

JOSÉ IVO FOLLMANN
CARLOS A. GADEA
LUIZ FELIPE LACERDA
(ORGANIZADORES)

POLÍTICAS PÚBLICAS

DEBATES SOCIOLOGICOS PONTUAIS



Casa Leiria

JOSÉ IVO FOLLMANN
CARLOS A. GADEA
LUIZ FELIPE LACERDA
(ORGANIZADORES)

POLÍTICAS PÚBLICAS

DEBATES SOCIOLÓGICOS PONTUAIS



OLMA

Observatório Nacional
de Justiça Socioambiental
Luciano Mendes de Almeida



UNISINOS Ciências Sociais



CASA LEIRIA
SÃO LEOPOLDO/RS
2019

Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PPGCS
Projeto Especial de Doutorado em Ciências Sociais – UNIPROJEÇÃO
Observatório Nacional de Justiça Socioambiental
Luciano Mendes de Almeida – OLMA

POLÍTICAS PÚBLICAS: DEBATES SOCIOLÓGICOS PONTUAIS

Organizadores: José Ivo Follmann
Carlos A. Gadea
Luiz Felipe Lacerda

Editoração e revisão: Casa Leiria.

Os textos e as imagens são de responsabilidade de seus autores.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica

P769 Políticas públicas: debates sociológicos pontuais. [recurso eletrônico]. / organização de José Ivo Follmann, Carlos A. Gadea, Luiz Felipe Lacerda; Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade do Vale do Rio dos Sinos; Observatório Nacional da Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida. – São Leopoldo: Casa Leiria, 2019.

ISBN 978-85-9509-049-1

1. Políticas públicas – Brasil. 2. Políticas públicas – Educação – Brasil. 3. Políticas públicas – Saúde – Brasil. 4. Políticas públicas – Saúde – Brasil. 5. Políticas públicas – Direitos fundamentais – Brasil. I. Follmann, José Ivo (org.). II. Gadea, Carlos A. (org.). III. Lacerda, Luiz Felipe (org.). IV. UNISINOS - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. V. Observatório Nacional da Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida.

CDU 35(81)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecária: Carla Inês Costa dos Santos – CRB 10/973

O momento que vivemos hoje no Brasil nos faz voltar, mais do que nunca, para a triste herança que pesa de um passado de uma sociedade elitista e excludente, que ainda não conseguiu fazer as pazes consigo mesma e muito menos conseguiu amadurecer para um verdadeiro espírito republicano e prática da democracia.

José Ivo Follmann

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

I - POLÍTICAS PÚBLICAS NO DESENCONTRO ABISSAL ENTRE PRINCÍPIOS
REPUBLICANOS E PROCESSOS DEMOCRÁTICOS: ENSAIO PARA UMA COMPREENSÃO
GERAL DOS DESAFIOS NO BRASIL DE HOJE 11

Luiz Felipe Lacerda e José Ivo Follmann

II - POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UMA EDUCAÇÃO NO SÉCULO XXI 41

Carlos A. Gadea

III - POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS À LUZ DO PACTO UNIVERSITÁRIO PARA A
CULTURA DA PAZ E EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS 49

Gisela Pelegrinelli

IV - POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO MÉDIO: DA LEI DE DIRETRIZES E BASES -
LDB À BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR - BNCC 61

Maria Denilva de Lima Barbosa

V - A REGULAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A INDUÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL: UMA
ANÁLISE À LUZ DE FRANÇOIS DUBET 75

Ana Luiza Fernandes Mendes

VI - O DIREITO À CIDADE: AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL 87

Gustavo Cruz de Sousa Júnior

VII - A POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NO BRASIL E AS SOCIEDADES COOPERATIVAS
DE TRABALHO MÉDICO: UM DIÁLOGO CONTEMPORÂNEO E NECESSÁRIO 99

Bruno Gomes de Assumpção

VIII - PLANO PROGREDIR: OS RISCOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EM BUSCA DE
INCLUSÃO PRODUTIVA 109

Rodrigo Pelet Nascimento Aquino

IX - TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES BRASILEIRAS PARA A
ESPANHA NA INDÚSTRIA DO SEXO: A IMPORTÂNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TRANSNACIONAIS 119

Lélia Júlia de Carvalho

COMENTÁRIOS (IN)CONCLUSIVOS 135

APRESENTAÇÃO

O debate sobre as políticas públicas no Brasil de hoje retoma sua importância e centralidade, como nos tempos da construção constituinte de 1988. Ele nos conduz para uma análise minuciosa de como, sob a perspectiva de uma nova conjuntura política/administrativa nacional, desenvolvem-se as ações governamentais no campo da educação, da saúde, da geração de trabalho e renda e da garantia dos direitos fundamentais.

Ao refletirmos sobre as políticas públicas mostra-se, portanto, inevitável nos defrontarmos com a análise dos possíveis modelos e espaços de participação e controle social e, com isto, com uma análise dos próprios processos democráticos em voga na atualidade.

Enfrentando este desafio analítico é que o Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (PPGCS-UNISINOS) e o Observatório Nacional de Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida (OLMA) unem esforços com os autores deste livro, na promoção de oportunos debates sociológicos sobre as políticas públicas.

A decisão pela publicação desta coletânea de textos – ***Políticas Públicas: debates sociológicos pontuais*** – ocorreu durante o Seminário realizado em janeiro de 2019, intitulado “Sociologia Contemporânea – Atores, Movimentos e Política”, compartilhado pelos professores José Ivo Follmann e Carlos A. Gadea, como parte do convênio de Turma Complementar de Doutorado em Ciências Sociais entre o Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Unisinos e a UniProjeção. Em uma das sessões, ao discutirmos um texto elaborado por Luiz Felipe Lacerda em coautoria com José Ivo Follmann, no qual se busca dar conta de alguns desafios chaves no debate das políticas públicas hoje no Brasil, surgiu com força essa ideia, tomando forma paulatinamente nos meses posteriores. Aquele texto, na época ainda em construção, é o que agora figura como o primeiro capítulo desta obra: “*Políticas Públicas no desencontro abissal entre princípios republicanos e processos democráticos: ensaio para uma compreensão geral dos desafios no Brasil de hoje*”.

Na seqüência, os aspectos relativos às políticas públicas da educação, são ricamente respaldados em outra chave de leitura ampla, que é fornecida por Carlos A. Gadea, refletindo sobre a educação nos tempos atuais. É o segundo capítulo, intitulado: “*Políticas Públicas para uma Educação no século XXI*”.

Três capítulos com aportes específicos dão corpo a este foco no tema da educação e políticas públicas, fazendo coro a aspectos sinalizados no capítulo precedente. Assim temos: - de autoria de Gisela Pelegrinelli, o capítulo 3, com o título “*Políticas Públicas Educacionais à luz do Pacto Universitário para a Cultura da Paz e Educação em Direitos Humanos*”; - de autoria de Maria Denilva de Lima Barbosa, o capítulo 4, com o título “*Políticas Públicas para o Ensino Médio: da Lei de Diretrizes e Bases - LDB à Base Nacional Comum Curricular - BNCC*”; - e, de autoria de Ana Luiza Fernandes Mendes, o capítulo 5, com o título “*A regulação na Educação Superior e a indução da justiça social: uma análise à luz de François Dubet*”.

Os demais capítulos trazem à discussão outras temáticas pontuais dentro do campo das políticas públicas, ampliando e aprofundando diferentes interfaces neste campo: O capítulo 6 foi elaborado por Gustavo Cruz de Sousa Júnior e tem como título “*O direito à cidade: as Políticas Públicas habitacionais no Brasil*”. O capítulo 7, de autoria de Bruno Gomes de Assumpção, tem como título “*A Política Pública de Saúde no Brasil e as Sociedades Cooperativas de Trabalho Médico: um diálogo contemporâneo e necessário*”. O capítulo 8, de autoria de Rodrigo Pelet Nascimento Aquino, traz como título “*Plano Progredir: os riscos de uma política pública em busca de inclusão produtiva*”. Por fim, o capítulo 9, com a autoria de Lélia Júlia de Carvalho, debate o “*Tráfego internacional de mulheres brasileiras para a Espanha na indústria do sexo: a importância de políticas públicas transnacionais*”.

Sem pretender ser uma conclusão coletiva, pois no final de cada capítulo existem considerações conclusivas parciais, o livro é encerrado com alguns comentários feitos de forma espontânea, ao sabor das reações de cada autor a partir da experiência feita neste processo de escrita. Os debates sociológicos pontuais alinhavados de forma mais ou menos abrangente e irrestrita ao longo dos textos em pauta no livro, mais do que um círculo que se fecha, são um convite para novos debates e novas interrogações.

I - POLÍTICAS PÚBLICAS NO DESENCONTRO ABISSAL ENTRE PRINCÍPIOS REPUBLICANOS E PROCESSOS DEMOCRÁTICOS: ENSAIO PARA UMA COMPREENSÃO GERAL DOS DESAFIOS NO BRASIL DE HOJE

Luiz Felipe Lacerda¹

José Ivo Follmann²

PUBLIC POLICIES IN THE ABYSSAL DISAGREEMENT BETWEEN
REPUBLICAN PRINCIPLES AND DEMOCRATIC PROCESSES: ESSAY FOR A
GENERAL UNDERSTANDING OF THE CHALLENGES IN BRAZIL TODAY

Introdução

O instigante desejo que move este artigo é o de compreender as possíveis congruências e incongruências entre princípios republicanos, processos democráticos e políticas públicas. Na busca desta compreensão surgem os abstrusos entraves instituídos pela herança histórica limitante que pesa sobre a sociedade brasileira. Frente a isto nos deparamos com as seguintes questões: em que medida as atuais políticas públicas se alinham com as práticas democráticas e os princípios republicanos que regem (ou deveriam reger) de maneira geral nossa sociedade? Como lidar com a pesada herança histórica que limita radicalmente este diálogo e este alinhamento?

1 Psicólogo, doutor em Ciências Sociais, docente da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Secretário executivo do Observatório Nacional de Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida (OLMA).

2 Sociólogo, padre jesuíta, professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Diretor do Observatório Nacional de Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida (OLMA) e Secretário para Promoção da Justiça Socioambiental da Província dos jesuítas do Brasil.

Através da análise a respeito do cenário atual brasileiro este artigo desvela os desafios para a desejada congruência entre os princípios republicanos, nossas práticas democráticas e as políticas públicas, indicando a necessidade de uma transição em direção a uma democracia efetivamente participativa. Para tal transição apresentamos três pressupostos: É necessário o retorno de um ator social na figura do cidadão republicano participativo; é necessário que a história do Brasil seja passada a limpo dando a devida visibilidade as maiorias oprimidas e vulnerabilizadas; e por fim, é necessário repensarmos nossos processos formativos, pedagógicos e educacionais.

Nosso objetivo é, detalhando tais pressupostos, ofertamos ao leitor elementos substanciais para uma análise objetiva e crítica da realidade atual brasileira, destacando a importância das políticas públicas neste cenário.

As possíveis formas de análises sobre as Políticas Públicas

De maneira geral, a escolha pelo foco de análise sobre as políticas públicas encontra-se em um gradiente que remete a diferentes possibilidades de interpretações e composições derivativas de variáveis dependentes e independentes geralmente assentadas sobre quatro dimensões: Estado, Política, Economia e Sociedade.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, porquê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 25).

Enquanto denominador comum entre tais perspectivas, podemos afirmar apenas que as políticas públicas, de maneira geral, configuram-se como campos interdisciplinares que enfocam explicações sobre a natureza das políticas e as diferentes formas de governar. Portanto, seu objetivo é colocar o governo em ação e ao mesmo tempo, analisar a ação do governo.

Uma das principais formas de sistematizar e estudar as políticas públicas, que em parte inclusive preponderou nas estruturas governamentais brasileiras, é descrita por Lowi (1972) através de uma perspectiva tipológica-classificatória, temos assim: as políticas distributivas que se referem às ações exclusivamente tomadas pelos governos, geralmente beneficiando grupos específicos, portanto com pouca universalidade; as políticas regulatórias, também assumidas primordialmente pelo Estado com o intuito de fiscalizar e normatizar determinadas ações de atores e entidades sociais; as redistributivas que encontram maior universalidade como as fiscais, de previdência e de realocação de verbas; e por fim, as constitutivas que lidam com os procedimentos e as estruturas das formas e dinâmicas organizativas do estado e do aparelho estatal.

Diferentemente desta forma de análise empenhada em caracterizar os elementos centrais de determinada política derivando delas distintas tipologias, encontramos outras definições que também são pertinentes e não excludentes entre si, como as pontuadas por Souza (2006), através de uma perspectiva sistêmica, no que tange ao ciclo das políticas públicas. Esta visão percebe tais processos através de etapas deliberativas que podem ser divididas em: a) identificação da agenda; b) identificação das alternativas; c) avaliação das opções; d) seleção das opções; e) implementação da opção escolhida; f) por fim, sua avaliação. Tal enfoque busca, de maneira geral, responder à pergunta: por que alguns assuntos entram na agenda de debates e outros não? Assim como: quem escolhe o que entra e o que não entra na agenda de debates?

Por fim, uma terceira possibilidade que nos chama atenção e que de momento apenas citaremos, é a perspectiva do neoinstitucionalismo que compreende as políticas públicas a partir das regras e jogos visíveis e invisíveis, assim como os jogos de interesse, instituições e atores se locomovem continuamente dentro da arena política no intuito de provocar tendências favoráveis à efetivação de seus desejos na elaboração e implementação de políticas.

Esta visão mostra-se válida por comprovar a evidencia de que o campo das políticas públicas é um campo de forças que variam na correlação dos interesses dos envolvidos, na acessibilidade das informações e na pertinência e legitimidade histórica de cada grupo nas diferentes áreas, buscando sempre a otimização dos resultados através de uma escolha racional. (HALL; TAYLOR, 2003).

Finalizando esta sessão é importante ressaltarmos a contribuição de Celina Souza (2003) em texto sobre o *Estado do campo de pesquisa em políticas públicas no Brasil*. Nesta pesquisa, embasada na constatação de que existe escassa produção teórica na área, a autora aponta ser necessária a superação das análises setoriais que pecam em seu aprofundamento crítico. A autora assinala ser necessária, na via prática, determinada desvinculação das políticas públicas estritamente ligadas à ótica político-partidária, assim como a superação das análises pautadas em experiências fracassadas ou em tipologias extremamente rígidas, para a observância dos elementos centrais que de fato, independente das categorias analíticas secundárias, geram impactos positivos em tais políticas.

Concordamos que categorias e tipificações rígidas não contemplam a diversidade dinâmica dos territórios onde tais políticas devem ser aplicadas. Sposati (2002; 2013) inclusive, há alguns anos vêm alertando estudiosos das políticas públicas no Brasil, especialmente a partir da análise do campo e das práticas do serviço social, sobre a inviabilidade de pensarmos políticas públicas deslocadas das relações que constituem com cada território específico, do reconhecimento da heterogeneidade como expressão de identidades singulares; e da trajetória de constituição de um lugar, que incide na trajetória dos que nele vivem.

Território é mais do que um lócus, no sentido de definição de um lugar, não é algo estático como um endereço ou uma nomeação. Ainda que estes atributos façam parte do território, sua caracterização ocorre por vivências, significados e relações que constroem identidades individuais e coletivas. (SPOSATI, 2013, p. 2).

Contudo, as inúmeras experiências ineficientes entre as políticas públicas brasileiras, deflagradas em parte, pelas irredutíveis desigualdades sociais, apontam a inegáveis elementos comuns a serem observados e sanados em muitos destes casos.

Movidos por este indicativo e a partir de outros estudos que nos movem nos últimos anos, apresentamos pressupostos a serem observados antes mesmo de qualquer estudo direto sobre a eficiência ou a ineficiência das políticas públicas. Tais pressupostos referem-se a elementos basilares da constituição republicana do Brasil e suas derivativas formas de democracia ao longo do tempo, pois como afirmamos anteriormente, as políticas públicas são exercício e ferramentas de operacionalização da democracia e da república, respectivamente.

Trata-se, por um lado, de uma retomada sobre o que usualmente se denomina “o retorno do ator” e, por outro lado, de uma reflexão também sobre os limites da herança histórica que pesa sobre a sociedade brasileira. Ambas, indissociavelmente nos levam a um terceiro elemento referente aos processos formativos e educacionais. Sem a observância destes pressupostos, antes mesmo de qualquer debate específico sobre as políticas públicas, correremos o risco, como afirma Souza (2003), de sermos superficiais em nossa análise crítica.

O retorno do ator na República, na Democracia e nas Políticas Públicas

Expressamos postura conciliatória nos apontamentos de Cruz (2009), ao afirmar que as políticas públicas são/devem ser a materialização e concretização do princípio republicano no âmbito prático e devem ter por objetivo o interesse de satisfazer os desejos e demandas representadas no interesse da maioria.

Para que o interesse público seja legítimo faz-se necessário que reflita o interesse da maioria nos limites dos direitos humanos e fundamentais e dos demais aspectos que sustentam o princípio republicano, como, por exemplo, o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio do estado democrático de direito, entre outros.

Os governos democráticos, por essência, estão obrigados a se submeter ao Interesse da Maioria, porquanto a definição das políticas públicas deve ser absolutamente republicana. (CRUZ, 2009, p. 23).

Não devemos perder de vista, como já frisado ao longo deste texto, que a República não é por excelência prática democrática, assim como a democracia não é por excelência prática participativa e deliberativa reflexa a vontade da maioria e, sendo assim, torna-se primordial a concepção de uma esfera pública em constante aperfeiçoamento.

No sentido apresentado por Taylor (2000), estaria posto como desafio conquistarmos uma esfera pública de cunho extra político e supramercadológico, onde as pessoas, mesmo organizadas de maneira dispersa, se compreendam enquanto pertencentes a determinada unidade, onde os diversos atores sociais fossem verdadeiramente ouvidos em pé de igualdade e que onde, por fim, as decisões acatassem o desejo da maior.

Ao término de seu estudo Taylor (2000), apresentando a constituição atual de uma sociedade centralizada de cunho liberal desequilibrado e burocrático (onde corremos o risco de diversos grupos e segmentos não serem reconhecidos frente a esfera social mais ampla) utiliza, para o que aqui assumimos enquanto incongruência, o termo fragmentação.

Vimos que a fragmentação aumenta quando as pessoas já não se identificam com sua comunidade política, quando seu sentido de pertinência cooperativa se transfere para outras instancias ou se atrofia por inteiro. Alimenta-a também a experiência de impotência política. Uma identidade política em declínio dificulta a mobilização efetiva e o sentimento de impotência é a mãe da alienação. (TAYLOR, 2000, p. 302).

Da percepção desta sociedade fragmentada ou incongruente surge o primeiro pressuposto que nos acompanha no presente exercício em pensar um congruente caminho entre os princípios republicanos, os processos democráticos e as políticas públicas; impõe-se à necessidade de compreensão daquilo que impulsiona a ação de atores e grupos em direção a este campo. Neste sentido, as tendências sociológicas que buscam compreender o desejo, as estratégias e as iniciativas dos atores trazem fundamental contribuição para o tema em debate.

Obviamente, não se trata de retomar aqui de maneira detalhada as diversas concepções que encontramos ao longo de nossos estudos sobre as teorias dos sujeitos, atores e suas ações. Gostaríamos de, apenas, deixar registradas as importantes contribuições desta linha de pensamento, especificamente representada nos estudos de Dubet (1997) com a sociologia da experiência, de Touraine (1984; 2006) com o retorno do ator e a sua pertinente distinção entre sujeito e indivíduo³, ou, ainda, Bajoit (2006) com sua proposta de socioanálise do sujeito contemporâneo, pois inauguram significativo marco analítico sobre os possíveis elementos fundantes de uma esfera pública verdadeiramente democrática e participativa e assim, congruente com os princípios republicanos.

Em síntese, para uma contribuição direta no campo das políticas públicas e dos processos democráticos, tais autores e a retomada sociológica das diferentes nuances destas teorias contribuem para a distinção dos diferentes atores neste campo. Podemos de imediato perceber aqueles indivíduos historicamente excluídos dos processos de participação e deliberação social e que,

3 Para saber mais: LACERDA, L. F.; VERONESE, M., 2011, p. 72-87.

no contraditório republicano, são a maioria; aqueles sujeitos que agregados entorno de algumas causas comuns logram o mínimo de espaço social para a implicação de suas lutas, através da consolidação de movimentos sociais e outras formas de organizações civis e, por fim; os atores sociais consolidados que sob certas circunstâncias apropriam-se das estruturas governamentais e/ou corporativas canalizando, na maioria das vezes, as políticas públicas à interesses partidários e comerciais.

Para cada um destes segmentos populacionais no universo de atores sociais imagináveis Dubet (1994), Touraine (1984; 2006) e Bajoit (2006) podem colaborar com a compreensão de suas ações e motivações específicas.

Esses mesmos autores, com as contribuições, ainda, de Debuysr (1992), Dubar (1991), Evers (1984), Melucci (1996), Cardoso de Oliveira (1976), Velho (1987) e outros nos fizeram avançar na reflexão sobre o sujeito e a identidade. O “ser humano é um ser de projeto” (FOLLMANN, 2001; 2012) e na permanente busca de realização desse seu projeto que é, a rigor, a sua identidade, ele vive envolvido em permanentes “processos de identidade”. Estes processos se dão num complexo diálogo entre o individual e o coletivo, entre o futuro e o passado, entre o subjetivo e o objetivo. Podem ser denominados efetivamente de processos de identidade quando os sujeitos são protagonistas apropriados de seu lugar na história ou sua presença cidadã na sociedade. A dura realidade é que, em grande parte, isto não existe e isto não é possibilitado. Vivemos, neste sentido, muito mais processos de alienação (quando os sujeitos são esvaziados de seus projetos) do que processos de identidade. O Brasil (a história do Brasil) pode, a rigor, ser descrito como um complexo sucedâneo de processos de alienação e conseqüente negação de identidades.

Então, nos perguntamos: como lidar com o conceito de participação tendo presente este quadro? Como desenhar a “constituição de um contexto democrático e verdadeiramente republicano? Além dos participantes, que mencionamos anteriormente, “visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão e invisíveis, tais como acadêmicos e burocratas”, como fica a presença dos não tão visíveis ou dos estruturalmente condenados a não participar? Como falar em correlação dos interesses dos envolvidos, em um contexto tão amplo de invisibilidades sociais onde parcela significativa das pessoas vive profundos e cotidianos processos de negação identitárias?

Percebamos que essa perspectiva deve ser compreendida antes mesmo da própria análise de constituições dos movimentos sociais e das organizações da esfera civil organizada, é pressuposto nos debruçarmos sobre os mi-

lhões de sujeitos sociais omitidos dos direitos de serem atores sociais, capazes de, participando, imprimir o desejo da maioria nos processos deliberativos.

Concebemos que trazer os indivíduos invisibilizados socialmente para o centro do debate democrático tornando-os de fato atores sociais é o caminho congruente possível entre a república e as políticas públicas. Esses atores agrupados entorno de causas específicas são substratos dos movimentos sociais contemporâneos.

Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017) bem ilustram as estratégias de afetação dos movimentos sociais na agenda pública e nas políticas públicas baseados em repertórios disponíveis de protestos, audiências públicas, abaixo-assinados, pressão junto a parlamentares e ocupação de cargos públicos.

Esses movimentos consolidam-se como significativa parcela da população em busca da referida visibilidade social negada, sempre em busca de uma oportunidade política que varia entre

[...] grau de abertura e fechamento do sistema político, instabilidade de segmento da elite no interior do estado, presença ou ausência de aliados no interior das elites, nível de propensão do estado para agir com repressão. (p. 11).

De acordo com os autores, a ação destes sujeitos/atores sociais organizados é efetiva, no intuito republicano de representar o desejo da maioria na consolidação das políticas públicas, quando logram o *encaixe*. O *encaixe* refere-se ao resultado final dessas estratégias de afetação, quando se materializam de fato os objetivos do movimento social explícitos nas diretrizes da política específica.

Um ator social com encaixes institucionais, isto é, apartado dos pontos de acesso e influência ao estado terá menor probabilidade de fazer prevalecer seus objetivos. (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 14).

Por fim, tais teorias e autores, como supracitado, também lançam luz aos atores constituídos e historicamente empoderados. Como sugere a perspectiva neo institucionalista já detalhada, compreendendo as políticas públicas enquanto constituídas a partir de um campo de forças, o retorno do ator nos auxilia também na compreensão do interesse daqueles que atualmente pautam a agenda pública, na maioria das vezes, respaldados pela legitimidade democrática do voto popular.

Daí abre-se um novo capítulo analítico, pois para compreender as motivações dos atores que hoje pautam as políticas públicas a partir de um centro específico de poder, como as esferas legislativa, executiva e judiciária, por exemplo, é necessário acrescentarmos uma ótica sócio-histórica sobre os fenômenos democráticos e republicanos no Brasil. É necessário compreender como se constitui a elite brasileira.

Todo este debate é falso ou tremendamente equivocado se não colocar uma atenção especial às ausências históricas; à maioria excluída da verdadeira participação não são sujeitos isolados, são sim consequência direta de biografia nacional e de nossa incompleta república. Faz-se necessário um alerta frente a inocuidade desse discurso sobre sujeitos e atores sociais se não o situarmos no horizonte de nossa herança histórica e dos falseamentos da consciência brasileira, e deste argumento deriva nosso segundo pressuposto.

O peso da herança histórica e os falseamentos da inteligência brasileira

Segundo Jessé Souza (2015; 2017), que é, sem dúvida, o sociólogo de maior visibilidade no debate público brasileiro nos últimos anos, vivemos em uma sociedade que conseguiu trazer até nossos dias com muito sucesso e praticamente intacta a marca ideológica da estrutura escravocrata gestada ao longo de quase quatro séculos. A estrutura mental de uma sociedade dividida entre senhores e escravos, entre cidadãos e não cidadãos, entre os que “naturalmente” merecem ser incluídos e os que “naturalmente” são excluídos, transita tranquila, acobertada e dissimulada pela ideologia de um povo “alegre”, cordial e pacífico sob o “mito da democracia racial”. Nem mesmo a violência que desponta hoje por todos os lados parece alertar suficientemente para este tremendo falseamento que caracteriza a sociedade de classes, que é o Brasil, e que marca todo processo vivido por nossa sociedade. Deve-se concluir que as classes dominantes no Brasil tiveram efetivamente sucesso na sua elaboração ideológica (FOLLMANN, 2018).

É preciso desconstruir a imagem falsa que construímos de nós mesmos no Brasil. Isto, no entanto, não é tão óbvio. Como reflete Jessé Souza (2015), nós somos vítimas de uma mídia a serviço da elite dominante, que impede o aprendizado democrático, expressando-se como um verdadeiro câncer que atravanca ou sufoca o aprendizado social. Mas, fiquemos alertas, pois de fato os jornais e os meios de comunicação em geral não se carac-

terizam por criar ideias. Eles apenas as distribuem. A mídia ajuda a reproduzir permanentemente e a cristalizar em nosso imaginário social ideias e concepções estabelecidas pelos produtores do conhecimento para o bom e harmonioso funcionamento da sociedade. Para dar um exemplo, é fundamental, sobretudo, que as explicações e legitimações com relação à tremenda concentração de renda e de poder que marca a nossa sociedade, sejam paulatinamente deglutidas por todos e todas. As elites dominantes, além de serem privilegiadas e dominantes necessitam sentir-se legitimadas em seus privilégios, frente a sociedade (SOUZA, 2017).

Segundo Jessé Souza (2015), a nossa identidade de brasileiros e de Brasil, têm nome e data de construção: Gilberto Freyre em sua obra *Casa Grande e Senzala* (1933). Somam-se à obra deste sociólogo, que sem dúvida tem um estilo sedutor e de fácil sintonização nos diferentes segmentos da sociedade, outros pensadores de renome igualmente criticados por Jessé Souza. São eles: Sérgio Buarque de Holanda, com o seu “homem cordial”; Raimundo Faoro, papa do “patrimonialismo brasileiro”; Roberto da Mata, criador do “jeitinho brasileiro” e tantos outros a respeito dos quais o autor nos alerta devido aos usos deletérios que brotam de seus aportes teóricos.

O autor nos pinta uma elite cultural ou intelectual a serviço da elite econômica, sendo a força institucional criadora da legitimação da estrutura dominante. É pela cabeça dessa elite, que está normalmente nas Universidades, que se criou e se recria de forma permanente um verdadeiro “caldo de cultura” do qual os fazedores de opinião, mídias, empresários, políticos, governantes, artistas, líderes religiosos e outros se servem reproduzindo e cristalizando na mente e no coração do povo brasileiro, fórmulas prontas e legitimadoras com relação ao que aí está. Tratam-se de leituras totalizadoras herméticas, através das quais as desigualdades, os racismos, as exclusões são legitimadas ou tornadas invisíveis. São leituras totalizadoras que geram um desencontro abissal em relação a outro discurso que é o dos princípios republicanos, da importância dos processos democráticos e da defesa das políticas públicas.

Na verdade, o ódio ao escravo, no período da escravidão, foi transposto hoje para o ódio ao pobre. Tudo porque se ousou romper com a velha estrutura mental preservada intacta desde o longo período de escravidão. Ousou-se brindar a maioria da população excluída com políticas públicas de inclusão (SOUZA, 2016; 2017).

Comprova-se assim, que não se trata apenas de um esquema mental que não mudou. As próprias relações étnico-raciais concretas não se alte-

raram, pois, no imaginário social historicamente remanescente do Brasil, o pobre é predominantemente o negro; o mesmo negro outrora escravizado.

O que incomoda hoje a classe média é que se ousou, em nível de poder executivo central, olhar para a ralé, olhar de baixo para cima. Houve empenho em promover a inclusão e o acesso aos benefícios. Pela primeira vez em quinhentos anos se conseguiu mexer com um velho e tácito “acordo” de classes, fazendo com que a desigualdade verdadeiramente diminuísse.

De acordo com o IBGE (2017), no período de dez anos, entre 2003 e 2013, a pobreza que afetava 23,6% dos brasileiros despencou para 7% da população, enquanto que a linha da extrema pobreza, no mesmo período declinou de 8,2% para 3,1%. Isto mexeu muito com a classe média elitizada. Aliás, dá-se hoje uma verdadeira criminalização do próprio princípio da igualdade. Parece que o fato de se ter questionado a “linha da dignidade”, não tem perdão. Ousou-se tornar visível o que é real, mas deveria ser mantido na invisibilidade (SOUZA, 2017).

As cotas raciais que promoveram, de acordo com o IBGE (2017), o ingresso de 1 milhão 159 mil negros nas universidades brasileiras entre 2002 e 2015 (aumento de 268%) e as demais políticas de inclusão, são um dos maiores combustíveis que levaram ao golpe político administrativo de 2016, com o impedimento da então Presidenta Dilma Rousseff.

Jessé Souza analisa detalhadamente este acontecimento em sua obra intitulada *Radiografia do Golpe* (2016). Existe neste construído imaginário brasileiro um verdadeiro espantinho ou factóide falacioso colocando o estado e os políticos que o representam como sendo o segmento que concentra todas as perversidades da sociedade. O estado foi e é demonizado ao extremo. O estado seria o grande vilão, trazendo em si o próprio “vício de origem”, que reflete sobre a tese equivocada e fantasiosa do patrimonialismo de origem portuguesa. Tudo para acobertar os verdadeiros favorecidos, a classe dos “endinheirados” (SOUZA, 2017).

A produção e ampla difusão de leituras e análises que mostrem a realidade a partir de baixo ou seja, na perspectiva daqueles que são os sempre desfavorecidos na sociedade, se faz urgente e talvez seja um caminho de redenção do Brasil e salvaguarda de uma verdadeira democracia. Ou seja, a nossa proposta de colocar em diálogo as concepções de República, princípios republicanos, democracia, processos democráticos e políticas públicas não quer reproduzir o aleive de mais um discurso descolado da realidade, de fácil assimilação, a partir do qual se constroem soluções ajustadas midiaticamente através de concepções hegemônicas, porém vazias de democracia.

Queremos proporcionar uma reflexão que contribua efetivamente para a construção da democracia e que desvele políticas públicas enquanto ferramentas eficientes de participação cidadã e melhoria da qualidade de vida a partir do interesse da maioria. Para isto, é imprescindível passarmos a história do Brasil a limpo.

Os princípios republicanos e a importância dos processos formativos/educacionais

No atual ponto em que chegamos desta análise evidencia-se uma generalizada incompreensão do que de fato representam os princípios republicanos. Para muito além de eventuais explicações históricas que restringem esta discussão enquanto marco teórico, político e temporal em relação ao fim do Império, protagonizando no caso brasileiro, personificações quase messiânicas como as figuras de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, a república representa um conjunto de princípios maiores que regem a Constituição de nosso país, não por acaso denominado República Federativa do Brasil.

Se bem empregados os princípios que regem a Constituição Brasileira, homologada em 1988, completando, portanto, trinta anos, deveriam garantir a integração dos três poderes (legislativo, judiciário e executivo) com a participação e o controle social da população, aplicando como máxima a efetivação dos desejos da maioria no que tange a tudo que for público. Contudo, um rápido olhar sobre os processos históricos e contemporâneos de composição das agendas públicas em nosso país deixa evidente, em muitos casos, o não cumprimento desses princípios e, mesmo, a sua negação.

Ao assumir, entretanto, de maneira conceitual a república como princípio imperativo de prevalência do interesse comum frente a coisa pública, desvelamos como seus principais pilares: o estado democrático de direito, os direitos humanos, a dignidade da pessoa humana, a temporalidade dos mandatos eletivos e a democracia direta e representativa (CRUZ, 2009).

No contexto republicano, salienta Cruz (2009), entre a coisa pública e o interesse da maioria é o estado (através dos três poderes) o depositário do caráter derogatório (superior ao interesse individual ou da minoria) e pretoriano (poder coercitivo para garantir a vontade da maioria). Sabemos pela história da república no Brasil, quanto o “interesse da maioria” ou a “vontade da maioria” são quase “peças de ficção”. Isto é válido para os primeiros anos da república quando o Brasil viveu uma de suas páginas de maior

negação dos direitos de ampla porção da sociedade recém liberta do estado de escravidão, e sobretudo, para os dias de hoje, quando o país é vítima de uma megassubmissão do estado aos interesses de uma minoria nacional e internacional dominante.

A vontade da maioria cidadã, como balizador da ideia de república, mesmo que cidadania seja um conceito em constante transformação ao longo do tempo, origina-se da própria gênese organizativa da sociedade ocidental. República (*res publica* para os antigos romanos) significa coisa pública e nasce em contraponto à ideia de monarquia, propondo a alternância e a tripartição dos poderes. Sobre isto, em Aristóteles (2006) encontramos a racionalização da ideia platônica de república, basicamente seguindo a fórmula de que, se um caso específico ganha aceitabilidade generalizada em uma sociedade, ele assume o caráter de bom e pensando no que é bom para a maioria temos o conceito aristotélico de justo.

Com a participação de todo o corpo de cidadãos, sujeitos às leis do estado, o governo pode chegar às decisões, concedendo pesos iguais ao bem e aos interesses de todas as pessoas ligadas por essas decisões. Todos devem ter uma educação que lhes permita adquirir a competência necessária para assumir suas responsabilidades, e, para tanto, as instituições responsáveis pela educação, deveriam ser reforçadas. Tudo isto, sempre em vistas a uma justiça processual (CRUZ, 2009, p. 7).

Esta máxima apontada pelo autor, pode ser encontrada de maneira contundente ao longo de toda obra de Rousseau (PEREIRA; LEIRIA, 2012), falando da necessária educação que dê condições à participação efetiva e consciente do cidadão nos processos de decisão.

Este é um dos pontos nevrálgicos de nossa abordagem. Como já sublinhamos ao término da seção precedente, é urgente a tomada de consciência a partir da história e da atualidade dos segmentos excluídos sobre os verdadeiros processos da sociedade brasileira. Ademais, na passagem a limpo dessa história, da forma como ela é sistematicamente reproduzida e ao longo das análises de suas consequências nas desigualdades sociais brasileiras, não podemos nos esquivar de um olhar minucioso e crítico sobre a educação, em todas suas etapas, desde o ensino fundamental até o ensino superior.

Aqui surge o terceiro pressuposto sobre as possibilidades de alinhamento e congruência entre políticas públicas, democracia e os princípios republicanos: não é possível tal construção sem uma revisão minuciosa dos processos educacionais. A realidade mostra que na maioria dos casos a edu-

cação pública ou privada no Brasil abriu mão de qualquer caráter político e sociológico, tornando-se esteira de formatação em vista ao mercado de trabalho.

Não há como socialmente construirmos um novo pacto republicano, mais democrático, sem uma reformulação profunda dos processos formativos em direção ao aprofundamento do olhar analítico dos educandos e dos educadores frente as estruturas curriculares, as práticas avaliativas e os conteúdos programáticos. A cultura participativa democrática nasce e estrutura-se em cada indivíduo, tornando-o sujeito a partir de sua vivência no contexto familiar e educacional, primeiro de tudo.

Daí decorre a grande preocupação frente as manobras da atual elite que chega ao poder da federação, articulando propostas que justamente caminham na contramão deste processo, como no caso do Projeto de Lei 867/2015, conhecida com *Escola sem Partido* que traz como lema: “*Por uma lei contra o abuso da liberdade de ensinar.*”

Que democracia e que república seriam estas em que vivemos hoje, onde se prega o controle sobre o “*abuso de liberdade de ensinar*”?

Se entendermos a república como imperativo da vontade e por tanto, do bem-estar da maioria, intermediária pelo estado; perceberemos quão problemáticos são as políticas neoliberais de privatizações que, ao diminuírem a função do Estado e suprimirem a liberdade e a participação popular, desconsideram os principais fundamentos republicanos, a saber, o Estado democrático de direito e o direito ao controle popular sobre a coisa pública.

No que regem os princípios republicanos no Brasil, temos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Constituição Brasileira, p. 22).

A articulação entre o ideário de república e a prática democrática é, portanto, a participação cidadã na coisa comum de maneira direta ou indireta. Encontramos essa articulação elaborada de modo sofisticado na obra de Tocqueville (1987), quando o autor aborda a democracia na América do Norte. Afirma ele que no momento em que os cidadãos se tornam mais

iguais e semelhantes, tendem a diminuir sua crença em um homem ou em certa classe e se dispõem a acreditar no conjunto, na coletividade, ou seja, na opinião da maioria, na sociedade civil organizada. Se há igualdade, os homens deixam de ter fé uns nos outros de modo personificado e passam a confiar no julgamento do público, pois lhes parece que a verdade se encontra ao lado da maioria.

Apenas pode-se lograr tal cenário com um processo educativo que substitua os preceitos da competitividade pelos preceitos da cooperação dentro dos métodos pedagógicos, uma metodologia que pense através do coletivo e do bem comum antes da individualização, uma educação que parta da experiência concreta e local das pessoas e grupos. Nesse sentido, a educação formal brasileira não pode mais dar-se ao luxo de virar as costas para os profundos conhecimentos que a educação popular produziu nestes últimos 50 anos, desde o apogeu de Paulo Freire.

Na contramão deste cenário descrito por Tocqueville (1987), parece-nos que os países com altos índices de desigualdades sociais propagam uma cultura representativa messiânica que oscila entre velhas direitas, velhas esquerdas e novas tendências progressistas enquanto formas de encontrar a verdade. Esse fenômeno da personificação política acaba por polarizar a sociedade. No Brasil, como vimos, existe neste sentido uma pesada herança histórica de grandes dissimulações e equívocos teóricos. Vive-se hoje, neste país, um momento de grandes polarizações, que para lá do contexto de crise, devem ajudar a amadurecer o sentido democrático e republicano.

Aliás, neste diálogo imaginário que propomos entre Tocqueville e Freire, o autor brasileiro nos lembra bem: o oprimido, quando sujeito de um processo educativo bancário (acrítico), ao chegar no poder, sonha em tornar-se opressor (FREIRE, 2011).

Uma educação frágil nestes parâmetros gera enfraquecimento das concepções democráticas em todo o tecido social, abrindo margem para constantes manifestações de assistencialismo, clientelismo, coronelismo e até casos extremos de golpe direto contra a democracia e a vontade da maioria, como ditaduras e impedimentos governamentais sem substâncias acusatórias concretas. A população civil, afastada de uma possibilidade participativa e crítica, tanto sobre as agendas, quanto sobre as intervenções naquilo que é público, assiste seus representantes agindo ao contragosto popular, através de um processo midiático que reduz a vida real a uma cultura novelesca.

Nesse atual momento histórico do Brasil, eliminados ou dificultados os canais de participação popular, o que vimos é a privatização daqueles que

deveriam representar a maioria popular; com o poder das grandes corporações do capital financeiro globalizado, aliados às monarquias midiáticas, compondo um grande pacto nacional com o judiciário, orquestrou-se todo um processo golpista, como já referido acima, que fez com que a condução do estado voltasse ao controle da elite do dinheiro (SOUZA, 2016; 2017).

Como classificar as recentes reformas trabalhista, educacional e previdenciária frente ao “*gozo pacífico e seguro dos direitos de cada um e para a garantia de todos*” senão, de fato, como assalto?

Frente a ameaça sobre os direitos constitucionais evoca-se a necessidade de pensarmos, dentro dos processos democráticos, possíveis espaços para a contínua criação da esfera pública. Intensificar, radicalizar a democracia e, para isto, é necessária a formação continuada. Devemos ter em mente, como afirma Bresser Pereira (2005), que toda análise da república brasileira deve ter clara que com o seu proclamar não desaparecem as formas imperialistas de governar, muito menos deve-se assumir postura ingênua acreditando que tal república inicia, de fato, com um processo social e democrático alavancado pelas maiorias excluídas num levante popular. Tais percepções recorrem de ingenuidade histórica, pautada, como já referimos, por um processo de educação alienante.

A república brasileira não resultou de um levante popular. Ela foi simplesmente proclamada ou decretada. De fato, em quase nada interferiu nas abissais desigualdades entre as classes sociais. Sendo assim, tornar a república democrática é um exercício contínuo e ainda inacabado na história brasileira, um exercício impossível sem uma minuciosa revisão de nossos processos formativos.

Pensando democracia e a democracia republicana participativa

Souza (2004) afirma que a *Constituição de 1988* assume como compromisso democrático restaurar a ideia de Federação através da abertura de espaços de empoderamento onde os governos locais, através das políticas públicas, possam incentivar a participação popular.

Se observarmos o título II da *Constituição Brasileira* (1988), no que tange aos direitos e às garantias fundamentais, no capítulo I, sobre os direitos e deveres individuais e coletivos, encontraremos de maneira pontual os princípios que regem uma democracia derivativa de concepções republicanas. Na análise dessas passagens do texto constitucional em comparação

com as práticas correntes nos dias atuais, se evidenciam as deturpações que atingiram as formas como são planejadas, executadas e avaliadas as políticas públicas. Percebemos que, ao longo do tempo, os pressupostos constituintes básicos foram negligenciados.

O texto em pauta versa sobre a garantia que todos residentes no país são iguais perante a lei, sob a premissa da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade, garantindo o direito de expressão, associação, educação, saúde, segurança, escolha laboral, assim como, participação na gestão e fiscalização da coisa pública.

Sob a luz do texto Constituinte e na busca por compreender como os princípios republicanos se fazem presentes de maneira concreta nos processos democráticos, encontramos em Müller (2006) a distinção de alguns subsídios fundantes da democracia. Com facilidade, podemos fazer conexões com os processos de implementação das políticas públicas, buscando responder à questão motivadora central deste texto, no que tange a possível congruência ou incongruência entre estes elementos.

O primeiro ponto ressaltado pelo autor refere-se à autodeterminação do povo por meio da autonomia e da fixação das normas. Defende que aqueles legislados sobre uma norma comum deveriam ter, eles mesmos, o direito de construir essas normas. Neste sentido, a própria democracia representativa e o sistema presidencialista com direito a veto seriam distorções da democracia republicana clássica em nome de determinada governabilidade. Estes processos, permeados de instituições e representantes com direitos especiais, suprimem a participação e o poder do povo.

Imbricada nesse sistema a sociedade brasileira carrega uma prática democrática restrita a eleger seus representantes e nesta ideia encontra-se presente também uma concepção de povo estritamente atrelada àqueles que votam ou que simplesmente aqueles habitam determinado território, como pretende a sociologia estruturalista de Durkheim (SILVEIRA; TRIANA, 2006).

Nesta ótica a democracia brasileira é exercida a cada dois anos, por uma determinada parcela da população, sobre um tema muito abrangente que atinge de maneira indireta aspectos concretos da vida de todas as pessoas (votantes ou não votantes): a escolha dos representantes. Sem erros, temos percebido que aqueles que o cidadão escolhe para lhe representar, com frequência não o representa ou até tomam uma direção oposta a esta. Portanto, um fictício estado de direito.

Como resposta a esta democracia representativa que encontra dificuldades em observar os princípios republicanos, podemos pensar em diversos exemplos de democracia participativa iniciados na década de 1970 em cidades do Espírito Santo, São Paulo e Santa Catarina, tendo como ícone as experiências oriundas do Orçamento Participativo iniciado na cidade de Porto Alegre a partir de 1989. Tais processos buscam superar ou romper com a concepção limitada de povo, ampliando a zona de governabilidade da população e apresentando o grupo de cidadãos como quarto poder instituído no processo democrático. Certamente, tais exemplos, podem ser vistos como luzes no fundo do tremendo desencontro abissal entre a pesada herança histórica e os belos princípios constitucionalmente professados.

Müller (2006), reafirma nosso segundo pressuposto afirmando que não podemos compreender as incongruências dos processos democráticos em relação aos princípios republicanos fora dos contextos históricos de colonização, imperialismo e neoliberalismo que ao longo do tempo tornam-se hegemônicos e consolidam inclusive noções de estado, povo e participação popular no Brasil e, porque não, na América Latina como demonstram com detalhes Galeano (1971) e Sposati (2002).

Contudo, como afirma Müller (2006), a própria globalização traz em si também a possibilidade de uma nova caracterização positiva de povo que emerge a partir de uma consciência internacional, o que chamamos de “retorno do ator”. Desta forma, frente a ideia de um povo ativo provocado pela política e pela democracia participativa, um povo destinatário enquanto elemento de direito frente ao Estado e um povo imputável enquanto pertencente a um determinado território mundial, o autor afirma ser essa sociedade atual a vanguarda de um povo global, movido por uma criticidade internacional com alto poder de comunicação em virtude dos meios tecnológicos modernos e que por isto, pode caminhar a passos muito mais largos contra as encobertas tiranias das democracias de fachada, em busca de um verdadeiro imperativo popular.

Evidencia-se que uma verdadeira democracia participativa deseja no fundo, tornar-se deliberativa, mas que, como apontam os textos estudados e a própria prática de observação que podemos realizar ao longo dos processos democráticos vividos até o momento, um estado não se remete linearmente, naturalmente e automaticamente a outro.

É de se perguntar se a herança histórica que pesa negativamente nas condições efetivas de participação social não está sendo o principal impeditivo para que no Brasil possamos aproximar-nos de uma democracia efetiva-

mente deliberativa, omitindo a possibilidade de sujeitos tornarem-se atores sociais.

Cohen (1989), embasado nos estudos de Habermas (1997), elaborou seminal obra sobre este ideal de democracia deliberativa apontando para o fato de que ela seria um contexto de liberdade entre os deliberantes (onde não existem relações formais de dominação hierárquica), justificada (no sentido de que as partes devem declarar seus motivos para apresentar, apoiar ou criticar propostas) e formalmente igual (no sentido de que os procedimentos não podem distinguir os participantes), além de substantivamente igual (no sentido de que a distribuição existente de poder e recursos não determinem suas chances de contribuir para a deliberação). Por fim, a deliberação ideal busca chegar a um consenso racionalmente motivado.

Ao estudar a democracia hoje, os teóricos políticos não têm alternativa senão discutir a democracia participativa ou republicana em termos práticos e a democracia deliberativa em termos normativos. No entanto, a resistência a esta última permanece forte, especialmente entre os teóricos da escolha racional. Na medida em que professam um forte pessimismo acerca da possibilidade de ação coletiva, eles resistem a reconhecer a existência de um contingente significativo de cidadãos republicanos orientados para o interesse público e comprometidos a participar, ainda que de modo limitado, dos assuntos públicos (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 8).

Evidentemente, o desafio que se encontra é o de empregar uma nova gestão política e pública objetivando estruturar-se uma democracia participativa e também deliberativa e isto implica na emergência de um novo cidadão, um cidadão republicano.

Engana-se, como salientado na citação anterior, quem pensa que este cidadão não existe; ele não é uma hipótese ou uma demanda normativa, pois, apesar das tendências individualistas e conformistas da grande massa populacional, o cidadão republicano pode ser encontrado em todas as sociedades, esteja ele latente ou manifesto.

Uma interessante corroboração empírica disso é dada pelas pesquisas políticas publicadas na coletânea *Critical Citizens* organizada por Pipa Norris. Ali, um grupo de importantes pesquisadores, baseados em seus próprios estudos e em pesquisas sobre a satisfação dos cidadãos com a democracia, rejeita a ideia comumente aceita de que a democracia está em crise: ao contrário, ela estaria muito viva. A infelicidade política

é real e está crescendo, mas não porque haja um crescente cinismo a respeito do governo democrático, como sugere a opinião comumente aceita, e sim porque os cidadãos se tornaram mais críticos. Nas palavras de Norris: Os valores democráticos agora exigem ampla aceitação como um ideal, mas, ao mesmo tempo, os cidadãos geralmente se tornaram mais críticos do funcionamento das instituições centrais da democracia representativa (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 10).

Dentro do universo das práticas populares deliberativas encontramos diversos estudos que fundamentam a tomada crítica do cidadão republicano participativo na gestão da coisa pública (JACOBI, 2006; GOHN, 2011). Este é o ator que deve retornar após a revisão dos processos formativos e consequente reescrita de nossa própria história!

Neste contexto, estudos sobre capital social, estruturação da esfera pública não estatal, processos comunicacionais intergrupais, tecnologias sociais e os próprios estudos sobre o orçamento participativo, desenvolvimento local, entre tantos outros, ganham centralidade no sentido de gerarem aportes e ferramentas para a estruturação efetiva deste cidadão protagonista e desta almejada democracia participativa e deliberativa (AVRITZER, 2003; PUTNAM, 1995; BUARQUE, 2004; TEIXEIRA, 2002).

É importante ainda ressaltar que, na medida em que os processos deliberativos não são inerentes às formas democráticas contemporâneas, muito menos natos das estruturas republicanas, seu nascimento e estruturação ainda se encontram atrelados ao campo das políticas públicas e sociais. É através destas políticas que, na maior parte dos casos, se percebe a tentativa de implementação dos processos de participação popular.

Refletindo sobre estas características gerais dos processos de deliberação popular, Bobbio (2012) aponta que o desfecho de tais discussões deve trazer como máximas dois elementos básicos: a fidelidade que se refere a coerência e a viabilidade da ação proposta em relação à prática a ser aplicada e a univocidade referente ao alto grau de abrangência na divulgação das decisões tomadas. Sem estes dois elementos, afirma o autor, torna-se inviável pensar de maneira concreta as práticas de participação deliberativa dentro do contexto democrático.

Um elemento de extrema relevância ao refletirmos sobre esta nova forma de governabilidade, necessária para a transição em direção à democracia participativa, é a mudança de escalas na administração dos processos democráticos. Parece-nos evidente que as diversas constituições do Brasil gradual-

mente colocaram ênfase na municipalização, subsidiando os governos locais como principais atores na gestão da coisa pública via participação popular.

A municipalização transferiu, principalmente a partir da década de 1990, os principais serviços como saúde e educação fundamental para níveis locais. Este processo, para muito além de administrativo, representa uma estratégia política e financeira de especializar serviços e garantir maiores recursos e autonomia às ações locais, tendo em vista, por exemplo, que em dez anos (1988-1998) os recursos repassados aos municípios subiram 197% e a participação destes no PIB nacional teve um aumento de 11% para 17% (SOUZA, 2004).

A proposição de municipalização levou, de fato, à prefeiturização, ou seja, ao atribuir aos municípios a responsabilidade pelos serviços sociais básicos, as gestões estaduais sentiram-se desobrigadas de carrear recursos para tal finalidade, o que se caracterizou como um retrocesso. As limitadas condições financeiras das prefeituras somadas às disposições da lei de responsabilidade fiscal, que limitam a contratação de servidores, fator fundamental para a implementação de políticas sociais, certamente, foram consideradas estratégicas para os neoliberais (SPOSATI, 2013, p. 8).

Sendo assim, é no nível municipal que podemos perceber com um pouco mais de clareza exemplos onde as políticas públicas desencadearam o aprofundamento de uma democracia mais participativa e sendo assim, aproximando-se dos princípios republicanos. Percebemos, portanto, os contextos locais, as políticas públicas regionais e municipais e seus conselhos como o propício campo para o avanço de uma democracia participativa e deliberativa, embaladas por esse novo ator que retorna com consciente espírito republicano.

Políticas Públicas em um contexto neoliberal globalizado

O impacto neoliberal em países de frágil regulação social promove a difusão da cultura privatista e liberal criando obstáculos à universalização dos direitos sociais reforçando a cultura elitista, autoritária e privatista dominante no “nacionalismo discriminatório”. “Nesta forma de nacionalismo não fundada na universalização da cidadania, por mais paradoxal que possa parecer, nem todos nascidos em um mesmo país são de fato iguais nos acessos” (SPOSATI, 2002, p. 12).

É conhecido que as narrativas socioeconômicas neoliberais hegemônicas dos últimos vinte anos buscam oferecer explicações plausíveis para os movimentos sociais e econômicos que desenham as cenas sociopolíticas na contemporaneidade, produzindo determinada naturalização ou criminalização de suas ações e manejo em situações de crise.

A naturalização ou criminalização dos movimentos que reivindicam maior participação democrática no estado justificam, midiaticamente, a diminuição da influência do Estado nos territórios nacionais como também as condições de intromissão na América Latina e em outros países ditos de terceiro mundo por grandes centros dominantes na dinâmica econômica mundial (DOWBOR, 2016).

Uma dessas narrativas – talvez uma das mais bem-sucedidas, no sentido de operar como instrumento de coesão social e imposição das ideias dominantes – é aquela que explica os problemas derivados das políticas sociais ou do Estado de Bem-Estar Social. Nessa estória, três *scripts* correm em paralelo, conectando-se em circunstâncias apropriadas: os custos crescentes (e tendencialmente insuportáveis) das políticas sociais e seu impacto sobre os fundos públicos (inflação, endividamento); os efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamentos de indivíduos, grupos sociais e empresas; os resultados desastrosos, sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas, da maquinaria política exigida pela implementação desses programas (MORAES, 2002, p. 3).

Como vimos no item anterior, assumir a visão liberal como ferramenta de estado e indicador das ações relacionadas às políticas públicas acentua a supremacia da lógica mercadológica na alocação de recursos e desenha a intervenção estatal como algo, no máximo, tolerada, que na maior parte das vezes inibe a mola propulsora do progresso. A lógica mercadológica opera sobre os princípios da maximização do lucro individual e da gestão da escassez e, desta forma, deturpam a genuína motivação das políticas públicas ligadas ao bem comum (DOWBOR, 2016).

Atingindo sucesso, essa visão liberal constitui um imaginário precário e pejorativo de tudo que se refere ao social, a começar pela imagem propagada a respeito do servidor público, sobre os processos administrativos do setor público e na própria descrença frente ao setor político. A panaceia da corrupção que ensaia nossa cegueira frente a autocrítica de nossos preconceitos históricos e estruturantes, não permitindo a revisão histórica profunda do Brasil.

A proposta neoliberal de “reforma” dos serviços públicos, como se sabe, é orientada por uma ideia reguladora: a ideia de privatizar, isto é, de acentuar o primado e a superioridade da *ratio* privada sobre as deliberações coletivas. Daí suas diferentes maneiras de manifestação. Privatizar, no sentido estrito do termo, é apenas uma delas: transferir a agentes privados (empresas) a propriedade e gestão de entes públicos. Mas há outros modos de fazer valer o mandamento. Pode-se delegar a *gestão*, sem necessariamente transferir a *propriedade*. Pode-se ainda manter na esfera estatal a gestão e a propriedade, mas providenciando reformas que façam funcionar os agentes públicos “como se” estivessem no mercado, modelando o espaço público pelos padrões do privado. Diferentes modos de descentralização e dispersão de operações – com a correspondente centralização e o insulamento dos âmbitos de definição das grandes políticas, das práticas de avaliação de desempenho, de distribuição do bolo orçamentário – são pensadas como formas de introduzir o *ethos* privado (dinâmico, purificador) do mercado no reino das funções públicas (MORAES, 2002, p. 8).

Nesta seara que nos encontramos, a defesa do estado é primordial, pois ele é que deve, sendo permeado pela participação popular, operacionalizar as políticas públicas e, como indica Leal (2004), as políticas públicas representam um complexo e dinâmico campo de múltiplas causalidades e atores e giram em torno do combate à miséria, do exercício pleno da cidadania e da distribuição de riquezas. Neste sentido, surgem enquanto ferramentas corretivas das distorções e incongruências históricas entre os princípios republicanos e os processos democráticos, objetivando a criação de vínculos civilizatórios que reconfiguram o próprio *Contrato Social* na busca por uma sociedade mais equitativa e participativa.

Embalados por essas tendências globais e mercantilistas os estados nacionais, como no recente caso brasileiro, acabam por imprimir determinada lógica exclusivamente redistributiva nas políticas públicas. Instala-se determinada tendência compensatória que enfrenta muitas dificuldades para gerar a emancipação social e a participação popular de fato, acabando também por fortalecer laços de dependência do cidadão em relação ao estado e suas políticas.

Como exemplo, no Brasil temos o cenário recente de cinco anos (2010-2015) que através de redistribuição financeira operacionalizada pelos benefícios sociais, aumento da linha de crédito pessoal e a diminuição dos impostos sobre uma ampla gama de produtos buscou o aquecimento de um mercado interno transformando cidadãos em exclusivos consumidores. Este

movimento mercadológico, mesmo operacionalizado por governos autodeclarados populares, em parte representa uma das origens ao regresso das altas taxas de inflação, conseqüente desvalorização real no poder de compra da moeda e a acentuação da atual crise econômica. Crise esta que obviamente ganhou força com a gradativa recuperação da economia norte-americana e a instabilidade da política nacional provocada pelos agentes financeiros nacionais e internacionais descontentes com o afunilamento do abismo entre as classes sociais, provocado pelo aumento do poder de compra dos empobrecidos.

Não se trata aqui de descartar ou opor-se às políticas públicas redistributivas; elas são necessárias e, ao nosso entender, compõem um conjunto de ações compensatórias tipicamente inerentes à ação de um estado republicano que se preocupa com o bem-estar da maioria e deve prover certa justiça histórica para determinadas parcelas da população. Contudo, as políticas redistributivas não podem ocorrer desaliadas de um plano de emancipação social e empoderamento popular por vias outras que não apenas o mercado e o poder de compra.

Em vez de enfrentar o problema pelas suas causas (estruturais), a política pública e social nacional que é pautada pela tendência globalizadora do mercado orienta a ação pelos seus efeitos, ou seja, o combate à pobreza subordinando ao princípio da participação na gestão da coisa pública, restringindo tais políticas a mera contabilidade dos gastos e a binária dinâmica de causa e efeito e não sob uma perspectiva de processualidade emancipatória (LEAL, 2004, p. 60).

Esta reconversão da questão social para o âmbito exclusivo da assistência subordinada à tese quantitativa da eficiência dos gastos sociais tende a despolitizar o campo das políticas pública se por consequência dos processos democráticos, transformando direitos universais em medidas técnicas de distinguir, classificar, contar e repassar benefícios a um conjunto de indivíduos, sem se constituir um tecido social realmente dinâmico e participativo em busca da consolidação de direitos (LEAL, 2004, p. 62).

Como apontam os estudos de Coimbra e Mendonça Filho (2006), mesmo as políticas que de maneira explícita não almejam a simples redistribuição de renda, mas mantêm seu foco também e tanto quanto na geração de empregos, na inserção de determinada parcela da população no mercado de trabalho formal, na aquisição de moradias de qualidade, no acesso a previdência, educação e saúde; mesmo estas, sem uma necessária reflexão sobre as formas de participação e protagonismo popular e um pertinente tensiona-

mento com as estruturas político-sociais e econômicas vigentes, acabam por caracterizarem-se enquanto ações paliativas.

No contexto neoliberal globalizado o propósito do estado republicano e sua prerrogativa *vontade da maioria* na gestão da coisa pública encontram-se extremamente ameaçadas por estratégias de desqualificação do que é público, criminalização do que é popular e privatização do que é democrático.

Algumas considerações para (não) concluir

Evidenciou-se ao longo da reflexão proposta neste artigo uma generalizada incongruência entre os princípios republicanos, a democracia e as políticas públicas. A democracia, assumindo de maneira hegemônica sua forma representativa, encontra dificuldades em observar o imperativo republicano do desejo da maioria nos diversos aspectos da esfera pública, reservando-se e restringindo-se ao direito de voto e a escolha de representantes.

Esta fratura democrática entre representantes e representados, como visto, encontra-se na imbricação do mundo globalizado e a influência do capital financeiro global regido por um grupo restrito de corporações com ganancioso eco nas elites políticas do Brasil, muitas vezes conluídos com as poderosas organizações midiáticas, o sistema judiciário e o poder executivo.

Um dos reflexos concretos desta fissura democrática encontra-se na implementação de políticas públicas incapazes de se estruturarem, na maior parte dos casos, enquanto espaços efetivos de deliberação dos interesses da maioria. Embasadas em uma tradição neoliberal de cunho economicista, assim como nas concepções tutelares de cidadania oriundas do sistema representativo, tais políticas pecam no discernimento do que de fato é primordial ao estado republicano democrático: o imperativo princípio da participação, principalmente daqueles historicamente invisibilizados.

Esta afirmativa evoca nossas questões iniciais: em que medida as atuais políticas públicas se alinham com as práticas democráticas e os princípios republicanos que regem (ou deveriam reger) de maneira geral nossa sociedade? Como lidar com a pesada herança histórica que limita radicalmente esta compreensão e este alinhamento?

Conclui-se que as profundas incongruências presentes entre as políticas públicas, os princípios republicanos e as formas de fazer democracia no Brasil derivam, em grande parte, de nossa insistente incapacidade histórica em romper com as desigualdades sociais. Portanto, para construirmos um

pródigo caminho de congruência entre estes três elementos, impõe-se a necessidade de compreensão daquilo que impulsiona a ação de atores e grupos em direção a este campo, instigando e promovendo o retorno e o fortalecimento de um cidadão republicano participativo.

Toda esta reflexão e esta prática serão originariamente equivocadas se antes não colocarmos atenção especial às ausências históricas promovidas sobre a maioria excluída e sobre a verdadeira função dos processos formativos/educativos em vista à consolidação de modelos mais participativos de democracia e de construção das políticas públicas.

De fato, só haverá a desejada congruência quando efetivamente migrarmos de um modelo democrático deliberativo em direção a um modelo democrático participativo de gestão da coisa pública, avançando substancialmente na construção da república.

Estes, ao nosso entender, são alguns dos elementos essenciais para uma compreensão geral dos desafios do Brasil hoje.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- ARISTÓTELES. *A Política*. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2006 (Livro I e II).
- BAJOIT, Guy. *Tudo Muda*: proposta teórica e análise da mudança sociocultural nas sociedades ocidentais contemporâneas. Ijuí: Unijuí, 2006.
- BARBALHO, J. *Constituição Federal Brasileira - comentários*. 2. ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia. Editores, 1924.
- BOBBIO, Luigi. Entre o reflexo e a proposição: Dilemas sobre o encerramento dos fóruns deliberativos. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 14, n. 30, p. 46-69, maio/ago. 2012.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia republicana e participativa. *Novos Estudos Cebrap*, n. 71, p. 77-91, 2005.
- BUARQUE, Cristóvão. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. *Identidade, etnia e estrutura social*. São Paulo: Pioneira, 1976.
- CARLOS, Euzenéia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas. *Revista Cívitas*, Porto Alegre, v. 17, n. 2, 2017.

- COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: HAMLIN, Alan; PETIT, Phillip. *The Good Polity: Normative Analysis of the State* (Ed.). New York: Blackwell, 1989.
- COIMBRA, Ana Monteiro Cecília; MENDONÇA FILHO, Manoel. Estado Democrático de Direito e políticas públicas: estatal é necessariamente público? *Psicologia & Sociedade*, v. 18, n. 2, p. 7-12, mai./ago. 2006.
- CRUZ, Márcio. O princípio republicano: aportes para um entendimento sobre o interesse da maioria. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito* (RECHTD), UNISINOS, 2009.
- DEBUYRST, Frédéric. Les enjeux Studio-politiques actuels de l'Amérique Latine. *Rev. La Foi et Le Temps*. Tome XXII, n. 5, 1992.
- DOWBOR, Ladislau. *A Era do Capital Improdutivo*. São Paulo: Outras Palavras, 2016.
- DUBAR, Claude. *La socialisation: construction des identités sociales et professionnelles*. Paris: Armand Colin, 1991.
- DUBET, François. *Sociologia da experiência*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- EVERS, Tilman. Identidade, a face oculta dos novos movimentos sociais. *Novos Estudos Cebrap*, n. 4, 1984.
- FOLLMANN, José Ivo. Identidade como conceito sociológico. *Rev. Ciências Sociais Unisinos*. v. 37, n. 158, 2001.
- FOLLMANN, José Ivo. Processos de identidade versus processos de alienação: algumas interrogações. *Rev. Identidades*, São Leopoldo, EST, v. 17, n. 1, p. 83-89, 2012.
- FOLLMANN, José Ivo (org.). *Dialogando com Jessé Souza*. São Leopoldo: Casa Leiria, 2018.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 50. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- GAHYVA, Helga. De Boulainvilliers a Tocqueville: da liberdade como defesa de privilégios à liberdade como defesa de diferenças. *Sociologias*, Porto Alegre, v.14 n.31, p. 33-57, 2012.
- GALEANO, E. *As veias abertas da América Latina*. Tradução de Galeno de Freitas. 39. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971. 307p. Título original: *Las venas abiertas de America Latina*. (Coleção Estudos Latino-Americanos, v. 12).
- GOHN, Maria da glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, maio/ago. 2011.
- HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HALL P., TAYLOR R. *As três versões do neoinstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Lua Nova, 2003.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD: Pesquisa Nacional Domiciliar. *Sínteses posteriores ao Censo de 2010*. Brasília: Editora IBGE, 2017.
- JACOBI, Pedro. Sustentabilidade Ambiental, Consumo e Cidadania. *Revista Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. 9, n.1, p. 23-35, 2006.
- KRISCHKE, P. (org.). *Uma revolução no Cotidiano? Novos Movimentos Sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1992.

- LACERDA, L. F.; VERONESE, M. O sujeito e o indivíduo na perspectiva de Alain Touraine. *Revista Sociologia e Cultura*, Goiânia, v. 14, n. 2, 2011.
- LEAL, Anete Brito Ivo. *A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado*. São Paulo: Em Perspectiva, 2004.
- LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, p. 298-310, 1972.
- MAGALHÃES, Fernando. O passado ‘ameaça o futuro Tocqueville e a perspectiva da democracia individualista. *Tempo Social*, São Paulo, v. 12 n. 1, p. 32-45, 2000.
- MELUCCI, Alberto. A Experiência individual na sociedade planetária. *Rev. Lua Nova*, Rio de Janeiro, n. 38, p. 199-221, 1996.
- MONTEIRO, Ana; COIMBRA, Cecília. Estado Democrático de Direito e políticas públicas: estatal é necessariamente público? *Psicologia & Sociedade*, São Paulo, v. 18, 2006. p. 7-12.
- MORAES, R. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 13-24. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.
- MÜLLER, Friederich. *Democracia e República*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_77/artigos/Muller-rev77.htm>. Acesso em: 7 jun. 2006.
- PEREIRA, Vilmar; LEIRIA, Rossana. A atualidade do contrato social de Rousseau: contribuições para a educação. *Cadernos de Educação*, Pelotas, p. 55-68, 2012.
- PRAÇA, Sérgio; NORONHA, Lincoln. Políticas públicas e a descentralização legislativa da Assembleia Constituinte brasileira, 1987-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (RBCS), v. 27, n. 78, fev. 2012.
- PUTNAM, Robert. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, New York, p. 65-78, 1995.
- SILVEIRA, Gabriel; TRIANA, Yago. A herança estruturalista de Durkheim nas ciências sociais. *Ciências Sociais*, São Leopoldo, Unisinos, p. 170-176, 2006.
- SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*, p. 740-756, 2004.
- SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (RBCS), v. 18, n. 51, fev. 2003.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.
- SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe: Entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.
- SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa, 2015.
- SPOSATI, Aldaíza. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, p. 8-11 oct. 2002.
- SPOSATI, Aldaíza. Território e gestão de políticas sociais. *Serviço Social em Revista*, v. 16, n. 1, 2013.

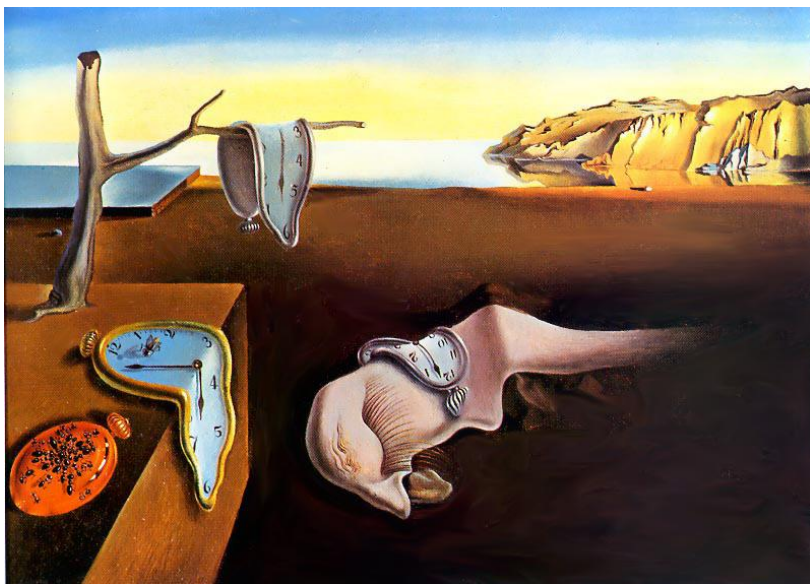
- SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. *Revista da Sociedade de Serviço Social*, São Paulo, n. 116, 2013.
- TAYLOR, Charles. *Argumentos Filosóficos: A política liberal e a esfera pública*. São Paulo: Loyola, 2000.
- TEIXEIRA, Elenaldo. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. *Revista Políticas públicas*, O Papel das Políticas Pública, AATR - Bahia, 2002.
- TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.
- TOURAINÉ, Alain. *O retorno do ator*. Lisboa: Instituto Piaget, 1984.
- TOURAINÉ, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Petrópolis: Vozes, 2006.
- VELHO, Gilberto. *Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- WILLIAM, J. (orgs.). *Essays on reason and politics: deliberative democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1997. p. 74-75.

II - POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UMA EDUCAÇÃO NO SÉCULO XXI

Carlos A. Gadea¹

Introdução:

A persistência da memória, de Salvador Dalí.



1 Professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Unisinos. Pós-doutorado no Centro de Estudos Latino-americanos na Universidade de Miami, Doutor e Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. Foi Professor Visitante na Universidade de Leipzig, Alemanha (Bolsa DAAD, Alemanha). Bolsista de Produtividade IC do CNPq.

Lúcia, uma jovem de 30 anos formada em administração de empresas, tinha passado, por mais de dois meses, por uma série de processos de pré-seleção para assumir uma vaga de gerência em uma empresa multinacional de prestígio. Testes, entrevistas, provas, tinham feito parte da rotina de mais de quinhentos candidatos formados na mesma área e em economia, até que chegada a etapa final Lúcia se depararia com uma entrevista que mudaria o seu destino.

Um jovem de 28 anos, Mathias, e a jovem que me relatou esta história, Lúcia, seriam as últimas duas pessoas do processo de seleção que conseguiram chegar frente a frente, para uma entrevista final, à dupla de qualificados técnicos em recursos humanos que liderava o processo. Passada a entrevista final de ambos, não haveria decisão sobre quem selecionar e, desta maneira, os entrevistadores decidiram chamar uma vez mais os dois candidatos. Em primeiro lugar chamaram a Mathias. Três minutos depois, sairia da sala com rosto visivelmente angustiado. Imediatamente foi a vez da Lúcia, sendo entrevistada, igualmente, por três minutos. Na saída, o jovem reparou que Lúcia tinha saído sorridente, tranquila, e na sequência se produziria o seguinte diálogo:

Mathias: - Perguntaram para você a mesma bobagem que a mim? Qual era o nome e o autor do quadro que estava pendurado na parede?

Lúcia: - Sim.

Mathias: - E você respondeu?

Lúcia: - Respondi, sim. Essa pintura é de Salvador Dalí, e se chama *A persistência da memória*.

Mathias (sorrindo): - Parabéns! Você já deve saber que essa vaga ficou com você.

Provavelmente, Mathias deva ter se lamentado durante dias por essa situação e até ficado confuso com o fato da suposta importância que teria, para um administrador de empresas, conhecer a autoria e o nome de uma pintura aleatoriamente pendurada na parede de um escritório. Mas o tempo, certamente, ensinaria a Mathias que entre ele e Lúcia existiria, na visão dos entrevistadores, uma clara diferença. Lúcia não só teria demonstrado conhecimento na sua área, mas também transparentado que se tratava de uma pessoa que conseguia transitar por diversos registros do conhecimento e da sensibilidade humana, que teria interesse por outros aspectos da vida social, que era curiosa e que, eventualmente, para o cargo a ser desempenhado, era importante a flexibilidade e a comunicação, o manejo interdisciplinar do conhecimento e o que se conhece como “inteligência múltipla”. Mathias

seria um excelente administrador de empresas; Lúcia, além disso, conhecia o traço inconfundível de Salvador Dalí.

Na atualidade, as perguntas que se fazem, geralmente, educadores, poder público e o mundo empresarial se relacionam com quais competências e habilidades concretas seriam as que deveriam ser incorporadas às políticas de educação para as crianças e os jovens. Para que educar? Que ensinar? Como ensinar? Tratam-se de questionamentos clássicos e que, certamente, não parecem esgotar-se, na medida em que a realidade econômica, social e cultural se torna mais complexa e, por consequência, os problemas e os desafios individuais e coletivos também são cada vez de maior complexidade para as suas resoluções. O que parece claro, com o caso de Lúcia, Mathias e Salvador Dalí, é que se a probabilidade de nos confrontarmos com situações complexas é a cada dia mais elevada, não se pode apelar e uma noção compartimentada do saber, como se se tratasse de meros fragmentos de conhecimentos e habilidades com escassos pontos de contato. O que aconteceu com Lúcia evidencia como, para o mundo atual, desempenhar-se tal qual um bom administrador de empresas sugere ter contato com o mundo das artes e da cultura, a abertura a diferentes sensibilidades e maneiras de ver o mundo, de interpretá-lo e vivê-lo. Da mesma maneira, é possível supor que para ser um bom professor de filosofia seria importante o contato com conhecimentos de gestão financeira, por exemplo. A interdisciplinaridade, neste sentido, não trata de uma simples abordagem metodológica, senão também de uma pragmática da vida cotidiana nos dias de hoje.

Brasil e seus desafios educacionais – alguns dados

Quase quatro milhões de bebês nascem no Brasil a cada ano, mas somente 50% saberão ler e escrever aos 8 ou 9 anos. Quando chegarem aos 21 anos de idade, unicamente 15% estarão na Universidade². A defasagem e a evasão escolares, somadas à insuficiência na aprendizagem³, tornam-se problemas sociais crescentes entre os jovens de escolas públicas, frequentadas pelo 70% das crianças e adolescentes do país.

2 Mizne, Denis. Pobreza, desigualdade e o potencial das escolas públicas. 2019. Disponível em: <<https://fundacaoemann.org.br/noticias/pobreza-desigualdade-e-o-potencial-das-escolas-publicas>>.

3 É um dos resultados obtidos na pesquisa que coordenei entre os anos 2013-2015 sobre juventude e violência. Ver: GADEA, Carlos A. *Realidade juvenil e violência intersubjetiva em bairros de Porto Alegre*: contextos, situações e perspectivas. Porto Alegre: Cirkula, 2015.

Com jornadas de 4 a 5 horas diárias nas escolas, as crianças e jovens não parecem adquirir os conhecimentos básicos necessários para dar sequência às suas trajetórias educacionais, revelando um impacto econômico e social problemático para as próximas gerações. Tem-se revelado que a permanência de 4 a 5 horas diárias das crianças nas escolas é insuficiente, já que muitos minutos dessa jornada são desperdiçados na realização, por parte dos(as) professores(as), das “chamadas”, na distribuição de materiais e, fundamentalmente, nas tentativas de disciplinar o grupo. Com pouco tempo, de fato, dedicado às atividades propriamente de ensino, os resultados das últimas provas PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) indicaram que apenas 7,3% dos alunos de escolas públicas demonstram nível adequado em matemática⁴ e 27% em leitura e escrita.

Mas estes dados não podem ser contemplados sem considerar a variável socioeconômica e os efeitos concretos da pobreza no país. Segundo o IBGE, entre 2016 e 2017, dois milhões de pessoas passaram a viver na linha da pobreza, chegando a um total de 55 milhões de brasileiros que vivem nessas condições⁵. Certamente, a qualidade de ensino vem sofrendo, irreversivelmente, não só o deterioro próprio da dinâmica educativa, mas, fundamentalmente, dos efeitos da pobreza crescente dos últimos anos, produzindo uma perversa relação entre baixo nível de educação entre crianças e jovens com o status socioeconômico de pertencimento. Esta relação tem sido demonstrada em estudo realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em que apenas 2,1% dos alunos pobres do país têm bom desempenho escolar⁶.

O que fazer perante esta situação? É imprescindível investimento em educação pública básica, considerando a premissa de que “o melhor deve ser para os que mais necessitam”. Mais tempo em sala de aula, mas com melhores condições de infraestrutura e capital humano. Mais incentivos à permanência na escola e nos colégios, mas oferecendo melhores condições

4 Ver “Só 7,3% dos jovens brasileiros que se formam no ensino médio sabem o básico de matemática”, Disponível em: <<https://www.revistaeducacao.com.br/ensino-medio-matematica/>>.

5 Ver: “IBGE aponta aumento da extrema pobreza no país”, Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/12/05/internas_economia,1010671/em-2017-quase-55-milhoes-de-brasileiros-estavam-abaixo-da-linha-de-po.shtml>.

6 Ver: “Apenas 2,1% dos alunos pobres do país têm bom desempenho escolar”, Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,apenas-2-1-dos-alunos-pobres-do-pais-tem-bom-desempenho-escolar,70002213621>>.

socioeconômicas e de segurança para as crianças e jovens. Mais dignidade e respeito à relação educativa e à profissão de professor, mas com uma nova proposta pedagógica que inclua, sem temores, a cultura própria da sociedade da informação e as novas linguagens digitais. Se bem a qualidade de ensino está relacionada com os efeitos da pobreza e as condições socioeconômicas, estas, da mesma forma, encontram-se interligadas a uma nova dinâmica de exclusão e desigualdade social: a denominada “brecha digital”, quer dizer, a diferença entre aquelas crianças e jovens que tem acesso às tecnologias digitais e os que ainda escasso contato têm com a cultura digital contemporânea.

Educação e cultura digital

Políticas educacionais de inclusão digital tem sido implementadas em alguns países, recentemente, com relativo êxito⁷. Nas escolas públicas, um laptop é entregue aos cuidados de cada aluno para o ano letivo, transformando-se em ferramenta central para o desenvolvimento de tarefas em matemática, linguagem, lógica, história e geografia. O aluno realiza suas atividades de ensino, em grande medida, no laptop, com atividades lúdicas e em forma de rede colaborativa e onde o trabalho em grupo é incentivado a partir da resolução de problemas em formato de digitalização dos conteúdos.



Foto: Crianças na escola com laptops.

Fonte: Site da Presidência da República Oriental do Uruguai.

⁷ Recomenda-se analisar o denominado “Plan Ceibal” de inclusão digital nas escolas públicas do Uruguai, implementado desde o ano 2007. Disponível em: <<https://www.ceibal.edu.uy/es>>.

Os jovens indagam, investigam, questionam e sintetizam informação naturalmente, e no formato digital este processo da aprendizagem parece se manifestar de maneira mais evidente. A escola, assim, participaria do que se tem denominado “digitalização da vida”, propondo uma nova série de tarefas cognitivas que vão da robótica, da modelação em 3D até a programação de videogames. Sob o embalo da inovação tecnológica e a tentativa de reduzir a “brecha digital” e possibilitar o acesso desta nova linguagem a todas as crianças de maneira igualitária, o plano de estudos também passaria por uma série de reflexões necessárias. Atendendo aos critérios da interdisciplinaridade e da integração do conhecimento da complexidade, planos de estudos passam a considerar a flexibilidade, a comunicação e colaboração, o raciocínio, a resiliência e a responsabilidade como valores importantes a serem impulsionados. Crianças e jovens devem ter capacidade para resolver problemas práticos de maneira individual e em grupo, perante uma realidade em que conflitos, situações de imprevisibilidade e contingências contínuas se apresentam cotidianamente. Para isso, o pensamento crítico e analítico mediante o raciocínio para realizar as escolhas mais oportunas é de vital importância. Realizar escolhas é um dos maiores desafios contemporâneos, logo após a perda de referências clássicas dos modelos institucionais e de valores historicamente construídos. Por outro lado, ser resiliente representa capacidade de adaptabilidade a diferentes contextos e situações em contínua transformação, sugerindo indivíduos flexíveis, capazes de autonomia e livres de amarras valorativas. Consequentemente, esta caracterização também sugere um ambiente de corresponsabilidades e de cuidado do “bem comum”, de criatividade e inovação, de preocupação pela vida e o destino coletivo. Todo parece indicar, que a aprendizagem sugerida no mundo contemporâneo não pode se afastar mais do que significa a realidade prática e das urgências do mundo social.

Educação e virada pragmático-digital

O destino de Lúcia e seu conhecimento sobre a pintura de Salvador Dalí não unicamente nos permite refletir sobre a importância da interdisciplinaridade e a “inteligência múltipla” e do valor da arte e da ciência como um todo integrado na condição humana. Não só permite refletir, por exemplo, sobre o que é a cultura, sobre seu significado no desenho das sensibilidades. Permite, também, pensar sobre o “para que” serve a cultura e o co-

nhecimento, sua utilidade concreta, sem que isso represente cairmos numa mera especulação utilitarista sobre o assunto. Por isso, algumas reflexões se tornam interessantes realizar aqui.

Não parece convincente sustentar, de início, que as escolas, colégios e universidades, os lugares do conhecimento, do ensino e da cultura em geral, tenham se rendido ao status quo, ao sistema, e que sejam meras instituições reprodutoras da ideologia dominante, tal qual o diagnóstico herdado da teoria crítica e da pedagogia crítica. Esse diagnóstico se deriva da premissa de que o currículo, por exemplo, é aquilo que permite desvelar os espaços de poder existentes, a reprodução social das desigualdades, transmitindo a cultura dominante como critério de verdade inquestionável. O capitalismo e sua lógica perversa de reprodução de injustiças teria na escola e no currículo suas mais fatais ferramentas. Restaria a nós introduzir elementos críticos, ou o que muitos identificam como “pensamento crítico”, na tentativa de explicar e fundamentar as causas do entorno social e a educação que temos.

Porém, existem duas visões contrastantes sobre o que é a educação, sobre o que é ensinar e aprender para o mundo de hoje, sobre o que é ensinar cultura e conhecimento. Uma primeira, que enxerga a cultura, por exemplo, como parte da “ideologia da classe dominante” e cujo propósito é expor os poderes que estariam por trás dela; e uma segunda, que considera a cultura como forma de conhecimento que deve ser transmitido às pessoas. A primeira visão é inteligente e astuta, além de necessária, no entanto, profundamente limitada, mas o fundamental é que esta visão já tem sido efetivamente difundida e disseminada, definitivamente triunfante por sua fatal internalização pela comunidade escolar e o senso comum. A “consciência social” não é algo que se forja ou aprende, experimenta-se na prática cotidiana nas periferias dos centros urbanos, e isso os próprios jovens o reconhecem. “Todos somos críticos”, de uma maneira ou de outra, sugerindo que pensar criticamente já não parece ser uma condição do saber exclusivo de alguns que querem fazer despertá-lo naqueles que, supostamente, não teriam as ferramentas necessárias para acessá-lo. Hipercríticos, aqui nos encontramos, mas ainda sem respostas para perguntas que se nos apresentam no dia a dia para resolver problemas lógicos do cotidiano. Ou seja, parece que nos encontramos em um estágio em que possuímos uma aparente “consciência social”, mas que carecemos de competências e habilidades concretas para lidar, ordenar e interpretar as informações do mundo social dinâmico que nos rodeia.

Quem sabe o destino de Lúcia e a pintura de Salvador Dalí, bem como a necessidade imperiosa de políticas educativas que integrem plenamente as tecnologias digitais e o mundo cultural da comunicação e a inovação contínua, provoquem a necessidade de reafirmar outra visão de educação e cultura, esta última como algo que vale a pena não só ser transmitido, mas como algo que contém um efetivo conhecimento prático. Uma cultura como forma de conhecimento prático, que proporcione uma noção do que fazer, do que sentir, de como atuar, de como ser com as outras pessoas em sociedade, de maneira que, ao mesmo tempo, irá realçar a própria competência social e emocional do indivíduo. A educação e a cultura dando sentido às vidas e tendo sentido para as pessoas na sua vida prática.

III - POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS À LUZ DO PACTO UNIVERSITÁRIO PARA A CULTURA DA PAZ E EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Gisela Pelegrinelli¹

Introdução

O tema Direitos Humanos é relativamente novo na educação brasileira. É o que está em pauta neste texto ao tratar do Pacto Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade, da Cultura da Paz e dos Direitos Humanos. O Pacto é iniciativa conjunta do Ministério da Educação e do Ministério da Justiça e Cidadania para a promoção da educação em direitos humanos na educação superior.

Aberto à adesão das Instituições de Educação Superior (IES) e de Entidades Apoiadoras (EAs), o objetivo do Pacto é superar a violência, o preconceito e a discriminação, além de promover atividades educativas de promoção e defesa dos direitos humanos nas IES.

Os conflitos nesta área são visíveis e avançam na perspectiva de novos cenários. A educação brasileira reflete as desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais do país. Lutas históricas pela democratização do acesso e garantia da permanência marcam a trajetória educacional no Brasil. Assim, faz-se necessário que os agentes públicos e privados possam instituir políticas públicas que fomentem a dinâmica e a organização do sistema de ensino superior no Brasil (SEMESP, 2018).²

1 Doutoranda em Ciências Sociais pela UNISINOS. Mestre em Ciências Sociais pela UNISINOS, Bacharelado em Administração pela Universidade Católica de Brasília (2016), Licenciatura em Educação Física pela Universidade Católica de Brasília (1987). Especialização em Gestão de Processos Acadêmicos pelo Centro Universitário Projeção – UniProjeção (2013) e Pesquisa em Docência em Turismo pela UnB (2003).

2 Disponível em: <<https://www.semesp.org.br/noticias/semesp-lanca-edicao-ampliada-das-diretrizes-de-politica-publica-para-o-ensino-superior-do-brasil/>>.

Em tal contexto, as políticas públicas educacionais precisam ser compreendidas e trabalhadas, incluindo aqui, em especial, sua variante social (políticas sociais) que remetem à ideia de uma melhor condição socioeconômica aos beneficiados – que diante das distintas desigualdades apresentam fragilidade e limitação na reivindicação de seus direitos sociais – pelas mesmas.

Tendo presente tudo isto, e, considerando esses elementos e o fato das políticas públicas constituírem-se em um dos principais resultados da ação do Estado, o tema se faz relevante e justifica-se a adoção de determinadas ações afirmativas paliativas, focadas nos setores mais vulneráveis. Assim, a partir da adesão e implementação do Pacto Universitário, surge o questionamento motivado pelas inquietações do estudo:

- De que forma o Pacto Universitário pode impulsionar/fortalecer a institucionalização e articulação do tema Cultura da Paz e Educação em Direitos Humanos na IES?

De fato, estas inquietações provocam a necessidade de compreender todo o contexto de políticas públicas educacionais e como estas impactam na educação superior privada à luz do Pacto Universitário.

Educação e o Desenvolvimento da Cultura da Paz

De acordo com o Manual de Referência da UNESCO (1999), a Cultura da Paz “está intrinsecamente relacionada à prevenção e à resolução não-violenta de conflitos” e fundamenta-se nos princípios de tolerância, solidariedade, respeito à vida, aos direitos individuais e ao pluralismo (p. 13).

De acordo com David Adams³, a cultura da paz tem como base oito pilares: a) Educação para uma cultura de paz; b) Tolerância e solidariedade; c) Participação democrática; d) Fluxo de informações; e) Desarmamento; f) Direitos humanos; g) Desenvolvimento sustentável; h) Igualdade de gêneros.

Para construir uma sociedade mais humana, é fundamental que cada um comece por si mesmo e faça a sua parte por meio de uma mudança de atitudes, valores e comportamentos que visem à construção de um mundo mais justo e melhor de se viver.

3 Dr. David Adams ex-coordenador da Rede de Notícias sobre Cultura da Paz. Ele se aposentou em 2001 da UNESCO, quando foi Diretor da Unidade para o Ano Internacional pela Cultura da Paz, proclamado pelo Ano 2000 pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

O autor diz ainda que diante do atual cenário, faz-se necessário o desenvolvimento de estratégias inovadoras adaptadas aos novos desafios relacionados à educação de cidadãos responsáveis comprometidos com a paz, os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento sustentável, e aplicar medidas apropriadas de avaliação e determinação dessas estratégias.

A aprovação da Resolução constituindo a Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz expressando profunda preocupação pela persistência e a proliferação da violência e dos conflitos em diversas partes do mundo pela UNESCO, em sua Assembleia Geral de 6 de outubro de 1999, foi extremamente relevante no sentido de reconhecer a necessidade de eliminar todas as formas de discriminação e intolerância. Dentre os artigos e medidas que constam na Resolução nº A/RES/53/243⁴ de 06/10/1999, destaca-se a consolidação das medidas para promover uma Cultura da Paz por meio da educação, conforme quadro 1.

4 Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000112874_por>. Acesso em: 23 abr. 2019.

Quadro 1: Consolidação de medidas.

Medidas para promover uma Cultura da Paz por meio da educação	Revitalizar as atividades nacionais e internacionais destinadas a promover os objetivos da educação com vistas para o desenvolvimento humano, social e econômico e promover uma Cultura de Paz.
	Zelar para que as crianças, desde a primeira infância, recebam formação sobre valores, atitudes, comportamentos e estilos de vida que lhes permitam resolver conflitos por meios pacíficos e com espírito de respeito pela dignidade humana e de tolerância e não discriminação.
	Preparar as crianças para participar de atividades que lhes indiquem os valores e os objetivos de uma Cultura de Paz.
	Zelar para que haja igualdade de acesso às mulheres, especialmente as meninas, à educação.
	Promover a revisão dos planos de estudo, inclusive dos livros didáticos, levando em conta a Declaração e o Plano de Ação Integrado sobre a Educação para a Paz, os Direitos Humanos e a Democracia de 1995, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
	Promover e reforçar as atividades dos agentes destacados na Declaração, em particular a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, destinadas a desenvolver valores e aptidões que beneficiem uma Cultura de Paz, inclusive a educação e a capacitação na promoção do diálogo e do consenso.
	Estimular as atividades em curso das entidades ligadas ao sistema das Nações Unidas a capacitar e educar, quando for o caso, nas esferas da prevenção dos conflitos e gestão de crises, resolução pacífica das controvérsias e na consolidação da paz após os conflitos.
	Ampliar as iniciativas em prol de uma Cultura de Paz empreendidas por instituições de ensino superior de diversas partes do mundo, inclusive a Universidade das Nações Unidas, a Universidade para a Paz e o projeto relativo ao Programa de universidades gêmeas e de Cátedras da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Fonte: Adaptado de UNESCO (A/RES/53/243,1999).

De acordo com os documentos da UNESCO, estabelecer uma Cultura de Paz não significa conviver com a ausência total de conflitos, uma vez que esses são inerentes ao ser humano, mas o objetivo principal é apresentar a utilização de estratégias não violentas para a resolução dos mesmos.

A educação deve desenvolver a capacidade de resolução de conflitos de forma não violenta. Deve, com isso, promover também o desenvolvimento da paz interior na mente dos estudantes, para que eles possam estabelecer, de forma mais sólida, as qualidades da tolerância, da compaixão, do dividir e do cuidar (UNESCO, A/RES/53/243, 1999).

Políticas Públicas: Conceitos e Delimitações

Debates acerca das políticas públicas vêm tomando espaço nas últimas décadas; isso em função do avanço das condições democráticas em cenário mundial e os vastos arranjos institucionais de governos, que se tornou necessário para a governabilidade.

Celina Souza (2006) apresenta algumas das principais definições sobre políticas públicas, no quadro 2:

Quadro 2: Conceitos.

Autor	Definição de Políticas Públicas	Ano da obra
Mead	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.	1995
Lynn	Conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.	1980
Peters	Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.	1986
Dye	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.	1984
Laswell	Responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.	1958

Fonte: Souza (2006).

A autora apresenta o seu entendimento sobre as políticas públicas:

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e ou

entender por que o como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2006, p. 35).

Na Figura 1, a seguir, há uma representação com as informações sobre o ciclo de políticas públicas:

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: <https://www.almg.gov.br>

Saravia (2006) ressalta a importância da concepção sobre o ciclo de políticas públicas que decorre do fato de que suas etapas corresponderem a uma sequência do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito aos atores, às suas relações, seus recursos de poder, às redes políticas e sociais e às práticas.

Políticas Públicas Educacionais

A compreensão da política de permanência, para a educação superior indicava, naturalmente, que se revisse e considerasse o percurso do aluno na escola básica. Trata-se de um processo histórico que remete, no mínimo, aos anos de 1970, desembocando na década de 1990, com novas formas de gerir o capital, denominada de globalização.

Segundo Palma Filho (2004, p. 148), “[...] ganham nos anos 1990 dimensões gigantescas, com a aceleração do fenômeno da globalização e as transformações no setor produtivo, nunca vistas antes.” Nesse sistema, é imprescindível a existência de um ambiente próprio do fazer educacional, que é a escola, que funciona como uma comunidade, articulando partes distintas de um processo complexo: alunos, professores, servidores, pais, vizinhança e Estado (enquanto sociedade política que define o sistema através de políticas públicas). Portanto, políticas públicas educacionais dizem respeito às decisões do governo que têm incidência no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem (OLIVEIRA, 2007).

Pacto Universitário: Cultura da Paz e Educação em Direitos Humanos

Como a essência do Pacto é o aprofundamento da educação em direitos humanos nas Instituições de Educação Superior – IES, faz-se necessário refletir sobre o que isso significa. Conforme o documento orientador (BRASIL, 2017), nessa perspectiva delimita-se o papel da educação em direitos humanos para o alcance do objetivo constitucional. Educação em direitos humanos tem como objetivo central a formação para a vida e para a convivência, com o respeito ao outro, reconhecendo as diferenças, respeitando a diversidade, enfrentando todas as formas de preconceito e discriminação, em uma relação dialógica entre toda a comunidade.

O Pacto Universitário tem como objetivo promover iniciativas de respeito à diversidade e ao enfrentamento do preconceito, da discriminação e da violência no ambiente universitário, por meio do desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa, extensão e de proteção e promoção dos direitos humanos nas IES (BRASIL, 2017).

Por livre adesão, as IES desenvolvem atividades nos eixos de Ensino, Pesquisa, Extensão, Gestão, Convivência, de acordo com a identidade e possibilidades de cada IES signatária. Para tanto, cada IES signatária constitui

um Comitê Interno e elabora um Plano de Trabalho, sinalizando as ações já desenvolvidas e/ou em andamento ou a serem implementadas, categorizadas a partir dos eixos descritos. Caberão ao Comitê, constituído por gestores, professores, funcionários e estudantes, a elaboração e o acompanhamento das ações estabelecidas no Plano de Trabalho.

Resultados e Discussões

As questões e focos de interesses, assim como os registros dos resultados do Pacto são descritos pelo Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania, a saber: i) documento orientador para a implementação do Pacto Universitário e ii) acordo de cooperação que entre si celebram o ministério da justiça e cidadania e o ministério da educação, para fins de instituir o pacto nacional universitário pela promoção do respeito à diversidade e da cultura de paz e direitos humanos

Tais resultados foram produzidos mediante os dados coletados previamente e após o uso da técnica de leitura flutuante, a exploração foi realizada por meio da codificação. A codificação se deu em função dos cinco eixos apresentados no documento orientador disponibilizado pelo Ministério, a saber: I – No âmbito do ensino; II – No âmbito da pesquisa; III – No âmbito da extensão; IV – No âmbito da gestão; V – No âmbito da convivência universitária e comunitária.

Após codificação e análise dos referidos eixos supracitados, observou-se que, considerando a responsabilidade das Instituições de Ensino Superior com a formação comprometida na construção da paz, na defesa dos Direitos Humanos e nos valores da democracia, fica explícita a expectativa de criar uma grande rede de instituições em todo o País que trabalhem no tema não apenas de forma teórica, mas desenvolvendo paralelamente ações práticas e conjuntas com todas as IES que fizeram adesão. Sem dúvida, o Pacto Universitário viabiliza contribuir para a formação das pessoas e para a construção de uma sociedade com menos intolerância, maior conhecimento sobre os direitos humanos e maior respeito ao outro como um ser diferente e com direitos iguais.

O Pacto deixa evidente que a inserção da Educação em Direitos Humanos na Educação Superior deve ser feita de forma transversal em todas as

esferas institucionais, abrangendo o ensino, a pesquisa, a extensão, a gestão e a convivência universitária e comunitária.

Para que os eixos sejam atendidos, linhas de ação prioritárias deste instrumento foram definidas:

- I. O aprofundamento da temática de Educação em Direitos Humanos na organização da atividade acadêmica das Instituições de Ensino Superior;
- II. A implementação de medidas de valorização e disseminação de melhores práticas no campo da promoção e da defesa dos Direitos Humanos;
- III. A instituição de diretrizes e serviços contra toda a forma de violência, no combate ao assédio moral, sexual, discriminação e desigualdade em todas as suas vertentes, nas instituições partícipes;
- IV. O estabelecimento de canais institucionais voltados ao recebimento, apuração, acompanhamento e encaminhamento de denúncias e reclamações de casos de violações de Direitos Humanos ocorridas dentro do campus ou, ainda que fora, que esteja associada à vivência acadêmica – como festas universitárias e trotes universitários –, à atuação na resolução de tensões e conflitos sociais que envolvam violações de Direitos Humanos, além da orientação e adoção de providências para o tratamento dos casos de violações de Direitos Humanos, com a preservação das pessoas envolvidas;
- V. O estabelecimento de mecanismos institucionais, dentro de cada Instituição de Educação Superior, capazes de coordenar, fomentar e monitorar o cumprimento das medidas adotadas, com a participação do corpo docente, discente, gestão, bem como funcionários e colaboradores; e a prestação pública e acessível de contas sobre as medidas e ações realizadas, compreendendo a utilização de indicadores para avaliar sua implementação progressiva;
- VI. A realização de campanhas continuadas para a sensibilização e a conscientização dos corpos docente, discente e gestor, bem como funcionários e colaboradores, quanto ao respeito e à promoção dos Direitos Humanos, da igualdade de oportunidades e da equidade e na efetivação da democracia, do desenvolvimento, da justiça social e na consolidação de uma cultura de paz e não violência;

- VII. Estimular o estabelecimento e implementação de políticas e práticas para recrutamento, avaliação, remuneração, disciplina e promoção de pessoal docente, que respeitem os princípios dos Direitos Humanos, como igualdade, não discriminação, respeito, dignidade, justiça e transparência;
- VIII. O estabelecimento de medidas que facilitem o acesso a novas tecnologias da informação para a troca de informações e a discussão sobre Direitos Humanos; permitindo e desenvolvendo, por exemplo, recursos como websites, e-learning, programas de aprendizagem on-line, e-forums, conferências via web e programas de ensino a distância (BRASIL, 2017).

No acordo de cooperação, essas linhas de ações prioritárias se apresentam de modo a servir de norte para as instituições educativas. No entanto, poderão ser criadas outras linhas de ações prioritárias, desde que respeitem o objeto do presente Pacto Universitário.

Ainda se tratando do acordo de cooperação, não se pode esquecer que as ações contidas no Plano de trabalho apresentado devem ter transparência, ou seja, é necessário o monitoramento do Pacto Universitário, conforme determinação da Portaria. Ademais, é preciso divulgar o presente acordo e as medidas adotadas em consequência de sua adesão, no âmbito da comunidade acadêmica e, por fim, prestar informações referentes ao presente acordo, solicitadas pela Comissão Nacional do Pacto Universitário no MEC.

Considerações Finais

Percebe-se, no âmbito das Instituições educativas, que o Pacto Universitário implica na promoção de uma formação que valorize a vivência da igualdade em dignidade e direitos para todos, propiciando no ambiente educacional, sobretudo nas Instituições de Educação Superior, o desenvolvimento de sentimentos e atitudes de cooperação, tolerância e solidariedade.

Conclui-se que tomando como base novas ações e perspectivas no intuito de fortalecer e promover a Cultura da Paz e Educação em Direitos Humanos por meio do Pacto Universitário, a incompreensão e o despreparo sobre novas políticas educacionais, é fator de forte relevância para a carência da sua vivência e da sua prática. É preciso pensar nas Instituições não como espaço no qual a cultura da paz é discutida em normas e decretos, mas espaço no qual essa cultura é vivenciada.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL, Ministério da Educação. *Pacto Universitário: Cultura da Paz e Educação em Direitos Humanos*, Brasília, DF, 2017.
- CANDAU, V. M. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. *Revista Brasileira de Educação*, v. 13, n. 37, 2008.
- FERREIRA, C. S. et al. Políticas Públicas Educacionais: apontamentos sobre o direito social da qualidade na educação. *Revista Labor*, v. 1, n. 11, 2014.
- OLIVEIRA, Adão F. de. Percalços da escola e desafios da educação. In: OLIVEIRA, Adão F. de; NASCIMENTO, Claudemiro G. do (orgs.). *Educação na alternância: cidadania e inclusão social no meio rural brasileiro*. Goiânia: Editora da UCG, 2007.
- PALMA FILHO, João Cardoso. A política nacional de formação de professores. In: BARBOSA, R. L. L. (org.). *Trajetórias e perspectivas da formação de educadores*. São Paulo: Unespi, 2004. p. 145-167.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. v. 2. Brasília: ENAP, 2006
- SEMESP. *Diretrizes de Política Pública para o Ensino Superior do Brasil*. São Carlos: Ed. SEMESP, 2018.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. 1999. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2009.

IV - POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO MÉDIO: DA LEI DE DIRETRIZES E BASES - LDB À BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR - BNCC

Maria Denilva de Lima Barbosa¹

Contexto

O mundo contemporâneo é caracterizado por um conjunto de complexas e diferentes relações sociais, econômicas, culturais e decisões políticas. Afirma-se que o sistema capitalista, a globalização e o desenvolvimento tecnológico, trouxeram grandes avanços, mas paradoxalmente, o cenário pós-moderno, descortina um momento transitório onde a liquidez das coisas escorre pelos dedos no fluir avassalador das novas tecnologias da informação, da comunicação e da volatilidade do capital.

Machado, Lima e Baptista (2012) chamam atenção para o fato de que, ao mesmo tempo em que progredimos em conhecimento científico e alcançamos significativos avanços tecnológicos, a humanidade trilha um caminho inverso em relação à capacidade de garantir relações éticas e emancipatória para a vida coletiva. A globalização e o progresso tecnológico não estão garantindo uma vida digna para todos. Pelo contrário, a maioria da população vive submetida a processos de exclusão e violência sem precedentes.

Há, de um lado, setores sociais que consideram que a sociedade só avança com a liberdade de comprar e vender e, por isso, o Estado deve intervir o mínimo possível (os liberais). Outro setor, mais radical entre os liberais, afirma que deve ser o mercado que regula as relações sociais e os possíveis avanços de um país, este são os denominados neoliberais. Por outro lado, há

¹ Psicóloga com mestrado em Psicologia pela Universidade de Brasília. Doutoranda em Ciências Sociais pela Unisinos. Atuou durante doze anos como Psicóloga Escolar. Atualmente exerce a função de Assessora Pedagógica da Educação Básica no Grupo Projeção.

um setor social que entende a necessidade da presença do Estado regulando e realizando ações, sobretudo para os mais pobres e sem condições de escolarização, para que o país possa avançar. Este grupo, conhecido como nacional-desenvolvimentista, propõe a existência de um “Estado Social”.

A educação, inserida nesse contexto, por vezes é vista como mercadoria ou negócio, e nem sempre encontra caminhos para capacitação, intervenções e estratégias para que os países pobres possam conseguir os avanços necessários para superação da pobreza.

Souza (2018), em seu livro, *A Classe Média no Espelho*, faz uma provocação em relação ao bom aproveitamento escolar, o qual pressupõe exigências normativas invisíveis, tais como: foco, concentração, disciplina, autocontrole, pensamento prospectivo e capacidade de abstração, e nesse sentido:

os filhos da classe média já entram como vencedores no sistema escolar, ao passo que os filhos da classe dos marginalizados – e não por culpa deles, já que ninguém escolhe o berço – chegam como perdedores em tenra idade. Muitos saem da escola como analfabetos funcionais, incapazes de participar do mercado de trabalho competitivo. Resta a eles depender do emprego da própria energia muscular, tal como no caso dos escravos. E a maioria acaba exercendo trabalhos físicos desvalorizados, extenuantes e mal remunerados (SOUZA, 2018, p. 59).

Para esse autor, a exploração econômica do trabalho barato permite à classe média não só “roubar” o tempo da “ralé de novos escravos”, ocupados nas funções repetitivas e desgastantes do serviço doméstico e do serviço pesado e perigoso em geral, como usá-lo depois em tarefas mais bem pagas em benefício próprio. O que está em jogo nessas relações é uma luta de classes muito singular: entre uma que tem tudo e outra que não tem nada.

Num país de passado escravocrata como o nosso, esse tipo de dominação nunca é apenas de caráter econômico (...) Os privilégios de uma classe condenam a outra à precariedade eterna, já que não lhe sobra tempo para nada. Enquanto isso, a classe opressora tem cada vez mais oportunidades de avançar e obter conhecimento e riqueza (SOUZA, 2018, p. 73).

E é nesse contexto de contradições que tentaremos abordar algumas políticas públicas para o Ensino Médio no Brasil, fase final da Educação Básica, terreno de incertezas e muitas disputas.

Políticas Públicas

Para Souza (2006), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. De maneira mais elementar, entende-se as políticas públicas como a intervenção do Estado e de governos no sentido de atender as demandas, ou seja, as necessidades da sociedade, sabendo-se que existe uma disputa entre os grupos que constituem essa referida sociedade.

O que significa afirmar que nem sempre as demandas sociais são atendidas em sua plenitude. Não sendo, portanto, neutras e expressando a disputa em uma arena política. Souza (2006), resume políticas públicas como:

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Com base em outros estudiosos, Souza (2006) apresenta o quadro seguinte sobre a tipologia das Políticas Públicas:

Quadro 1.1 – Tipologia das Políticas Públicas

Tipologia	Característica	Exemplos
Distributiva	Referem-se às ações exclusivamente tomadas pelos governos, geralmente beneficiando grupos específicos e aparentemente não gera ônus para a sociedade.	- Fundeb 2007/2020 - conjunto de 27 fundos que serve como mecanismo de redistribuição de recursos destinados à Educação Básica.
Redistributiva	Encontram maior universalidade como as fiscais, de previdência e de realocação de verbas	- Políticas Compensatórias (Quotas, afirmativas ...)
Regulatória	Assumidas primordialmente pelo Estado com o intuito de fiscalizar e normatizar determinadas ações de atores e entidades sociais	- LDB - DCN - BNCC
Instituintes ou constitutivas	Procedimentos e as estruturas das formas e dinâmicas organizativas do estado e do aparelho estatal. Formatam o estado e o regime político.	- Constituição Federal

Das tipologias apontadas no quadro, apresentaremos nesse trabalho políticas públicas do tipo regulatória e do tipo constitutiva.

Políticas Públicas para o Ensino Médio

Há anos a educação no Brasil é um grande tema nos debates populares e fóruns acadêmicos, em especial, devido às políticas públicas promovidas pelo Estado. Em relação ao Ensino Médio, destacam-se três momentos, os quais servirão como âncora para esse trabalho:

1. A construção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2018, cuja elaboração iniciou em 2014, após a promulgação da Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). Esse documento definiu a BNCC como estratégia para alcançar, dentre outras metas, a meta três – universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (BRASIL, 2014);
2. A Medida Provisória (MP) nº 746/2016, já publicada com força de lei (BRASIL, 2016). Em substituição a (MP) nº 746/2016, foi publicada a Lei nº 13.415, em 16 de fevereiro de 2017, “Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral” (BRASIL, 2017).
3. O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), criado em 1998, com o objetivo de avaliar o desempenho dos estudantes de escolas públicas e particulares, ao fim da escolaridade básica. Desde 2009, o Enem agregou outra função ao seu currículo: tornou-se também uma avaliação que seleciona estudantes de todo o país para instituições federais de ensino superior e para programas do Governo Federal, como o Sisu, Prouni e Fies.

Da LDB à BNCC

O Ensino Médio deve ser ofertado, prioritariamente, pelos Estados, como definido no Artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Mesmo com gratuidade fixada na Carta Magna, esse nível de ensino só foi reconhecido e ganhou obrigatoriedade a partir de 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9394/96). Nessa etapa de ensino espera-se a consolidação e aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental para prosseguimento dos estudos; e a preparação básica para o trabalho e para a cidadania, com desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico, aliando teoria e prática.

Como nos mostra o contexto histórico do Ensino Médio, desde sua origem, carrega o dilema que se situa entre a educação em caráter de terminalidade para o mundo do trabalho e a educação preparatória para o prosseguimento dos estudos na educação superior (propedêutico).

Para Machado e Lima (2014), os dilemas e disputas ficaram ainda mais acirradas ao longo do século XX, culminando na década de 1990 com as propostas de organismos internacionais para a educação do século XXI e a implantação das políticas de avaliação, determinando um contexto de reforma da educação, visando a conformação com princípios neoliberais.

A construção das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), pós-LDB apresenta-se como um dos primeiros momentos de disputa. As DCNs de 1998 (Parecer CNE/CEB nº 15, de 1998 e Resolução CNE/CEB nº 03, de 1998) trazem como proposta de organização o currículo centrado na formação de competências e habilidades. As justificativas de reformulação curricular estavam ancoradas principalmente nas transformações tecnológicas e/ou em outras mudanças ocorridas no mundo do trabalho, o que explica o mote da empregabilidade e a ideologia da formação de competências para o mercado de trabalho. As finalidades do ensino médio são vinculadas à adequação (e subordinação) da escola às mudanças nas formas de organização do trabalho produtivo e justificadas com base na “globalização econômica e na revolução tecnológica”.

Em 2012, a Resolução CNE/CEB nº 02, de 2012, apresenta as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), que tem como proposição a “*integração entre educação e as dimensões do trabalho, da ciência, da tecnologia e da cultura como base da proposta e do desenvolvimento curricular*”. (BRASIL, 2012, p. 2). Para Ferreti e Silva (2017), as formulações desse documento foram ancoradas em bases teóricas que divergiram

substantivamente das anteriores, em especial no que diz respeito às relações entre Ensino Médio e trabalho. Em 1998, afirmava-se ser necessário adequar a educação às mudanças no setor produtivo e preparar os jovens para a flexibilização das relações e do mercado de trabalho; as segundas propõem que a formação leve à compreensão crítica do trabalho e da sociedade.

As mudanças no quadro político brasileiro a partir do início dos anos 2000, bem como os debates em torno de um novo Plano Nacional de Educação, trouxeram também um movimento de discussões sobre os sentidos, as finalidades e os formatos que deveriam ter a última etapa da educação básica.

A Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), definiu como estratégia para universalização do atendimento à população de 15 a 17 anos de idade, a construção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

A necessidade de se estabelecer uma base curricular comum da Educação Básica para o território nacional antecede a LDB. De acordo com Micallo (2016), a base comum para os currículos nacionais já foi prevista desde a Constituição de 1988, em termos de “conteúdos mínimos”, orientação que se repetiu na LDB, nas Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para Educação Básica e nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio.

Porém, o que se observa nos textos legais, produzidos ao longo dos 30 anos que antecederam a BNCC, é que a natureza dessa base comum para os currículos não havia sido claramente definida. Rocha e Pereira (2016), enfatizam que a partir da década de noventa, ficou evidente a influência dos processos e efeitos da globalização em todas as dimensões e políticas educacionais.

Souza e Ramos (2017), chama atenção para o fato de que a educação entra na pauta das reformas econômicas, de forma a incorporar as necessidades do sistema produtivo, configurando uma relação entre sistema educacional e mundo do trabalho. Os autores enfatizam que essa relação vai além de uma mera aparência e ultrapassa as fronteiras do conhecimento, uma vez que envolve práticas sociais, onde a escola passa a ser formadora de trabalhadores/mão de obra e não conhecedores do mundo.

Para Oliveira e Duarte (2005), a globalização da economia, da política e da cultura, trouxe como corolário a flexibilização nas relações de trabalho e emprego, o que resultou em diversificação nas formas de contratação e crescente desemprego. Tal processo provocou uma crise social, condenando uma boa parcela da população mundial a condições indignas de vida, aumento

do desemprego, alongamento da sua duração e os excluídos temporariamente ou definitivamente do mercado; e nesse contexto:

a política educacional sofre alterações nas suas orientações tendendo a responder às demandas crescentes de maior integração social das populações vulneráveis, ao mesmo tempo em que deve também formar a força de trabalho apta aos novos processos produtivos (OLIVEIRA; DUARTE, 2005, p. 281).

Ou seja, para atender as demandas do mundo globalizado, a visão sobre a educação assumiu um contorno mais mercantilista, uma presença forte na perspectiva de produção de recursos com eficácia e eficiência. Para atingir os “objetivos globais” são criados mecanismos que exigem dos estudantes o desenvolvimento de competências e habilidades, com rigidez extrema e avaliações rigorosas dos conhecimentos “válidos”. Preconizando o protagonismo e a individualização de cada jovem no seu processo de formação no contexto escolar.

Para Souza (2018), há uma contradição óbvia entre as novas possibilidades históricas de acesso à educação e à informação, potencialmente favoráveis à difusão do pensamento reflexivo e autônomo, e, do outro lado, as forças mobilizadas para que isso jamais aconteça.

Uma imprensa manipuladora e hipócrita, uma indústria cultural antir-reflexiva e concepções de mundo hegemônicas e subservientes ao poder de fato são os atuais exércitos simbólicos que mantêm submissa a sociedade e bloqueiam seu potencial de desenvolvimento humano (SOUZA, 2018, p. 73).

A Medida Provisória e a Lei da Reforma do Ensino Médio

Em 23 de setembro de 2016, foi publicada no Diário Oficial da União a Medida Provisória n.º 746/2016, que modifica a estrutura do Ensino Médio. Houve inúmeros e calorosos debates e questionamentos, tanto pelos acadêmicos quanto pela grande mídia.

Dentre os argumentos apresentados na Exposição de Motivos desse documento encontra-se a intenção de “corrigir o número excessivo de disciplinas do ensino médio, não adequadas ao mundo do trabalho”, e que a proposta de divisão em opções formativas distribuídas por áreas do conheci-

mento ou formação técnico-profissional estaria “alinhada com as recomendações do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para Infância o que alinha as premissas da presente proposta às recomendações do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para Infância – Unicef”.

apoiada nos quatro pilares de Jacques Delors: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser, buscando uma formação ampla do jovem, tanto nos aspectos cognitivos quanto nos aspectos socioemocionais, que é fundamental para tornar a escola atrativa e significativa, reduzindo as taxas de abandono e aumentando os resultados de proficiência (BRASIL, 2016).

Para Silva (2018), a reforma do ensino médio acoberta velhos discursos e velhos propósitos. Micarello (2016), chamou atenção que para além do caráter antidemocrático de se realizar uma reforma educacional por meio de Medida Provisória, o que representou uma clara ameaça ao estado democrático de direito, ainda impactou a construção da BNCC desse segmento.

Nas audiências públicas realizadas entre outubro de 2016 e fevereiro de 2017 as justificativas de urgência e do que estava sendo proposto foram apresentadas por integrantes do governo a partir das seguintes ordens de argumentos: “O IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) do ensino médio está estagnado”; “é urgente e necessário melhorar o desempenho dos estudantes brasileiros no PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes)”; apenas 10% da matrícula do ensino médio é em educação profissional, muito aquém dos países desenvolvidos”; apenas 16% dos concluintes do ensino médio ingressam na educação superior, portanto, é necessário profissionalizar antes; e, a reiterada argumentação de que “o Brasil é o único país do mundo com uma mesma trajetória formativa e sobrecarregada por 13 disciplinas” (FERRETI; SILVA, 2017).

Em meio a audiências públicas, marcadas por polêmicas, manifestos de crítica e ocupações de escolas e universidades, a MP 746/16 foi convertida na Lei 13.415/17. Ferreti e Silva (2017), apontam entre um e outro texto, para algumas alterações: a carga horária da formação básica comum que na medida provisória compunha 1.200 horas ficou definida na Lei 13.415/17 em “até” 1.800 horas; à composição das áreas que integram o currículo do ensino médio é acrescida a expressão “e suas tecnologias” (passa a compor o Art. 35 da LDB), retomando a denominação presente nos Parâmetros e Diretrizes Curriculares do Ensino Médio da década de 1990.

Na Lei 13.415/17, a ampliação da jornada ficou estabelecida em cinco horas diárias conferindo ao ensino médio a carga horária mínima de 3.000 horas; Filosofia, Sociologia, Artes e Educação Física terá presença obrigatória na forma de “estudos e práticas”; que caberá à União estabelecer padrões de desempenho dos concluintes do ensino médio, compondo referência dos processos nacionais de avaliação a partir da Base Nacional Comum Curricular; os itinerários formativos serão ofertados em conformidade com as “possibilidades dos sistemas de ensino”. Além disso, foi incluída a possibilidade de que os sistemas de ensino firmem convênios com instituições de educação a distância com vistas à oferta de cursos que serão integralizados na carga horária total do Ensino Médio.

ENEM e os Resultados do Ensino Médio

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) foi criado em 1998, com o objetivo de avaliar o desempenho dos estudantes de escolas públicas e particulares, ao fim da educação básica. Esse exame constitui um banco de dados disponível, mediante a autorização expressa do examinado, para a seleção do acesso à educação superior que qualificará a mão de obra, assim como para a seleção imediata, junto aos postos de trabalho.

De acordo com Machado e Lima (2014), a avaliação proposta pelo ENEM atende ao inciso VI, do art. 9º, da LDB (BRASIL, 1996), que por sua vez, consiste numa exigência de organismos multilaterais que reclamavam por instrumentos de controle dos resultados da educação brasileira sustentados na avaliação do rendimento escolar nos níveis fundamental, médio e superior. O Parecer CEB nº 15/98 afirma que exames como o ENEM constituíam importantes mecanismos para promover a eficiência e a igualdade do ensino no país. Essa afirmação foi incorporada pelos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM) de 1999.

Essa Exame, segundo Machado e Lima (2014), surgiu com a pretensão de provocar transformações na educação brasileira, não apenas através de políticas centrais, no nível dos sistemas de ensino, mas provocar discussões sobre a qualidade da educação no interior das próprias escolas, entre educadores e alunos, repensando não só os currículos, mas também a metodologia aplicada em relação àquela preconizada pela reforma do Ensino Médio.

Oliveira (2016), em oposição ao que foi preconizado pelo Inep em 2011 – as implementações e mudanças realizadas no Enem contribuíram

para a democratização das oportunidades de acesso às vagas oferecidas por Institutos Federais de Ensino Superior (IFES), para mobilidade acadêmica e para induzir a reestruturação dos currículos do Ensino Médio – ressalta que o Exame funciona como um mecanismo de seleção em uma sociedade meritocrática, com um sistema de educação superior altamente seletivo, em que apenas um terço está nas instituições públicas. A autora conclui que o Enem pode contribuir para um processo seletivo unificado, mas está longe de ser um mecanismo democrático do acesso à educação superior.

De acordo com estudos realizados por Machado e Lima (2014), a avaliação, no contexto neoliberal, tem servido tanto para analisar a eficiência dos programas de ensino quanto para justificar cortes de verbas para a educação. De modo geral, uma avaliação diagnóstica deve ter como objetivo maior identificar deficiências para reconstruir as práticas em busca de melhorias. Nesse sentido, o Enem se torna mais um exame que busca avaliar as habilidades e competências necessárias para o trabalho no mundo produtivo e ao exercício da cidadania.

Comentários Finais

Para Oliveira (2016), os problemas relacionados ao Ensino Médio remontam a constituição da sua identidade. Tendo sido desenvolvido na ociosidade do Ensino Fundamental, aproveitando a estrutura desenvolvida para atender a crianças e adolescentes, muitas vezes no período noturno, o Ensino Médio, até poucas décadas, representava um patamar da escolaridade que poucos alcançavam.

Com a aprovação da LDB houve uma grande ampliação da escolarização e expressiva expansão da matrícula no Ensino Médio. Onde a camada da população que antes não chegava a terminar o Ensino Fundamental, passou a demandar a continuação dos estudos na etapa final da educação básica (SILVA, 2018; OLIVEIRA, 2016).

Porém, cerca de 900 mil adolescentes ainda estão fora da escola e não concluíram o Ensino Médio, sendo que muitos deles tiveram sua matrícula efetivada no início de sua trajetória escolar na idade adequada, mas não concluíram.

O fato da meta três, prevista no Plano Nacional de Educação, não ter sido alcançado até o momento, demonstra a ineficácia das ações e fragilidade das políticas públicas para alcançar o vasto e desigual território nacional. A

referida meta apresentava a intenção de matricular todos os jovens de 15 a 17 anos mas escolas brasileiras até o fim de 2016.

Há diferenças significativas na frequência à escola dos adolescentes de 15 a 17 anos segundo sua cor/raça e renda familiar. Enquanto 93,2% dos adolescentes autodeclarados brancos frequentavam a escola em 2017, eram 90,2% os autodeclarados negros que o faziam. Entre os 25% mais ricos, 94,9% frequentavam ou haviam concluído a educação básica até 2015 e, entre os 25% mais pobres, apenas 80,7%. As diferenças relacionadas à renda e raça não apresentaram redução no período mais recente, havendo risco de permanecerem até o fim da vigência do PNE.

A previsão é que o Brasil chegará, no máximo, ao patamar de 80% até 2024, caso não se aumente o esforço de combate à evasão e repetência escolar. As desigualdades regionais, de sexo, local de residência, cor/raça e renda são acentuadas no indicador de matrícula líquida ajustada, refletindo as diferenças de oportunidade de sucesso na trajetória escolar entre grupos sociais e regiões. No Nordeste, em 2017, apenas 62,7% dos jovens de 15 a 17 anos estão no ensino médio ou já o concluíram, enquanto no Sudeste esse indicador chega a 77,7%.

Dentre os vários dilemas apresentados para a evasão nessa etapa de ensino, aponta-se para o modelo de educação criado pelo ideal republicano para atender a elite, fato que provoca a desmotivação dos jovens, falta de interesse, aliado a fatores como condições precárias de oferta de ensino, professores despreparados e mal remunerados.

Esta situação é vinculada a muitos obstáculos, considerados, na maioria das vezes, intransponíveis para milhares de jovens que se afastam da escola e não concluem a educação básica. Dentre tais óbices, destacamos a necessidade de trabalhar para ajudar a família e, também, para seu próprio sustento; o ingresso na criminalidade e na violência; o convívio familiar conflituoso; a má qualidade do ensino, todos considerados fatores comuns de evasão escolar. É válido dizer que a evasão está relacionada não apenas à escola, mas também à família, às políticas de governo e ao próprio aluno. Todo esse contexto faz com que o estudante do Ensino Médio deixe de acreditar que a escola contribuirá para um futuro melhor, já que a educação que recebe é precária em relação ao conteúdo, à formação de valores e ao preparo para o mundo do trabalho (SOUSA et al., 2011, p. 26).

Nesse sentido urge a necessidade de se pensar políticas públicas específicas para o ensino médio, buscando não só a sua expansão, mas as condições

objetivas de permanência dos estudantes, em especial aqueles que se apresentam em maior vulnerabilidade social e econômica.

REFERÊNCIAS

- BRASIL/MEC. *Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, Brasília, DF, 20 dez. 1996.
- BRASIL. *Medida Provisória MPV 746/2016*. Brasília, 22 set. 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1494234&filename=MPV+746/2016>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- _____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2014.
- _____. Ministério da Educação. *Base nacional comum curricular*. Brasília, DF: MEC, 2015.
- _____. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. *Resolução CNE/CEB nº 2*, de 30 de janeiro de 2012. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 jan. 2012.
- _____. Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/lei/L13415.htm>. Acesso em: 26 mar. 2018.
- FERRETI, Celso João; SILVA, Monica Ribeiro da. Reforma do Ensino Médio no contexto da Medida Provisória Nº 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia. *Educ. Soc.* [online], v. 38, n. 139, p. 385-404, 2017. ISSN 0101-7330. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017176607>.
- MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias de; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. *Cad. Saúde Pública* 2017, Rio de Janeiro, v. 33, supl. 2, 2 out. 2017. ISSN 1678-4464. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00129616>.
- MACHADO, P. H. A.; LIMA, E. G. dos S. O ENEM no contexto das políticas públicas do Ensino Médio. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 32, n. 1, p. 355-373, jan./abr. 2014.
- MICARELLO, H. A. L. S. A BNCC no contexto de ameaças ao estado democrático de direito. *EccoS*, São Paulo, n. 41, p. 61-75. set./dez. 2016.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. A educação como campo de disputa de saberes e de afirmação social: para a construção de uma pedagogia latino-americana. *Educação e emancipação*. v. 11, n. 3, Dossiê Temático, set./dez. 2018.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. A Política para o Ensino Médio na realidade Brasileira: uma agenda em disputa. *Poiésis*, Tubarão, v. 10, n. 17, p. 187-198, jan./jun. 2016.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. *Florianópolis*, v. 23, n. 2, p. 279-301, jul./dez. 2005.

- PEREIRA, Talita Vidal; OLIVEIRA, Veronica Borges de. Base Nacional Comum: a autonomia docente e o currículo único em debate. *Revista Teias*, v. 15, n. 39, p. 24-42, 2014.
- PORTAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA - MEC. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2017.
- PORTAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA - MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361#nem_01>. Acesso em: 3 out. 2017.
- ROCHA, N. F. E.; PEREIRA, M. Z. C. O que dizem sobre a BNCC? Produções sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) no período de 2010 a 2015. *Espaço do Currículo*, v. 9, n. 2, p. 215-236, maio/ago. 2016.
- SILVA, M. R. da. Currículo, ensino médio e BNCC. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 9, n. 17, p. 367-379, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.
- SILVA, M. R. da. A Bncc Da Reforma Do Ensino Médio: o resgate de um empoeirado discurso. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 34, 2018.
- SOUSA, A. de A. et al. Evasão escolar no ensino médio: velhos ou novos dilemas? *Vértices*, Campos dos Goytacazes, RJ, v. 13, n. 1, p. 25-37, jan./abr. 2011.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- SOUZA, Jessé. *A Classe Média no Espelho*: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade. São Paulo: Estação Brasil, 2018.
- SOUZA, M. da S.; RAMOS, F. K. Educação Física e o mundo do trabalho: um diálogo com a atual Reforma do Ensino Médio *Motrivivência*, Florianópolis, SC, v. 29, n. 52, p. 71-86, set. 2017.

V - A REGULAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A INDUÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL: UMA ANÁLISE À LUZ DE FRANÇOIS DUBET

*Ana Luíza Fernandes Mendes*¹

Considerações Iniciais

Na medida em que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) estabeleceu a livre iniciativa da oferta dos serviços educacionais, o Estado impulsionou agenda de políticas públicas, por meio da avaliação e da supervisão, como forma de regular a oferta e induzir a qualidade. Essa regulação está expressa em um marco regulatório da educação superior, por meio de uma série de decretos, portarias e resoluções, como também pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que sistematiza a regulação por meio da avaliação. Como políticas de regulação educacionais, “a avaliação está na base da atividade regulatória” (SOUSA; OLIVEIRA, 2012, p. 34), quando os instrumentos de controle e fiscalização se tornam ferramentas para assegurar o funcionamento e a busca da qualidade.

Pautadas na regulação, as IES buscam o alcance de conceitos positivos nos atos regulatórios visto que estes condicionam o seu acesso aos programas de financiamento públicos como FIES e PROUNI, à permanência e expansão de cursos e de vagas, como também se tornam ferramentas nas estratégias de captação de alunos.

Entende-se que o alcance de conceitos máximos pela IES nos atos regulatórios pressupõe a oferta de um serviço educacional de qualidade, que

1 Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Assessora Acadêmica do Grupo Educacional Projeção. Membro do Grupo de Pesquisa da Universidade de Brasília em Currículo e Diversidade.

culmina com a formação de um egresso apto ao mundo do trabalho e dotado de uma consciência crítica, criativa e cidadã. Ademais, é necessário que as IES tenham uma forte inserção regional, promovam ações de responsabilidade socioambiental, incentivem a pesquisa e a inovação, dentre outros aspectos que se coadunem com a possibilidade de promoção de justiça social para o egresso por meio do próprio processo educativo, refletindo-se no perfil de seus egressos.

François Dubet é um sociólogo francês, professor e coordenador da Universidade de Bordeaux II e diretor de estudos da *École des Hautes Études en Sciences Sociales*. Seus estudos versam sobre a Sociologia da Experiência, sobre Educação e movimentos sociais, e em especial sobre a justiça social na escola sobre a qual este trabalho pauta-se. O autor trata a promoção de justiça social no âmbito da educação, ao entender que uma escola justa é aquela que promove igualdade de oportunidades e de posições. Essa igualdade só pode ser atingida quando existirem mecanismos que mitiguem a desigualdade de base entre os alunos, mediante aplicação do princípio da discriminação positiva proporcionando condições diferentes aos desiguais, induzindo o nivelamento necessário. Outrossim, Dubet (2004; 2008; 2011; 2015) defende a qualidade do percurso formativo, a fim de evitar os “diplomas fracos” que não possibilitam acesso ao mercado de trabalho em condições de alcance a melhores posições. Na medida em que a regulação exige o cumprimento de indicadores mínimos que coadunam com os princípios de justiça social, a promoção dessa justiça pode ser induzida.

O trabalho em tela analisa a articulação teórico conceitual da regulação com a promoção da justiça social, por meio dos instrumentos de reconhecimento institucional e de reconhecimento de cursos do SINAES (INEP, 2015a; 2015b)². Para tal, foram categorias de análise da promoção de justiça social na educação superior, a partir da teoria de Dubet, e assim, levantadas a ocorrência do tema nesses instrumentos, com base na análise de conteúdo (BARDIN, 2006).

Insta realizar uma breve apresentação da forma como se dá a regulação na educação superior, seguida da teoria de justiça social de Dubet, para em seguida se expor os resultados da pesquisa nos instrumentos, correlacioná-

2 Os instrumentos atuais datam de 2017. Todavia, em função dos trabalhos da pesquisadora versarem sobre egressos da educação superior em 2019, os instrumentos que definiram as ações acadêmico-administrativas institucionais datam do ano de 2015 e serão os analisados no trabalho em tela.

-los com a categorias de justiça social propostas e por fim, levantar algumas conclusões acerca da análise realizada.

O artigo é fruto de resultados parciais da pesquisa de doutoramento em Ciências Sociais que investigar a promoção de justiça social na educação superior privada com base na percepção de seus egressos.

A Regulação na Educação Superior

É importante entender a regulação no país inserida no contexto da expansão da educação superior privada, no qual a avaliação tem sido instrumento da regulação (DIAS SOBRINHO, 2013) e a própria legislação estabelece uma forte relação entre avaliação e qualidade, previsto no marco regulatório da educação superior. O Estado brasileiro pressupõe a regulação como um mecanismo de indução da qualidade da educação, por meio da avaliação e da supervisão das instituições e está relacionada ao controle e à fiscalização por parte dos órgãos governamentais, traduzidos em atos regulatórios de credenciamento e reconhecimentos das instituições além de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação.

O marco regulatório da educação superior no país está constituído pela LDB criada em 1996, pelo SINAES, em 2004 e uma série de decretos e portarias que foram reconfigurados em dezembro de 2017. A regulação enfatiza para as IES o atendimento às demandas econômicas e sociais, a avaliação centrada nos resultados e a adoção dos modelos de governança (FERREIRA, 2015). Assim, a regulação tornou-se instrumento para medir a qualidade das IES, assim como de seus cursos e de seus egressos.

Toma-se em destaque o SINAES, dos quais emanam os instrumentos de avaliação, objetos deste trabalho, que foi criado com o objetivo de melhorar a qualidade da educação superior no país. O seu propósito foi “instaurar um processo de regulação que rompesse com a verticalidade da avaliação, saindo da perspectiva simplesmente classificatória para uma formativa” (SOUSA; OLIVEIRA, 2012, p. 41).

Os instrumentos de avaliação validam os atos regulatórios de credenciamento, reconhecimentos e renovação de reconhecimentos de IES, como também de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Esses instrumentos estão estruturados em indicadores que vão de conceitos de 01 a 05, sendo o menor indicativo de insuficiência e o maior de

extrema qualidade. Conceitos acima de 03 indicam que a IES tem qualidade suficiente na oferta da educação superior. Esses conceitos, como afirmado anteriormente são pressupostos para a manutenção de oferta de vagas em cursos das IES. Como também do acesso aos financiamentos públicos para a educação superior com o Fies e o Prouni.

Sendo assim, as IES investem na aquisição de indicadores de qualidade suficientes para a sua manutenção no mercado da educação superior, que é competitivo e que requer diferenciais de mercado. Nesse ponto, toma-se qualidade, como um desses diferenciais, expressos pelos indicadores de avaliação do Ministério de Educação (MEC). A busca por essa qualidade configura-se em indicadores que tratam temas relacionados à promoção de justiça social.

A Justiça Social em François Dubet

Dubet (2004, p. 546) entende que a justiça social “consiste em garantir um mínimo de recursos e proteção aos mais fracos e desfavorecidos”. Isto implica em gerar igualdade dentro da sociedade. Essa igualdade, de acordo com Dubet (2012), está centrada em duas concepções: a igualdade de posições e a igualdade de oportunidades. Ao se buscar igualdades de posições, as desigualdades de acesso ocupações no mercado de trabalho, aos serviços essenciais devem ser reduzidas. Para que se tenha igualdade de posições busca-se fazer com que as distintas posições presentes na estrutura social estejam mais próximas umas das outras. Já a concepção sobre igualdade de oportunidades tem por foco oferecer a todos a possibilidade de ocupar melhores posições sociais.

Para o autor, a igualdade de oportunidades segue os princípios da meritocracia uma vez que nesse modelo as desigualdades são justas, já que todos os lugares estão abertos para todos. De acordo com Dubet (2015), esta concepção meritocrática sustenta um princípio liberal, no qual cada um tem o direito de viver sua vida, regulado por leis e contratos sociais. Todavia, ainda segundo o autor, uma concepção meritocrática de justiça escolar é cruel: as desigualdades entre as pessoas, seja sexo, raça, grupo social ao qual pertencem já colocam em vantagem os mais favorecidos e pesam no desempenho escolar dos alunos, gerando desigualdades escolares.

Nessa concepção o autor faz uso da teoria de Bourdieu e Passeron (1970) sobre a influência do capital cultural no desempenho dos alunos,

quando a escola não consegue “apagar o peso do nascimento sobre as performances escolares dos alunos” (DUBET, 2008, p. 384). Mesmo quando a igualdade de acesso é garantida por bolsa ou programas sociais, o capital cultural das famílias desempenha um papel central no êxito e no fracasso dos alunos.

Ademais, os problemas pedagógicos gerados pela meritocracia, quando todos os alunos são submetidos aos mesmos critérios avaliativos, aprofundam as diferenças e frustrações pela incapacidade de alguns em continuar na competição.

Como então, em uma sociedade na qual um modelo de justiça baseada no mérito não pode ser totalmente abandonado já que “o mérito pessoal é o único modo de construir desigualdades justas, isto é, desigualdades legítimas, já que as outras desigualdades, principalmente as de nascimento, seriam inaceitáveis” (DUBET, 2004, p. 545), resolver a questão da justiça escolar?

É preciso assegurar a igualdade da oferta educacional, sem privilégios para determinados grupos sociais. As desigualdades devem ser reconhecidas e compensadas com mecanismos focados nos alunos com vias ao seu desenvolvimento como estudos dirigidos, e específicos para concursos e exames, como também atividades esportivas e culturais. Dubet chama princípio de discriminação positiva. Contudo, segundo o autor “a experiência nos ensina que esses dispositivos têm uma influência limitada e não conseguem alterar sensivelmente o jogo da produção das desigualdades escolares” (p. 546).

Trazendo essas concepções para o âmbito da educação superior, um sistema educacional justo não é aquele que busca reduzir as desigualdades entre os mais fortes e os mais fracos. É aquele que busca a garantia da aquisição de conhecimento, de competências para aqueles alunos com maiores dificuldades. Os bons alunos são valorizados o que não implica em esquecer e/ou desvalorizar os mais fracos, “preservando sua dignidade e igualdade de princípio com os outros” (DUBET, 2004, p. 551).

Posto isto, a justiça social pode ser induzida e alcançada mediante ações institucionais que ultrapassem uma concepção meramente meritocrática e entendam que as desigualdades existentes podem ser reduzidas. Ações que visem combatê-las, pelo uso de mecanismos de nivelamento, apoio e cooperação entre e para alunos, contornados por um percurso formativo que desenvolva competências e habilidades suficientes para uma boa colocação no mercado de trabalho, são essenciais para que se alcance a justiça social desses egressos.

Percurso metodológico e categorização

A correlação entre regulação e justiça social, por meio dos instrumentos de avaliação, far-se-á mediante a análise de conteúdo, pautadas nas definições de Bardin (2006). Esta autora defende que os documentos, após sua leitura integral, necessitem ter seu conteúdo ordenado e categorizado, a partir do destaque de temas ou padrões recorrentes, pautados em categorias emanadas de inferências, ou hipóteses, como também dos referenciais teóricos, apoiados pelo tratamento dos resultados e de uma análise reflexiva e crítica dos textos.

Em seguida, dado que as categorias de análise foram estabelecidas a priori, os instrumentos foram explorados com a utilização de argumentos de busca, que foram construídos a partir do fichamento dos principais conceitos de justiça social e dos mecanismos para o seu alcance. O uso desses argumentos de busca levou à construção de descritores que facilitaram a identificação dos textos a serem analisados, com base nas categorias definidas. A saber: Justiça social, Equidade, Igualdade, Cooperação, Pensamento crítico e reflexivo, Cidadania, Criatividade, Competência, Inovação e Mercado de trabalho.

Sendo assim, a apresentação e discussão desses resultados dar-se-á mediante as categorias propostas, como observado a seguir:

Categoria 1- Consciência social para a igualdade

Dubet (2012) defende que o percurso discente no ambiente acadêmico deve ser capaz de propiciar o desenvolvimento de um espaço de diversidade, onde convivam pessoas com diferentes origens, crenças e expectativas. Nesse sentido, estimular o respeito, a cooperação em uma IES advém de ações pautadas em ações afirmativas e colaborativas de responsabilidade social, de respeito à diversidade e aos direitos humanos.

Ademais, conhecer direitos, deveres e ser livre parte de um processo de conscientização da cidadania, mediante o processo de socialização na comunidade e especialmente no ambiente escolar. À luz desse papel, cabe à escola, desde as bases históricas da criação da universidade, dotar o aluno desse pensamento reflexivo, contextualizado e crítico, que o faz reivindicar seus direitos e acatar seus deveres. Sendo assim, essa categoria de análise pode ser definida a partir da combinação de políticas, projetos e ações campo empírico do objeto de estudo, que reflitam aspectos relacionados à formação do

egresso; dotado de uma consciência cidadã, crítica e criativa, que tenha visão de mundo e um pensamento reflexivo, com autonomia.

Categoria 2- Influência da formação superior na qualificação do aluno para o mundo do trabalho

A igualdade de posições pode ser alcançada pelo acesso a cargos e posições sociais em iguais condições. Por meio da educação, “os diplomas precisam ter eficácia e garantir a possibilidade de mobilidade social àqueles que os possuem” (DUBET, 2008, p. 385). Ao aluno cabe ser detentor de uma formação que o leve a aquisição de competências e habilidades em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) do curso, que reflitam as demandas do mundo do trabalho, acerca do empreendedorismo, da inovação, como também de valores alinhados à sua responsabilidade enquanto cidadão.

A fim de evitar chamados “diplomas fracos”, que dificultam a inserção do egresso em profissões mais seletivas e com maior possibilidade de contribuição para a mobilidade social, cabe às IES buscarem dotar seus alunos de uma formação capaz de estreitar os vínculos entre formação e emprego.

Categoria 3- Importância da discriminação positiva

O princípio da discriminação positiva, segundo Dubet (2004), busca que as desigualdades reais sejam levadas em conta e que se procure compensá-las. Sendo assim, a introdução de mecanismos compensatórios eficazes, centrados nos alunos e em seu trabalho, com o uso de estudos dirigidos, atividades esportivas e culturais, estabilidade e qualidade das equipes educacionais, preparação específica para concursos e exames são indispensáveis.

“Reunir os melhores de um lado e os mais fracos do outro pode aumentar as distâncias e baixar o nível médio, pois, nesse caso, os mais fracos progridem particularmente pouco” (DUBET, 2012, p. 45). Ainda de acordo com o autor, para que os sistemas escolares sejam igualitários é necessário que o projeto político no pedagógico preveja e implemente uma pedagogia individualizada no trabalho com os alunos.

Regulação e Justiça Social: resultados e análise da pesquisa

A construção das políticas institucionais e consequentemente do processo formativo do aluno nos instrumentos de avaliação institucional e de curso trazem aspectos relacionados à promoção de justiça social e estão categorizados com base na análise realizada e apresentadas como segue:

Categoria 1- Consciência social para a igualdade

O instrumento de avaliação institucional traz como indicadores de qualidade nas políticas de gestão que os cursos prevejam a abordagem de conteúdos relacionados ao respeito à diversidade, à consciência socioambiental e à inclusão. No eixo que trata do desenvolvimento institucional, o planejamento da IES deve preconizar ações a diversidade, meio ambiente, memória cultural, produção artística e patrimônio cultural, mediadas por “ações afirmativas de defesa e promoção dos direitos humanos e igualdade étnico-racial previstas/implantadas pela IES” (INEP, 2015a, p. 10).

Para a consolidação dessa categoria, o instrumento de recredenciamento institucional traz a necessidade do papel da IES na promoção do desenvolvimento econômico regional, melhoria da infraestrutura urbana/local, melhoria das condições de vida da população e projetos/ações de inovação social.

No instrumento de avaliação de cursos foram observados elementos para evidenciar a consciência para igualdade nos requisitos legais de funcionamento dos cursos que trazem a obrigatoriedade da Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Indígena e de Políticas de educação ambiental. O ensino desses conteúdos relaciona-se ao entendimento da diversidade a fim de se construir uma cultura de respeito. Todavia, não há indicadores que tratem dessa categoria de justiça social.

Categoria 2- Influência da formação superior na qualificação do aluno para o mundo do trabalho

Os instrumentos trazem a importância de um perfil de curso que desenvolvam habilidades no egresso que o tornem apto à empregabilidade. A articulação do perfil do egresso com a DCNs de cada curso, que preconizam a priorização de áreas de conhecimento na construção dos currículos plenos, possibilitando definir múltiplos perfis profissionais e privilegiando as

competências e habilidades a serem desenvolvidas, alinham a necessidade de políticas institucionais bem definidas para este fim.

Foi observado no instrumento de avaliação de curso a recorrência de indicadores que trazem a importância da articulação teoria prática e da contextualização da aprendizagem com as demandas socioeconômicas, tanto na dimensão da organização didático-pedagógica como no perfil necessário ao corpo docente.

Destaca-se nesse sentido a interdisciplinaridade que aparece com indicador de qualidade dos cursos, em sua estrutura curricular, como forma de propiciar condições de apropriação, pelo discente, de um conhecimento mais abrangente e contextualizado.

Importante também no instrumento de avaliação institucional a relação entre a formação do aluno com a responsabilidade social e cidadania onde a IES está inserida, e do seu papel na empregabilidade do egresso, por meio da preparação para o mundo do trabalho.

Categoria 3- Importância da discriminação positiva

Esta categoria é vista claramente nos instrumentos que contemplam indicadores específicos de “Programa de Atendimento aos estudantes” (INEP, 2015a) e “Apoio ao discente” (INEP, 2015b), que demandam ações de acolhimento, nivelamento, monitoria, apoio extraclasse, acompanhamento psicopedagógico, acessibilidade, dentre outras ações.

Cabe às IES por meio de políticas de gestão, que devem ter autonomia e representatividade institucional, a implementação de ações que mitiguem o ciclo vicioso da homogeneidade da formação, que marginaliza aqueles com dificuldade de base.

Algumas constatações

Visto que a regulação na educação superior induz as IES a buscarem alternativas em sua gestão a fim de atender aos critérios de avaliação e que nos instrumentos de avaliação institucional e de curso estão postos indicadores de qualidade embasados em políticas de ensino, pesquisa e extensão que devem ser coesas e eficazes, com vias a aproximar o aluno com a sociedade, mediante a oferta de uma educação de qualidade, entende-se uma articulação entre essa regulação e a promoção de justiça social.

Essa articulação não pressupõe necessariamente a promoção de justiça social visto que o processo ensino-aprendizagem está inserido em uma rede interconectada de fatores, que vão desde o contexto social, aos aspectos cognitivos, que não foram objetivo deste trabalho. Contudo, quando se tem indicadores que preconizam o desenvolvimento da autonomia discente, por meio do fomento ao raciocínio crítico, do respeito à diversidade, fazendo uso do ensino de políticas de direitos humanos, educação ambiental, relações étnico-raciais, história da cultura afro-brasileira, africana e indígena, encontra-se a possibilidade de se ter um egresso com liberdade de ideias, capaz de reivindicar direitos e deveres e buscar a igualdade de oportunidades de posições.

Tendo em vista ainda que se faz necessário que a IES tenha responsabilidade social, articulação comunitária, fomento o acolhimento, permanência e nivelamento dos alunos, busque a sua inserção profissional devidamente qualificado, dentre outros aspectos, reforça-se essa articulação.

Constatou-se que o instrumento de avaliação institucional tem um maior número de indicadores que trazem mais objetivamente políticas e ações institucionais que estão em conformidade com os elementos indutores de justiça social, de acordo com Dubet. Falta no instrumento de avaliação de curso, especialmente na concepção dos objetivos do curso, do perfil do egresso e dos conteúdos curriculares, referenciais de qualidade que possibilitem a ampliação do conhecimento discente para além dos expostos nas DCNs, que possibilitem a ampliação da visão de mundo. Por outro lado, esse instrumento, como também o institucional tem claramente a necessidade de aplicação do princípio da discriminação positiva.

Posto isto, a regulação da educação superior brasileira, por meio dos instrumentos de avaliação, traz uma articulação conceitual com a teoria de justiça social de François Dubet, ainda que se encontrem lacunas nessa articulação.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A Reprodução: Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino*. Covilhã, Portugal: Universidade da Beira Interior, 2009.
- DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: bem público, equidade e democratização. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013.

- DUBET, François. O que é uma escola justa? *Cadernos de Pesquisa*, v. 42, n. 123, p. 539-555, set./dez. 2004.
- _____. Democratização escolar e justiça da escola. *Educação*, Santa Maria, v. 33, n. 3, p. 381-394, set./dez. 2008.
- _____. *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2011.
- _____. Los limites de la igualdad de oportunidades. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 239, p. 42-50, maio/jun. 2012.
- _____. Qual democratização do ensino superior? *Caderno CRH*, Salvador, v. 28, n. 74, p. 255-265, maio/ago. 2015.
- FERREIRA, Suely. Reformas na educação superior: novas regulações e a reconfiguração da universidade. *Educação Unisinos*, São Leopoldo, v. 19, n. 1, p. 122-131, jan./abr. 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). *Instrumento de credenciamento, recredenciamento e renovação de recredenciamento*. Brasília: Inep, 2015a.
- _____. *Instrumento de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento*. Brasília: Inep, 2015b.
- SOUSA, José Vieira de; OLIVEIRA, Ana Paula de Matos. Avaliação e regulação no contexto do SINAES: relações e tensões na ótica dos coordenadores dos cursos de licenciaturas. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (orgs.). *Avaliação de políticas públicas de educação*. Brasília: UnB; Editora Liber Livro, 2012. p. 26-56.

VI - O DIREITO À CIDADE: AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Gustavo Cruz de Sousa Júnior¹

A busca por melhores condições de emprego e renda provocou o rápido crescimento das cidades brasileiras, acelerado pela industrialização iniciada no País na primeira metade do Século XX², processo que, atualmente, faz com que mais de 84% da população viva em áreas urbanas, segundo dados Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2015 (BRASIL, 2015). A inserção e integração no espaço urbano daqueles que migravam das áreas rurais para as cidades se dava por meio da autoconstrução da casa própria. Entretanto, a histórica falta de efetividade das políticas habitacionais de interesse social, voltadas às classes mais necessitadas com renda mensal de até três salários mínimos, criou um cenário favorável à ocupação irregular e ilegal das áreas urbanas. Faremos aqui uma breve análise dos principais programas habitacionais de abrangência nacional implementados no Brasil, da criação da Fundação Casa Popular, em 1946; passando pelo Banco Nacional de Habitação, quantitativamente, o maior programa executado no País; até o Programa Minha Casa Minha Vida, ainda em voga, para identificamos o desenvolvimento das políticas públicas habitacionais desenvolvidas na tentativa de solucionar o problema da falta de moradias.

No Brasil, milhões de famílias estão excluídas do acesso à moradia digna. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (MINAS GERAIS, 2018), “em 2015, o déficit habitacional estimado correspondia a 6,3 milhões de domicílios, dos quais 5,5 milhões, ou 87,7%, localizados nas áreas urbanas e

1 | Jornalista. Mestre e doutorando em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Especialista em Comércio Eletrônico pela Escola Superior de Propaganda e Marketing – ESPM. Bacharel em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pelo Centro de Ensino Universitário de Brasília – CEUB.

2 | A partir dos anos 1930, o Brasil começa a passar por um processo de êxodo rural provocado pela crise do café e pelo surgimento de indústrias voltadas a suprir as necessidades locais não mais atendidas por importações que foram limitadas no início da 2ª Guerra Mundial.

783 mil unidades na área rural”. A maior parcela da necessidade habitacional concentra-se nos estados do Sudeste (39%) e do Nordeste (31%), regiões que agregam a maioria da população urbana do País.

Especialista no estudo da cena urbana, Lúcio Kowarick aponta que, como consequência da baixa renda familiar, tivemos a precarização contínua de “um componente vital na determinação do padrão de vida urbana, a moradia” (2002, p. 19). O processo que empurra o trabalhador para condições habitacionais precárias encontra suporte, ainda, na comercialização dos espaços urbanos que passaram a ser definidos pelo seu valor de troca e não pelo seu valor de uso, o que tornou várias áreas da cidade inacessíveis àqueles trabalhadores. Trata-se de processos de exclusão que tomam lugar no cenário urbano pautados pela lógica “que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital” (TRINDADE, 2012, p. 140).

Autor da expressão *direito à cidade* – que dá nome a uma de suas principais obras e foi posteriormente adotado por diversos autores e estudiosos –, o sociólogo francês Henri Lefebvre toma como ponto de partida o processo de industrialização para contrapor o valor de uso ao valor de troca no espaço urbano, onde este, passa a ser tratado como mercadoria e termina por funcionar como elemento de exclusão social.

Em sua perspectiva,

a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso (LEFEBVRE, 2001, p. 14).

Fica evidente, portanto, a necessidade de ações por parte dos atores estatais que permitam o acesso de todos à moradia, de especial maneira, aqueles mais carentes.

As primeiras tentativas de criar uma política nacional no Brasil voltada a busca de soluções para a demanda habitacional crescente datam de 1º de maio de 1946, com a criação da Fundação da Casa Popular, pelo Decreto-lei nº 9.218, no governo do então presidente Eurico Gaspar Dutra. A Fundação foi o primeiro órgão, de abrangência nacional, voltado exclusivamente para a construção e ao financiamento de moradias populares destinadas às famílias de menor renda.

Apenas quatro meses depois de sua criação, diante da falta ou precariedade de infraestrutura urbana, um outro decreto ampliou o escopo da Fun-

dação Casa Popular, atribuindo-lhe a responsabilidade por “financiar obras urbanísticas de abastecimento d’água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social e outras que visem à melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras” (BRASIL, 1946). Destacam Azevedo e Andrade (2011, p. 3), “tais mudanças refletiam a percepção de que não era possível enfrentar o problema de moradias sem atacar os entraves representados pela ausência de infraestrutura física e de saneamento básico”. A estes entraves somavam-se, ainda, a falta de qualificação técnica nas diversas estruturas estatais envolvidas, bem como a escassez de materiais de construção para suprir a necessidade gerada pelo programa.

O financiamento das moradias mantinha, na sua essência, o princípio redistributivo, onde os compradores de casas de maior valor recolheriam impostos mais elevados, subsidiando aqueles com menos poder de compra. No entanto, irregularidades no recolhimento dos tributos³ e no repasse à Fundação Casa Popular fizeram com que o programa dependesse exclusivamente de recursos da União. Com isto, a iniciativa “revelou-se ineficaz devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas, o que comprometeu o seu desempenho no atendimento da demanda” (BRASIL, 2004, p. 9). Até a sua extinção, em 1964, a Fundação não chegou a produzir 17 mil unidades habitacionais, distribuídas majoritariamente em Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. Destaca-se também o fato de que nem toda a produção habitacional foi destinada às classes de renda baixa. Muitas moradias tiveram como público-alvo, famílias de renda média ou alta (RAMOS; NOIA, 2016; AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Naquele mesmo ano, sob a presidência do general Humberto Castelo Branco, foi instituído o Plano Nacional de Habitação e criado o Banco Nacional de Habitação – BNH, em 21 de agosto de 1964, uma empresa pública responsável pela formulação e pela implementação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, bem como do Sistema Financeiro do Saneamento – SFS. A instituição, apontada como a sucessora da Fundação Casa Popular, se transformou no principal agente da política habitacional no Brasil, centralizando as operações de crédito imobiliário para viabilizar a construção e o acesso à moradia, gerindo inclusive os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS⁴. Assim como na política habitacional anterior, o principal público a ser beneficiado pelo Programa era justamente a po-

3 Devido a fraudes na declaração do valor real das transações financeiras.

4 A partir de 1967.

pulação de mais baixa renda, até três salários mínimos. Ao mesmo tempo, para cumprir a sua função social de forma efetiva, foram criadas em diversos estados as companhias de habitação, as COHABs. Cada companhia era encarregada por “adquirir financiamentos, contratar construtoras e repassar as habitações a preço de custo aos consumidores finais (as classes de renda mais baixa); estes se comprometiam com o pagamento do financiamento às COHAB” (ZAPELINI; LIMA; GUEDES, 2017). Devido à necessidade de captar mais recursos, a partir de 1975 os financiamentos passaram a abarcar famílias com renda superior a cinco salários mínimos.

Ao longo de sua existência, que se estendeu por 22 anos, até 1986, o BNH foi responsável pelo financiamento de 4,4 milhões de moradias, cerca de 27% das unidades construídas naquele período. Porém, estima-se que apenas 33,5% destas tenham efetivamente sido destinados aos setores mais carentes da sociedade, revelando a incapacidade daquela instituição em atender à população de mais baixa renda e cumprir uma função social, objetivo principal que havia justificado a sua criação.

Marca deste período é o surgimento dos grandes conjuntos habitacionais, erguidos a partir de um mesmo modelo de construção como forma de baratear o custo das obras, normalmente localizados em áreas distantes, nas periferias das grandes cidades, fora da malha urbana, sem qualquer infraestrutura, comércio, serviços, equipamentos públicos, com pouca ou nenhuma condição de transporte público (BRASIL, 2004; ROLNIK, 2015; RAMOS; NOIA, 2016). Estas condições contribuíram para gerar segregação e o crescimento desordenado das cidades onde estes conjuntos foram construídos, causando, ainda, uma série de problemas sociais.

Após a sua extinção, as atribuições financeiras do BNH foram assumidas pela Caixa Econômica Federal, vinculada ao Ministério da Fazenda. O planejamento habitacional, entretanto, ficou vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, o que deu início a um longo período de desarticulação das políticas habitacionais e de saneamento, devido ao fato de toda a estrutura responsável pela formulação das políticas estar vinculada a um órgão do Executivo federal, e a base para financiamento e fomento, em outro.

Em 1988, a política urbana ganhou destaque ao ser objeto de um capítulo inteiro⁵ na Constituição Federal promulgada naquele ano, trazendo a reboque, a questão habitacional. A Carta Magna trouxe elementos de

5 Artigo 182.

grande importância para delinear os rumos das políticas habitacionais que se seguiriam: a descentralização e a responsabilidade solidária dos três entes da Federação – União, estados e municípios – na busca de soluções para o problema no País, ficando os poderes municipais, responsáveis por definir o ordenamento territorial.⁶ No viés social, o texto constitucional evidenciou, ainda, o papel fundamental das políticas habitacionais no combate à pobreza e à marginalização. No mesmo ano foi criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, responsável pela gestão da política habitacional no País (BRASIL, 1988; 2004).

Apesar das alterações trazidas pelo texto constitucional e do processo de descentralização iniciado com o fim do BNH, os anos 1990 foram marcados pela inconstância de projetos e programas habitacionais,

fruto de uma descentralização por ausência, sem uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades, sem que o governo federal definisse incentivos e alocasse recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema. O governo federal manteve um sistema centralizado, com linhas de crédito sob seu controle, sem uma política definida para incentivar e articular as ações dos Estados e Municípios no setor de habitação. O que se observa nesse período é a desarticulação institucional ou até mesmo a extinção de várias Companhias de Habitação (COHAB) estaduais e a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos para o enfrentamento dos problemas habitacionais, verificando-se, inclusive, quase ou nenhuma priorização por parte de muitos Estados à questão habitacional (BRASIL, 2004, p. 12).

Somente a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000⁷, que incluiu a moradia como direito social no artigo 6º da Carta Magna, que a problemática da habitação passou a ter mais destaque em um cenário que apontava para a necessidade da formulação de políticas públicas. Ao incluir a moradia de forma explícita no texto constitucional, o legislativo federal reforçou a necessidade de se garantir as condições

6 Em seu Artigo 23, estabelece que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” Art. 23, Inciso IX.

7 A proposta que resultou na emenda foi iniciativa do então deputado federal Mauro Miranda (PMDB-GO), apresentada em 29 de maio de 1998 (PEC 601/1998).

necessárias para a manutenção de uma habitação digna, tanto aos residentes das áreas urbanas quanto àqueles das áreas rurais.

Em 2001, foi sancionada a Lei nº 10.257, que ficou conhecida como o Estatuto das Cidades, que despontou como marco legal e referencial para a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento habitacional de interesse coletivo e social, criando melhores condições para a regularização da ocupação urbana. Foi efetivamente a primeira lei a pensar a questão urbana não apenas na perspectiva de construção e oferta de unidades habitacionais, mas em uma dimensão mais ampla, de direito à cidade, preocupando-se com o desenvolvimento urbano integrado, envolvendo as questões relacionadas à infraestrutura urbana, saneamento, lazer, serviços e mobilidade, olhando para a cidade a partir da perspectiva da cidadania, em um ambiente que favoreça a interação social entre as pessoas, onde estas devem ter participação ativa (HARVEY, 2012). Uma das mudanças mais significativas trazidas pelo Estatuto foi instituir a gestão democrática e participativa das cidades, incluindo a possibilidade de serem apresentados leis, planos, programas e projetos de iniciativa popular. A iniciativa buscou reduzir ainda a relação desigual entre a classe dominante e os dominados, que promove a restrição do direito à cidade.

Resultado do terreno pavimentado pelo Estatuto da Cidade, foi lançada, em 2004, a Política Nacional de Habitação⁸ – PNH, a mais abrangente política habitacional – do ponto de vista programático – instituída no Brasil, alinhada com o Estatuto da Cidade e, portanto, debruçando-se sobre questões relacionadas ao déficit habitacional, tanto quantitativo quanto qualitativo, questão fundiária, locação de imóveis, domicílios vagos, assentamentos precários, planejamento territorial, mobilidade e transporte urbano. Entre os seus objetivos, destacamos o de “tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade” (BRASIL, 2004). Entre as suas metas estava a de equacionar as demandas habitacionais a médio e longo prazos, em um prazo de quinze anos.

Diferentemente de outras iniciativas envidadas na década anterior, que não tiveram efetividade, a PNH começou a gerar resultados, a exemplo da Lei 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação

8 A Política Nacional de Habitação foi elaborada pela Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades entre 2003 e 2004.

de Interesse Social – SNHIS, um dos primeiros marcos legais pós-redemocratização que efetivamente se destinou a viabilizar o desenvolvimento de políticas públicas e planos de ações voltados aos mais necessitados. Destaque-se entre os seus objetivos: “i) viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; ii) implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda” (BRASIL, 2005).

A mesma Lei criou ainda outro instrumento da PNH, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Sua função foi – assim como o Sistema Financeiro da Habitação de 1964 – “centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda” (BRASIL, 2005).

Um dos principais entraves pós-redemocratização para o desenvolvimento do setor habitacional no País estava relacionado à escassez de crédito, especificamente nas linhas de financiamentos a longo prazo, devido à inflação e às altas taxas de juros da época. Como forma de viabilizar seu Programa Habitacional, o governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou uma série de medidas⁹ que envolviam a desburocratização e o estímulo no acesso ao crédito, bem como reduzia o risco para as empresas ligadas ao setor imobiliário. Na prática as iniciativas proporcionaram desenvolvimento do setor imobiliário em patamares similares àqueles dos anos 1970 e 1980, porém muito pouco contribuíram para mitigar o déficit de moradias de interesse social. Isto porque, paradoxalmente, estas medidas beneficiavam sobremaneira os setores privados, em particular os financeiros e da construção civil, em detrimento do discurso pautado pela defesa de políticas sociais e redistributivas (CARDOSO; JAENISCH, 2017).

No início de 2009, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV¹⁰, a maior política habitacional desde o fim do Plano Nacional de Habitação instituído pelo Governo Militar. O objetivo era combater o déficit populacional, com a construção de três milhões de

9 Como, por exemplo, a MP do Bem, de 2004, e a Lei de Falências, de 2005.

10 O programa foi inicialmente instituído pela MP 459, de 25/3/2009, substituída pela Lei 11.977, de 7/7/2009, e regulamentado pelos Decretos 6819, de 13/4/2009 e 6962, de 19/9/2009.

moradias, ao longo de cinco anos. De acordo com o planejamento, em uma primeira fase, que iria de 2009 a 2011, seriam erguidas um milhão de novas residências, e outros dois milhões no período de 2011 a 2014.

Para viabilizar as construções e atender à demanda por moradia, o Programa foi estruturado em três diferentes faixas de renda familiar: uma primeira – a Faixa 1 – voltada às famílias com renda mensal até R\$ 1.600; uma segunda – Faixa 2 – para aquelas com renda entre R\$ 1.600 e R\$ 3.100, e, por fim, a terceira – Faixa 3 – com foco nas famílias com renda de R\$ 3.100 até o limite de R\$ 5.000. O primeiro milhão de unidades habitacionais foi dividido da seguinte forma: 400 mil para a Faixa 1, 400 mil para a Faixa 2, e 200 mil para a faixa 3. Já para a segunda etapa do Programa, seriam erguidas 1,2 milhão de novas residências para as famílias localizadas na Faixa 1, outras 600 mil para a Faixa 2, e 200 mil unidades para a Faixa 3. No caso dos empreendimentos da Faixa 1, os governos locais foram os responsáveis por indicar as famílias beneficiadas, ficando estas responsáveis por pagar por dez anos, uma pequena parcela mensal do custo da unidade habitacional. O restante do valor da unidade – quase que o valor integral – foi subsidiado com recursos da União. Já as faixas 2 e 3 seguiram a comercialização diretamente com a construtora, sempre observadas as regras referentes ao limite de renda familiar.

Porém, na prática, o PMCMV terminou por atender aos interesses privados – das construtoras – em detrimento da sua função social, distanciando-se das diretrizes e dos preceitos urbanísticos e sociais estabelecidos pela Política Nacional de Habitação. Assim como em políticas habitacionais anteriores, o modelo de produção se pautou pela escala, como forma de atrair empresas privadas para viabilizar o Programa. Assevera Rolnik (2015, p. 131) que, para além dos interesses em mitigar a necessidade por moradias no País, o PMCMV se destinou a promover o aquecimento da economia – atingida por uma crise iniciada em 2008, nos Estados Unidos, que se espalhou pelos países periféricos – e para evitar a falência de diversas empresas do segmento de construção civil que, diante do cenário de crescimento econômico dos anos anteriores, investiram na formação de grandes bancos de terras, adquirindo terrenos em várias cidades. Tendo sido formulado com intensa participação de representantes dessas empresas, para além de uma política habitacional e de um pacote econômico de caráter anticíclico, o PMCMV foi também uma saída encontrada para evitar a falência generalizada de empresas de grande porte no setor imobiliário, mantendo a oferta de crédito no patamar necessário para que o setor pudesse manter suas ati-

vidades em ritmo acelerado e, assim, dar vazão ao capital imobilizado na formação de estoques de terra no período anterior.

A produção de moradias destinadas às faixas 2 e 3 foi particularmente importante para absorver o estoque fundiário dessas empresas. Já as unidades habitacionais da Faixa 1 foram, em grande parte, erguidas em terrenos de menor preço, localizados em áreas e bolsões remanescentes dos programas habitacionais dos anos 1970 e 1980 ou em áreas desprovidas de “emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa” (BONDUKI, 2009).

Como constatam Cardoso e Jaenisch (2017, p. 3), o Brasil continua convivendo com “áreas densamente povoadas sem redes de infraestrutura básica e transporte, o aumento da segregação espacial das classes populares, além de um déficit habitacional significativo, mesmo considerando os avanços feitos nos últimos anos”. Argumento, de certa forma seguido por Raquel Rolnik ao afirmar que:

Apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o PMCMV não impacta a segregação urbana existente, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes. [...] A experiência do PMCMV evidencia a dificuldade de se conciliar uma política pública guiada por uma racionalidade de mercado com o desafio de produzir cidade para todos, o que não se alcança por meio de uma lógica de inclusão pelo consumo, dependendo de uma perspectiva de universalização de direitos (ROLNIK et al, 2015, p. 149).

Como se observa, ao longo de 73 anos de políticas habitacionais, as moradias sociais sempre foram preteridas em detrimento da lógica mercantilista. Mesmo as políticas mais abrangentes e preocupadas com a dimensão social, conforme destacamos nas iniciativas envidadas no período pós-redemocratização, terminaram revelando discursos plenos de boas intenções, mas incapazes de serem reproduzidos na prática.

Ao fim e ao cabo, a propriedade da terra, mesmo diante da mudança do ambiente rural para o urbano, continua sendo um nó marcado pela segregação e pela exclusão. Como foi possível ver a partir deste breve levantamento, todos os programas habitacionais implementados no Brasil demonstraram sua frágil sustentabilidade, terminando por adotar os mesmos

mecanismos do mercado imobiliário, favorecendo aqueles que conseguem ter acesso aos financiamentos tradicionais e deixando as famílias de baixa renda reféns de condições que tornam o acesso à casa própria apenas um sonho.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: *Habitação e poder*: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 1-20. ISBN: 978-85-7982-055-7. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2019.
- BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, v. 22, n. 82, maio/jun. 2009. Bimensal. Disponível em: <<https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 4 maio 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal nº S. N., de 1988. *Constituição Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 4 maio 2019.
- BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD*. 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=microdados>>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- BRASIL. *Decreto-lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946*. Estabelece bases financeiras para a “Fundação da Casa Popular” e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del9777.htm>. Acesso em: 5 maio 2019.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 4 maio 2019.
- BRASIL. *Lei Nº 11.124, de 16 de junho 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Habitação*. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNHI/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

- CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas. Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: Entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), 17 ed., 2017, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Fauusp, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessos_Tematicas/ST%205/ST%205.1/ST%205.1-03.pdf>. Acesso em: 5 maio 2019.
- HARVEY, David. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2019.
- KOWARICK, Lucio. *Escritos Urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- KOWARICK, Lucio. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 63, p. 9-30, jul. 2002. Disponível em: <http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/20080627_viver_em_risco_1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARICATO, Erminia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.
- MINAS GERAIS. Diretoria de Estatística e Informações (direi). Fundação João Pinheiro. *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. 78 p. (Estatística & Informações). Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file>>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- RAMOS, Jefferson da Silva; NOIA, Angye Cássia. A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. *Desenvolvimento em Questão*, [s. l.], v. 14, n. 33, p.65-105, 10 jul. 2015. Editora Unijui. DOI: <<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2016.33.65-105>>.
- ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962015000100127&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30 abr. 2019. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/12236-9996.2015-3306>>.
- SOUSA JÚNIOR, Gustavo Cruz de. *O transporte como direito social: o processo político que culminou na aprovação da PEC 90/2011*. 2017. 105 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, São Leopoldo, 2017.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul. 2006. Semestral.
- TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012.

ZAPELINI, Marcello Beckett; LIMA, Jéssica Gomes; GUEDES, Mariana Correia. Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967-2014): Uma Análise de Equilíbrio Pontuado. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, s. 1., v. 6, n. 3, p.157-174, set. 2017. Quadrimestral. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24304/15951>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

VII - A POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NO BRASIL E AS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE TRABALHO MÉDICO: UM DIÁLOGO CONTEMPORÂNEO E NECESSÁRIO

Bruno Gomes de Assumpção¹

Tema de grande importância e sensibilidade social, o texto se propõe a trazer a lume um franco diálogo entre os entes estatais que são formuladores, reguladores e executores da política pública de saúde e as sociedades cooperativas de trabalho médico que, pelo fato de estarem presentes em toda extensão territorial do país, possuem capilaridade significativa para uma maior efetividade no atendimento da população.

Não é de hoje que se percebe que a realidade brasileira é composta por significativas desigualdades sociais, situações por demais desafiadoras para os desdobramentos da política de saúde no país. O roteiro histórico e os ideais da Reforma Sanitarista, a criação e a implantação do Sistema Único de Saúde e a postura regulatória do Estado diante do mercado de saúde suplementar são aspectos basilares para que o acesso à saúde seja efetivamente viável, universal e complementar.

No contexto histórico pátrio, a Constituição Federal de 1934 fez emergir para o universo social, econômico e jurídico do país os denominados direitos sociais. Tal acontecimento moldou uma nova forma de comportamento, pois a Carta Constitucional de 1934 passou a exigir uma atuação positiva do Estado. Hodiernamente, os direitos sociais estão presentes no Art.6º da Constituição Federal, destacando-se o direito à saúde.

Essa exigência de atuação positiva por parte do Estado fez com que ele se responsabilizasse pela realização da prestação de saúde por intermédio do desenvolvimento de políticas públicas, que sofreram fortes impactos da crise do Estado de Bem-Estar. Sobre essa situação, no plano interna-

1 Doutorando em Ciências Sociais. Mestre em Ciências Sociais. Advogado e Consultor Jurídico especialista nas áreas empresarial, regulatória, econômica e tributária. Professor Universitário.

cional, a Declaração Universal da ONU (1948) foi quem primeiramente trouxe a expressa previsão do direito à saúde. A Declaração apresentou um padrão de vida que pudesse assegurar a saúde e o bem-estar da pessoa humana como direitos fundamentais. Adiante, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966², ratificado pelo Brasil em seu Art. 12, estabeleceu o direito de desfrutar do mais alto grau de saúde física e mental.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi o primeiro texto constitucional a consagrar o direito à saúde como direito fundamental³. Em seu Art. 196, dispõe que a saúde pública é direito de todos e dever do Estado. Ao estabelecer a saúde como direito de todos e dever do Estado, trouxe para si a responsabilidade da criação de toda uma ambiência jurídica e institucional para o amadurecimento e implantação de uma pretenso reforma sanitária.

Assim, no contexto da busca de implantação de um estado de bem-estar social, a Constituição Federal de 1988 transformou a saúde em direito de cidadania dando origem a um processo de criação de um sistema público, universal e descentralizado. Além de direito fundamental, a saúde tornou-se dever para o Estado (PAIVA; TEIXEIRA, 2014).

O Art. 196 da Constituição Federal esclarece que, além do direito fundamental à saúde, existe o dever fundamental da prestação de saúde por parte das pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), cabendo a todas elas como atribuição comum o dever de desenvolver políticas públicas que tenham por objetivo a redução de doenças, a promoção, a proteção e a recuperação da saúde (MENDES; BRANCO, 2015).

Um pouco mais adiante, pontualmente no Art. 199 da Carta Constitucional brasileira, observa-se que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada. Diante das disposições constitucionais e da delicada situação enfrentada tanto pelo Sistema Único de Saúde como pelas operadoras de planos de saúde, verifica-se que a articulação entre os setores público e privado à saúde se apresenta como um tema sensível e estratégico para todo o sistema de saúde nacional.

2 Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992 - Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. (BRASIL, 1992).

3 Direitos Fundamentais são os direitos individuais, sociais, políticos e jurídicos reconhecidos e previstos na esfera do direito constitucional.

Além disso, é fundamental dizer que a Constituição trouxe um sistema universal de acesso aos serviços públicos de saúde, acentuando a solidariedade entre as pessoas jurídicas de direito público interno, estabelecendo a igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie, sendo que tal disposição foi reverberada no art. 7º, IV, da Lei nº 8.080/90⁴.

As políticas sociais e econômicas previstas no Art. 196, têm por escopo a redução do risco de doença e de outros agravos, demonstrando assim uma dimensão preventiva. Nesse sentido, destaca-se o atendimento integral com prioridade para as atividades preventivas, nos termos do Art. 198, II da Carta Política. A dimensão individual do direito à saúde ganha significativo sentido como um direito público subjetivo assegurado à generalidade das pessoas que conduz o indivíduo e o Estado a uma relação jurídica obrigacional.

Nessa mesma esteira de raciocínio, o texto constitucional acerca do setor de saúde, abrangeu os postulados do movimento pela reforma Sanitária, ou seja: sistema unificado e hierarquizado, descentralizado, pautado na participação da comunidade e atendimento integral, garantindo a continuidade do setor privado como prestador complementar de serviços públicos e com a liberdade para a expansão do mercado privado de medicina.

A Constituição Federal de 1988 promoveu o município à condição de ente federado dotado de autonomia e, no que tange as competências inter-governamentais, previu que a prestação de serviços de atendimento à saúde da população fosse de competência exclusiva municipal. Desse modo, o município se tornou o principal espaço de implementação do SUS, dependente de recursos federais em grande parte, mas autônomo no que diz respeito a sua aplicação (DOWBOR, 2009).

Como sustentáculo da criação do SUS, o Art. 198 da Constituição Federal assentou as seguintes diretrizes: descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais e participação da sociedade. Porém, o texto constitucional não distinguiu os níveis de atenção (básico, médio e complexo) referindo-se genericamente aos serviços de saúde.

4 A Lei nº 8.080/90 Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. (BRASIL, 1990).

A descentralização do sistema de saúde inicialmente foi vinculada a um amplo processo de transição política e de reconfiguração da federação, que teve o seu início nos movimentos democráticos da década de 1980. Esse ajuste federativo concedeu mais autonomia para os municípios.

Arretche (2011, p. 197) afirma que a constituição de um Sistema Único de Saúde, por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi a mais importante decisão de reforma da área social da década de 1980, pois:

A implementação desta reforma vem redesenhando o modelo de prestação de serviços de saúde, tal como este havia se configurado no final dos anos 60, e – o que interessa aqui particularmente – vem redefinindo a distribuição das funções a serem desempenhadas por cada nível de governo, neste aspecto, a reforma em curso pretende, entre outros propósitos: i) transferir aos governos locais (Estados e Municípios) as funções de gestão dos atos e procedimentos médicos (ambulatoriais e hospitalares) do setor público e privado, restando ao governo federal as funções relativas ao financiamento; ii) transferir aos municípios a maior parte dos atendimentos básicos em saúde; e iii) transferir aos Estados e municípios as atividades de vigilância sanitária e epidemiológica.

Pires e Demo (2006) argumentam que a institucionalização do Sistema Único de Saúde pode ser observada sob a influência das tensões existentes entre mercado e cidadania no contexto da redemocratização que o Brasil viveu, ambientado nos embates políticos que movimentaram o país na elaboração da Constituição de 1988, na crise econômica da década de 80 e do arrefecimento do Estado desenvolvimentista.

A implementação do SUS teve início no ano de 1990, ano da posse de Fernando Collor de Mello na Presidência da República. O governo Collor foi pautado pela orientação neoliberal, traço marcante da política internacional que propagava a redução da presença do Estado na condução das políticas sociais e a conseqüente transformação destas em políticas residuais compensatórias, impulsionadas pelo denominado Estado mínimo e regulador do mercado liberal. A orientação neoliberal adotada não acolheu integralmente a reforma sanitária, mas aprovou a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90⁵), que delineou as atribuições e a organização do SUS.

5 Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. (BRASIL, 1990).

Ressalte-se que o SUS é um sistema de saúde porque é formado por instituições das três esferas de governo, tendo como complementação os serviços privados de saúde que são contratados. O serviço é estatal, porém, complementado pelo serviço particular privado; é denominado de único porque adota a mesma linha filosófica de atuação em todo o território nacional sendo organizado com a mesma sistemática (COSTA, 2007).

No que diz respeito aos princípios, a Universalidade está presente desde a percepção da saúde como direito de todos, conforme as necessidades, independentemente de contribuição previdenciária e de pagamento pelo atendimento. A equidade implica na atenção que o serviço deve ter diante das desigualdades existentes, com o objetivo de que as ações atendam a necessidades diferenciadas. A integralidade busca o atendimento simultâneo do indivíduo e da comunidade, tendo por fundamento a prevenção e o tratamento, com ações que observem o indivíduo como um todo, integrando as distintas instituições que cuidam de diferentes aspectos da saúde (COSTA, 2007).

Desse modo, o SUS deve ser entendido como um processo em marcha de produção social da saúde, que não se iniciou em 1988 com a promulgação da Constituição Federal, não tendo um momento estabelecido para ser concluído. O SUS é o resultado de propostas defendidas no decorrer de longos anos pelo conjunto da sociedade e por bastante tempo estará sujeito a naturais e consequentes aprimoramentos.

A legislação afeta ao SUS estabelece que a saúde é direito do cidadão e dever do Estado, porém, o Estado não tem como ofertar serviços de saúde aos cidadãos sem a contrapartida dos mesmos. Portanto, direito à saúde e gratuidade de assistência são conceitos que se sobrepõem, fazendo referência explícita à desconsideração dos recursos públicos como aqueles advindos do pagamento dos tributos.

Os desafios da gestão governamental, quando se busca a efetivação do direito à saúde, acabam envolvendo as reconfigurações recentes da relação Estado e sociedade na produção das políticas públicas, particularmente no que tange às políticas sociais, isto é, o alargamento dos padrões de inclusão social. Contextualizando, ganham relevo as questões econômicas, sociais e ambientais no planejamento governamental, o estabelecimento de vínculos entre os diferentes atores sociais nos espaços de gestão e o fortalecimento dos processos orgânicos de negociação. A política pública de saúde suplementar é considerada um desdobramento da política de saúde, sendo posta como uma forma de interferência do Estado, objetivando a manutenção das relações sociais de determinada formação social.

Em meados da década de 1960, os denominados convênios médicos celebrados entre as empresas empregadoras com empresas médicas, mediados pela Previdência Social, estimularam fortemente o “empresariamento” da medicina. Por certo, com a organização empresarial dos prestadores de serviços, em detrimento da prática médica liberal e da autonomia de cada nosocômio, emergiram as empresas médicas com redes próprias, denominadas de medicinas de grupo. (BAHIA; SCHEFFER; DAL POZ; TRAVASSOS, 2016).

Enquanto as medicinas de grupo⁶ se organizaram em torno de proprietários/acionistas de hospitais, as Unimeds⁷ surgiram como uma alternativa para preservar a prática nos consultórios médicos, por intermédio da constituição de cooperativas de trabalho médico.

A criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) no ano de 1966 acelerou o processo de assistência médica prestada pelo Estado, basicamente com a aquisição de serviços privados, diante de uma enorme rede de prestadores espalhada por todo Brasil. Assim, esse modelo adotou um sistema de regulação junto aos seus prestadores.

Na década de 1980, a revelação da existência de um grande mercado de planos de saúde ocorreu em paralelo com a significativa intensificação da comercialização de planos individuais, o ingresso de grandes seguradoras no ramo da saúde, a adesão de novos estratos de trabalhadores, especialmente servidores públicos, e uma vinculação da assistência privada ao financiamento da assistência médica suplementar (BAHIA; SCHEFFER; DAL POZ; TRAVASSOS, 2016).

Bahia, Scheffer, Dal Poz e Travassos (2016) aduzem que dois enunciados, articulados entre si, explicam a expansão dos planos privados de saúde no país. Em primeiro momento, as insuficiências do SUS são atreladas ao crescimento da assistência médica suplementar convocando os avanços das políticas neoliberais. Em outro plano, o crescimento das alternativas particulares corporativas e meritocráticas desafia a construção de um sistema de proteção social universal e redistributivo.

Com o decorrer dos anos, a Unimed se tornou o maior sistema cooperativista de trabalho médico do mundo e também a maior rede de assistência

6 Medicina de Grupo: são entidades com fins lucrativos que operam planos privados de assistência à saúde, excetuando-se aquelas classificadas nas modalidades de administradora, cooperativa médica, autogestão e filantropia.

7 Cooperativas de Trabalho Médico.

médica do Brasil, assistindo a uma massa de 18 milhões de vidas no mercado nacional de planos de saúde. Atualmente, é composta por 345 cooperativas, 115 mil médicos cooperados e 119 hospitais próprios.⁸

É fundamental entender que a saúde não pode ser compreendida fora de seu contexto, eis que fatores sociais, econômicos, políticos, culturais, comportamentais e ambientais causam influência tanto na ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população quanto na concepção e estrutura da política e dos serviços ofertados.

Mesmo que tal aspecto seja desconhecido por grande parte da população, a saúde suplementar integra o arcabouço da política de saúde, sendo fundamental para o atendimento de milhões de brasileiros. Com o fortalecimento do SUS, era esperado que a prestação privada de serviços de saúde declinasse consideravelmente, o que não aconteceu. O subsistema privado de saúde se imbrica com o setor público, oferecendo serviços terceirizados pelo SUS, serviços hospitalares e ambulatoriais pagos por desembolso direto, medicamentos e planos e seguros de saúde privados. O sistema de saúde brasileiro é formado por uma rede complexa de prestadores e compradores de serviços que competem entre si, gerando uma combinação público-privada financiada, sobretudo por recursos privados.

A ausência de coordenação entre os dois setores resulta em duplicações de esforços e recursos e conflitos sobre quem deve pagar. Ainda, ganha ênfase a prática atual de cobrança dos beneficiários de planos privados pelos atendimentos realizados unidades básicas de saúde e hospitais do SUS, o que mudaria o caráter suplementar dos planos para complementar. Isto é ainda mais grave se for considerado que os planos privados de saúde nem deveriam existir no Brasil devido ao caráter universal da política de saúde e aos altos impostos pagos. Neste caso, o fortalecimento das estruturas e serviços públicos deveria ser a principal meta.

Verifica-se que a relação entre os setores público e privado é um tema bastante sensível, estratégico e controvertido para o sistema de saúde nacional, pois envolve um campo de disputas de interesses econômicos e políticos. Por um lado, há o argumento de que o Estado sozinho não pode nem deve suprir todas as demandas. Por outro lado, há críticas que afirmam que a expansão contínua do setor privado é subsidiada pelo Estado, o que potencialmente compromete sua capacidade de assegurar a qualidade da saúde pública e o acesso universal da população aos serviços.

8 Disponível em: <<http://www.unimed.coop.br/home/sistema-unimed/a-unimed>>.

Diante da forma como evoluiu e hoje está estabelecida a prática em saúde no Brasil, os planos privados são uma prioridade para camadas da população que podem pagar por eles, e que não raras vezes se privam de outros gastos para ter esta garantia. A dependência exclusiva da saúde pública acaba sendo a opção daqueles que realmente não têm outra opção, o que pode ser evidenciado pelo fato das regiões de maior poder aquisitivo (Sudeste, Sul e DF) possuírem as maiores coberturas médicas e hospitalares.

Enquanto a lógica organizativa do SUS está estabelecida na regionalização de ações e serviços de saúde, no fortalecimento da Atenção Básica e na garantia do acesso mesmo em situações de populações dispersas de baixa densidade populacional e com baixa oferta de serviços, a lógica organizativa do privado fundamenta-se nos interesses econômicos, na lei da oferta e da procura, centrado no cuidado médico e estruturado com ações e serviços de saúde dimensionados a partir da oferta.

Mas os desafios do SUS a curto, médio e longo prazo são grandes, especialmente por ter necessidades de mais recursos e da otimização do uso da verba pública. Nota-se que se investe o dobro de recursos nas internações, cirurgias e transplantes do que em ações básicas de saúde, tais como vacinas e consultas. Alguns problemas são frequentes e visíveis, com grande relevo para o número insuficiente de médicos e para o atraso no atendimento em unidades básicas, centros de saúde e hospitais e em se conseguir uma consulta com especialista.

A idéia de “articulação”, coerente com a fundamentação teórica da Medicina Social e da Reforma Sanitária brasileira, ao centrar o foco na interface entre os processos sociais e econômicos no campo da saúde, possibilita escapar da armadilha conceitual que, ao não distinguir com qualidade os espaços público e privado, subordina o primeiro ao segundo, submetendo todos os aspectos da vida social à lógica da acumulação do capital (SESTELLO; SOUZA; BAHIA, 2013).

No entendimento de Ziroldo, Gimenes e Castelo Junior (2013) a saúde suplementar se estabeleceu como importante pilar de sustentabilidade do setor, tornando-se indispensável para o Estado que, aparentemente, não teria como suportar a incorporação de gastos desse setor no orçamento da União. Porém, em contrapartida, depreende-se que a regulamentação do setor tem apontado para um cenário de grande dificuldade de manutenção dos entes privados que participam da saúde suplementar, cuja importância é retratada pelos seus números e sua dificuldade de atuação imposta pelos densos marcos regulatórios.

A importância da saúde suplementar na demanda da prestação dos serviços assistenciais no Brasil, observando não só o grau de satisfação de seus usuários, mas também a possibilidade de sua não existência no Brasil, tornou-se indispensável para o governo. Torna-se salutar perguntar o motivo pelo qual milhares de brasileiros estão se dispondo a pagar por um serviço que, constitucionalmente, já lhes é garantido. O fato é que o Estado não tem condições de atender a demanda de toda a população brasileira.

Para Ziroldo, Gimenes e Castelo Junior (2013):

É evidente o papel central que a Saúde Suplementar tem no sistema de saúde brasileiro. Ou alguém acredita na capacidade do Sistema Único da Saúde de absorver esses milhões de pessoas que atualmente pagam por planos de saúde? Eis um ponto digno de nota. Ao atender a estes 40 milhões de indivíduos, a Saúde Suplementar ajuda o SUS a aperfeiçoar a atenção que oferece aos brasileiros que, infelizmente, não tem condições financeiras de adquirir um plano – são 40 milhões a menos de pessoas nas filas de espera do SUS.

Portanto, mesmo diante de um histórico cenário de previsão normativa e implementações regulatórias, ainda não se conseguiu ajustar uma efetiva relação sistêmica entre a saúde suplementar e a saúde pública. É fato que não há como deslocar para o SUS o atendimento que é realizado pela saúde suplementar, isso implicaria em potencializar o agravamento do atendimento da população que se vale diretamente das unidades básicas e hospitais públicos. Assim, depreende-se que a saúde suplementar em tempos atuais é um elemento fundamental para a efetividade da política de saúde no Brasil.

Porém, mesmo diante de um cenário instigante sob o ponto de vista da gestão, não se pode partir do pressuposto que o lenitivo adequado reside na criação de mecanismos de transferências de pacientes do SUS para a saúde suplementar. São muitas as propostas que podem tornar efetiva a relação sistêmica entre saúde pública e saúde suplementar, especialmente quando se vislumbra a necessidade de um novo modelo com foco na denominada atenção primária.

A capilaridade das cooperativas de trabalho médico com presença expressiva no interior do Brasil sinaliza um diálogo necessário com os órgãos formuladores de políticas públicas de saúde, especialmente quando se observa que há toda uma estrutura física, profissional e operacional que também pode ser utilizada, complementarmente, como um efetivo braço para os serviços de saúde da população.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e políticas sociais determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2011.
- COSTA, Mônica Rodrigues. *A Trajetória das Lutas pela Reforma Sanitária*. Sociedade em debate, Pelotas, 2007. Disponível em: <<http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/download/402/356>>. Acesso em: 30 ago. 2016.
- DOWBOR, Monika. *Da inflexão pré-constitucional ao SUS municipalizado*. São Paulo: Lua Nova, 2009.
- BAHIA, Lígia; SCHEFFER, Mario; DAL POZ, Mario; TRAVASSOS, Claudia. Planos privados de saúde com coberturas restritas: atualização da agenda privatizante no contexto de crise política e econômica no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&nrm=iso&Ing=pt&pid=S0192-311X2016001200504>. Acesso em: 16 fev. 2017.
- MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- PAIVA, Carlos Henrique Assunção, TEIXEIRA, Luiz Antonio. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. *Hist. cienc. saude-Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 15-35, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702014000100015>. Acesso em: 30 ago. 2016.
- PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; DEMO, Pedro. Políticas de saúde e crise do Estado de Bem-Estar: repercussões e possibilidades para o Sistema Único de Saúde. *Saúde e sociedade*, São Paulo, v. 15, n. 2, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000200007>. Acesso em: 30 ago. 2016.
- SESTELO, José Antonio de Freitas; SOUZA, Luis Eugenio Portela Fernandes de; BAHIA, Lígia. Saúde suplementar no Brasil: abordagens sobre a articulação público/privada na assistência à saúde. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 5, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2013000500004>. Acesso em: 30 ago. 2016.
- ZIROLDO, Rodrigo Romera; GIMENES, Rafaela Okano; CASTELO JUNIOR, Clóvis. A importância da Saúde Suplementar na demanda da prestação dos serviços assistenciais no Brasil. *O mundo da saúde*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 216-221, 2013. Disponível em: <bvsms.saude.gov.br/bvs/artigos/mundo_saude/importancia_saude_suplementar_demanda_prestacao.pdf>. Acesso em: 25 maio 2016.

VIII - PLANO PROGREDIR: OS RISCOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EM BUSCA DE INCLUSÃO PRODUTIVA

Rodrigo Pelet Nascimento Aquino¹

Introdução

Os direitos sociais marcam sua evolução a partir do século XVIII, tendo como marco referencial a revolução francesa e a revolução industrial, que exerceram importante papel na forma de organização política e econômica da sociedade ocidental.

Apesar deste manancial universal de luta por direitos, no Brasil a pobreza e a desigualdade social continuam sendo os nossos problemas mais graves, associados a uma péssima distribuição de renda e uma administração de recursos públicos igualmente péssima.

É neste contexto que o empreendedorismo individual, fomentado pelo governo, se apresenta como uma alternativa aos desempregados, de tal sorte que com seu próprio esforço tenham condições de superar as barreiras impostas a eles. A necessidade de acreditar em um esforço individual e autônomo se apresenta pela alarmante privatização de direitos e acesso a políticas que garantam o mínimo digno que possibilite o exercício pleno da cidadania e busca retirar do governo e do próprio sistema a responsabilidade do desemprego em um processo de responsabilização individual do trabalhador.

Em verdade, existem muitas políticas no Brasil para erradicação da extrema pobreza. O Programa Bolsa Família tem este propósito. Entre tais

1 Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Brasília, advogado inscrito na OAB/DF desde 2010, possui duas especializações lato sensu, Docente no curso de Direito desde 2012, atualmente conjuga docência com Coordenação de Curso no Centro Universitário Projeção (DF), Mestre e Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio do Sinos – UNISINOS.

políticas, promovido pelo Governo Federal, a partir de 2017, destacamos o chamado Plano PROGREDIR, com três principais frentes: capacitação profissional, banco de talentos e crédito para micro empreendedorismo.

Este capítulo propõe uma reflexão sobre os riscos ocultos dentro destas políticas públicas que, assim como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), tem potencial de proliferar o endividamento daqueles que deveriam receber o amparo estatal. Este cenário foi bem apresentado por Castellano (2016, p. 11) quando apresentou em sua dissertação o aumento da oferta do FIES e a mesma proporção de endividados pela respectiva política. De igual forma Guimarães (2018, p. 369) apresentou que até 2016 este endividamento alcançava 61% dos contratos. Estes dados permanecem atualizados conforme notícias veiculadas em 2019².

Pobreza e Desigualdade

Não podemos tratar de políticas públicas com sérios riscos de endividamento social, sem compreender o capitalismo e a globalização. Entender como surgiram e como se comportam é fundamental para uma reflexão lúcida, desprovida de ideologias políticas.

O capitalismo marca essencialmente a sua origem a partir da revolução industrial na Inglaterra, ou seja, meados do século XVIII e XIX. O capitalismo está praticamente e conceitualmente ligado ao abandono das práticas pela subsistência para o acúmulo de excedentes (FERRARINI, 2008).

No campo teórico, acerca do capitalismo, muitos se manifestaram ao longo do tempo. Destaque para Max Weber e Karl Marx. Em *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, Weber (1905) apresenta o capitalismo em fatores externos da economia, ligados à valorização do trabalho e na busca da salvação individual, tendo em vista que os princípios éticos a ele inerentes encontram-se na teologia protestante. Karl Marx, por outro lado, na obra *O capital* (1877), parte de uma concepção histórica e conceitua o capitalismo como um modo de produção, inclusive ressalta que a própria força de trabalho se transforma em mercadoria e pode servir de objeto de troca.

2 Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/29/fies-abre-prazo-para-renegociacao-de-dividas.ghtml>>. Acesso em: 15 maio 2019; Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/blog/etiqueta-financeira/o-rombo-do-fies/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

O surgimento da pobreza se dá a partir das desigualdades geradas na relação entre capital e trabalho (CASTEL, 1998). Está então definida a questão social presente desde o surgimento do capitalismo e que nos acompanha até os dias de hoje, apresentando um grande contingente trabalhando em favor de uma minoria privilegiada. Neste contexto delinea-se tanto a pobreza quanto a desigualdade.

A globalização não está ligada diretamente ao capitalismo, mas sua aceleração está. As principais características da globalização perpassam: - o crescimento do comércio exterior; - a transnacionalização de grandes empresas; - a livre circulação de capitais; - a quebra de barreiras comerciais protecionistas; - e o avanço tecnológico. (CAMPOS; CANAVEZES, 2007).

Bauman (1999) acrescenta que a progressiva segregação espacial é parte do processo de globalização. Sem dúvida o uso do tempo e do espaço são elementos marcantes da globalização, basta observarmos nossas rotinas, políticas e economia para verificarmos como estamos integralmente impactados por ela.

A verdade é que as diversas contradições que se apresentam atualmente no Brasil revelam uma verdadeira incapacidade dos sistemas políticos e econômicos de encontrarem respostas aos problemas sociais básicos (AQUINO, 2016).

O fato é que pobreza e desigualdade são desses problemas em relação aos quais o Estado brasileiro tem se mostrado ineficiente em solucionar, como veremos adiante. Talvez se possa dizer que existe grande distância entre o incentivo para isto e a efetivação de soluções. Estes elementos são conceitualmente distintos, mas estão intimamente entrelaçados. A desigualdade não fica limitada apenas à distribuição de renda, enquanto a pobreza precisa ser percebida como privação, exposição ao medo e violência, participação de voz, carência de poder e segregação de direitos básicos (SCALON, 2011).

Adriane Ferrarini (2011) apresenta a necessidade de superarmos a pobreza nos termos medievais que conhecíamos para abrirmos espaço para uma nova percepção a respeito da pobreza que está relacionada por exemplo com os trabalhadores que, embora ostentem qualificação profissional, se situam por razões extremas, à margem das oportunidades e recursos disponíveis.

A “Nova Pobreza” é um termo forjado em um quadro marcado pela precarização do emprego e pela ausência de instrumentos de proteção social. Serge Paugam (2003) aduz que este fenômeno não alcança somente famílias de países em desenvolvimento, ou seja, é abrangente, reflexo da acelerada globalização.

O contemporâneo caráter estrutural da pobreza tem sua gênese econômica ligada à forma como os sujeitos estão inseridos na esfera produtiva em sua condição de classe social, sendo concebida predominantemente como insuficiência de renda e carência de recursos materiais necessários à vida. Scalon (2011) apresenta a desigualdade social como um fenômeno multidimensional, transversal e durável, que não decorre de um fato natural, mas de uma construção social que depende de circunstâncias e que compreende o resultado das escolhas políticas feitas ao longo da história de cada sociedade.

Desigualdade e pobreza estão fortemente ligadas, na medida em que as dessemelhanças nas chances de vida acabam reduzindo as possibilidades de escapar de situações de privação e vulnerabilidade. Assevera Scalon (2011) que a busca de alternativas de redução das desigualdades passa por duas vias simultâneas, quais sejam: a formulação de novos modelos de desenvolvimento e a definição e implementação de políticas públicas que possibilitem uma distribuição mais equitativa dos bens e recursos sociais.

As reflexões deste texto esbarram fundamentalmente na segunda alternativa, ou seja, na implementação de políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades sociais. Como já mencionado anteriormente, o FIES surgiu com este intuito, ou seja, promover através de financiamento estudantil o acesso às universidades particulares. Não agora, mas recentemente, o Plano Progredir surge como possibilidade de financiamento da iniciativa de um empreendimento próprio. A grande pergunta gira em torno da necessidade e viabilidade de financeirização da política para aqueles que se encontram em estado de extrema precarização.

Políticas Públicas de Combate à Pobreza

É função estatal, segundo baliza a Constituição Federal do Brasil, promover e materializar as políticas sociais. Medidas estas que devem proporcionar alternativas para a saída da condição de pobreza. Não existe uma definição exclusiva para a interpretação do conceito de políticas públicas, mas de modo geral, podem ser entendidas como o que o governo escolhe fazer ou não fazer em prol da sociedade.

Política Pública é, então, um fazer ou não fazer – segundo Thomas Dye (1984), com finalidade de enfrentar um problema público. Em sua essencialidade, é uma resposta estatal a um problema social quando assim reconhecido pelas autoridades (SECCHI, 2010).

Lowi (1964, 1970, 1972) contribuiu para os estudos das Políticas Públicas, especialmente, quando delineou suas tipologias. Compreender estas tipologias é útil, pois elas permitem categorizar a política em análise segundo a sua natureza originária e finalidade. Segundo Lowi as políticas podem ser *regulatórias* quando estabelecem padrões de comportamento, como por exemplo, códigos de ética e legislações de trânsito e de convivência; podem ser *distributivas* quando se destinam a gerar benefícios para alguns grupos e os custos são divididos entre toda a coletividade, como as políticas de incentivo fiscal; podem ser *redistributivas* quando concedem benefício a determinado grupo e geram ônus concentrados sobre outra parcela, como a criação de cota em universidade e serviços públicos; e podem ser ainda *constitutivas* quando definem regras e competências para aqueles que atuam na elaboração de políticas públicas.

Quando se propõe reflexões acerca da financeirização como política, isto não se dá apenas pelo fato da participação de empresas de economia mista ou privadas no processo de estruturação da política em análise. Pois como a perspectiva de política pública excede o conceito de políticas governamentais, entende-se que a estrutura estatal não é a única a promover políticas públicas. Para Leonardo Secchi (2010), a essência conceitual das políticas públicas reside no problema público, o que determina se uma política é pública ou não é a sua intenção de responder a um problema “público” - não um problema político.

Plano Progridir

O Plano Progridir, conforme explicita sua própria cartilha³, é um programa que atua em três principais frentes: a) intermediação de mão de obra, com interlocução entre candidatos e empregadores; b) cursos profissionalizantes, com o intuito de qualificar a mão de obra no país; e c) empreendedorismo, essencialmente com incentivo a linha de crédito com a concessão de até R\$ 3 bilhões por ano para as famílias do cadastro único que investirem em pequenos negócios.

O Plano Progridir foi instituído pelo Decreto 9.160 em setembro de 2017. Em ato subsequente o Decreto 9.160, do mesmo dia, mês e ano,

3 PROGREDIR. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/progridir/o-que-e>>. Acesso em: 10 maio 2019.

regulamenta a Medida Provisória nº 802 que dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

Este programa é conduzido por um conselho, instituído pelo próprio Decreto e composta por instituições nele arrolado. No entanto o rol não é taxativo e permite que outras instituições financeiras possam ser convidadas. Aqui chegamos ao ponto de grande questionamento no Plano. Como ficam as taxas de juros do empréstimo concedido à família inscrita no Cadastro Único?

Novamente, a própria Cartilha⁴ do Progredir esclarece em sua área de perguntas e resposta o que já estava explícito no Decreto, ou seja, que aos empréstimos/microcréditos concedidos incidirão políticas internas dos bancos participantes:

Qual o valor dos juros?

As taxas de juros do empréstimo/microcrédito e o valor a ser emprestado a cada pessoa dependem da avaliação do banco parceiro do Progredir. Cada banco tem sua política de negociação, e os juros podem variar de banco para banco.

[Voltar para o topo](#)

Fonte: Ministério da Cidadania

Neste ponto fica claro que a família inscrita do Cadastro Único receberá, ou poderá receber, uma quantia para investir em seu negócio próprio, estando este empréstimo sujeito às tarifas de mercado. Mesmo que isto deva provocar em nós certa perplexidade, sempre é louvável qualquer política para fomentar o empreendedorismo e a autonomia da produção do sujeito. É, no entanto, dever do Estado traçar medidas para que a família que se cadastra não seja empurrada para uma situação ainda de maior vulnerabilidade do que a que se encontra antes da adesão ao Plano Progredir.

Conclusão

Em nossa sociedade a garantia e prática dos direitos sociais transcorreram de um amplo processo de discussão e elaboração do Estado democrático, pós governo militar, com a conseqüente adoção de valores e princípios

⁴ Idem, disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/progredir/perguntas-frequentes#fsn12>>. Acesso em: 12 maio 2019.

visando à efetivação de direitos. Essa busca por direito social não acabou depois da promulgação da Constituição Cidadã em 1988. Ela ainda subsiste e revela-se na busca da efetividade dos direitos essenciais, notadamente no que tange à erradicação da pobreza.

No entanto, o modelo de desenvolvimento da sociedade capitalista, bem como os efeitos do processo de globalização imbuído de políticas econômicas advindas do colonialismo brasileiro potencializaram e continuam potencializando os problemas sociais, principalmente no que diz respeito à desigualdade e pobreza. Em que pese haver proximidade conceitual, a pobreza se relaciona diretamente com a renda enquanto a desigualdade social não se limita à distribuição de renda, podendo se expressar por razões relacionadas ao gênero, raça, classe. De todo modo, a conexão existente entre os dois fenômenos desencadeia uma série de disparidades, colocando em xeque as mínimas chances de escapar deste processo de privações e vulnerabilidade.

A origem da desigualdade social decorre de variados fatores relacionados a questões sociais econômicas, culturais, demográficas e de oportunidades. Independente da origem e da causa, é dever do Estado, porém não exclusivamente dele, elaborar meios capazes de reduzir o impacto da desigualdade na sociedade.

O índice de pobreza a nível mundial é alarmante e tem sido crescente. As fronteiras das desigualdades ultrapassam as questões econômicas, e encontram verdadeiro significado nas limitações de oportunidade para a melhoria na qualidade de vida. O cenário brasileiro não é diferente, os meios tendentes a afetar positivamente os problemas sociais são as políticas públicas, que devem ser implementadas com o fim de garantir os direitos essenciais básicos.

O Plano Progridir, como outras políticas nacionais, parece verdadeiro lobo em pele de cordeiro, na medida em que uma de suas vertentes, e a mais operacional pois independe de mercado para abrir vagas de empregos, aponta para a concessão de crédito sem critérios bem delineados e com taxa de juros livre, a critério do mercado. É um indicativo suficiente para a situação perigosa de venda de esperanças aos que se encontram em processo de exclusão produtiva, sem alertá-los dos grandes riscos de endividamento que podem sofrer.

A situação é preocupante, pois propostas semelhantes fracassaram em outros países. No Brasil este tipo de política trouxe problemas em diversos

setores, como foi na educação, que a dívida ultrapassa R\$ 2 bilhões e temos o índice de seis endividados para cada dez beneficiados⁵.

Há um eminente risco de subversão da proposta, levando aquele vulnerável que é dependente do Estado a ser um refém do sistema financeiro. Lena Lavina⁶ e Rubén Lo Vuolo⁷, em artigo fazem considerações, referindo Susanne Soederberg, que aponta no sentido de que isto se afasta do esperado “*welfarestate*” e se aproxima muito mais de um “*debtfarestate*”⁸. É imperioso, também, salientar ainda a crise econômica e financeira em que o Brasil está inserido há alguns anos, sem existir previsão de pronta solução. É uma crise que projeta os seus efeitos em medidas de liberação de crédito, como acontece com o Plano Progridir. No estudo que estamos realizando, pretendemos ampliar e aprofundar esta discussão.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; ZAMBAM, Neuro José. As contradições do capitalismo no século XXI e sua metamorfose pela democracia e justiça. *Scientialuris*, Londrina, v. 20, n. 2, p. 107-140, jul. 2016.
- BAUMAN, Zigmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- CAMPOS, Luís; CANAVEZES, Sara. *Introdução à Globalização*. Repositório Universidade de Évora, Editora Instituto Bento de Jesus Caraça, abr. 2007. Disponível em: <<http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/2468/1/Introdu%C3%A7%C3%A0%20C3%A0%20Globaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.
- CASTEL, Robert. *Metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- CASTELLANO, N. *Brasil: Proteção social pelo endividamento?* 2016. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia.
- DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1984.
- FERRARINI, Adriana. *Pobreza: possibilidade de construção de políticas emancipatórias*. São Leopoldo: Oikos, 2008.

5 Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/29/fies-abre-prazo-para-renegociao-de-dividas.ghtml>>. Acesso em: 15 maio 2019; Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/blog/etiqueta-financiera/o-rombo-do-fies/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

6 Lena Lavinas é professora Titular do Instituto de Economia da UFRJ.

7 Rubén Lo Vuolo é diretor do Centro Interdisciplinar de Estudos de Políticas Públicas de Buenos Aires.

8 Trata-se de fomento ao estado de dependência ao mercado através de acesso ao crédito para assegurar um ou algumas necessidades.

- _____. Multidimensionalidade da pobreza e a integração de políticas: concepções e metodologias para o desenvolvimento social. *Cad. de Pesquisa Interdisciplinar*, Florianópolis, v. 12, n. 101, p. 48-72, ago./dez. 2011.
- GUIMARÃES, Rodrigo Gameiro. *As transformações do mercado do ensino superior e o endividamento estudantil no Brasil: uma produção do Estado neoliberal*. 2018. 416 f. Tese (Doutorado em Administração)– Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.
- LAVINAS, Lenas. LO VUOLO, Rúben. A colateralização da política social. *Valor Econômico*, 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniaio/5168338/colateralizacao-da-politica-social>>. Acesso em: 19 maio 2019.
- LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, 16 jul. 1964.
- _____. Decisionmaking vs. policymaking: toward and antidote for technocracy. *Public Administration Review*, v. 30, n. 3, may/jun. 1970.
- _____. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, v. 22, jul./aug. 1972.
- PAUGAM, Serge. *A desqualificação social – ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: PUC-SP, 2003.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. *Contemporânea*, São Carlos, SP, n. 1, p. 49-68. Disponível em: <<http://www.contemporanea.tfscar.br/index.php/contemporanea/article/view/20>>. Acesso em: 19 maio 2019.

IX - TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES BRASILEIRAS PARA A ESPANHA NA INDÚSTRIA DO SEXO: A IMPORTÂNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSNACIONAIS

*Lélia Júlia de Carvalho*¹

Introdução

Muitos séculos antes da expressão contemporânea “indústria do sexo” a prática da prostituição já estava presente nas sociedades, fazendo do corpo feminino posse, prazer e lucro para o mundo dos homens. A questão que se coloca em nossos dias é refletir sobre essa prática social verificando como atinge tamanha dimensão, tendo como espaço, não mais somente um território localizado (um prostíbulo em espaços estigmatizados das cidades) em mais um dos negócios, que contando com redes informacionais, fazem do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual comercial, algo altamente rentável para aos criminosos do mundo globalizado.

Discutir esse fenômeno, no plano das ciências sociais e das políticas públicas, para o combatê-lo, constitui o objetivo central deste estudo. Tomando como dimensão empírica o tráfico de mulheres brasileiras para a Espanha, buscando-se analisar em que consiste o processo de globalização, os ordenamentos jurídicos de combate ao delito e as políticas públicas implementadas ou que necessitam de efetivação para a retomada da dignidade e da defesa dos direitos das mulheres.

¹ Mestre e Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos-UNISINOS. Graduada em Direito pela Universidade Paulista. Professora e Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Produção Científica do Centro Universitário e Faculdades Projeção.

1 – Globalização, crime organizado internacional e vulnerabilidade das mulheres

A globalização tem sido causa para uma série de modificações nas estruturas sociais, econômicas e culturais. Os reflexos desse fenômeno não são apenas positivos, mas também negativos, onde desafios e obstáculos surgem aos países e suas sociedades, como é o caso do crime organizado, que se fortalece a partir do que podemos observar como efeito negativo da globalização, se analisarmos segundo os princípios da dignidade e dos direitos do ser humano.

Ao mesmo tempo em que a globalização oportuniza benefícios às sociedades e aos Estados, conectando o mundo, permitindo que as informações corram com uma rapidez nunca antes vivenciada, proporcionando uma nova realidade econômica, social, trabalhista e assim em cada esfera da sociedade, contribui também, na mesma proporção, que indivíduos e organizações criminosas se beneficiem dessas vantagens, se fortaleçam e se especializem em suas práticas criminosas, expandindo cada vez mais os seus negócios, não se limitando mais às fronteiras de um país, mas alcançando, através de um planejamento tático, diversos países, como uma rede criminosa altamente qualificada.

Surge, assim, a necessidade de se combater essas organizações criminosas, sendo uma estratégia, para tanto, a elaboração e execução de políticas públicas capazes de alcançar esse objetivo de prevenir e combater esse delito, mas que diante dessa especialização e transnacionalidade na atuação do crime organizado, requer mais do que o combate por apenas um país individualmente, faz-se necessária uma atuação cooperada entre os Estados que têm sido palco dessa prática criminosa.

São diversas as vertentes de atuação do crime organizado, abrangendo tráfico de drogas, armas, pessoas (crianças e mulheres) e animais. No caso das mulheres, tem-se a exploração sexual comercial de brasileiras, especialmente na rota de tráfico de pessoas Brasil-Espanha.

A Espanha – espécie de “entrada” para a Europa, é um país que compõe uma das principais rotas de tráfico de mulheres brasileiras para fins de exploração sexual, de maneira que ao serem aliciadas. Essas mulheres são ludibriadas, e os aliciadores se valem dos sonhos e desejos de uma vida melhor em solo europeu, para traficá-las para a Espanha e lá torná-las totalmente dependentes da organização criminosa que a traficou.

O fenômeno da globalização envolve múltiplas relações e interconexões entre Estados e sociedades (IANNI, 1998) e, assim, envolve a sociedade contemporânea como um todo, trazendo inúmeros desafios para o mundo vivido e o mundo pensado. Esses desafios proporcionam diversas modificações nas estruturas sociais, econômicas e culturais, abrindo espaço para oportunidades e benefícios de crescimento à sociedade. Porém, o contrário também é verdadeiro, aspectos negativos e obstáculos surgem em contraponto (MARTINS, 2015), como é o caso do aperfeiçoamento do qual o crime organizado se vale para se fortalecer e ganhar escala em suas práticas.

A atuação desse crime em âmbito internacional torna esses desafios ainda mais evidentes frente à globalização. Por crime organizado transnacional entende-se aquele cuja definição deve observar uma atuação que ultrapassa as fronteiras nacionais de um país, alcançando um outro território, pois a transnacionalidade está ligada às dimensões no âmbito de atuação da prática criminosa.

A partir do fenômeno da globalização, na perspectiva do tráfico de pessoas, é possível observar em um mesmo país o ponto de partida, de chegada e/ou de ligação entre diversas nações. Nestes termos, compreende-se uma globalização a partir da qual resultam sérias consequências de um desgaste dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais da sociedade, frente à busca por crescimento, estabilidade econômica e reestruturação da macroeconomia (OIT, 2006). Essas transformações “que o desenvolvimento econômico produziu trouxeram significativas mudanças ao mundo contemporâneo” (VIOLA, 2014, p. 98).

Manuel Castells ao investigar os inúmeros “domínios da experiência humana nas estruturas sociais emergentes”, explica que, a partir dessa contemporaneidade, desenvolveu-se uma malha socioeconômica consistente, a partir da qual “as funções e os processos dominantes na Era da Informação se organizam, cada vez mais, em torno de redes” (SOUSA, 2004, p. 170-171).

Nesse sentido, é importante mencionar o conceito de rede formulado por Castells, que explica rede como “um conjunto de nós interconectados”, e esses nós são definidos a depender do tipo de rede concreta de que se fala, são “mercados de bolsas de valores e suas centrais de serviços auxiliares avançados na rede de fluxos financeiros globais”, ou ainda, são “conselhos nacionais de ministros e comissários europeus da rede política que governa a União Europeia. São campos de coca e de papoula, laboratórios clandestinos, pistas de aterrissagem secretas, gangues de rua e instituições financeiras para lavagem de dinheiro” pela rede de tráfico, prática

que se estende pelas economias, sociedades e Estados ao redor do mundo (CASTELLS, 2016, p. 553-554).

Percebe-se, assim, que redes constituem também uma malha criminosa que se estende de maneira bem estruturada sob as mais diversas sociedades, em busca de um alvo com certas características em comum, que acabam facilitando e fortalecendo a prática do crime de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual comercial e contribuem para que os aliciadores consigam uma abertura a fim de ludibriar as vítimas e, a partir de seu consentimento ou não, traficá-las para outro país, como é o caso das mulheres brasileiras traficadas para a Espanha.

O tráfico transnacional de mulheres para fins de exploração sexual comercial resulta de uma das modalidades do crime organizado internacional, reflexo do lado negativo da globalização.

Dada a dimensão do delito, instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas, formularam dispositivos legais tais como a *Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado internacional que inclui o Protocolo para Prevenir, Punir e Erradicar o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças*, que ficou conhecido como Protocolo de Palermo (ONU, 2000).

O Protocolo de Palermo descreve tráfico de pessoas, estendendo-se por analogia ao tráfico de mulheres, como sendo “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação” de dinheiro ou demais benefícios de forma a obter o consentimento da pessoa para se submeter à autoridade de outra para fins de exploração, dentre elas a sexual (ONU, 2000, p. 3).

Assim, a sociedade atual se apresenta conectada em uma espécie de rede, ostentando seus dois lados, positivo e negativo, que passou a configurar uma nova esfera que “penetra em todos os níveis e alastra-se a todas as sociedades”, diante da globalização das práticas econômicas e sociais, da organização em rede, da versatilidade e da fragilidade dos empregos no mercado de trabalho, e, ainda, em virtude da individualização da mão de obra. Cada uma dessas questões se constitui, dentre outros fundamentos, como causa de vulnerabilidade (SOUSA, 2004, p. 170-171).

A vulnerabilidade acaba funcionando como um gatilho para que o sistema de tráfico como um todo surja e se sustente, de forma a cooptar as vítimas em seu país de origem, levando-as a um país de trânsito, que “serve

apenas como uma rota para facilitar a entrada no destino e não levantar suspeitas”, ou transportando-as diretamente ao país de destino (MARTINS, 2015, p. 149).

Sendo o fator vulnerabilidade uma grande oportunidade para que todo o sistema de tráfico nasça, se estabeleça e se consolide no cenário internacional, de grande importância, fazer uma análise quanto a quais os elementos que constituem a vulnerabilidade das mulheres vítimas do tráfico para fins de exploração sexual, de maneira a demonstrar qual o perfil dessas vítimas em âmbito mundial.

Em pesquisa realizada pela PESTRAF, juntamente, e a pedido do Ministério da Justiça, verificou-se que as vítimas, normalmente, são mulheres adolescentes, cuja idade está entre 15 e 25 anos, de origem do Rio de Janeiro, Vitória, Salvador, Recife, Fortaleza, Goiás, São Paulo, Minas Gerais e Pará, sendo que o estado de Goiás reflete o maior índice de ocorrências, onde o principal destino é a Europa e a América Latina. A maioria das vítimas advém de uma classe social menos favorecida economicamente, tem filhos e exerce profissão de empregada doméstica ou dentro do comércio. Muitas, inclusive, já chegaram a vivenciar a prostituição (BRASIL, s. d.).

O aliciamento dessas mulheres ocorre a partir de falsas promessas sobre empregos, tanto para a indústria do sexo, como para o ambiente familiar doméstico ou profissões de dançarinas ou modelos. Por isso, quando o aliciador procura por uma vítima busca características como a desinibição, dotes artísticos, atributos físicos que sejam atrativos e demais elementos que chamem a atenção do aliciador, na perspectiva de gerar lucro (BRASIL, 2013).

Para conseguir conquistar a confiança das vítimas, os aliciadores se valem do engano, tirando proveito de seus sonhos e de seu eventual estado de vulnerabilidade, e passam a projetar uma realidade repleta de oportunidades e gratificações. São diversos os motivos que levam cada uma das mulheres, que se tornam vítimas do tráfico, a escolher pela drástica mudança em suas vidas para seguir o sonho de uma vida diferente, mas que não se passa de uma ilusão projetada pelos aliciadores (OIT, 2006).

As vítimas ludibriadas por promessas dos agenciadores que ofertavam trabalho em atividades consideradas lícitas e regulares, como babás e enfermeiras, aceitavam viajar para outro país, onde, ao chegarem, eram obrigadas a se prostituir e viviam em condições subumanas, endividadas e sem qualquer possibilidade de retorno ao seu país de origem, pelo fato de que seus passaportes eram confiscados imediatamente.

No entanto, a roupagem dessa realidade se mostra diferenciada, visto que uma parcela significativa dessas mulheres se desloca ao exterior conscientes da atividade que irão exercer. Contudo, além de serem submetidas às condições lastimáveis, se deparam com a realidade delicada do consentimento, o que dificulta o combate ao delito, pelo fato de que não se consideram como vítimas.

É o caso de mulheres brasileiras, que com sua chegada à Espanha se deparam com situações por elas desconhecidas e são alojadas em locais inóspitos, sem a ideia de qualquer localização. Além disso, devem pagar custos diários para se manterem, que são somados à dívida que já possuíam, de transporte e alimentação, até a chegada à Espanha. Essas cobranças, que são excessivas, fazem com que todo serviço por elas prestado seja inexistente a elas financeiramente, uma vez que será utilizado para abater a referida dívida, o que as coloca em uma condição de autênticas escravas sexuais (CATARINA, 2017).

As mulheres são obrigadas a assinar um “contrato” com a organização criminosa, no qual tem-se claramente configurada a pressão e a ameaça a que estão sujeitas, a depender do grau de discernimento que possuem, da qualificação profissional e do grau de escolaridade. Essa prática evidencia a realidade de impunidade dos integrantes da rede de tráfico, que não possuem qualquer receio de sua descoberta pela polícia. O modelo de contrato transcrito demonstra claramente a pressão e a ameaça sofrida por essas mulheres traficadas:

Limitar-me-ei a reproduzir o texto destes contratos horripilantes, redigidos em inglês e castelhano, por intermédio dos quais as prostitutas outorgam aos seus chulos o direito destes acabarem com a vida delas, ou com a dos seus familiares, caso não obedeçam, vão a Polícia ou se recusem a pagar a dívida que contraem para poderem vira para a Europa:

Um acordo:

Eu com data prometo pagar a quantia de 40.000 dólares (quarenta mil dólares) a quantia que tenho de pagar à minha tia Ivete Osarenkhoe é de 43.000 (quarenta e três mil dólares).

Eu declaro que não vou falhar com as normas e não vou contar nada à Polícia, até que a quantidade completa esteja paga. Se eu falhar com as normas, a tia Ivete Osarenkhoe tem o direito de me matar a mim e à minha família na Nigéria. A minha vida é equivalente à soma que devo à minha madame Ivete Osarenkhoe: (a minha senhora).

Eu declaro que este acordo me foi explicado no meu dialecto e que o compreendi completamente, Que vai ser destruído depois de eu ter pago a soma total.

Assinatura do contratante _____ assinatura do contratado
(SALAS, 2004, p. 171).

Sabe-se que esse tipo de contrato não possui qualquer valor jurídico, mas o valor psicológico desencadeado é fundamental para que insira na vítima o medo e as impossibilite de cogitar qualquer manifestação de coragem de denunciar, visto que existe razoabilidade em afirmar-se que grande parcela das mulheres submetidas ao tráfico advém de países mais pobres e de uma situação econômica de dependência. No entanto, deve-se levar em conta que a depender do grau de conhecimento e discernimento da mulher esse contrato não conseguirá atingir o nível de coação objetivado pelos aliciadores de forma tão essencial (COLARES, 2004). Eis o valor da implementação de políticas públicas de amparo a essas mulheres.

Existe uma distinção entre a situação da mulher que é vulnerável e a que está em condição de vulnerabilidade. A grande diferença entre esses dois aspectos refere-se ao fato de a pessoa ser classificada como vulnerável. Estar em condição de vulnerabilidade significa dizer que a vítima “está nessa situação por razões externas” e não consegue se desvincular das coações feitas pelos aliciadores (NERDERSTIGT, 2009, p. 3), como é a situação anteriormente apresentada em que as mulheres acabam por se encontrar em uma situação de completa dependência e controle pelas organizações criminosas (MARTINS, 2015), com seus passaportes retidos e ainda com uma dívida impossível de ser paga, configurando-se, assim, como se fosse uma condição análoga à de escravidão contemporânea.

Existe, ainda, o cenário em que a vítima pode ser considerada como vulnerável, pois está em um contexto de inferioridade, em que precisa sim de ajuda para sair dessa posição, mas não em virtude de fatores externos que a impedem, mas sim, em virtude de ter sido dado a ela “uma condição de passividade”, e assim também precisa de ajuda para se livrar dessa posição, uma vez que sozinha parece não ter força o suficiente e nem mesmo acesso para conseguir (NERDERSTIGT, 2009, p. 3).

Apesar de não ser o foco principal deste estudo, é relevante destacar uma realidade paralela à anteriormente apresentada, em que se tem a discussão referente à prática da prostituição na Espanha, onde mulheres com idade superior a 30 anos e com nível superior e certa estabilidade financeira

no Brasil, migram para a Espanha com o intuito de exercer a prostituição em decorrência de possuírem uma renda mensal de até oito mil euros e de serem “bem requisitadas” em decorrência da idade mais avançada. No entanto, entra-se no questionamento de que essas mulheres, apesar de terem o conhecimento da atividade que irão exercer na Espanha, chegam ao país através da ajuda de organizações criminosas e, mesmo não vivendo em forma de escravidão contemporânea, possuem uma dívida exorbitante com o proxeneta, mas que em sua concepção não se visualizam como vítimas do tráfico de mulheres.

Em análise à pesquisa realizada pela PESTRAF, percebe-se a existência de dois tipos de vítimas que são aliciadas, uma em que se tem a figura da mulher como “pessoa humilde”, que passa por dificuldades socioeconômicas, e diante das promessas do aliciador se enche de esperança; e outra que escolhe conscientemente ir com o aliciador, sabendo que está sendo traficada, que pondera os riscos a que está se submetendo e os aceita, acreditando que vai alcançar uma condição de vida econômica melhor. Ambas, porém, se deparam com uma qualidade de vida repleta de violência e sofrimento físico e mental, em que se percebe presa a uma vida de escravidão sexual, em constante ameaça pelos aliciadores, caindo, por vezes, no esquecimento e completa desídia em sua dignidade humana (TORRES, 2012, p. 98).

Diante dessa consciência da vítima, surge um debate quanto ao consentimento, situação trazida pelo Protocolo de Palermo e que para alguns especialistas é aceita, mas outros criticam. Para autores como Martins (2015, p. 144) “o consentimento da vítima não descaracteriza a situação do tráfico”. O Protocolo de Palermo também expressa claramente em seu texto que o consentimento da vítima não anula a existência do crime, uma vez que o que configura o tráfico é a existência da vulnerabilidade, não sendo o consentimento fator relevante para a caracterização ou não do crime de tráfico (MARTINS, 2015, p. 144).

Ao fazer uma análise mais aprofundada quanto ao trabalho sexual, percebe-se duas faces de uma realidade: uma face, onde o trabalho a ser realizado é de forma livre e voluntária; e outra face, em que se configura o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, onde estas são submetidas a condições degradantes de trabalho, vivendo em uma verdadeira escravidão contemporânea. O primeiro lado da face decorre do fato de que o consentimento diante da vontade dessas mulheres deve prevalecer em razão de que suas lutas devem ser reconhecidas em termos de garantias fazendo com que o consentimento dado seja validado. O segundo lado da face deve ser

combatido por Brasil e Espanha em atuação cooperada através de políticas públicas, para que se possa erradicar a ocorrência desse crime.

Quando se configura a existência do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual comercial, nos termos do Protocolo de Palermo, tem-se a estruturação de uma realidade eivada de ameaça, fraude e violência aos direitos humanos dessas mulheres, o que faz com que o consentimento, neste caso, haja presumido e viciado.

Por outro lado, Moura (2013) ensina quanto a um posicionamento em que se discute a relação entre o consentimento relevante e irrelevante para que se caracterize o crime de tráfico. A autora explica que deve ser levada em consideração a escolha da vítima por seguir pelo caminho da prostituição como uma opção de vida, sem ter sido enganada, coagida ou ameaçada pelo aliciador, uma vez que ela não se sente sexualmente “explorada”.

Nesse caso, visualiza-se quatro hipóteses que diferenciam a caracterização do consentimento diante da realidade dessas mulheres. A primeira se evidencia quando uma mulher, que efetivamente não tem conhecimento de que irá para outro país exercer o trabalho de prostituta, é submetida a condições degradantes de trabalho e de escravidão contemporânea. A segunda hipótese, quando uma mulher, que apesar de ter o conhecimento de que irá trabalhar como prostituta em outro país, é submetida, sem conhecimento prévio, a condições degradantes de trabalho e de escravidão contemporânea. A terceira ocorre quando uma mulher tem o conhecimento de que irá trabalhar na prostituição, e também conhece, por noticiários ou amigos que já vivenciaram a mesma situação, que o trabalho será desempenhado em condições degradantes à sua dignidade ou em condições análogas à escravidão. A quarta e última hipótese se dá quando a mulher é recrutada para desempenhar a prostituição em outro país mediante o seu consentimento e em que as condições de trabalho possam ser consideradas “dignas”, sem qualquer tipo de servidão ou escravidão, não havendo a caracterização da coação ou de fraude.

Nas três primeiras situações tem-se configurado o crime de tráfico e o consentimento encontra-se claramente viciado, uma vez configurada a fraude, o engano, a situação de vulnerabilidade e a clara violação à dignidade da pessoa humana. Já na quarta hipótese não se configura o tráfico de mulheres, mas sim o tráfico de migrantes.

A legislação brasileira conceitua como tráfico de seres humanos as hipóteses citadas, conforme acima delineado, posto que não faz qualquer referência ao consentimento da vítima para a caracterização do crime, nem às

situações degradantes de servidão ou de escravidão contemporânea. Já o código penal espanhol, contrariamente, não prevê um delito específico para o tráfico de seres humanos, prevê delitos relativos à prostituição e à corrupção de menores, punindo quem induz, promove, favorece ou facilita a prostituição de uma pessoa menor de idade ou incapaz, e para aquele que determine, empregando violência, intimidação ou engano, ou abusando da sua situação de superioridade ou da vulnerabilidade da vítima, a pessoa maior de idade a exercer a prostituição ou nela manter-se. Dispõe também que na mesma pena incidirá aquele que lucre explorando a prostituição de outra pessoa, mesmo com seu consentimento.

Os Estados, como, principalmente, Brasil e Espanha, não podem fechar os olhos para a realidade deste crime, que atua silenciosamente, mas ainda assim é uma prática comum frente às realidades em que há uma profunda vulnerabilidade, reflexo da ausência de amparo social e a influência negativa da globalização, enquanto facilitadora da obtenção de lucros pelas organizações criminosas.

2 - Políticas públicas transnacionais para o combate ao tráfico de mulheres Brasil-Espanha

Não existe uma definição que seja única, ou que seja considerada a melhor definição, sobre política pública. No entanto, a mais conhecida continua sendo a de Laswell, onde especifica que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, porquê e que diferença faz (SOUZA, 2006). Isso se dá pelo fato de que as políticas públicas têm como objetivo fazer com que o governo seja colocado em ação, e, ao mesmo tempo, se analise essa respectiva ação do governo.

Para isso, diante de uma concepção tipológica-classificatória, tem-se, para Celina Souza (2006), como as principais formas de sistematizar e organizar essas políticas, através de uma perspectiva sistêmica, diante de um ciclo das políticas públicas, em que esse processo se dá através de etapas deliberativas, que irão se dividir na identificação da agenda; na identificação das alternativas; na avaliação das opções; na seleção das opções; na implementação da opção escolhida; e em sua avaliação. Tudo isso, com o objetivo de alcançar a resposta para a seguinte problemática: porque determinados assuntos são pautados para a agenda de debates do governo dentro do poder legislativo e outros não, fazendo com que o crime de tráfico de mulheres

permanença silenciado, mesmo diante de um cenário desumano e de repercussão transnacional? Escolha essa que depende de uma simples definição do governo para que seja colocada em pauta a respectiva discussão.

O governo brasileiro implementou diversas políticas públicas de combate ao tráfico internacional de pessoas, a partir do momento que se tornou signatário do Protocolo de Palermo, se comprometendo a implementar políticas e a legislar quanto a este delito. Contudo, não basta apenas que se tenha a implementação de políticas através de uma atuação eficaz, é necessário também que haja uma atuação, por parte do Estado, eficiente, efetiva e cooperada em âmbito transnacional para a prevenção e a repressão da atuação desses criminosos.

A implementação de políticas que venham a ser mais do que apenas repressivas, mas, principalmente, preventivas, em favor de mulheres com um perfil mais atrativo às redes criminosas, de forma a não somente reprimir a violência contra elas, mas chegar ao cerne da questão tratando da causa e não apenas da consequência desse crime, é um fator de grande relevância.

As ações perpetradas pelo Brasil, diante de políticas públicas no combate ao crime de tráfico de mulheres, podem se estruturar a partir de ações que extrapolem os limites estatais, contando com uma prática em conjunto entre Estado e sociedade, com a interação de instituições socioestatais, procurando obter resultados cada vez mais concretos. Tudo isso ocorre para além de uma atuação apenas nacional, quando se está diante de uma prática criminosa transnacional, é preciso que todos os países envolvidos se unam, em cooperação, para juntos lutarem contra essas redes criminosas.

Essas interações socioestatais precisam ser compreendidas, portanto, em sua definição geral, como “espaço de intercâmbio e conflito em que os atores se relacionam intencionalmente, e onde se chocam projetos, forças e estratégias dos atores (estatais e socioestatais) envolvidos”, e assim seja possível alcançar uma atuação cooperada entre os Estados que compartilham de um problema em comum (VERA, 2006, p. 261-308). É o caso entre Brasil-Espanha no combate ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual.

A importância de se firmar alianças entre si, se apresenta diante da necessidade de que cada Estado preserve sua capacidade de policiar a lei e a ordem, para que assim seja possível mitigar, sob certos aspectos, sua soberania de maneira segura em favor da união das forças estatais no combate ao tráfico de mulheres, uma vez que a própria manutenção de suas respectivas soberanias depende dessa atuação cooperada. É o que Bauman explica quando diz que:

A superestrutura política da era do grande cisma desviava a atenção para as divergências mais profundas e – como agora ficou claro – mais duradouras e essenciais no mecanismo de ordenação. A mudança afetou acima de tudo o papel do Estado. Os três pés do “tripé da soberania” foram quebrados sem esperança de concerto. A auto-suficiência militar, econômica e cultural do Estado – de qualquer Estado –, sua própria auto-sustentação, deixou de ser uma perspectiva viável. Para preservar sua capacidade de policiar a lei e a ordem, os Estados tiveram que buscar alianças e entregar voluntariamente pedaços cada vez maiores de sua soberania. E quando a cortina foi afinal descerrada, descobriu-se um cenário desconhecido povoado por estranhas personagens. (BAUMAN, 1999, p. 71-72).

Esses atores “estranhos” à realidade social, que surgem pelo descortinar das atuações dessas redes criminosas do tráfico de mulheres, atuam silenciosamente, mas ainda assim são comuns às realidades de extrema vulnerabilidade. É nesse cenário que os Estados precisam se unir, para que, a partir de um amparo social capaz de apresentar novas oportunidades de crescimento e mudança de vida, essas mulheres venham a vivenciar o lado positivo da globalização e do capitalismo. E, assim, venham estes Estados a se fortalecerem frente às redes criminosas, não mais enfraquecendo suas soberanias diante do poder tático que as organizações criminosas tentam infiltrar nas estruturas estatais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A influência da globalização no tráfico de mulheres entrelaça-se em outros fenômenos, como a pobreza e a desigualdade social, em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, enquadrando-se como fatores, que, somados, favorecem circunstancialmente a prática do tráfico. Configuram-se como aspectos substanciais ao tráfico a carência de oportunidades de trabalho, a discriminação de gênero e a violência doméstica, a instabilidade política, econômica e civil em regiões de conflito, a emigração indocumentada, a demanda pelo turismo sexual, leis precárias e a corrupção de funcionários públicos. Cada um desses aspectos contribui para um grande fator influenciador e facilitador do tráfico: a vulnerabilidade da vítima (OIT, 2006).

Percebe-se o valor de se ter estratégias para a implantação de novos caminhos de desenvolvimento simultaneamente, em que se valha do estabelecimento de políticas públicas brasileiras e espanholas que venham a in-

centivar um possível alcance de uma divisão com maior equilíbrio de bens e recursos sociais, a fim de que se amenize a vulnerabilidade existente, deixando de serem atrativas as propostas dos aliciadores.

Mas é claro que, diante dessa discussão, não se pode consentir que as análises quanto a esta ocorrência criminosa deixem de ser aprofundadas pelos setores competentes e questionadas pela sociedade, não permitindo que haja uma vinculação das políticas públicas que sejam estritamente ligadas à ótica político-partidária, e nem mesmo que essas análises se baseiem em experiências que foram fracassadas, ou na rigidez de tipologias, de maneira que haja a fragilização das reivindicações necessárias.

Tudo isso, porque a criação de políticas públicas brasileiras e espanholas, cujo objetivo seja prevenir e combater o tráfico de forma cooperada, tem se tornado condição essencial na atuação do Estado em proteção às vítimas e repressão a esse crime transnacional. E, assim, em cooperação e utilizando os aspectos positivos da globalização, talvez seja possível desestruturar esse planejamento tático e especializado que as organizações criminosas têm desenvolvido, aproveitando-se dos benefícios disponibilizados por esse mesmo processo de globalização.

REFERÊNCIAS

- ASSUNÇÃO, Marina Figueirêdo; SOARES, Dayana da Silva. *Tráfico de mulheres: mercado contemporâneo de escravas sexuais*. Fazendo Gênero, Diásporas, Diversidades, Deslocamentos. 23 a 26 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Tr%C3%A1fico%20de%20Mulheres%20-%20Mercado%20Contempor%C3%A2neo%20de%20Escravas%20Sexuais.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2016.
- BAUMAN, Zygmunt, *Globalização: as consequências humanas*. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999. Tradução de: Globalization: the human consequences.
- BOURDIEU, Pierre. *Poder, derecho y classes sociales*. 2. ed. Bilbao: Desclée, 2001.
- BRASIL. *Decreto n. 5.017, de 12 de março de 2014*. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Criança. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informacao-e-comunicacao/eventos/trafico-de-pessoas-e-de-orgaos/informacao-e-comunicacao/eventos/trafico-de-pessoas-e-de-orgaos/workshop-prevencao-ao-trafico-de-pessoas-e-acolhimento-as-vitimas/apresentacao-snj>>. Acesso em: 6 maio 2016.

- BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça; Ministério da Justiça; UNODC. *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas*: consolidação dos dados de 2005 a 2011. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Publicacao_diagnostico_ETP.pdf>. Acesso em: 18 maio 2017.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.
- CATARINA, Daniele Corrêa Santa. *Tráfico de mulheres brasileiras para exploração sexual na Espanha* – garantia dos Direitos Humanos por meio de uma visão crítica e emancipadora. 472 f. Tese (Doutorado em Desarrollo y Ciudadania, DDHH, Igualdad, Educación e Intervención Social)– Universidade de Sevilla, Programa de Pós Graduação. Orientadora: Isabel Victoria Lucena, CID. Sevilla, 2017.
- COLARES, Marcos. *I Diagnóstico sobre o tráfico de seres humanos*: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2004. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/novosdireitos/traficoseres/primeiro_diagnostico_trafico.pdf>. Acesso em: 2 maio 2019.
- FERREIRA, Isabel Teresa Carone Mayrink. *A Construção Social do Tráfico de Pessoas*. 128 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)– UFRJ, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Orientadora: Elizabeth Balbachevsky. Rio de Janeiro: UFRJ/Museu Nacional/ Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, 2009.
- GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip W. *Conceitos essenciais da Sociologia*. São Paulo: UNESP, 2016.
- IANNI, Octavio. As ciências sociais na época da globalização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13 n. 37, 1998. ISSN 1806-9053. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200002>. Acesso em: 22 abr. 2016.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Texto para Discussão. Brasília, abril de 2008, p. 67.
- JESUS, Damásio. *As forças armadas devem ser utilizadas na prevenção e repressão ao crime organizado?* Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26175-26177-1-PB.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2016.
- KOLODY, Andressa; ROSA, Carla Buhner Salles; LUIS, Danuta S. C. Relações entre Estado e sociedade civil: reflexões sobre perspectivas democráticas. *Aurora*, ano 5, n. 8, ago. 2011. ISSN: 1982-8004. Disponível em: <<http://www.marilia.unesp.br/aurora>>. Acesso em: 9 out. 2016.
- LEITÃO, Ariane. *Tráfico de mulheres: a exploração sexual no Brasil e a violação aos direitos humanos*. Porto Alegre: Alcance, 2014. 160 p.
- MARQUES, Eduardo Cesar. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 69, 1º semestre de 1997.
- MARTINS, Etiene Coelho. O tráfico de pessoas no direito internacional. *Revista Direito Federal da AJUFE*, São Paulo, ano 28, n. 95, 2015. ISSN 1676-2320. Disponível em: <<http://www.ajupe.org/imprensa/noticias/o-trafico-de-pessoas-no-direito-internacional-etiene-coelho-martins/>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

- MINGARDI, Guaracy. *O estado e o crime organizado*. São Paulo: IBCCrim, 1998. p. 82-83.
- MOURA, Samantha Nagle Cunha de. O tráfico internacional de mulheres para exploração sexual: a questão do consentimento no Protocolo de Palermo. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 8, n. 3, 3º quadrimestre 2013. ISSN 1980-7791. Disponível em: <<http://www.univali.br/direitoepolitica>>.
- NERDERSTIGT, Frans. *Tráfico de pessoas: uma análise comparativa da normativa nacional e internacional*. Consórcio Projeto Trama, Rio de Janeiro: Copyright, 2009.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional que inclui o Protocolo para Prevenir, Punir e Erradicar o Tráfico de Pessoas, especialmente de Mulheres e Crianças*. Palermo: ONU, 2000.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual*. Brasília: OIT, 2006. 80 p.: il. p. 12. ISBN 92-2-817384-x, Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/tip/pub/trafico_de_pessoas_384.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2016.
- SALAS, Antonio. *Um ano no tráfico de mulheres*. Lisboa: Livros d'hoje, 2004.
- SCALON, Celi. *Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate*. Contemporânea, n. 1, p. 49-68, 2011. Disponível em: <<http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/20>>. Acesso em: 7 abr. 2017.
- SOUSA, Helena. RESENHA: A Era da Informação: economia, Sociedade e Cultura. *Comunicação e Sociedade*, v. 5, 2004.
- SOUSA, Tania Teixeira Laky de. 2012. *Tráfico Internacional de Mulheres: Nova Face de uma Velha Escravidão*. 381 f. Tese (Doutorado em Serviço Social)– Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-Graduação de Serviço Social. Orientadora: Maria Lúcia Martinelli. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://pct.capes.gov.br/teses/2012/33005010020P3/TES.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2016.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- TORRES, Hédél de Andrade. *Tráfico de Mulheres – Exploração Sexual: Liberdade à Venda*. Brasília: Rossini Corrêa: 1. ed. 2012. 268 p. ISBN 978-85-913321-2-0.
- VERA, E. I. Interfaces socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto da transição política mexicana (dois casos para reflexão). In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006. p. 261-308.
- VIOLA, Solon Eduardo Annes; PIRES, Thiago Vieira. Os difíceis ecos dos direitos humanos: participação e cultura entre as gerações. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 83-102, maio/ago. 2014.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Análise dos sistemas mundiais*. Teoria social hoje. São Paulo: UNESP, 1999.

COMENTÁRIOS (IN)CONCLUSIVOS

Como já sinalizado no início, este livro não foi organizado preven-
do comentários conclusivos comuns. De fato, no final de cada capítulo,
as/os leitoras/es tiveram oportunidade de observar as “considerações fi-
nais” referentes ao recorte temático proposto por cada autor/a. Mesmo
assim, entendemos oportuno provocar uma rodada de conversa entre os/
as proponentes dos textos, tendo em vista o convite que nos acompa-
nhou ao longo desta construção coletiva, buscando novos horizontes e
perspectivas de análises dentro dos debates sociológicos pontuais.

Inicialmente, o “desencontro abissal entre os princípios
republicanos e os efetivos processos democráticos” parece ser
o triste ar que estamos respirando. *“Parece cristalizar-se na so-
ciedade brasileira uma inerente incongruência entre os princípios
republicanos, os processos democráticos e as políticas públicas. À
primeira vista, a origem desta enfermidade social pode ser descrita
pelas cotidianas dinâmicas políticas e administrativas que empre-
gam nossos governantes na gestão do Estado e na gestão da 'coisa
pública'. Contudo, ao olhamos em profundidade, perceberemos
que tal incongruência precede a gestão do Estado em si e deflagra
a construção do imaginário social brasileiro sob a égide do elitismo
que nos convida a revisitar nossa história e nossos processos forma-
tivos”*.

Luiz Felipe Lacerda

“O momento que vivemos hoje no Brasil nos faz voltar, mais do que nunca, para a triste herança que pesa de um passado de uma sociedade elitista e excludente, que ainda não conseguiu fazer as pazes consigo mesma e muito menos conseguiu amadurecer para um verdadeiro espírito republicano e prática da democracia. A marca do período de quase quatro séculos de escravidão negra, continua sendo a grande chave de leitura para entendermos a estrutura e os processos impressos e expressos na nossa sociedade em pleno século XXI. A assertiva provocativa está baseada nas contribuições do sociólogo Jessé Souza, as quais não foram ainda suficientemente assimiladas para podermos, com firmeza e tranquilidade, postular debates e encaminhamentos no campo das políticas públicas, com reais chances de sucesso, tanto em nível de produção do conhecimento como em nível de tomada de decisões”.

José Ivo Follmann

Quanto aos aportes no campo da educação destacou-se que: *“O trabalho reflete sobre a possibilidade de incorporar uma nova visão pragmática nos planos de estudo na educação, valendo-se de uma análise das desigualdades sociais e no acesso ao ensino no Brasil e da importância das tecnologias digitais serem integradas com urgência na escola pública como forma de reduzir uma nova dinâmica de exclusão social: a brecha digital. Subjacente está o destaque na promoção por uma educação que promova a interdisciplinaridade e o conhecimento complexo, integrando competências e habilidades diversas nas crianças e jovens, vencendo o padrão compartimentado do saber”.*

Carlos A. Gadea

“Discutir o papel da escrita nos processos de construção e elaboração de conhecimento implica diretamente na aprendizagem, considerando-se o processo de compartilhamento de informações e experiências. Tais transformações são fundamentais para a minha produção científica, principalmente por estar a serviço da aprendizagem e por constituir um mecanismo valioso na concretização de formas diversas de comunicação de saberes. Assim, considero este processo da escrita deste capítulo bastante produtivo e agregador no meu cotidiano acadêmico”.

Gisela Peregrinelli

“O Seminário realizado trouxe a possibilidade de analisar as políticas públicas implementadas para a etapa do Ensino Médio, a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9394/96) até os dias atuais, buscando compreender os desdobramentos da Lei nº 13.415/2017 e da BNCC. Sabemos que, via de regra, a educação é vista como o melhor e principal instrumento para ajudar as pessoas a se prepararem para uma vida plena, de cidadania participativa, posição econômica digna, boa convivência, apreciação à cultura e às relações sociais em constante processo de mudança. Porém, historicamente, as mudanças no contexto educacional brasileiro, especialmente quando se trata do Ensino Médio, sempre foram repletas de controvérsias e um terreno fértil para disputas. Em geral, as decisões pouco refletem uma preocupação com o aspecto de promover uma preparação para vida plena, a exemplo da promulgação da Medida Provisória nº 746/2016, substituída pela Lei nº 13.415/2017, bem como do processo de elaboração da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada no final de 2018. Por essas e outras razões, os debates dos últimos três anos foram tão acirrados e os especialistas ainda buscam compreender os discursos políticos e sociais que prevalecem e ditam novas direções para essa etapa da Educação Básica”.

Maria Denilva de Lima Barbosa

“Acreditar na educação como uma ferramenta de construção da cidadania foi algo que me estimulou sempre enquanto pesquisadora. Ao encontrar o texto de François Dubet O que é uma escola justa?, veio à tona uma série de indagações que me instigaram a investigar se uma Instituição de Educação Superior pode ser justa e promover uma consciência no seu egresso acerca da justiça social. O desafio da produção do artigo proposto pelo prof. José Ivo levou à construção de uma breve análise dos instrumentos de avaliação, constituintes da política de regulação da educação superior. Isto foi feito à luz da teoria de Dubet, da qual foram extraídas constatações que identificaram lacunas na articulação desses instrumentos com a promoção de justiça social, como também suscitaram novos estudos”.

Ana Luiza Fernandes Mendes

Voltando-nos para outros campos no debate das políticas públicas, registramos algumas percepções conclusivas: *“Várias definições de políticas públicas apontam para aquilo que é mais relevante dentro do conjunto de interesses de um governo. Como explica Celina Souza (2006, p. 36), elas nos permitem 'distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz'. Partindo-se desta premissa, o que se observa é que, independente do posicionamento de um determinado governo dentro do espectro político e do seu discurso eivado de preocupações com a dimensão social, há a prevalência dos interesses do mercado. Assim foi com os programas habitacionais dos governos militares, fato que se reproduziu nos governos brasileiros do século XXI. Conforme pudemos observar ao longo desta breve análise das políticas públicas habitacionais no Brasil, resta revelada a incapacidade do Estado em promover, executar e manter políticas efetivas que se estendam para além de um mandato”.*

Gustavo Cruz de Sousa Júnior

“Refletir sobre a complexa realidade brasileira também implica em discutir as políticas públicas e os seus desdobramentos. O que particularmente levo dessa experiência que extrapola a ambiência acadêmica, é o compromisso pessoal firmado com o exercício da cidadania, devidamente amadurecido nas atividades profissionais. Diante de um cenário social, contextualizado por discrepâncias, é imperativo debruçar um olhar distintivo às necessidades mais imediatas daqueles que buscam os serviços públicos de saúde e que, quase sempre, não possuem voz ativa. E como desejamos e temos sede de mudanças, que elas ocorram envoltas num diálogo franco e atento à implementação de uma gestão pública eficiente e humanizada. Eis aí o desafio!”

Bruno Assumpção

“Nesta experiência foi possível verificar que os problemas sociais no Brasil circundam especialmente a pobreza e a desigualdade. Verdade que o Estado não é o único a solucionar estes problemas, mas é seu dever atuar em frentes que busquem as respectivas alternativas. Soluções que somente se mostrarão efetivas na medida em que são concebidas e implementadas com seriedade, sem imputar ao sujeito que já está em condição extrema de vulnerabilidades e riscos, que não lhe são tangíveis sem que o estado o proporcione. Certo de que a financeirização da política deve ser algo extremamente comedido ficam as reflexões acerca do Plano Progridir que, não aprendeu com o FIES, e acredita que uma das alternativas da (re)inclusão produtiva está na liberação de crédito”

Rodrigo Pelet Nascimento Aquino

“A partir dessa experiência de produção percebo a mulher como um ser que se baseia, para a subsistência e a sobrevivência de sua 'alma', em seus 'projetos de vida', e, como consequência, na concretização desses projetos. Isso se espelha, necessariamente, na sua identidade, fazendo com que viva um constante processo de identificação. Entretanto, esse processo, em que essas mulheres são protagonistas do seu lugar na história, e da sua atuação cidadã na sociedade, se mostra praticamente inexistente, quando se está diante de uma realidade brasileira que faz com que elas sejam sugadas desse sistema de individualidade, e passem a viver um processo de alienação, onde são esvaziadas de todos os seus projetos, sendo negada a elas essa sua singularidade. De maneira que se questiona se tudo isso não decorre das ausências históricas que são carregadas por essas vítimas”.

Lélia Júlia Carvalho

Registramos assim, em uma chuva de ideias que recolhe em uma última rodada breves aportes de quem escreveu os textos dos capítulos da presente coletânea. Mesmo que não exista uma concatenação lógica dos discursos, todos eles, mantendo-se a expressão de cada autor/a, manifestam, sob diferentes perspectivas, a urgência e a importância em se manter vivo o debate sobre as políticas públicas, para que a página histórica escrita em 1988, na sociedade brasileira, não se apague, mas possa ser avivada e reescrita, com sempre mais pertinência e qualidade.



CASA LEIRIA
Rua do Parque, 470
São Leopoldo-RS Brasil
Telefone: (51)3589-5151
casaleiria@casaleiria.com.br

O momento que vivemos hoje no Brasil nos faz voltar, mais do que nunca, para a triste herança que pesa de um passado de uma sociedade elitista e excludente, que ainda não conseguiu fazer as pazes consigo mesma e muito menos conseguiu amadurecer para um verdadeiro espírito republicano e prática da democracia.



OLMA

Observatório Nacional
de Justiça Socioambiental
Luciano Mendes de Almeida



PPG

UNISINOS Ciências Sociais



ISBN 978-85-9509-049-1



9 788595 090491 >