras áreas do conhecimento que trabalham com gênero e sexualidade. Bem como também busca investigar o papel assumido pelo judiciário nas relações de poder que, através do Estado, conformam identidades de gênero e sexualidade, por meio da análise de alguns acórdãos do Tribunal de Justica de São Paulo.

Palavras-chave: Transexualidade. Patologização. Saúde. Políticas públicas e judiciário.

INTRODUÇÃO

Os códigos de leis que compõe o universo jurídico brasileiro passaram por várias transformações ao longo dos anos, buscando responder às deficiências normativas que surgiam a partir das reconfigurações da sociedade e do fortalecimento de novos conceitos. Assim, a Constituição da

República Federativa do Brasil (CF) promulgada em 1988 foi influenciada pelo contexto do término da Ditadura Civil-Militar e carregou o ensejo de recriar a democracia no país e proteger seus cidadãos. Nesse sentido, traz a cidadania como um fundamento (artigo 1°, inciso II) e coloca a dignidade da pessoa humana (artigo 1°, inciso III da CF) como o princípio que confere suporte axiológico a todo o sistema jurídico nacional (PIOVESAN, 2000), implicando na necessidade de fornecer a todos uma quantidade mínima de direitos que preservem o seu valor.

Além disso, a Carta Magna também postula em seu artigo 5°, inciso I, que homens e mulheres são iguais perante a lei em direitos e obrigações e em seu inciso X que a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas são invioláveis, afora outras garantias que não cabe mencionar aqui. Em suma, traz um vasto aporte de direitos que deveriam ser para todos, mas que não abrangem as pessoas transgêneras e travestis, público para quem se destinam as políticas objeto deste artigo.

Para explicar a razão deste fato, é preciso entender porque essas identidades são vistas como dissidentes. De acordo com Jesus (2012), o sexo é biológico e o gênero é social e depende da autopercepção e de como a pessoa se expressa socialmente. Logo, quando a vivência do gênero é discordante do sexo biológico, tem-se uma pessoa travesti ou transexual.

Ainda segundo Jesus (2012), embora não haja consenso sobre as denominações no Brasil, há duas maneiras para se dividir as vivências de gênero, sendo (I) como identidade, caso das travestis e das pessoas transexuais; e (II) como funcionalidade, o que abrange *crossdressers, drag queens, drag kings e* transformistas). Vale também mencionar a existência das pessoas não-binárias (antigamente conhecidas como andróginas), ou seja, que não se identificam com nenhum dos dois gêneros tradicionais e que estão agrupadas dentro da denominação "transgênero".

A mulher transexual é toda pessoa que reivindica o reconhecimento como mulher, não tendo sido assim designada ao nascer. De maneira semelhante, o homem transexual é toda pessoa que reivindica o reconhecimento dessa identidade, não tendo sido assim designada ao nascer. A travesti, por sua vez, vivencia papéis de gênero femininos, mas não se reconhece como homem ou mulher, mas como membros de um terceiro gênero e de nenhum gênero (JESUS, 2012). É importante diferenciar as travestis dos *crossdressers*, que são homens heterossexuais que sentem prazer em se vestir com adereços lidos como femininos, porém, não se consideram mulheres, tampouco travestis.

Ainda não há explicações conclusivas sobre origens e desenvolvimento da transexualidade, embora a maior parte dos estudos de gênero indiquem um substrato muito maior - se não exclusivo - de fatores sociais na construção do gênero e da identidade de gênero do que biológicos. No entanto, a visão como patologia permanece, causando estigmas sobre essas populações, como será melhor explicado a seguir.

Isto posto, em conjunto com considerações sobre a realidade da política de saúde no Brasil, o objetivo deste trabalho é investigar de que formas o protocolo transexualizador opera, carregando a preponderância do conhecimento médico hegemônico como único olhar, desconsiderando os avanços em outras áreas do conhecimento que trabalham com gênero e sexualidade. Bem como também busca investigar o papel assumido pelo judiciário nas relações de poder que, através do Estado, conformam identidades de gênero e sexualidade.

Por conseguinte, a primeira seção traz uma breve discussão sobre a patologização da transexualidade, incluindo um breve histórico, bem como a apresentação do protocolo transexualizador. A segunda, por sua vez, versa sobre heteronormatividade e as tentativas de despatologização da transexualidade. Por fim, a terceira apresenta uma análise qualitativa de acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo que versam sobre o protocolo transexualizador.

1 TRANSEXUALIDADE: A CONSTRUÇÃO DA PATOLOGIA

A questão da transexualidade, então chamada de "transexualismo", ganha força a partir da primeira intervenção terapêutica conhecida, quando um ex-soldado estadunidense (George Jorgensen) foi operado na Dinamarca em 1952 (FRIGNET, 2002 apud ARÁN; LIONÇO; MURTA, 2008, p. 1143). Assim, o tratamento do "transexualismo" passa a ser entendido através de intervenções cirúrgicas, tendo como um dos principais teóricos sobre a questão Harry Benjamin, endocrinologista autor de "O fenômeno transexual", de 1966. Ressalta-se a importância de Robert Stoller, psicanalista, e John Money, psicólogo, nesse período.

Para Benjamin, existia uma relação entre o "transexualismo" e a endocrinologia, onde o desejo de mudança de sexo extrapolaria os aspectos psicológicos, abrindo espaço para causas biológicas, genéticas ou endócrinas (MURTA, 2007 apud ARÁN; LIONÇO; MURTA, 2008). Enquanto Benjamin projeta um olhar biológico para a questão da

transexualidade, Money aponta a questão social, pois entende que o que se entende como masculino ou feminino é socialmente construído, tendo na educação a força modeladora preponderante de gênero, porque seria no decorrer dos primeiros anos de vida que uma pessoa construiria, de maneira irreversível, sua identidade de gênero. Contudo, só alcançaria a expressão em sua plenitude ao adentrar na maturidade sexual. Assim, tem-se a noção de gênero, para diferenciar a identidade sexual do sexo biológico. (MONEY, 1969 apud ARÁN; LIONÇO; MURTA, 2008, p. 1143-1144).

O último dos três autores citados é Stoller, que define "transexualismo" em três aspectos fundamentais: primeiro, é necessária a existência de um sentimento de identidade permanente com uma essência feminina; em segundo lugar, existir uma repulsa ao pênis; e, por fim, haver uma relação específica com a mãe, chamada pelo autor de simbiose (pensa-se aqui o caso de transexualidade masculina) (ARÁN; LIONÇO; MURTA, 2008).

A transexualidade, antes chamada de disforia de gênero, termo cunhado por John Money (BENTO; PELÚCIO, 2012), em 1980, é formalizada na psiquiatria e na medicina, sendo agregada ao Manual Diagnóstico e Estatístico das Desordens Mentais (DSM III) e em 1994 passa a ser chamada por Transtorno de Identidade de Gênero (TIG), com a publicação do DSM IV (ARÁN; LIONÇO; MURTA, 2008). Portanto, é na década de 1980 que a transexualidade é formalizada enquanto doença dentro do Código Internacional de Doenças (CID), e desde então permanece como uma patologia.

Isto posto, pode-se entender que a transexualidade como patologia ("transexualismo"/TIG) foi apropriada e construída por saberes médicos e, portanto, é dentro da área da saúde que esse tema tem sido tratado historicamente, não estando fora dessa conjuntura o Brasil e suas políticas púbicas voltadas para as pessoas transexuais. Assim, em 1997 é proposta pelo Conselho Federal de Medicina (CFM) a Resolução nº 1.482, que define que "a cirurgia de transgenitalização e procedimentos afins poderiam ser realizados no Brasil em hospitais universitários ou públicos a título experimental, desde que algumas definições fossem seguidas, destacando-se o acompanhamento psiquiátrico por no mínimo dois anos." (ARÁN; LIONÇO; MURTA, 2008, p. 1145). Já em 2002, a Resolução n°1.652 revoga a anterior, estabelecendo que a neocolpovulvoplastia¹

¹ Neocolpovulvoplastia é o nome dado a cirurgia que constitui uma neovagina a partir do tecido do antigo pênis.

e procedimentos complementares poderão ser realizados em hospitais públicos ou privados, desde que siga os critérios estabelecidos. Mas os casos de neofaloplastia², faloplastia³, metoidioplastia⁴ e procedimentos complementares serão mantidos exclusivamente em hospitais universitários e hospitais públicos adequados a pesquisa.

O Protocolo Transexualizador é composto pelo tripé psicoterapia, hormonioterapia e cirurgia de transgenitalização, de acordo com Júnior, Barbosa e Schramm (2010), sendo a última considerada a etapa mais importante do tratamento. No entanto, para ter acesso ao atendimento, a pessoa transexual tem que atender à quatro requisitos, conforme disposto no art. 3º do protocolo, quais sejam: possuir desconforto com o sexo anatômico natural; ter o desejo expresso de eliminar os genitais, bem como as demais características primárias e secundárias do próprio sexo para adquirir as do sexo oposto (mamas, barba, etc.); passar por esses distúrbios durante um período de, no mínimo, dois anos; e não ter outras doenças mentais, como depressão.

Ademais, restringe o acesso à cirurgia de redesignação, considerada a parte mais importante do tratamento pelo próprio documento, as pessoas que tenham passado por dois anos de acompanhamento com uma equipe multidisciplinar, composta por médico psiquiatra, cirurgião, endocrinologista, psicólogo e assistente social, obtendo um laudo de transgenitalismo; que sejam maiores de vinte e um (21) anos e que não possuam características físicas inapropriadas para a cirurgia.

Assim, apesar de ter regulamentado o atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS), o protocolo excluiu as travestis e qualquer transexual que não tivesse o desejo de passar pela readequação genital, além de ter tornado obrigatório o acompanhamento psiquiátrico no pré e no pós-operatório. Para Daniela Andrade⁵ (2013), a obrigatoriedade do psicotratamento é uma forma de deslegitimar a identidade da pessoa transexual, pois caberá ao psicólogo "diagnosticar" a transexualidade,

Neofaloplastia é o nome dado ao procedimento cirúrgico que constitui um neopênis a partir do tecido da antiga vagina.

³ Faloplastia é o nome dado ao procedimento cirúrgico que visa a aumentar o tamanho e a espessura do pênis.

⁴ Metoidioplastia é nome dado ao procedimento cirúrgico que visa a constituir um pênis a partir do alongamento do clitóris por meio da ingestão de hormônios e posterior intervenção cirúrgica.

⁵ Daniela Andrade é mulher transexual e é uma das ativistas da causa transexual mais conhecida no Brasil.

ou seja, cabe a um terceiro legitimar a vivência em questão de acordo com "sintomas" que não se aplicam a todos os casos igualmente. A obrigatoriedade da hormonização também é nefasta, pois é plausível que existam pessoas transexuais que não se importem com as suas características secundárias e porque a ingestão constante desses hormônios pode gerar problemas de saúde futuros.

Além disso, como não há um processo específico de construção das identidades transexual, não é correto esperar que todos possuam o mesmo comportamento fixo e adequado às normas de feminilidade ou masculinidade (ARÁN; LIONÇO; MURTA, 2008), contudo, a necessidade de convencer o médico de sua condição, de ser "lida" como mulher, obriga as mulheres transexuais a adotarem certos adereços e comportamentos tradicionalmente atribuídos a expressão de gênero feminina (cabelos longos, unhas pintadas, uso de maquiagem, vestidos, etc), que não necessariamente condizem que os seus desejos e preferências. Da mesma forma, homens transexuais podem ser forçados a assumir comportamentos que os desagradem para se encaixarem no referencial que a sociedade possui do que é ser um homem. Em suma, o protocolo não deixa espaço para vivências dissidentes, estigmatizando e estereotipando a população que deve atender.

Por outro lado, a questão da retificação dos documentos é um dos fatores que garante o acesso a cidadania para as pessoas transexuais, e também passa pelo protocolo, embora de maneira indireta. Muitos juízes só deferem os pedidos de retificação do registro civil se a requente já passou pela cirurgia de readequação e outros fazem exigências absurdas, como fotos comprovando a "feminilidade/masculinidade", o que corrobora para a estigmatização dessa população vulnerável, inclusive ao se considerar que somente o uso do nome social, previsto na legislação, não é suficiente para evitar casos vexatórios.

Dito isso, vale ressaltar que apesar de todas as críticas feitas, é apenas em 2006 que o Ministério da Saúde, por meio do Comitê Técnico de Saúde da População GLBT iniciou uma reunião sobre o Processo Transexualizador no SUS, em conjunto com representantes do Coletivo

Nacional de Transexuais, profissionais da rede pública de saúde e pesquisadores do tema.

2 A NORMATIZAÇÃO VIA HETERONORMATIVIDADE, CONTROLE SOCIAL E A DESPATOLOGIZAÇÃO

Como já exposto acima, por meio de discursos de áreas médicas do conhecimento, sobretudo da psiquiatria, e da consequente exigência de laudos médico-legais para o reconhecimento da transexualidade, cria-se a imagem da transexualidade de patologia. Em outras palavras, para que uma pessoa possa ser reconhecida como transexual, parece não importar o seu próprio entendimento de si, mas sim o entendimento de profissionais da saúde que para imprimir esse reconhecimento irão fazer dessas pessoas doentes.

Essa patologização passou certo tempo inquestionada graças ao selo científico, neutro, estampado pelas ciências médicas, entretanto, graças ao surgimento dos estudos culturais, da teoria *queer* e dos estudos entendidos como pós-modernos, não apenas a neutralidade da ciência é questionada como também a subjetividade das pessoas. Assim, questionamentos passam a ser levantados como: por que a não identificação com o gênero imputado no nascimento é entendida como um transtorno? Esse tipo de pergunta revela que a não concordância do gênero com o sexo biológico torna-se patologia ao estar inserida na concepção normativa dos sistemas de sexo-gênero, ancoradas na matriz heterossexual binária, responsável por regular as sexualidades e subjetividades nas sociedades ocidentais (ARÁN; LIONÇO; MURTA, 2008).

Deste modo, entende-se como matriz heterossexual a heteronormatividade, que seria a responsável pela regulação das demandas, obrigações sociais e expectativas. Em outras palavras, regular o funcionamento da sociedade (CHAMBERS, 2003; COHEN, 2005 apud MISKOLCI, 2009). Para Miskolci (2009), a heterossexualidade não apenas parece compulsória, mas se insere em um contexto no qual a heteronormatividade opera como um conjunto de prescrições que fundamentam, regulam e controlam os processos da sociedade. Desta forma, essas normas sociais não impactam apenas os sujeitos que nela se encaixam, criam um padrão que busca formam a todos como heterossexuais que organizem a sua vida a partir deste modelo supostamente coerente, superior e "natural".

Ainda no pensamento de Miskolci (2009), a heteronormatividade apresenta-se como um instrumento de poder e força normalizadora ainda sendo confundido como a apresentação das regras que classificam os sujeitos como normais e anormais, pervertidos ou sexualmente desviantes. Esses sujeitos, mesmo sendo classificados como desviantes comumente são enredados nesta teia normativa.

Então, para que a heteronormatividade seja legitimada como uma forma de controle social de todas as expressões sexuais e de gêneros desviantes a essa matriz, se faz mister a adição de um ator, o Estado. Fátima Lima (2014), evocando Foucault, nos explicita que o Estado com que iremos trabalhar é detentor da biopolítica, a política que governa a vida e os viventes. Bem como não pode ser entendido como sendo único, universal e essencial, pois o Estado é um fenômeno histórico descontínuo e específico, assim existindo para si mesmo em relação a si e sempre no plural (FOUCAULT, 2008, p.07 apud LIMA, 2014).

Identificado o Estado, adiciona-se mais um conceito sobre o mesmo, a máquina-Estado, que funciona como um aparelho de captura, para que possa continuar a enquadrar, a normatizar a tudo e a todos. Portanto,

[...] o Estado como aparelho de captura tem uma potência de apropriação; mas, justamente, essa potência não consiste somente em que ele captura tudo o que pode, tudo o que é possível [...]. O aparelho de captura se apropria igualmente da máquina de guerra, [...] dos mecanismos de antecipação-conjuração (DELEUZE; GUATTARI, 2002, p.128 apud LIMA, 2014, p.06).

Em suma, a partir das questões apresentadas acima, pode-se entender que a patologização das pessoas transexuais é de cunho político, ideológico e cultural, não havendo neutralidade em sua manutenção. Logo, o Estado através de suas políticas públicas na área da saúde atua de maneira ambígua, já que, se por um lado oferta de maneira gratuita serviços (através do Sistema Único de Saúde) necessários para que as pessoas transexuais possam realizar-se em sua plenitude, por outro lado estigmatiza essas pessoas como doentes (pois a porta de entrada para os direitos tem sido a mesma porta que estigmatiza), submetendo-as a procedimentos clínicos para adequarem-nas, por fim, ao sistema sexo-gênero heteronormativo vigente. Entende-se por sistema sexo-gênero a concordância do gênero autoreconhecido e o sexo biológico imputado no momento do nascimento.

Com efeito, a participação da população, sobretudo dos movimentos sociais, no processo de controle social é muito importante, para que a sociedade detenha maior controle sobre as políticas públicas do Estado. Segundo Bento e Pelúcio (2012) existem mais de 100 organizações e quatro redes internacionais atuando pelo mundo na campanha pela retirada da transexualidade do DSM e do CID.

Os trabalhos concentram-se em cinco pontos: combate à transfobia; extinção de tratamentos de normalização binária para as pessoas intersexo; retirada do campo sexo dos documentos oficiais, acesso livre e não tutelado psiquiatricamente aos tratamentos hormonais e às cirurgias; e, por fim, a retirada do Transtorno de Identidade de Gênero do DSM-V e do CID-11.

Ainda segundo as autoras, a patologização não garantiu os direitos, mas gerou uma espécie de cidadania precária e deficitária através da imposição da maneira de se pensar a transexualidade catalogável, curável e passível de normalização. Ou seja,

[...] tratou-se até aqui de um processo que qualificou alguns saberes científicos como os únicos capazes de dar respostas acertadas às vivências que desafiam as normas de gênero. Processo que, por outro lado, autoriza o tutelamento dos corpos e das subjetividades de pessoas que se reconhecem como transexuais (BENTO; PELÚCIO, 2012, p. 573).

Assim, entende-se que o processo de controle social das políticas públicas por parte da sociedade deve se tornar mais forte e atuante para não apenas garantir que a transexualidade deixe de ser tratada como uma patologia, como ocorreu com a homossexualidade em 1973, mas também que os direitos dessas pessoas, bem como os serviços prestados pelo SUS, sejam mantidos e aperfeiçoados, revendo o protocolo transexualizador e seus procedimentos ultrajantes.

3 A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL DE GÊNERO

Os debates sobre o papel (e a legitimidade) do Judiciário nas políticas sociais não serão aprofundadas no presente trabalho, porque apesar de sua reconhecida importância teórica, o fenômeno da judicialização de políticas sociais ocorre independente deles. O que se busca compreender, aqui, é como o Judiciário paulista tem entendido a transexualidade e o protocolo transexualizador.

Considerando a sexualidade enquanto um dispositivo histórico de produção, reprodução e gestão de diferenças, especialmente a partir de saberes médicos e legitimação jurídica, analisar as formas concretas com que o Judiciário regula o acesso de pessoas transgênero a certos procedimentos médicos permite identificar seu papel na regulação desses corpos e identidades desviantes. Contextualizado historicamente, o processo de controle social dos corpos (sexos, gêneros e sexualidades) é complexo e plural.

Inicialmente, a medicina, por intermédio das "doenças dos nervos"; em seguida, a psiquiatria, quando começa a procurar — do lado da "extravagância", depois do onanismo, mais tarde da insatisfação e das "fraudes contra a procriação", a etiologia das doenças mentais e, sobretudo, quando anexa ao seu domínio exclusivo, o conjunto das perversões sexuais; também a justiça penal, que por muito tempo ocupou-se da sexualidade, sobretudo sob a forma de crimes "crapulosos" e antinaturais, [...] enfim, todos esses controles sociais que se desenvolveram no final do século passado e filtram a sexualidade dos casais, dos pais e dos filhos, dos adolescentes perigosos e em perigo — tratando de proteger, separar e prevenir, assinalando perigos em toda parte, despertando atenções, solicitando diagnósticos, acumulando relatórios, organizando terapêuticas. (FOUCAULT, 1988, p. 32).

É a partir de tais lentes teórico-políticas que se constrói o presente trabalho. O Judiciário, quando interfere nas políticas públicas de saúde, com base nos saberes médicos - especialmente os psíquicos - e decide quais procedimentos representam um atendimento integral à saúde, no caso específico da transexualidade, contribui diretamente para o controle social dos corpos e identidades trans. E é esta (re)produção de poder jurídico que está sob análise.

Para isto, foram localizados no site do Tribunal de Justiça de São Paulo acórdãos que versam sobre o protocolo transexualizador e todos os procedimentos médicos que o circunscrevem. Por meio de pesquisa livre, utilizou-se as palavras-chave "protocolo transexualizador" e "transexual", e foram encontrados onze acórdãos proferidos até a data de 15 de julho de 2016. Destes, todos referiam-se a cirurgias (transgenitalização, prótese mamária e/ou retirada do pomo-de-adão) e/ou hormonioterapia (hormônios para bloquear manifestações corporais de "feminilidade" ou "masculinidade" e potencializar manifestações do sexo/gênero oposto). Quase todos referiam-se ao Sistema Único de Saúde (SUS). Apenas duas

tratavam de procedimentos realizados em planos de saúde particulares: uma na qual houve erro médico e a demanda jurídica era por cirurgia reparatória e outra que exigia o procedimento de transgenitalização, apesar deste não constar na lista de serviços oferecidos pela empresa.

Através da metodologia de análise de decisões (FREITAS FILHO, 2010), buscam-se categorias encontradas ao longo das argumentações que permitam análises qualitativas. Nesse sentido, é possível observar que, se por um lado o Tribunal reconhece o direito ao protocolo transexualizador e todos os seus procedimentos médicos como um direito à saúde, garantido constitucionalmente pelo Estado - em sentido lato, englobando tanto União quanto estados e municípios -, por outro a patologização é pressuposto para seu acesso. Em todos os acórdãos os saberes médicos são os únicos consultados e utilizados para fundamentar as decisões. As teorias de gênero que compreendem sexo, gênero e sexualidade como construções sociais⁶ e questionam o próprio saber-poder médico-psi, as discussões que analisam os aspectos sociológicos da identidade de gênero são ignoradas e invisibilizadas.

Dessa forma, o Judiciário reafirma as estruturas de poder biopolíticos que patologizam a transexualidade, reforçando os parâmetros culturalmente construídos de "normalidade" e "saúde", bem como de "homem e mulher de verdade". Essa verdade ancorada na medicina impede que pessoas transexuais possam dispor de seus corpos com a liberdade que a Constituição lhes prevê. Quando o acesso a tratamentos transexualizadores só é permitido com laudos médicos que atestam um suposto transtorno de gênero, fica evidente a arbitrariedade do poder estatal na gestão dos corpos e sexualidades.

Procedimentos que circunscrevem o protocolo transexualizador não devem ser condicionados a laudos psiquiátricos, porque a transexualidade não é uma doença mental. É uma condição de existência - construída nos corpos em relação constante com o social. As disforias corporais, que levam pessoas transexuais ao Judiciário demandando cirurgias de transgenitalização, são consequência do controle social de gênero e, por isso, o Estado não deve reforçar as normas vigentes considerando doentes e "curando" pessoas trans (LITARDO, 2013). Pelo contrário, é dever estatal reconhecer a autonomia das pessoas sobre seus corpos e identidades e fornecer instrumentos para que a liberdade

A respeito, ver BUTLER, Judith. Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

garantida constitucionalmente seja concretizada - inclusive por meio de políticas públicas de saúde.

CONCLUSÃO

A partir do que foi apresentado acima, pode-se dizer que a existência do Protocolo Transexualizador não resolve totalmente as principais questões que afligem a população transexual, além de fortalecer o estigma de transtorno e anormalidade. É preciso entender que não se trata de acabar com o atendimento específico oferecido à essa população vulnerável, mas de rever as obrigatoriedades que corroboram para uma forçada homogeneização dessas identidades e vivências e que não deslegitima a construção identitária pela qual essas pessoas passaram, a partir do momento em que dá o poder de definir qual é a "realidade" ao laudo médico.

De maneira semelhante, é preciso questionar a heteronormatividade que permeia essas políticas de saúde, de forma que o enfoque seja mais humanizado, voltado para os anseios das pessoas transexuais, que permita as outras formas de expressões de gêneros e sexualidades e não baseado em "sintomas" que não abrangem a totalidade das situações. O diálogo com as organizações e com a Sociedade civil pode ser uma ferramenta útil para construir políticas mais efetivas e abrangentes.

Parece absurdo que um país que possui como princípio de sua Carta Magna a Dignidade da Pessoa Humana trate parcela significativa de seus cidadãos dessa maneira, deixando-os alijados de direitos básicos, como o acesso aos documentos e tratamentos de saúde adequados à sua identidade, o que implica em situações de discriminação, desemprego, evasão escolar, dentre outras.

Nesse sentido, as políticas públicas de saúde no Brasil devem ser elaboradas e aplicadas buscando emancipação e apoio às pessoas. Assim, a Nota técnica sobre processo transexualizador e demais formas de assistência às pessoas trans, do Conselho Federal de Psicologia (2013), apresenta importantes normativas e traça novas abordagens que deveriam ser observadas não apenas pelos(as) psicólogos(as), mas por toda a equipe profissional que acompanha os processos transexualizadores. Destaca-se a busca pela "integralidade do atendimento psicológico e na humanização da atenção, não estando condicionado, restrito ou centralizado no procedimento cirúrgico de transgenitalização" e para que o atendimento

psicológico não se oriente "por um modelo patologizado ou corretivo da transexualidade e de outras vivências trans, mas atuar como ferramenta de apoio ao sujeito, de modo a ajudá-lo a certificar-se da autenticidade de sua demanda, englobando todo o seu contexto social".

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Daniela. **Sobre a obrigatoriedade de terapia psicológica para pessoas trans que querem fazer cirurgia de mudança de sexo**. Disponível em: http://consciencia.blog.br/2013/06/daniela-andrade-sobre-a-obrigatoriedade-de-terapia-psicologica-para-pessoas-trans-mudarem-de-sexo.html#more-14833>. Acesso em 22 jul. 2016.

ARÁN, Márcia; MURTA, Daniela; LIONÇO, Tatiana. Transexualidade e saúde pública no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 4, p. 1141-1149, 2009.

BENTO, Berenice; PELÚCIO, Larissa. Despatologização do gênero: a politização das identidades abjetas. **Estudos Feministas**, v. 20, n. 2, p.569-581, mai/ago. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 22 jul. 2016.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (Brasil). Resolução CFM nº 1652/2002. Dispõe sobre a cirurgia de transgenitalismo e revoga a Resolução CFM nº 1.482/97. Disponível em: < http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/cfm/2003/1664_2003.html >. Acesso em: 22 jul 2016.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Nota técnica sobre processo transexualizador e demais formas de assistência às pessoas trans. Brasília, 2013. 4 p. Disponível em: http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2013/09/Nota-t%C3%A9cnica-processo-Trans.pdf. Acesso em 17 jul 2016.

FREITAS FILHO, Roberto; LIMA, Thalita M. Metodologia de Análise de Decisões. In: XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2010, Fortaleza. **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**, 2010.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **Orientações sobre a população transgênero**: conceitos e termos. Brasília: Autor, 2012. Disponível em: http://issuu.com/jaquelinejesus/docs/orienta_es_popula_o_trans. Acesso em: 22 jul 2016.

JÚNIOR, Anibal Ribeiro Guimarães; BARBOZA, Heloisa Helena Gomes; SCHRAMM, Fermin Roland. O Protocolo Clínico Saúde Integral para Travestis vis à vis o processo transexualizador no atendimento de necessidades e especificidades dessas populações: reflexões à luz da bioética. **Fazendo Gênero – Diásporas, Diversidades, Deslocamentos**, n°9, p.01-08, agosto. 2010.

LIMA, Fátima. É possível um ESTADO* que abarque a multidão queer? Breves considerações sobre a política sexual na biopolítica contemporânea. **Periódicus**, n°01, p.01-15, mai/out. 2014.

LITARDO, Emiliano. Os corpos desse outro lado: a lei de identidade de gênero na Argentina. **Méritun**, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 193-226, jul./dez. 2013. Disponível em: http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/2167>. Acesso em: 8 jul. 2016.

MISKOLCI, Richard. A Teoria Queer e a Sociologia: o desafio de uma analítica da normalização. **Sociologias**, n°21, p.150-182, jan/jun. 2009.

PELÚCIO, Larisa; MISKOLCI, Richard. A prevenção do desvio: o dispositivo da AIDS e a repatologização das sexualidades dissidentes. **Sexualidad, Salud y Sociedad – Revista Latinoamericana**, n°01, p.125-157. 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 4 ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

O PROGRAMA "TRANSCIDADANIA" (2015-2016): O PAPEL DOS ATORES, VALORES E IDEAIS EM SUA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

William Daldegan de Freitas (wdfreitas@anhembimorumbi.edu.br)

Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi (Laureate International Universities), Mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas, e Doutorando em Relações Internacionais -Programa San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC SP).

Amadeu de Carvalho Júnior (amadeu junior2@hotmail.com)

Graduando em Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi (Laureate International Universities).

RESUMO: O presente artigo analisa o papel dos diferentes atores, valores e ideias que fizeram parte da elaboração e da implementação do Transcidadania, política pública pioneira no país, lançada em janeiro de 2015 pela Prefeitura de São Paulo. A pesquisa partiu do levantamento teórico e histórico acerca da identidade de gênero e das vulnerabilidades das pessoas transexuais e travestis, como o conceito de "cidadania precária" de Berenice Bento (2014); do levantamento documental, analisando o relatório da "Oficina Construindo Diretrizes Políticas para Travestis e Transexuais na Prefeitura de São Paulo" de 2013, o "Saúde trans: construindo uma política pública na maior cidade do Brasil" e a "Nota conceitual – programa Transcidadania da Coordenação de Políticas LGBT"; e de entrevista semiestruturada com o atual coordenador de Políticas LGBT de São Paulo, Alessandro Melchior Rodrigues. A referida política pública, com três eixos— autonomia, oportunidades e cidadania— surgiu diante da necessidade de promoção da cidadania e dos direitos humanos de travestis e transexuais, dentro de um contexto de avancos na trajetória do movimento LGBT, e a partir da visão progressista do prefeito Fernando Haddad, que promoveu diversas iniciativas direcionadas aos LGBT em sua gestão. Durante a primeira etapa da elaboração do Transcidadania, houve importante participação da sociedade civil e da academia. Já na reformulação e implementação do programa, essa participação foi menos expressiva, donde se conclui que o papel dos gestores públicos foi preponderante. O argumento da "economia criativa" e da autopromoção de São Paulo como gay-friendly, de Woodward (2016), pode ser visto, no máximo, como motivação indireta para a realização do programa.

Palavras-chave: Transcidadania. Transexuais e Travestis. Cidadania. Política Pública. LGBT.

INTRODUÇÃO

O programa Transcidadania, lançado em 2015 pela Secretaria de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo, da qual faz parte a Coordenação de Políticas LGBT, é pioneiro no país.

O presente artigo busca analisar o papel dos diferentes atores, valores e ideias que fizeram parte e embasaram a elaboração e implementação do programa. Essa análise pode evidenciar estratégias que sirvam como inspiração para a gestação de políticas públicas similares voltadas a minorias

A hipótese é de que, diante da vulnerabilidade vivenciada por transexuais e travestis, ativistas do movimento LGBT, juntamente com o prefeito Fernando Haddad e secretários da Prefeitura, viram a necessidade de promover a cidadania desta parcela da população. Não podemos desconsiderar, no entanto, o argumento alternativo de Woodward (2016) acerca do projeto de "economia criativa", envolvendo a autopromoção de uma cidade como "gay-friendly" para atrair a "classe criativa".

Utilizamos de pesquisa bibliográfica, documental e entrevista semiestruturada com o atual coordenador de Políticas LGBT da Prefeitura de São Paulo, Alessandro Melchior Rodrigues.

Na primeira seção, para fins de entendimento, distinguimos as categorias sexo e gênero, expondo os conceitos de identidade de gênero, cisgeneridade e transgeneridade.

Na segunda seção, apontamos a discriminação, a exclusão, a violação de direitos e as formas de violência que as pessoas transexuais e travestis sofrem, bem como o conceito de "cidadania precária" (BENTO, 2014).

Na terceira seção, expomos um breve histórico do movimento LGBT brasileiro e a sua crescente demanda por políticas públicas.

Na quarta seção, tratamos propriamente do Transcidadania e dos atores, ideias e valores envolvidos em sua elaboração, no primeiro item (4.1), e em sua implementação, no segundo item (4.2).

Na quinta seção, apresentamos o argumento de Woodward (2016) acerca do projeto de "economia criativa".

Ao final, tecemos algumas considerações.

1 SEXO E GÊNERO

A bióloga e historiadora da ciência Donna Haraway afirma que o termo gênero foi introduzido pelo psicanalista estadunidense Robert Stoller no Congresso Psicanalítico Internacional em Estocolmo, em 1963, tratando do modelo da "identidade de gênero", para distinguir natureza e cultura. Sexo estaria vinculado à biologia, à anatomia dos corpos (hormônios, genes, sistema nervoso, fisiologia, morfologia), enquanto gênero teria relação com a cultura (psicologia, sociologia, aprendizado desde o nascimento). O produto do trabalho da cultura sobre a biologia seria a pessoa marcada por gênero, um homem ou uma mulher (PISCITELLI, 2009).

Para o psicanalista, acompanhado de uma reflexão científica mais ampla, assim que nascemos somos classificados pelo nosso corpo, de acordo com os órgãos genitais, como menina ou menino. No entanto, as maneiras de ser homem ou mulher não derivam desses genitais, mas de aprendizados culturais que variam conforme o contexto histórico, o lugar, a classe social (Ibid.).

Em novembro de 2006, um grupo de especialistas em direitos humanos e de ativistas de 29 países envolvidos nos debates sobre sexualidade e direitos de lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBT) reuniu-se na Universidade de Gadjah Mada, em Yogyakarta, na Indonésia, a fim de produzir um documento de referência para guiar a aplicação da lei internacional de direitos humanos voltados à população LGBT. Esse documento, conhecido como Princípios de Yogyakarta, definiu a identidade de gênero como

[...] a profundamente sentida experiência interna e individual do gênero de cada pessoa, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo o senso pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive vestimenta, modo de falar e maneirismos. (Princípios de Yogyakarta, 2007).

Nessa linha, o Manual de Comunicação LGBT (MARTINS F. et al, 2009, p.16) define como "a percepção que uma pessoa tem de si como sendo do gênero masculino, feminino ou de alguma combinação dos dois, independente de sexo biológico. Trata-se da convicção íntima de uma pessoa de ser do gênero masculino (homem) ou do gênero feminino (mulher)".

As pessoas cisgênero se identificam com o gênero que lhes foi atribuído no nascimento, enquanto a construção das identidades das pessoas transgênero não segue a "prescrição" biológica de seus sexos (CATELLI JR; ESCOURA, 2016).

Lanz (2014) define transgeneridade como um fenômeno sociológico de desvio ou transgressão do dispositivo de gênero, o que caracterizaria as chamadas identidades de gênero divergentes, como transexuais, travestis, *crossdressers*, *drag queens*, andróginos, etc. O conceito se aplica a qualquer indivíduo que, em tempo integral ou parcial, demonstre algum grau de desconforto ou se comporte de maneira discordante do gênero em que foi enquadrado ao nascer.

Consoante com o escopo deste trabalho, iremos nos aprofundar nas categorias da transexualidade e da travestilidade.

Travestis e transexuais se reconhecem a partir de uma identidade de gênero diferente daquela que a sociedade esperaria a partir de seu órgão genital e, então, produzem uma nova corporalidade para si (CATELLI; ESCOURA, 2016). No entanto, as transformações corporais, sejam hormonais e/ou cirúrgicas, não devem ser vistas como imprescindíveis, mas como possibilidades de formação da identidade (ALMEIDA; MELO; RABELLO, 2016).

Existem dois tipos de transexuais: os transexuais masculinos, transhomen, homens transexuais ou transexual FtM (do inglês *Female to Male*); e as transexuais femininas, mulheres trans, transmulher, mulher transexual ou transexual MtF (do inglês *Male to Female*).

Nas pessoas transexuais, a cirurgia de transgenitalização, ou seja, alteração de seus genitais para se adequarem à sua experiência identitária subjetivo-social, é mais comum, enquanto *as* travestis (sempre no feminino, nunca *os* travestis), em geral, não se encontram em conflito com seus genitais masculinos.

O termo 'travesti' deriva do verbo 'transvestir', relacionado à vestimenta de roupas ligadas socialmente ao sexo oposto. Entretanto, as travestis não se caracterizam apenas por usarem roupas "femininas". Elas adotam "o feminino" em seus nomes, penteados, maquiagem, pronomes de tratamento, além de consumirem hormônios femininos e muitas vezes injetarem silicone industrial para adquirir certos contornos, como seios, quadris largos, coxas e glúteos de maior volume. A despeito de todas essas transformações e vivências, as travestis não se definem como mulheres (KULICK, 2008, p. 21-2), sendo, portanto, uma categoria própria, com suas próprias demandas e identidade, e com forte conotação política. Como disse Keila Simpson, atual presidente da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA): "Travesti não é homem nem mulher. Travesti é travesti" (Prefeitura de São Paulo, 2013, p.8).

È bastante comum uma associação das travestis com a subalternidade: baixa escolaridade, prostituição, vestuário erótico,

escândalo, uso de drogas, enfim, é uma categoria que possui forte estigma social (LANZ, 2014).

2 EXCLUSÃO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS

A discriminação decorrente à "identidade de gênero" é aquela que parte do pressuposto de que há uma natureza única das identidades e que ninguém pode ter uma identidade diferente daquela do seu sexo, que reduz todas as possibilidades de identificação que alguém pode ter ao seu registro biológico. (CATELLI; ESCOURA, 2016).

Devido à subversão das normas de gênero vigentes, as pessoas trans vivem à margem, como seres abjetos — aqueles que não gozam do *status* de sujeito e não obtêm legitimidade (BUTLER, 2000) —, diante da incapacidade das pessoas que seguem o padrão cis-heteronormativo de "aceitar" a sua existência (ALMEIDA; MELO; RABELLO, 2016).

Uma das grandes lutas do ativismo transgênero é a reivindicação por "visibilidade" e reconhecimento enquanto pessoa, o que inclui o reconhecimento jurídico de sua identidade de gênero.

Essa parcela da população fica apartada dos espaços coletivos de convivência, como a formação educacional/universitária — sendo a evasão escolar precoce muito comum — e o mercado de trabalho formal. Violentadas e/ou expulsas de casa, abandonadas pelos amigos, tendo muitas vezes que mudar de cidade, viver em situação de rua ou em moradia precária, encontram na prostituição e em trabalhos informais incertos sua possibilidade de subsistência¹. Expostas ao risco, muitas falecem jovens, em decorrência do contágio de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST), sobretudo de HIV/AIDS, ou assassinadas em razão da transfobia². A expectativa de vida média das pessoas trans no Brasil é de apenas 35 anos³

No município de São Paulo, especificamente, dados da Secretaria de Direitos Humanos apontaram que 61% das pessoas trans não possuem ensino médio, 50% não têm moradia adequada e 80% não têm qualquer tipo de renda fixa (ZOCCOLI, 2015).

Motivação criminosa que, assim como a homofobia, não é tipificada no Código Penal. Sua criminalização é uma das demandas do movimento LGBT.

³ "O Brasil é o país que mais mata travestis e transexuais no mundo. Entre janeiro de 2008 e março de 2014, foram registradas 604 mortes, segundo pesquisa da Organização Não Governamental Transgender Europe (TGEU), rede europeia de organizações que apoiam os direitos da população transgênero" (CAZARRÉ, 2015).

A cidadania precária, conceito formulado por Berenice Bento (2014), trata de uma dupla negação:

Nega[-se] a condição humana e de cidadão/cidadã de sujeitos que carregam no corpo determinadas marcas. Essa dupla negação está historicamente assentada nos corpos das mulheres, dos/as negros/as, das lésbicas, dos gays e das pessoas trans [...]. Para adentrar a categoria de humano e de cidadão/cidadã, cada um desses corpos teve que se construir como "corpo político". No entanto, o reconhecimento político, econômico e social foi (e continua sendo) lento e descontínuo

Ao não regular os direitos sexuais e não reconhecer os direitos civis das pessoas trans, o Estado brasileiro descumpre seu papel de promover a dignidade da pessoa humana, independentemente de qualquer atributo individual (SALES, 2010).

A "cidadania precária" evidencia a precariedade de políticas e ausência de legislação que reconheça as necessidades das pessoas trans. O conceito pode ser ilustrado na criação do nome social, alternativa burocrático-institucional que surgiu diante da inexistência de uma norma que assegurasse a troca do nome civil, que é uma demanda do movimento trans (PEREIRA; SANTOS, 2015). Além de não ser reconhecido o direito básico de serem chamadas pelo nome e serem tratadas pelo gênero com os quais se identificam, as mulheres trans enfrentam uma dificuldade adicional: se sofrem violência doméstica, mesmo a lei Maria da Penha garantindo proteção ao gênero feminino, estão sujeitas ao entendimento do profissional que as atenderá, como o delegado ou o juiz, que pode não reconhecer sua identidade de gênero feminina.

3 MOVIMENTO LGBT E POLÍTICAS PÚBLICAS

Em seu livro "Sopa de Letrinhas?", Facchini (2005) divide a história do Movimento LGBT brasileiro em três ondas: na primeira delas, de 1978 a 1983, o então Movimento Homossexual Brasileiro (MHB) lutou pela politização da homossexualidade em paralelo à luta conta a ditadura militar; na segunda, de 1984 a 1992, buscou respostas governamentais à epidemia de HIV/AIDS; na terceira, de 1992 até a escrita do livro citado (2005), houve o aumento de Organizações Não Governamentais (ONGs) e grupos LGBT de variados formatos.

Na terceira onda, as agendas das outras siglas (L, B e T, isto é, lésbicas, bissexuais e transgênero), até então secundárias no movimento, ganharam força. Grandes redes nacionais que congregam dezenas de organizações locais e de base se formaram, como a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT), a Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), a Associação Brasileira de Lésbicas (ABL), a Liga Brasileira de Lésbicas (LBL), a Rede Afro LGBT, dentre outras. Houve, também, o aumento da visibilidade na sociedade e na mídia por meio das Paradas do Orgulho LGBT (PEREIRA, 2016).

Segundo Irineu (2014), foi a partir do primeiro mandato presidencial de Lula da Silva, de 2002 a 2006, marcado por diálogos frequentes com o movimento LGBT, que surgiram as primeiras iniciativas específicas voltadas à população LGBT, indo além do âmbito da saúde ou da segurança pública, como ocorrera até então, com o Plano Nacional de Direitos Humanos II (PNDH II) do governo Fernando Henrique Cardoso que tinha esse viés mais restrito. A autora afirma que, no Brasil e em outros países ocidentais, os partidos tidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), têm sido progressistas e atentos às pautas LGBT.

O primeiro programa específico LGBT, Programa Brasil Sem Homofobia, foi lançado em 2004, por meio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Desde então, foram realizadas três conferências nacionais dos direitos LGBT, em 2008, 2011 e 2016; foi lançado o I Plano Nacional de Promoção dos Direitos LGBT em 2009; e criados o Conselho Nacional dos Direitos LGBT em 2011, e o Sistema Nacional de Enfrentamento à Violência contra LGBT e Promoção de Direitos em 2013 (Ibid).

Pereira (2016) sugere que estaríamos vivendo numa quarta onda da história do movimento LGBT, na qual ocorre o deslocamento de ativistas para o interior do Estado, atuando na formulação e execução de políticas públicas; ocorre, também, a organização mais intensa das outras letras (L, B e T), o aumento de núcleos, observatórios, disciplinas, grupos de pesquisa, ativismo nas universidades e eventos científicos voltados às temáticas de gênero e sexualidade.

Secchi (2013, p.2 e 11) define a política pública como

[...] uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém [...] possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o

[seu] estabelecimento é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Diante da violação de direitos, exclusão social e discriminação, inclusive institucional, na ausência de legislação que reconheça, promova e defenda os direitos de travestis e pessoas trans, a formulação de políticas públicas é essencial, sobretudo diante de um Congresso altamente conservador

4 TRANSCIDADANIA

4.1 Gênese

Dentro do quadro histórico tratado na seção anterior, surge o programa Transcidadania, da Prefeitura de São Paulo. Julian Rodrigues (s.d.) e o nosso entrevistado, Alessandro Melchior Rodrigues (2016), reconhecerama importância das Conferências LGBT como parte do contexto mais amplo que suscitou a necessidade do programa. As resoluções das Conferências e estudos acadêmicos acerca da temática LGBT forneceram uma base de informações para a elaboração do Transcidadania.

Segundo Julian (s.d.), o prefeito Fernando Haddad, do PT, mesmo antes do início do mandato, já se comprometera fortemente com as pautas LGBT, tendo visitado a Associação da Parada do Orgulho LGBT de São Paulo (APOLGBT) em 2012.

Julian assumiu a Coordenação de Políticas LGBT (CPLGBT) da Prefeitura em 2013, devido ao seu histórico de militância e ao fato de ter elaborado o Programa LGBT do prefeito. Ele aponta que, desde o início, uma das prioridades era a elaboração e implementação de uma política pública direcionada à população mais vulnerabilizada da sigla LGBT: travestis e transexuais (TT). Essa prioridade foi impulsionada após uma das primeiras reuniões do prefeito com a equipe da Secretaria de Direitos Humanos, órgão ao qual a CPLGBT é vinculada, em que Haddad levantara a necessidade de um programa de promoção da cidadania de travestis e transexuais. O então secretário de Direitos Humanos e Cidadania, Rogério Sottili, determinou a elaboração da política, dando suporte à CPLGBT para a construção desta (Ibid.).

A primeira iniciativa foi uma oficina realizada em 19 de março de 2013, com gestores e funcionários de diversas secretarias da prefeitura

de São Paulo e de outras prefeituras, lideranças de movimentos sociais, e acadêmicos, numa articulação efetiva, a fim de consolidar um diagnóstico e esboçar diretrizes para um programa amplo. Cris Stefany, Toni Reis, Regina Facchini, Keila Simpson, Fernanda Benvenuty e Janaina Lima foram algumas das pessoas que contribuíram com essa reflexão. Foram apresentadas iniciativas de outros estados, como o Projeto Damas, do município do Rio de Janeiro. A partir de então, houve a elaboração de uma matriz de ações transversais baseadas na ideia de assistência integral e promoção da cidadania e dos direitos humanos das pessoas TT em sua integralidade, respeitando a autonomia do indivíduo e buscando contribuir para sua emancipação. A intenção era que as pessoas contempladas nessa política melhorassem sua situação econômica por meio da complementação de renda e formação escolar. A partir da socialização do conhecimento, resultante da oficina, foi produzido um relatório para ser enviado ao prefeito e seu gabinete (Ibid.).

O então secretário de Direitos Humanos sublinhou a importância do diálogo com a sociedade civil que, assim como os gestores públicos, poderia contribuir com sua experiência para a construção da agenda. Na Relatoria da oficina (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2013, p. 2-3), ele diz:

Geralmente, quando se trata desta agenda se tem que disputar [espaço] com outras agendas, e o prefeito Haddad sempre cobra e tem esta agenda para ele. Esta iniciativa é uma determinação dele. Ele nos cobra essa agenda. Ele cobra ousadia, iniciativa e agilidade em construção dessa agenda [sic]. Nós, [...] gestores públicos, temos o dever de enfrentar isso com qualidade. E vocês, que são da sociedade civil, devem aproveitar este momento de construção dessa agenda e enfrentar essa agenda importante e definitiva para a cidade de São Paulo.

Em fevereiro de 2014, Alessandro Melchior tornou-se o novo coordenador da CPLGBT. Assim como Julian e como consta na Relatoria da oficina realizada em 2013, Alessandro destaca que a demanda do programa partiu do próprio prefeito, sensibilizado com a vulnerabilidade da população TT; e destaca a participação do então secretário de Direitos Humanos, Rogério, assim como Julian também o fizera (Ibid.; RODRIGUES, A., 2016; RODRIGUES, J., s.d.).

Em junho de 2014, foi retomada a reflexão acerca do programa, definindo a escolaridade como "espinha dorsal" deste. Tanto Alessandro como Julian afirmaram que houve várias reformulações no desenho do

programa (RODRIGUES, J., s.d.), as quais não vemos necessidade em citar, pois não é o foco deste artigo. O novo coordenador afirma que houve pequena participação dos movimentos sociais nessa nova fase, com poucas proposições diretas. Em sua visão, isso ocorreu devido à falta de envolvimento para acompanhar o processo e à falta de conhecimento acerca de orçamento e outras questões técnicas e práticas que envolvem políticas públicas (RODRIGUES, A., 2016).

No início de janeiro de 2015, o programa Transcidadania foi apresentado e aceito pelo prefeito. Seu lançamento ocorreu no dia 29 do mesmo mês, dia Nacional da Visibilidade Trans, por meio do decreto municipal 55.874/2015.

4.2 O programa

O programa atendeu, no primeiro ano, a 100 travestis e transexuais. Em 2016, o número aumentou para 200. O tempo de permanência no programa é de 2 anos, e ele atua em três eixos básicos: autonomia, oportunidades e cidadania.

Autonomia com a inclusão no CAD Único e Programa Bolsa Família, bem como a concessão de uma bolsa mensal, inicialmente no valor de R\$ 827,40 e atualizada para R\$ 924,00 em 2016, a fim de possibilitar que as pessoas TT possam concluir o ensino básico e, futuramente, ingressarem no ensino superior. A bolsa está condicionada ao cumprimento de uma carga horária semanal de 30 horas, divididas em 6 horas diárias, entre atividades escolares e outros cursos.

Oportunidades, por meio da Educação de Jovens e Adultos (EJA), cursos do Pronatec, introdução ao mercado de trabalho e estágio.

Cidadania por meio da oferta do curso de Cidadania, Direitos humanos e Democracia, respeito ao nome social, preparação e adequação de serviços, espaços e equipamentos públicos da saúde, educação e assistência social da Prefeitura de São Paulo.

Ochoa (2008, p.243) define cidadania como a inclusão da pessoa na sociedade como parte de um grupo reconhecido como ator político. Dagnino (1998 apud OCHOA, 2008) identifica dois tipos de reivindicação de direitos: o direito à igualdade e o direito à diferença. O primeiro corresponde ao ideário liberal de cidadania, enquanto o último é recente e implica redefinições da cidadania, incluindo-se neste as pautas do movimento LGBT.

Cabe à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo (SDHC/SP), criada por Haddad em 2013, financiar o programa, e acompanhar, avaliar e articular as demais secretarias municipais para sua execução. São cinco Secretarias: Saúde; Educação; Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; Políticas para as Mulheres; e Assistência e Desenvolvimento Social. Elas atuam com ações e serviços específicos, evidenciando o caráter intersetorial e transversal do Transcidadania⁴. A Secretaria da Saúde, por exemplo, oferta hormonoterapia, sendo que mesmo pessoas que não fazem parte do programa podem se beneficiar deste tratamento que, segundo Alessandro, faz de São Paulo a primeira cidade a ofertá-lo.

Alessandro destaca que o Transcidadania leva em conta a vulnerabilidade da população TT, articulada com outras vulnerabilidades, como etnia e nível de escolaridade, priorizando a inclusão de pessoas negras e pardas, com ensino fundamental incompleto. Ele nos informa que a Prefeitura nunca abriu inscrições para o programa, nem mesmo em seu lançamento, e a demanda sempre foi grande, com algo em torno de 475 pessoas na lista de espera.

Turci (2015) observa que as participantes do Transcidadania tem acesso prioritário à Casa Abrigo do Brasil, destinada a travestis e transexuais em situação de rua.

4.3 Outras iniciativas

Em 2016, São Paulo tornou-se a cidade com o maior investimento em políticas LGBT do Brasil. A Coordenação de Políticas LGBT contou com a aprovação de um orçamento de R\$ 8,8 milhões.

O Transcidadania, juntamente com a implementação de quatro Centros de Cidadania LGBT e três unidades móveis que percorrem mais de dez regiões da cidade toda semana, fazem parte do item 61 do Programa de Metas da Prefeitura: "Desenvolver ações permanentes de combate à homofobia e respeito à diversidade sexual".

Os Centros de Cidadania oferecem atendimento às vítimas de violência, preconceito e discriminação, além de apoio jurídico, psicológico e social, com acompanhamento para realização de boletins de ocorrência e demais orientações.

⁴ Para algumas das ações de cada Secretaria, ver PEREIRA, SANTOS, 2015.

Outra iniciativa da Prefeitura foi colocar, dentre outros grupos vulneráveis, gays que sofreram violência, travestis e transexuais moradoras de albergues na fila preferencial do programa "Minha Casa, Minha Vida".

No dia 24 de maio de 2016, Haddad assinou um decreto incluindo a Parada do Orgulho LGBT no calendário oficial de eventos da cidade, diante da falta de iniciativa do Legislativo Municipal, e declarou:

Devíamos ter feito antes. Isso que eu fiz hoje que é sacramentar a Parada no calendário oficial (por meio de decreto). Eu tomei conhecimento este ano disso, não achei que a Parada não estivesse (no calendário oficial), porque a Parada é tão antiga e nunca tinha trazido à luz. Normalmente, o calendário oficial é tratado na Câmara Municipal e se esperava que fosse uma iniciativa legislativa (STOCHERO, 2016).

5 ECONOMIA CRIATIVA

Nesta última seção, apresentaremos uma abordagem alternativa de uma geógrafa e mestre em Geografia estadunidense, Christine Woodward, que tem como áreas de pesquisa: teoria feminista, intersecção entre *queer* e urbanismo pós-colonial, e a construção conjunta de gênero, sexualidade e tempo-espaço. Em seu artigo "Straight time and scandal: Travesti urban politics in São Paulo, Brazil" (2016), ela faz uma série de críticas ao projeto de "urbanismo criativo" da cidade São Paulo, no qual se incluiria o programa Transcidadania. Não iremos entrar nos pormenores, mas apenas nas ideias gerais que, segundo ela, embasariam tal projeto de urbanismo.

Citando o trabalho de Richard Florida, "The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community, and Everyday Life", Woodward (2016) argumenta que as cidades competem entre si nacionalmente e, cada vez mais, globalmente. Para serem bem sucedidas economicamente, elas aceleram seu "metabolismo urbano" atraindo a "classe criativa", formada por pessoas inteligentes, ambiciosas e empreendedoras que dirigem o curso da economia. Fariam parte da classe criativa: muralistas, escritores, acadêmicos, nerds de tecnologia, entusiastas do food truck, engenheiros, médicos, etc. — pessoas economicamente importantes por criarem novas ideias, novas tecnologias e/ou conteúdo criativo. A fim de atrair essa classe, Florida (2002 apud WOODWARD, 2016) recomenda que as cidades possuam os "três Ts": Talento, Tecnologia e Tolerância.

Uma das estratégias para atrair a "classe criativa" seria a cidade se autopromover como *gay-friendly*, não porque gays e lésbicas sejam sinônimos de tal classe, mas porque os membros desta seriam tão *gay-friendly* que considerariam o tamanho e a vitalidade da comunidade gay como representativos do "esclarecimento" da cidade como um todo. "Em outras palavras, a tolerância das minorias sexuais torna-se um dos marcadores de cidades economicamente competitivas" (WOODWARD, 2016, p. 46).

A autora argumenta que São Paulo tem sido uma destas cidades que desenvolvem projetos de economia criativa e de urbanismo criativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da pesquisa realizada, confirmamos a hipótese de que a promoção da cidadania e dos direitos humanos, a fim de garantir oportunidades e autonomia para a população mais vulnerável da sigla LGBT, foi o princípio norteador da elaboração e implementação do Transcidadania, em consonância com seus três eixos de atuação.

O papel do movimento LGBT, incluindo ONGs, academia e outros grupos de ativistas, e sua crescente demanda por políticas públicas, bem como os governos de Lula da Silva e a realização das Conferências LGBT, propiciaram um contexto relativamente favorável a essa população.

Como vimos, durante a primeira etapa da elaboração do Transcidadania, houve importante participação da sociedade civil e da academia. Já na reformulação e implementação do programa, essa participação foi menos expressiva, donde se conclui que o papel dos gestores públicos foi preponderante.

Destaca-se o papel do então secretário de Direitos Humanos, Rogério Sottili, e, sobretudo, o papel primordial do prefeito Fernando Haddad, de quem partiu a demanda e o empenho para a concretização de uma política pública direcionada a travestis e transexuais. Vimos também outras ações do prefeito voltadas a LGBT, evidenciando o fato de que sua gestão foi comprometida com a promoção da tolerância e da diversidade.

A ideia de Woodward (2016) é interessante e até aplicável, inclusive se estabelecermos um paralelo com o Rio de Janeiro, cidade *gay-friendly* e que também pode ser vista como propositora de uma economia criativa, e seu programa Damas voltado a pessoas trans e travestis. No entanto, em nossa visão, o argumento da autora pode servir apenas como motivação indireta para a realização do Transcidadania, tendo

em vista todo o contexto e o amplo conjunto de atores, ideias e valores que expusemos ao longo do artigo.

Ademais, numa conjuntura político-social conservadora como a do Brasil, sabemos que os partidos mais à esquerda, como o PT — do qual Haddad faz parte —, tem sido relativamente mais progressistas e atentos à causa LGBT (IRINEU, 2014). Cabe observar a partir do próximo ano, 2017, em que assumirá como prefeito o empresário João Doria Júnior, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), como serão tratadas as pautas e as políticas públicas LGBT no município de São Paulo.

REFERÊNCIAS

Artigos

ALMEIDA, Cristiano Cardoso de; MELO, Liana de Queiroz; RABELLO, Luis Fernando de Carvalho. Baixa efetivação do decreto municipal do uso do nome social por travestis e transexuais em Caruaru/PE. **Agenda Política**, v. 4, n. 1, p. 42-65, 2016.

ANDRADE, Fernando Cézar Bezerra; CARVALHO, Maria Eulina Pessoa; JUNQUEIRA, Rogério Diniz. **Gênero e diversidade sexual: um** *glossário.* João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB, 2009.

BENTO, Berenice. Nome social para pessoas trans: cidadania precária e gambiarra legal. **Revista Semestral do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar**, v. 4, n. 1, 2014.

BUTLER, Judith. 2000. Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do sexo. In: LOURO, Guacira Lopes. **O corpo educado: pedagogias da sexualidade**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, p. 153-172.

CATELLI JR, Roberto; ESCOURA, Michele. Sujeitos da diversidade: a agenda LGBT na educação de jovens e adultos. **Olh@res**, v. 4, n. 1, p. 226-245, 2016.

DAGNINO, Evelina (1998) "Culture, Citizenship and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left". In: Sonia Alvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.). Culture of Politics/Politics of Culture: Revisioning Latin American social movements. Boulder, CO: Westview Press.

FACCHINI, Regina. Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

FLORIDA, Richard. 2002. *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books

IRINEU, Bruna Andrade. 10 anos do Programa Brasil Sem Homofobia: notas críticas. **Temporalis**, v. 2, n. 28, p. 193-220, 2014.

KULICK, Don. **Travesti**: prostituição. Sexo, gênero e cultura no Brasil. GORDON, César (Trad.). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

LANZ, Leticia. O Corpo da roupa: a pessoa transgênera entre a transgressão e a conformidade com as normas de gênero. 2014.

OCHOA, Márcia. Ciudadanía Perversa: divas, marginación, y participación em la "localización" In: MATO, Daniel. (Ed.). **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**. Caracas, FACES- Universidad Central de Venezuela, 2008, pp. 239-256.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Notas sobre a trajetória das políticas públicas de Direitos Humanos LGBT no Brasil. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 4, n. 1, p. 115-137, 2016.

PEREIRA, Cleyton Feitosa; SANTOS, Émerson Silva. 2015. *Políticas de gênero e diversidade sexual: uma análise do programa Transcidadania da prefeitura de São Paulo*.

PISCITELLI, Adriana. Gênero: a história de um conceito. In: ALMEIDA, Heloisa B.; SZWAKO, José. **Diferenças, Igualdade.** São Paulo: Berlendis & Vertecchia, 2009.

SALES, Dimitri. 2010. *Gênero e Direito: Desafio ao Arcabouço Jurídico*. Disponível em: <www.oabsp.org.br/comissoes2010/diversidade/artigos/...pdf/download>. Acesso em: 28 out. 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TURCI, Raíssa Lebrão Rodrigues de Oliveira et al. *Ser Trans-A vida de travestis e transexuais em Florianópolis*. 2015.

WOODWARD, Christine L. Straight time and scandal: Travesti Urban Politics in São Paulo, Brazil. 2016.

Notícias

CAZARRÉ, Marieta. 2015. *Com 600 mortes em seis anos, Brasil é o que mais mata travestis e transexuais*. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-11/com-600-mortes-em-seis-anos-brasil-e-o-que-mais-mata-travestis-e. Acesso em: 28 de outubro de 2016.

STOCHERO, Tahiane. *Haddad assina decreto que põe Parada LGBT no calendário oficial*. Disponível em: http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/05/haddad-assina-decreto-que-poe-parada-lgbt-no-calendario-oficial.html. Acesso em: 28 de outubro de 2016.

ZOCCOLI, Mariana. 2015. *Travestis e trans receberão bolsa de estudo em SP*. Disponível em: http://www.pt.org.br/travestis-e-trans-receberao-bolsa-de-estudo-em-sp/>. Acesso em: 28 de outubro de 2016.

Documentos

MARTINS, F. et al. *Manual de comunicação LGBT: Lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.* 2009.

PREFEITURA de São Paulo. *Relatoria da "Oficina Construindo Diretrizes Políticas para Travestis e Transexuais na Prefeitura de São Paulo"* - 19/03/2013. Relatora: Anna Paula Vencato. Realização: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SEPM), Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e Coordenação de Assuntos da Diversidade Sexual (SMDHC).

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. *Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero*. Julho de 2007. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 28 de outubro de 2016.

RODRIGUES, Julian. Saúde trans: construindo uma política pública na maior cidade do Brasil. Documento enviado via e-mail pelo autor a Amadeu de Carvalho Júnior.

Entrevista

RODRIGUES, Alessandro Melchior. Entrevista concedida a Amadeu de Carvalho Júnior, na Coordenação de Políticas para LGBT (CPLGBT), na Prefeitura Municipal de São Paulo, em agosto de 2016.

Diagramação

Murilo Celli UNESP Franca/STAEPE