



**POLÍTICAS**



**PÚBLICAS**



**COM**

PARTICIPAÇÃO,  
GESTÃO SOCIAL  
E DEMOCRACIA



**CIDADANIA**



Jairo de Carvalho Guimarães  
Fernando Antônio Prado Gimenez  
Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes  
(Orgs.)



# POLÍTICAS

# PÚBLICAS

# COM

PARTICIPAÇÃO,  
GESTÃO SOCIAL  
E DEMOCRACIA

# CIDADANIA

Jairo de Carvalho Guimarães  
Fernando Antônio Prado Gimenez  
Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes  
(Orgs.)

PACO  EDITORIAL

---

## Conselho Editorial

Profa. Dra. Andrea Domingues  
Prof. Dr. Antônio Carlos Giuliani  
Prof. Dr. Antonio Cesar Galhardi  
Profa. Dra. Benedita Cássia Sant'anna  
Prof. Dr. Carlos Bauer  
Profa. Dra. Cristianne Famer Rocha  
Prof. Dr. Cristóvão Domingos de Almeida  
Prof. Dr. Eraldo Leme Batista  
Prof. Dr. Fábio Régio Bento  
Prof. Dr. Gustavo H. Cepolini Ferreira  
Prof. Dr. Humberto Pereira da Silva  
Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa

Prof. Dr. José Rubens Lima Jardimino  
Prof. Dr. Juan Droguett  
Profa. Dra. Ligia Vercelli  
Prof. Dr. Luiz Fernando Gomes  
Prof. Dr. Marco Morel  
Profa. Dra. Milena Fernandes Oliveira  
Prof. Dr. Narciso Laranjeira Telles da Silva  
Prof. Dr. Ricardo André Ferreira Martins  
Prof. Dr. Romualdo Dias  
Profa. Dra. Rosemary Dore  
Prof. Dr. Sérgio Nunes de Jesus  
Profa. Dra. Thelma Lessa  
Prof. Dr. Victor Hugo Veppo Burgardt

---

©2024 Jairo de Carvalho Guimarães; Fernando Antônio Prado Gimenez;  
Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes

Direitos desta edição adquiridos pela Paco Editorial. Nenhuma parte desta obra pode ser apropriada e estocada em sistema de banco de dados ou processo similar, em qualquer forma ou meio, seja eletrônico, de fotocópia, gravação, etc., sem a permissão da editora e/ou autor.

---

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

---

P769

Políticas públicas com cidadania: participação, gestão social e democracia / Organização de Jairo De Carvalho Guimarães, Fernando Antônio Prado Gimenez, Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes. – Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2024.  
264 p.; 14 X 21 cm.

ISBN 978-85-462-2548-4

1. Política pública. 2. Gestão. 3. Participação social. 4. Cidadania. 5. Democracia. I. Guimarães, Jairo De Carvalho (Organizador). II. Gimenez, Fernando Antônio Prado (Organizador). III. Fernandes, Ivan Filipe de Almeida Lopes (Organizador). IV. Título.

CDD 338.5

---

Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166  
Índice para catálogo sistemático

I. Política pública

PACO  EDITORIAL

Av. Carlos Salles Block, 658  
Ed. Altos do Anhangabaú, 2º Andar, Sala 21  
Anhangabaú - Jundiaí-SP - 13208-100  
11 4521-6315 | 2449-0740  
contato@editorialpaco.com.br

Foi feito Depósito Legal

# AGRADECIMENTOS

Os organizadores da obra e os autores que assinam os capítulos agradecem ao Programa de Pós- Graduação em Políticas Públicas (PPGPP), vinculado ao Centro de Ciências Humanas e Letras (CCHL), da Universidade Federal do Piauí (UFPI), campus Ministro Petrônio Portella, pelo apoio financeiro e institucional concedido para a integral publicação desta coletânea, conforme Edital para Produção Intelectual de Livros e Coletâneas, regulamentado pelo Edital nº 04/2022 – PPGPP, de 31 de maio de 2022, a qual foi realizada a partir de Edital Público de Chamada de Livro, amplamente divulgado à comunidade acadêmica.



# SUMÁRIO

**CAPÍTULO 1**  
**ACCOUNTABILITY DIAGONAL NOS**  
**TRIBUNAIS DE CONTAS COMO ALTERNATIVA**  
**DEMOCRÁTICA DE CONTROLE DA**  
**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** **11**

*Antonio Fábio da Silva Oliveira*  
*Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá*  
*Marcus Vinícius de Lima Falcão*

**CAPÍTULO 2**  
**PRIVATIZAÇÃO E AUTORITARISMO:**  
**O FUTURE-SE NAS UNIVERSIDADES**  
**PÚBLICAS BRASILEIRAS** **35**

*Ilse Gomes Silva*  
*Micael Carvalho dos Santos*

**CAPÍTULO 3**  
**O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA**  
**PESSOA IDOSA: DESAFIOS E AVANÇOS**  
**EM TEMPOS DE COVID-19** **67**

*Glênia Rouse da Costa*  
*Solange Maria Teixeira*  
*Jairo de Carvalho Guimarães*

**CAPÍTULO 4**  
**FEMINISMO NEGRO, INTERSECCIONALIDADE,**  
**FEMINICÍDIO E POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**PARA MULHERES** **101**

*Ana Vitória de Sousa Silva*  
*Elaine Ferreira do Nascimento*

**CAPÍTULO 5**  
**ENCONTROS E DESENCONTROS ENTRE A**  
**SOCIEDADE E O ESTADO BRASILEIRO DIANTE**  
**DA PANDEMIA DA COVID-19** **135**

*Joabe Alves Carneiro*  
*Marcus Vinícius de Sousa Lopes*  
*Jairo de Carvalho Guimarães*

**CAPÍTULO 6**  
**DE JEREISSATI A GOMES: A EVOLUÇÃO**  
**DO TURISMO DE NEGÓCIOS E**  
**EVENTOS NO CEARÁ** **163**

*Rosemary Oliveira de Lima*

**CAPÍTULO 7**  
**O MARCO LEGAL DAS OSC E OS SEUS**  
**IMPACTOS NA SUSTENTABILIDADE DAS**  
**ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:**  
**UM ENSAIO TEÓRICO** **193**

*Fernando Maia Ribeiro*  
*Jânio Maciel da Silva*  
*Luciana Lobato Silva*  
*Marcos Fabrício da Costa Mattos*  
*Rayssa Caroline da Conceição Ribeiro*  
*Bruno Rafael Dias de Lucena*

**CAPÍTULO 8**  
**A IMPORTÂNCIA DOS SINDICATOS PARA**  
**A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA E O SEU**  
**DESAFIO DE MANUTENÇÃO:**  
**UMA ANÁLISE RACIONAL E SOLIDÁRIA** **225**

*Deborah Christina Moreira Santos Jaime*  
*Jairo de Carvalho Guimarães*

<b>AVALIADORES <i>AD HOC</i> DOS MANUSCRITOS DA OBRA</b>	<b>253</b>
<b>SOBRE ORGANIZADORES</b>	<b>255</b>
<b>SOBRE AUTORES</b>	<b>257</b>



# CAPÍTULO 1

## ACCOUNTABILITY DIAGONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO ALTERNATIVA DEMOCRÁTICA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Antonio Fábio da Silva Oliveira*

*Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá*

*Marcus Vinícius de Lima Falcão*

### **Introdução**

A expressão *accountability* se tornou um dos temas mais discutidos no cenário acadêmico em diferentes áreas tais como o mercado, negócios e administração pública, mas há especial atenção ao vocábulo no ambiente dos Tribunais de Contas.

Mesmo diante do incremento de estudos acerca do seu conteúdo, a *accountability* ainda é um termo que busca maior solidez no Brasil, principalmente na seara do controle externo administrativo. A matéria é objeto de estudo de muitos autores, dentre eles cabe anotar a observação de Luís Leonardo Cumbe e Helena Inácio (2018), para quem o vocábulo possui, muitas vezes, compreensão duvidosa, e com entendimentos que se alteram de acordo com os interesses vigentes e com o contexto em que se acha inserido.

É nesse cenário que a *accountability* vem ganhando relevo no âmbito dos Tribunais de Contas, ambiente em que é compreendido como uma forma de controle social que sujeita o poder público à prestação de contas e a tornar transparente a administração dos recursos públicos, ou seja, é uma forma de avaliar e responsabilizar os gestores públicos por suas ações mediante prestação de contas por seus atos, bem como por sua omissão junto aos órgãos institucionais (Campagnoni *et al.*, 2016).

No entanto, a *accountability* é um vocábulo amplo que vai além da prestação de contas pelos gestores públicos, representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou de uma organização para responder perante outras pessoas ou instituições. Assim, o conceito de *accountability* não deve ser limitado apenas ao seu conteúdo jurídico, mas, também deve incorporar dados do campo político, como sinônimo de responsabilidade ou dever de prestar contas dos atos realizados, alcançando um nível de excelência junto à sociedade.

Nesse contexto, são encontradas na literatura diversas classificações com o intuito de enumerar diferentes concepções acerca da *accountability*. Dentre elas, Guillermo O'Donnel (1998) a classificou em duas dimensões: vertical e horizontal. O autor afirma que *accountability* vertical é a ação de controle dos cidadãos junto àqueles que ocupam alguma posição estatal, seja ela de cargo eletivo ou não, empreendida de forma individual ou coletiva através, por exemplo, do voto, plebiscito ou ação popular.

Numa visão mais atual, Nathanni Mauricio, Tatyane Rodrigues e Suzana Nunes (2019) entendem como *accountability* vertical aquela que engloba a relação entre superiores e subordinados, entre principais e agentes, sendo

assim caracterizado pelo contraponto entre as partes que se encontram em situação de desigualdade.

Dessa maneira, segundo Guillermo O'Donnel (1998), a *accountability* horizontal é aquela que ocorre entre entes ou órgãos estatais que possuem o direito e o poder legal de fiscalização, possuindo disposição e conhecimento técnico para realizar ações que abrangem a supervisão concomitante até a aplicação de sanções legais.

Uma terceira, e mais contemporânea, revisão da classificação desenvolvida por O'Donnel foi proposta por Philippe Schmitter (2007) e remete à *accountability* diagonal, a qual significa que a mídia e a sociedade civil têm de responsabilizar o governo, por meio de exemplo, a disseminação de informações, publicidade, protestos e outras formas de engajamento.

Dito de outra forma, Mauricio, Rodrigues e Nunes (2019) afirmam que a *accountability* diagonal seria uma extensão da *accountability* vertical, tendo as mesmas características que aquela e adicionando o caráter informativo que as pessoas e entidades fornecem as entidades de fiscalização e que o exercício dessa modalidade não acontece somente no período eleitoral, mas sim continuamente.

A oportunidade de debater essa temática mais recente (*Accountability* Diagonal) emergiu da necessidade de dirimir dúvidas e lacunas existentes sobre o termo no âmbito dos Tribunais de Contas e a possível contribuição para o aprimoramento da democracia e do controle externo da administração pública.

O anseio por parte da sociedade de novas formas de controle social sobre atos dos administradores públicos inclui a *accountability* diagonal como temática relevante no fortalecimento do controle externo da esfera pública, ora exercido pelos Tribunais de Contas. Nesse cenário, o

presente estudo visa contribuir com informações que subsidiem o avanço dos debates acerca do manejo da temática do seio das cortes de contas.

O presente trabalho aborda as fragilidades dos mecanismos tradicionais de responsabilização de governos e gestores públicos, a diversidade principiológica que compõe a fundamentação jurídica da *accountability* diagonal como critério de controle externo da administração pública, trazendo, ao fim, as conclusões.

## **1. Fragilidades dos mecanismos tradicionais de controle de administração pública**

Tendo em vista o conceito de *accountability* diagonal, abordado na introdução deste trabalho, surge o questionamento: é possível falar que essa modalidade de *accountability* pode ser operacionalizada com base no aparato organizacional que a Constituição Federal disponibiliza ao controle externo?

Para Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti (2000), inicialmente é importante apontar que o déficit institucional provocado por diversas fragilidades verificadas no sistema democrático revela-se como o verdadeiro impulso de uma onda de controles alternativos que se verificou nos últimos anos do século XX na América Latina. Eleições, separação de poderes e mecanismos de freios e contrapesos já não pareciam dar conta da revolta da sociedade diante de problemas como a corrupção e a ineficiência de serviços públicos.

Segundo O'Donnel (2017), dentre as fragilidades dos mecanismos tradicionais de responsabilização de governos e gestores públicos em geral, as eleições (no espectro da *accountability* vertical) se apresentam, particularmente,

como problemáticas, posto que são incompletas no que tange ao controle da atuação administrativa.

Essa lacuna ou incompletude representa, na interpretação de Smulovitz e Peruzzotti (2000), o primeiro ponto controverso por se referir aos longos períodos aos quais correspondem os mandatos eletivos, o que possibilita a intercalação de consideráveis intervalos de tempo entre os momentos de exercício do direito de sufrágio, lapso no qual podem acontecer mudanças de posicionamento por parte dos que foram eleitos.

Outro problema é que a perspectiva eleitoral pressupõe uma análise de todo o pacote governamental, o que representa um prejuízo para o controle de políticas específicas. Reduzir a democracia e *accountability* apenas à dimensão vertical desta última limita a noção do conceito de cidadania. Para os autores, justamente por não haver uma previsão legal de um período ou data certa para o exercício do direito de exigir *accountability*, a possibilidade de uma análise fragmentada das políticas públicas, dos atos administrativos e das condutas de agentes públicos, é que a dimensão diagonal da *accountability* representa uma importante ferramenta de complementação do sentido da democracia.

## **2. Fundamentação jurídica principiológica da *accountability* diagonal como critério de controle da administração pública**

### **2.1 *Direito à boa administração pública***

A doutrina de Juarez Freitas (2014) é desenvolvida tendo como argumento principal que o direito fundamental à boa administração pública é uma norma implícita da

Constituição Federal de 1988 (CF/88), extraída de um plexo de regras e princípios e dotada de eficácia imediata, elevando-o, dessa forma, à condição de indutor e parâmetro de controle dos responsáveis pela implementação de políticas públicas, servindo, principalmente, para fazer frente à discricionariedade administrativa dos governantes.

Para Freitas (2014), o conceito de boa administração pública engloba o direito fundamental a uma administração pública eficiente, porém, sem abdicar da dimensão da eficácia. Assim, os deveres a serem cumpridos por aqueles que se propõem a ocupar os postos de gestão devem ser desempenhados observando os princípios da transparência, sustentabilidade, motivação, imparcialidade e moralidade, além da necessidade da participação social e a possibilidade de imputação de responsabilidade aos dirigentes dos negócios públicos, por atos omissivos e comissivos.

Com base nas definições apresentadas por Juarez Freitas, extrai-se que a participação da sociedade e a atuação dos controles são elementos fundamentais para o alcance e concretização do direito à boa administração pública, que inclusive, para Marianna Willeman (2000) sintetiza a pauta dos debates em torno do aprimoramento do controle externo financeiro atribuído aos Tribunais de Contas no país.

Partindo daí, vislumbra-se a importância da accountability, que emerge a partir da ideia do direito de exigir do Estado que se porte como garantidor de direitos fundamentais, inclusive, no seu atuar procedimental, pois fundamenta a atuação dos controles interno, externo e social, permitindo ainda, inclusive, o engendramento da forma híbrida aqui tratada como accountability diagonal.

## 2.2 *Regime jurídico-administrativo*

Os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público, os quais compõem o chamado regime jurídico-administrativo, também podem ser lidos pelas lentes da *accountability*, como fundamentos que justificam a atuação das diversas modalidades de controle, já que são importantes critérios de avaliação da legitimidade da atuação administrativa.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2021), enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado afirma uma superioridade do interesse da coletividade sobre os particulares, garantindo aos órgãos da Administração uma posição de primazia, quando do exercício das suas competências, o postulado da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos, estabelece que os bens e atividades públicas não se sujeitam à livre disposição por parte dos administradores, devendo, ao contrário, estarem vinculados às finalidades legalmente estabelecidas.

Perceba-se que os princípios que compõem o chamado regime jurídico-administrativo representam um verdadeiro bloco conceitual guarda-chuva, do qual decorrem diversos princípios e regras que servem de critérios de controle externo da atividade administrativa e financeira do Estado, que podem ser invocados e exigidos pelas diversas vias de *accountability*, inclusive a diagonal.

## 2.3 *Princípio da transparência*

Juliano Heinen (2022) ensina que o princípio da transparência, além de ter relevância instrumental para a operacionalização da *accountability diagonal*, é um desdo-

bramento dos dois blocos normativos tratados acima, pois não se pode pensar em direito à boa administração pública e nem em regime jurídico administrativo, sem que aquele componha seus respectivos conteúdos conceituais.

Ademais, segundo Heinen (2022) o princípio da transparência é essencialmente um fundamento basilar do Estado Democrático de Direito, transcendendo, inclusive, o aspecto da publicidade, o que pode ser percebido pela dicção dos artigos 5º e 88, § 4º da Lei nº 14.133/21 (nova Lei de licitações e contratos), fazendo-se com que seja possível vislumbrar sua íntima relação com a dinâmica da *accountability*, tendo em vista que o princípio da transparência, enquanto elemento do princípio de publicidade, foi alçado à posição de princípio da administração pública da CF/88.

Um importante marco no campo da transparência pública se deu com a promulgação da Lei nº 12.527/11, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Para Gregory Michener, Evelyn Contreras e Irene Niskier (2018), a norma representou a inauguração de um novo paradigma cívico e administrativo, invertendo a antiga posição do Estado de detentor monopolista de dados oficiais, para a condição de guardião de informações cujo verdadeiro titular é o povo.

Nessa esteira, uma das destinações dessa lei é a promoção de desenvolvimento do controle social, ademais, a partir do comando previsto no artigo 8º, § 2º, ficou estabelecido que “os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)” (Brasil, 2011), instituindo, dessa forma, os portais da transparência,

instrumentos imprescindíveis para que a sociedade tome parte na atividade de controle da administração pública.

No entanto, ainda segundo Michener, Contreras e Niskier (2018), apesar dos avanços trazidos, o nível de cumprimento da lei sempre foi problemático, mas demonstrou ser particularmente dramático em nível de entes subnacionais, sob alegação, principalmente, de limitações de ordem técnica e orçamentária.

Além disso, recentemente vem se verificando outro grave problema que tem interferindo no aperfeiçoamento das práticas de transparência pública e de controle social, e conseqüentemente, nas tecnologias sociais de *accountability*. Trata-se dos efeitos do advento de uma conjuntura histórica denominada Estado pós-democrático, que é informado, principalmente pela hiperconexão característica das sociedades em rede.

Segundo Caroline Bitencourt e Janriê Reck (2020), na pós-democracia os significados da democracia não são apagados, mas o núcleo do seu conteúdo é seriamente abalado por mudanças culturais que propiciam o avanço de “uma cidadania alienada a favor do poder econômico, apática, apolítica ou antipolítica, mas, acima de tudo, acrítica” (Bitencourt; Reck, 2020, p. 85), o que possibilita um retorno ao populismo e de suas soluções fáceis.

Esse tipo de mentalidade política prejudica fortemente a cultura democrática da transparência, pois dissemina na sociedade o desinteresse pelos assuntos públicos, propiciando o ambiente perfeito para ascensão de governos que, embora democráticos, sejam de cunho delegativo, que segundo O'Donnell (1998), se caracteriza pela compreensão de que sua legitimidade emana apenas dos mandatos conferidos pela via eleitoral, fazendo dos chefes dos execu-

tivos os verdadeiros fiadores do interesse nacional, o que os torna arredios à *accountability*, e conseqüentemente, ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Caroline Bitencourt e Janriê Reck (2020) afirmam que os efeitos nefastos da pós- democracia para a transparência pública puderam ser observados no Brasil, recentemente, a partir da edição de normas que promoveram a limitação da publicidade de atos e informações de interesse público.

A alteração promovida em âmbito federal, pelo executivo, do Decreto nº 7.724/19 (regulamento da LAI), por meio do Decreto nº 9.690/19, e a edição da Medida Provisória nº 928/20, que alterava a Lei nº 13.979/20 (norma que estabeleceu medidas de combate à pandemia da covid-19), representaram retrocessos na dimensão democrática da transparência pública e prejuízo ao controle social, à medida que aumentaram o rol de autoridades que podem impor sigilos mais rigorosos a documentos e a conseqüente limitação ao direito de controle da administração pública (Bitencourt; Reck, 2020).

Diante das deficiências na implementação da LAI, e até mesmo dos novos desafios para a concretização do princípio da transparência pública, os Tribunais de Contas exsurtem como importantes indutores de *accountability* para o avanço do controle externo sobre a administração pública.

A falta de transparência administrativa, por ser um dos principais abrigos da corrupção e da ineficiência, vem se tornando objeto de atenção da atividade de controle externo promovida pelos Tribunais de Contas. As medidas nesse sentido giram em torno, principalmente, da realização de auditorias específicas a fim de avaliar a transparência na gestão pública, principalmente quanto ao cumprimento da legislação que trata do tema, como a Lei de Acesso à Informação e a Lei

de Responsabilidade Fiscal, mas também da expedição de atos normativos que recomendam e estabelecem critérios de transparência para as gestões jurisdicionadas.

Nesse sentido, Dualyson Borba e Jessika de Souza (2022) afirmam que podem ser citados como exemplos: Resolução nº 301/18, do TCE-SE, sobre a disponibilização de dados em portais da transparência; a instituição, pelo TCE-PR, dos Índices de Transparência da Administração Pública (ITP-TCE-PR); a fiscalizações temáticas na área desenvolvidas pelo TCE-SP; a fiscalização sob processo TC027.946/2019-3, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI) do TCU, que buscou verificar a aderência dos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público da União e das empresas estatais federais aos normativos e boas práticas de transparência, a Instrução Normativa nº 1/19, do TCE-PI, que dispões sobre a forma de avaliação de portais da transparência.

Ademais, para que a sociedade tenha mais confiança no trabalho dessas agências de *accountability* horizontal, é preciso que se mostrem alinhados ao imperativo da transparência em suas próprias atividades, pois como assinalado por Mariana Wileman (2020, p. 33):

Questão delicada que também requer cuidadosa análise diz respeito à *accountability* no âmbito dos próprios Tribunais de Contas, que não podem ser identificados como órgãos infensos ao controle. Muito ao contrário, impõe-se que tais entidades estejam sempre abertas ao diálogo com os destinatários de sua atividade – por meio de ouvidorias e da realização de audiências públicas –, prestem contas de sua atuação finalística e divulguem os resultados de suas fiscalizações. Essa circunstância demanda reflexão

a respeito da denominada *accountability* diagonal e as promessas que apresenta em relação ao fortalecimento da articulação entre atores da sociedade civil e as instituições estatais de controle e fiscalização.

Portanto:

[...] é fundamental que as agências de *accountability* saibam conviver e praticar a transparência e a publicidade que elas próprias procuram impingir em seus destinatários: a *accountability* exercida às portas fechadas, em caixas pretas, tende a ser corretamente percebida como uma caricatura, como uma farsa.

Apesar dos desafios que a contemporaneidade impõe para a democracia brasileira e para as instituições, deve-se sempre buscar a valorização da transparência pública, tendo em vista a sua importância para as instâncias de controle, e principalmente, para a dimensão social da *accountability* (incluindo aqui, por óbvio, a perspectiva diagonal), que complementam o aspecto meramente representativo da democracia, ao romper com a assimetria de informações que existe entre burocracia e sociedade.

O poder constitucional conferido a órgãos como os Tribunais de Contas, de exigir além de informações, uma atuação transparente por parte da Administração Pública é imprescindível para a concretização desse objetivo.

## ***2. 4 Princípio da eficiência***

A globalização prestigiou a eficiência como atributo essencial à boa governança em um mundo em que as relações políticas e administrativas se tornaram extremamente

complexas, inclusive, com “a multiplicação de interesses metaindividuais a serem disciplinados”. Além disso, a eficiência foi apropriada como valor das sociedades democráticas, em um contexto histórico de falência do Estado de Bem-Estar Social e do Socialismo, modelos de “mega-Estado” (Moreira Neto, 2008).

As implicações do princípio da eficiência na dinâmica do controle social e da *accountability* diagonal, residem no fato de que, enquanto imperativo elevado à categoria de princípio orientador da atuação da administração pública (artigo 37, *caput*, da CF/88), revelar-se como de especial interesse para a sociedade, à medida que busca otimizar os benefícios proporcionados pelo Estado por meio dos recursos obtidos junto aos orçamentos domésticos e empresariais.

O princípio da eficiência também perpassa a definição do direito à boa administração pública, uma vez que as Administrações têm o dever de buscar o ponto ótimo entre seu desempenho e o montante de recursos desembolsados, superando o limiar da mera eficácia quando da prestação de serviços públicos e da realização das demais atividades próprias da função administrativa. Marianna Willeman (2020, p. 81) aduz que a eficiência, juntamente com a eficácia e com a racionalidade econômica, “são as expressões concretas da boa administração no domínio específico da gestão dos recursos públicos”.

Por conta disso, para Ricardo Torres (1993) a eficiência é vista como uma dimensão que serve como critério de controle externo, que deve ser analisada sob o prisma da economicidade e da legitimidade. Inclusive, a previsão da legitimidade como aspecto que se submete ao crivo do controle externo (artigo 70 da CF/88), implica na abertura desta atividade à política, não em sua vertente partidária

ou discricionária, é claro, mas aos seus desdobramentos fiscais, financeiros e econômicos.

Fazendo uma ligação entre essa racionalidade da eficiência e a questão da *accountability* de cunho mais social, tem-se que a própria CF/88 consagrou um cenário propício à participação popular, tanto na elaboração e execução de políticas públicas, quanto no controle dessas (Felipe, 2018).

A Carta Magna, já em seu artigo 1º, parágrafo único, preceitua que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito e que todo poder emana do povo, o artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, por sua vez, assegura o direito à informação; o inciso XXXIV do mesmo artigo afirma o direito de petição; e o artigo 37, § 3º estabelece que a: “lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente” (Brasil, 1988) reclamações relativas à prestação dos serviços, o acesso a dados e o exercício do direito de representação contra agentes públicos negligente.

Sabendo que o princípio da eficiência é um critério de interesse para o controle de políticas públicas e que o contexto normativo favorece a participação popular em diversas fases do ciclo de políticas públicas, inclusive por meio do controle social, do qual a *accountability* diagonal é um desdobramento, tem-se que a demanda por responsividade, direcionada à administração pública, compõe o conceito de interesse público e completa o conteúdo do direito à boa administração pública.

## 2. 5 Princípios da participação

O Estado democrático de direito, constitucionalmente estabelecido, limita a atuação dos órgãos, entidades e agentes

públicos em respeito aos direitos fundamentais e por meio das leis editadas pelo poder legislativo. A despeito de a lei ser uma forma de manifestação do interesse público, o poder soberano permanece sob a titularidade do povo, tendo em vista que a Carta Magna de 1988 estabelece como um de seus pilares, enraizado no artigo 3º, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

É essa configuração que prestigia a participação popular, em diversos níveis da atuação estatal, inclusive por meio do controle social como ferramenta de legitimação de decisões, demarcando o limite que separa uma gestão pública democrática de uma administração autocrática.

Para Maria Sylvia Di Pietro (2020), quando se pensa em controle social de forma mais ampla, é aceitável imaginá-lo como instrumento e espécie do gênero participação popular na formação da decisão administrativa, principalmente em sua forma procedimental, que é o tipo de participação em que o cidadão, como agente exógeno, exerce influência na gestão, mesmo sem integrar órgão consultivo ou deliberativo da Administração.

No entendimento de Artur Lima (2017), os institutos que melhor representam essa manifestação participativa do controle social são as audiências públicas e as consultas públicas, que permitem, principalmente, que os cidadãos expressem suas opiniões sobre determinados temas, com a expectativa de exercer influência sobre a decisão administrativa a ser concertada. Ocorre que, da leitura dos dispositivos constitucionais que estabelecem o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil, também é possível vislumbrar a possibilidade de participação popular por

meio da modalidade de controle social aqui trabalhada sob o título de *accountability* diagonal.

Como aponta Ricardo Lobo Torres (1993, p. 41):

a norma constitucional que instituiu o controle de legitimidade como aspecto a ser considerado quando da realização, por parte de instância de *accountability* horizontal, de fiscalizações de cunho contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública (art. 70), deve ser lido em cotejo com outros dispositivos que complementam seu sentido. Ao passo que o art. 74, § 2º da CRFB estabelece que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”, o art. 31, § 3º, prevê que “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”, conferindo, desta forma, legitimidade popular - e conseqüentemente, política - para que as Cortes de Contas deflagrem processos de controle externo.

Ainda segundo Ricardo Lobo Torres (1993), essa dialética participativa entre sociedade e Estado, intermediada pelos órgãos de controle externo, se operacionaliza por meio do processo administrativo, que é importante ferramenta de controle e legitimação dialógica da atuação administrativa, e, também, participativa.

É justamente essa interação entre sociedade civil e o controle externo desempenhado por órgãos de *accountabili-*

*ty* horizontal, como são os Tribunais de Contas, que constitui o cerne da definição de *accountability* diagonal e permite visualizar aspectos de participação popular, ainda que de forma indireta e em muitos casos, incipiente, nos rumos da administração pública, tendo em vista que a teleologia dessa categoria visa corrigir, por iniciativa de segmentos da sociedade civil, eventuais desvios da gestão, quando do exercício da função administrativa.

Por fim, o princípio da participação está de acordo com novos paradigmas do Direito Administrativo (e como visto, o próprio regime jurídico administrativo, é critério de juridicidade da *accountability* diagonal), principalmente no que concerne à questão da responsabilidade democrática e do direito de participação institucional.

Além disso, a participação popular também representa um atravessamento democrático compatível com a já trabalhada concepção não hegemônica de democracia, representada pelas teorias da democracia participativa.

## **2. 6 Direito de petição**

O direito de petição, além de ser uma garantia fundamental constitucionalmente assegurada, é um direito por excelência, constituindo a forma mais elementar de participação na administração pública, além de ser um elemento instrumental do conceito da *accountability* diagonal, que permite o contato entre a sociedade civil e os órgãos de *accountability* horizontal, como o intuito de deflagrar, por iniciativa daquela, o controle externo financeiro da atividade administrativa. José Joaquim Canotilho (2003, p. 52) define o direito de petição como:

[...] faculdade reconhecida a indivíduo ou grupo de indivíduos de se dirigir a quaisquer autoridades públicas apresentando petições, representações, reclamações ou queixas destinadas à defesa dos seus direitos, da constituição, das leis ou do interesse geral [...].

Segundo Raimundo Lima (2013), apesar de tal direito não ser uma decorrência da democracia e nem do constitucionalismo moderno, já que os precedeu na esteira da conquista dos direitos fundamentais de caráter civis e políticos (direito de primeira geração), com o passar do tempo e com o desenrolar da história no século XX, foi conquistado, em sua dimensão política, pelo povo como canal de comunicação com o poder público.

Na Constituição Federal de 1988 o direito de petição está positivado no artigo 5º, XXXIV, a, que estabelece que independente do pagamento de taxas, é assegurado a todos o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

Na alçada do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, há previsão constitucional específica do direito de petição, que permite a participação popular objetivando *accountability* por parte da gestão: trata-se do artigo 74, § 2º, que determina: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (Brasil, 1988).

Smulovitz e Peruzzott (2000) sustentam que, diferente do que ocorre com a *accountability* vertical, que se justifica pelo princípio majoritário, a *accountability* social – aqui incluída a sua vertente diagonal – extrai sua legitimidade do direito de

petição, que se diferencia da responsividade exigida pelas vias do sufrágio, pelo fato de não demandar dos cidadãos que a evocam, uma generalidade das reivindicações.

Isso significa que, enquanto em uma eleição a avaliação dos programas de governo e ações pretéritas dos candidatos e gestores que concorrem à reeleição ocorre em bloco e pressupõe uma convergência da maioria, rumo a uma opção que ditará os sentidos do “interesse comum”, no exercício do direito de petição e da *accountability* que daí decorre, os interesses públicos podem ser demandados sob a perspectiva de uma minoria “barulhenta”, o que pode ser lido como uma manifestação contramajoritária no regime democrático. Se em uma eleição há a venda casada das posturas a serem avaliadas pelos cidadãos, no exercício do controle social, é possível fazer uma segmentação das reivindicações.

Além dessa peculiaridade própria do exercício desse direito, torna-se importante ressaltar que, com o avanço da sociedade em rede e da internet, o direito de petição foi ressignificado, pelas vias da tecnologia, permitindo que a interação da sociedade com o poder público e com os órgãos de controle deixem de ocorrer apenas pela via presencial, ampliando, sobretudo, a capacidade dialógica e a *accountability*.

Afora a utilização de ferramentas *on-line* disponibilizadas pelos poderes constituídos e dos diversos sítios colaborativos de peticionamento virtual, um importante exemplo desse fenômeno pode ser verificado com o aperfeiçoamento das ouvidorias, que se constituem em importantes canais de *accountability* diagonal no âmbito dos Tribunais de Contas.

Dito isso, conclui-se que ao permitir que um indivíduo ou entidades representativas da sociedade civil invoquem a atenção do poder público para alguma situação, objetivando adequação ao ordenamento jurídico, o direito de petição

alarga os sentidos da democracia, permitindo participação popular, inclusive na esfera de controle da atividade financeira da administração pública.

## Conclusão

Controle social é a categoria de *accountability* realizada por elementos oriundos da sociedade e, portanto, exógenos ao poder público, conferindo à democracia contemporânea uma feição participativa. No caso do Brasil, há um bloco de juridicidade, informado por diversos princípios e regras correlacionados, de caráter constitucional, que legitimam essa modalidade de controle.

Para que a *accountability* da administração pública se concretize, é necessária a observação de tais normas, que se constituem, em alguns casos, em verdadeiros parâmetros (ou critérios) de conformidade os quais a gestão deve guardar compatibilidade e em outros, funcionam como garantias instrumentais para a operacionalização do controle social.

A *accountability* diagonal no âmbito dos Tribunais de Contas, instrumentalizada como ferramenta de controle social, depende de informações públicas para ser utilizada pela sociedade, o que só pode ocorrer na conjuntura de um Estado Democrático de Direito, em que se respeite e se persiga o valor da transparência pública.

Em um ecossistema administrativo transparente, des-cerra-se para a sociedade civil, a possibilidade, inaugurada pela Carta Magna de 1988, de participar na elaboração e no controle das políticas públicas, que devem respeitar, não apenas o regime jurídico administrativo e as normas de caráter financeiro (dimensão da legitimidade), mas também, o imperativo da eficiência, sobretudo na dimensão

da economicidade. Valendo-se desses critérios, a sociedade pode recorrer às instâncias de controle externo objetivando a manutenção das diversas gestões sempre nos rumos da boa administração pública.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer em seu artigo 74, § 2º, que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (Brasil, 1988), reconhece às agências de *accountability* horizontal dessa natureza, uma função social de compleição participativa, ao permitir a dialética entre sociedade e administração pública, ainda que com a finalidade de corrigir os desvios da decisão administrativa.

Diante disto, a categoria política da *accountability* diagonal no âmbito das Cortes de Contas, cujo padrão elementar é o citado acima, possibilita a realização da democracia em outros níveis que não o meramente majoritário, de cunho eleitoral, exercido por meio do direito de sufrágio e do voto. Esse mecanismo, que aqui se compreende como expressão contramajoritária da democracia, tem uma dinâmica bastante específica, informada pela história institucional desses órgãos.

## Referências

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Os desafios do acesso à informação e o controle social no estado pós-democrático: normalidade ou exceção? **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 84, p. 183–208, 2020.

BORBA, Dualyson de Abreu; COSTA, Jessika Caroline de Souza. Democracia digital: o papel dos Tribunais de Contas na era da informação. *In*: INSTITUTO RUI BARBOSA (Coord.). **Os Tribunais de Contas e o mundo em transformação**: Anais do II

Congresso Internacional dos Tribunais de Contas (II CITC): João Pessoa-PB, 9 a 12 de novembro de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 111-132. Disponível em: <https://bit.ly/3EOiQ75>. Acesso em: 15 nov. 2022.

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

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/46h6bEY>. Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://bit.ly/3SjvSe7>. Acesso em: 18 nov. 2022.

CAMPAGNONI, Mariana; CARVALHO, Rodrigo Dornelles; LYRIO, Maurício Vasconcelos Leão; LUNKES, Rogério João; ROSA, Fabrícia Silva da. Transparência no Poder Legislativo Municipal: uma Análise dos Portais Eletrônicos das Câmaras de Vereadores das Capitais Brasileiras. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 9, n. 1, p. 21-42, 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, 7. ed. Curitiba: Almedina, 2003. p. 512.

CUMBE, Luís Leonardo; INÁCIO, Helena. The impact of external audit on the accountability of the common fund of the Mozambique National Institute of Statistics. **Managerial Auditing Journal**, v. 33, issue 6/7, p. 538-557, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FELIPE, Renato Ribeiro. **Novos meios de controle da administração pública**: controle social e das políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FREITAS, Juarez, **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de acesso à informação**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LIMA, Artur Carnaúba Guerra Sangreman. A participação popular como mecanismo de legitimidade das decisões estatais. *In*: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (coord.). **Direito administrativo transformador**. Curitiba: Juruá, 2017.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração pública dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013.

MAURICIO, Nathanni Marelli Matos; RODRIGUES, Tatyane Alves das Neves Mendes; NUNES, Suzana Gilioli da Costa. Accountability: uma revisão sistemática da produção do EnANPAD e EnAPG. **Revista Cereus**, v. 11, n. 1, p. 96 – 116, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a lei de acesso à informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul./ago. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo pós-moderno**: legitimidade - finalidade - eficiência - resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias**: críticas democráticas à democracia. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

SCHMITTER, Philippe Charles. ¿Puede la gobernanza legitimar la Unión Europea? **European Journal of Legal Studies**, Florença, v. 1. issue. 1, p. 98-117, 2007.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147-158, out. 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o tribunal de contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 194, p. 31-45, out./dez. 1993.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

# CAPÍTULO 2

## PRIVATIZAÇÃO E AUTORITARISMO: O FUTURE-SE NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

*Ilse Gomes Silva  
Micael Carvalho dos Santos*

### **Introdução**

A educação formal na sociedade capitalista constitui o aparelho ideológico do Estado responsável pela reprodução ideológica das relações de produção e dominação da sociedade burguesa (Althusser, 1996) e um instrumento de valorização da força de trabalho para a inserção no mercado de trabalho. A educação no contexto da sociedade de classes é atravessada pela luta de classes e embora tenha seu surgimento atrelado aos interesses da classe dominante, a luta dos trabalhadores também a constituiu como espaço de resistência e de organização contra a opressão e a dominação. Por esse papel podemos compreender por que a educação universal e pública não é uma bandeira abraçada por todas as classes sociais. Ao assumir o caráter universal, público e gratuito, cabe ao Estado garantir acesso à educação de qualidade a todas as classes sociais, inclusive aos trabalhadores. Por esse motivo, “a classe capitalista teme que a dinâmica da vida escolar leve os seus trabalhadores a

adquirirem mais conhecimentos que aqueles estritamente necessários para a sua inserção, em caráter subordinado, no processo de trabalho (industrial, comercial, bancário)” (Saes, 2005, p. 98).

Além do mais, o interesse político leva a classe capitalista a temer a educação das classes trabalhadoras, pelos seus efeitos potencialmente politizadores. O acesso da mão de obra a saberes excessivos com relação às necessidades econômicas do capital poderia subverter as finalidades da instrução elementar, desviando-a da função de manter a ordem social vigente. A combinação das hesitações capitalistas quanto à formação de sua mão de obra com os temores capitalistas com relação ao potencial subversivo de qualquer conhecimento indica que dificilmente o capital desempenhará, através de qualquer uma de suas frações (industrial, comercial, bancária), o papel de força principal na instauração do ensino elementar obrigatório e gratuito. (Saes, 2005, p. 98)

Segundo Saes (2005), historicamente a defesa do ensino público coube às classes médias durante a Terceira República Francesa (1871/1940) que se contrapunham às escolas religiosas e da classe burguesa. No Brasil não foi muito diferente, foram as classes médias quem primeiro empunhou a bandeira pela educação pública por considerar que através da educação seria garantida “a reprodução de sua situação econômica e social através de seus filhos (...) e que permite no mínimo, à geração seguinte, manter a condição de trabalhadores não – manuais, superiores, dentro da hierarquia do trabalho, aos trabalhadores manuais”

(Saes, 2005, p. 102). No entanto, a classe média brasileira se afastou da defesa do ensino público e colocou seus filhos em escolas privadas por considerá-las de melhor qualidade e capaz de garantir a competitividade no acesso para a universidade pública, que até recentemente era frequentada quase que exclusivamente pelos filhos das classes médias.

No Brasil, o movimento de expansão das instituições de ensino superior públicas ocorreu de forma desigual e contraditória. Percebemos um aumento significativo das matrículas, da criação de novos campi e de novos cursos de graduação e pós-graduação, expansão das universidades e institutos federais para as cidades do interior dos estados, ao mesmo tempo em que os recursos de financiamento não acompanharam o mesmo crescimento exponencial. A implantação das cotas raciais, das cotas sociais e cotas para pessoas com deficiência foram fundamentais para a popularização da universidade, indicando uma nova composição social desses espaços de formação acadêmica. Leher (2019, p. 57) situa o caso brasileiro por meio de uma “combinação singular de expansão de universidades e institutos tecnológicos federais e de forte indução (com verbas públicas) ao setor privado-mercantil”. Descreve que

Em 2002 o país contava com 45 universidades federais e 148 *campi*, em geral no interior. Em 2003 e 2010 foram criadas 14 universidades e, entre 2011 e 2014, mais 4 instituições, totalizando 63 universidades federais com 321 *campi*, alcançando 275 municípios, ampliando em mais de 60% o número de matrículas. No período, ingressaram cerca de 22 mil docentes (MEC, 2012). Tão relevante quanto a expansão foi a mudança no perfil socioeconômico dos estudantes, inédito na história do Brasil. (Leher, 2019, p. 77-78)

O sucateamento das Instituições de Ensino Superior (IES) e das instituições de fomento à pesquisa se intensificaram durante o governo Temer com a aprovação de uma série de medidas que retiravam recursos para a educação como a venda do pré-sal a empresas estrangeiras que inviabilizou que os recursos de exploração do petróleo fossem destinados à educação. A medida mais grave que atingiu todas as políticas sociais foi a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição - PEC 55 (PEC do Teto dos gastos públicos) em 13 de dezembro de 2016 em que se instituiu o

Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Paralelo aos cortes financeiros, o governo Temer empreendeu uma ação contra professores, principalmente àqueles que ousaram gritar que a destituição da presidenta Dilma Rousseff foi um golpe contra a democracia.

Os cortes no financiamento da educação pública e os projetos de privatização das universidades constituem os efeitos visíveis das investidas do capital financeiro em direção a apropriação dos recursos do fundo público e das intenções do setor empresarial nacional e internacional, ligado a educação, de se apropriar dessa fatia do mercado. Essa é uma questão estrutural, encravada no orçamento federal fiscal, que responde pelo nome de dívida pública e pela ofensiva dos governos em estabelecer um novo marco institucional para desvincular constitucionalmente os recursos da educação e da seguridade social, de modo

a ser desviado livremente para o setor privado. Segundo a Auditoria Cidadã da Dívida, em 2022, 46,30% do orçamento federal executado foi destinado para o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, enquanto para a educação foram destinados apenas 2,70%, em clara demonstração de que “além de não servir para financiar o nosso desenvolvimento socioeconômico, como já declarado inclusive pelo TCU, o Sistema da Dívida transfere sistematicamente renda e riqueza dos mais pobres para os muito ricos, acirrando a injustiça social e o atraso tecnológico”.

Os constantes cortes dos recursos destinados à educação e à C&T, implementados pelo governo federal, resultaram na deterioração crescente da educação pública superior. Sem financiamento suficiente, a expansão do número de matrículas verificada nas universidades federais nos últimos anos, longe de representar a apregoada democratização do acesso à educação superior, resulta no aprofundamento da precarização das condições de trabalho, na degradação da qualidade do ensino e da produção científica realizada nessas instituições. (Andes, 2018, p. 13)

O projeto FUTURE-SE soma-se aos demais projetos como Escola Sem Partidos e Reuni Digital, propostos pelos setores conservadores e empresariais, constitui como mais uma ofensiva das classes dominantes do ponto de vista político, ideológico e econômico contra a luta das classes trabalhadoras pela educação pública como direito social e pela superação das desigualdades sociais. Neste texto a exposição se concentra no FUTURE-SE, entretanto, ponderamos que a análise deve considerar a articulação entre os diversos

projetos que, uma vez implementados em sua plenitude, modificam drasticamente a educação pública brasileira.

## **1. Governo Bolsonaro e a desqualificação do ensino superior público**

A eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, na ocasião, pelo Partido Social Liberal (PSL), para a presidência do Estado brasileiro, com 57 milhões de votos, cessou o pacto republicano e democrático que constituiu a Nova República em 1985 e estabeleceu um fim negociado à ditadura militar imposta pelo golpe militar de 1964. Interrompeu também 14 anos de governos do Partido dos Trabalhadores (PT) cuja política foi marcada pelo programa político contraditório, onde de um lado apoiou o projeto econômico da burguesia interna ligada aos setores da construção civil e, por outro lado, empreendeu a ampliação do investimento governamental em políticas sociais de proteção aos setores mais fragilizados da população como as mulheres, negros(as), LGBTQI+, os indígenas, os quilombolas e os brasileiros em situação de extrema pobreza.

Jair Bolsonaro fez abertamente uma campanha de apologia à ditadura militar, às armas e à tortura. Não escondeu seu perfil autoritário, anticomunista, racista, misógino e homofóbico. Defendeu a ocupação da Amazônia por grandes empreendimentos, o desmatamento e a expulsão dos indígenas e demais comunidades e povos tradicionais. Combateu a política externa do governo do PT baseada na unificação e soberania dos países sul-americanos e defendeu o alinhamento submisso aos EUA. As propostas apresentadas durante a campanha expressavam os projetos das frações da burguesia ligadas ao agronegócio, ao setor financeiro, à indústria das armas e o grande capital

imperialista. Quando assumiu o governo federal, Bolsonaro deu continuidade à agressiva agenda ultraliberal de reformas econômicas, sociais e políticas, iniciada após o golpe de 2016, durante o governo Temer, que desmontaram o arcabouço jurídico-político acordado entre as forças políticas que deram origem à Nova República e que tem na Constituição Federal de 1988 sua expressão institucional.

O fim do pacto que instituiu a Nova República foi comentado por Carajelescov (2018), ao considerar que a farsa do impeachment que destituiu a então presidente Dilma Rousseff decretou a morte da Constituição Federal de 1988 e a eleição de Bolsonaro implicaria na implantação de um novo regime. O projeto autoritário de governo estava claramente desenhado nos discursos, no programa e na prática política do então candidato à presidência da república e seus aliados.

O poder, essencialmente civil, exercido por políticos, jornalistas (mídia), juízes e procuradores trocará de mãos e passará às forças de segurança do Estado: policiais civis e militares, polícia federal e forças armadas, além de outros grupos paramilitares ainda opacos, cuja missão ainda não está dada. Serão esses os novos guardiões dos valores e interesses supremos do capital, por isso, doravante, jornalistas tenderão a ter menos importância que jornaleiros, juízes menos que soldados, procuradores menos que cabos e políticos terão de orbitar e servir aos senhores de fardas para sobreviver. (Carajelescov, 2018, online)

O Brasil é uma formação social cujo traço característico é a forte presença dos setores conservadores e militares à frente da política brasileira, de modo que os regimes au-

toritários estão mais presentes ao longo da nossa história do que as experiências democráticas. O Estado burguês brasileiro se originou, após três séculos de escravidão, da aliança entre a fração agrária conservadora, os militares e a fração liberal que desejava construir um país sem a participação do negro e dos indígenas na comunidade nacional. Após o fim dos regimes ditatoriais, as práticas autoritárias não foram abolidas do cenário político e do arcabouço jurídico-político e

à medida que os interesses, as posições e as formas de solidariedade das classes 'altas' e 'médias' se viram ameaçadas pela classificação, mobilidade social e violência dos setores assalariados, pobres ou despossuídos, passou-se da conciliação para o endurecimento. (Fernandes, 1973, p. 105)

Em 1985, os militares se encontravam desgastados pelas denúncias de torturas, pela crise econômica e com a ascensão do movimento sindical e popular não encontraram alternativa que não fosse negociar a transição ao governo civil. Entretanto, a mesmas frações liberais que negociaram o fim da ditadura militar e garantiram que no novo regime democrático os crimes militares ficariam enterrados nos porões do submundo da tortura, articularam em 2016 para pôr fim ao pacto que resultou na Nova República. O governo Bolsonaro representa o retorno das frações conservadores, fascistas e militares, amparadas pela fração ultraliberal, ao centro da cena política em aliança contra os direitos sociais e políticos da classe trabalhadora conquistados nesse curto período de democratização.

A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 é mais uma peça no tabuleiro do crescimento da extrema direita no cenário internacional que desde o início do século XXI vem aumentando seu poder político em diversos países na rota das crises do capital e colocado em xeque a democracia burguesa. O governo Bolsonaro seguiu a prática política dos demais partidos de extrema direita de responsabilizar as medidas de proteção social pela crise econômica, empreender uma jornada de ódio e violência contra os setores mais fragilizados, exaltar uma concepção de nação excludente, impor os preceitos religiosos e atentar contra a laicidade do Estado, com a especificidade do caráter dependente da economia brasileira e a extremada desigualdade social. No Brasil,

O ataque às liberdades democráticas tornou-se generalizado: guerra aberta aos pobres como forma de militarização da ordem pública; criminalização dos movimentos sociais como meio de intimidação do protesto social; cruzada moralista como expediente de desmoralização da política; crescente judicialização da política como recurso autoritário para esvaziar a soberania popular; e ofensiva ideológica liberal e anticomunista como estratégia para naturalizar o status quo. (Sampaio Jr., 2019, online)

Desde a posse, o governo Bolsonaro passou por diversas crises políticas tanto no interior do bloco no poder que o elegeu, quanto pela crescente oposição sindical e popular às medidas ultraliberais e antidemocráticas. As crises políticas provocaram a queda de popularidade do presidente, o aguçamento das contradições no interior do bloco no poder expresso no tensionamento entre os três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e na insatisfação das fracções

da direita tradicional e liberal com o estilo bombástico e obtuso da família Bolsonaro e respectivos escândalos de corrupção. O envolvimento com as milícias (Manso, 2020), o aumento da participação dos militares (Andes, 2021) nos aparelhos de Estado acentuou o caráter fascista do governo e desencadeou o enfrentamento nas ruas entre os movimentos fascistas e antifascistas.

No Brasil temos, hoje, um governo predominantemente neofascista, baseado num movimento neofascista, mas até aqui o que ainda temos, no que diz respeito ao regime político, é uma democracia burguesa, embora deteriorada. Por que democracia burguesa? Porque os mandatários foram eleitos e o Congresso Nacional segue funcionando e tendo influência efetiva no processo decisório – influência limitada pelo hiperpresidencialismo brasileiro, mas tal limitação não é novidade desta conjuntura. Por que deteriorada? Fundamentalmente, por dois motivos. Porque, em primeiro lugar, desde o início da Operação Lava-Jato e graças à chamada Lei da Ficha Limpa, foi criado pelo aparelho judiciário um filtro político para impugnar candidaturas de esquerda ou de centro-esquerda com chances de vitória, e porque, em segundo lugar, as instituições políticas, inclusive o Supremo Tribunal Federal (STF), encontram-se sob a tutela das Forças Armadas, particularmente do Exército. (...). A essa deterioração na forma de organização democrática das instituições do Estado correspondem alterações no regime político vigente, plano no qual podemos observar ameaças e atentados às liberdades políticas – censura, atentados ao direito de reunião, prisões arbitrárias etc. (Boito Jr., 2020, p. 112)

Infelizmente, o fascismo não ficou reservado às primeiras décadas do século XX, hoje é uma realidade no mundo, com novas linguagens e velhas práticas de violência. É um regime de exceção que surge em situações de crise econômica, política e ideológica, voltado para o combate e a eliminação da organização da classe trabalhadora de modo a garantir as condições de exploração do capital e o poder político da burguesia.

O fascismo constitui uma forma de Estado e uma forma de regime “limite” de Estado capitalista. Por caso “limite” não se deve entender aqui, precisamente, uma forma “patológica” do sistema político burguês, ou seja, uma forma que, de algum modo, seria estranha à “democracia parlamentar”; deve entender-se antes uma forma devida a uma conjuntura extremamente particular de luta de classes. Esta mesma particularidade não é exaustivamente determinada pelo período de desenvolvimento do capitalismo no qual se situa essa luta de classes. (...) porque é precisamente a uma crise política que corresponde a instauração do fascismo (Poulantzas, 1972, p. 63-64)

Os movimentos e lideranças fascistas da atualidade, em que pese a adaptação à modernização das mídias e participarem do sistema parlamentar da democracia burguesa, mantêm a política de ódio direcionada a grupos étnicos, são contra a diversidade cultural e ao comunismo, promovem grupos paramilitares, defendem a política neoliberal, realçam regimes autoritários do passado, evocam um nacionalismo xenófobo.

Nos ministérios do governo Bolsonaro estavam militares, pastores evangélicos e empresários ultraliberais em

cuja gestão reinou o obscurantismo, o fundamentalismo religioso e o autoritarismo que nega a ciência, orienta as políticas sociais, destrói o meio ambiente e promove o genocídio dos indígenas e da população negra das periferias. Foram cerca de seis mil militares da reserva e da ativa, principalmente do exército, ocupando cargos importantes no primeiro e segundo escalão do governo abarcando todas as áreas, do comando de empresas públicas, da Funai, hidrelétricas, a pastas como a saúde e a educação. Essa composição responde a necessidade do eixo ideológico contido no slogan do governo “Ordem e Progresso”, e “Brasil acima de tudo. Deus acima de Todos”. Dos 22 ministérios oito foram ocupados por militares e três ministros passaram pela Academia Militar das Agulhas Negras (Aman), muito mais do que no período da ditadura militar. Apesar das críticas dos setores democráticos, Bolsonaro se vangloriava de ter montado um ministério militarizado a partir do qual executava uma gestão centralizada, hierarquizada e controladora. Em várias ocasiões afirmou que quem mandava era ele e quem o criticava estava demitido.

A educação foi uma das áreas mais visadas e destruídas pelo governo Bolsonaro, que a escolheu como alvo principal para implementar a política autoritária, fascista e privatista. Em sua cruzada contra a educação pública o governo cortou recursos financeiros, incentivou projetos como o Escola sem Partido, investiu e ampliou as escolas cívico-militares, censura, perseguiu e puniu professores, promoveu o ensino privado, desrespeitou a democracia e autonomia das universidades, desqualificou a pesquisa das universidades públicas e criminalizou a resistência de alunos, professores e técnicos-administrativos que se mobilizaram contra as medidas do governo.

Pelo Ministério da Educação passaram cinco ministros, todos eles envolvidos em escândalos de apologia ao fascismo, racismos, desconhecimento da língua portuguesa, fuga do país, falsificação de informações no Currículo Lattes e corrupção com os recursos do MEC. Também não foi menor o desmonte de políticas educacionais para todos os níveis do ensino.

Nos 96 dias à frente do Ministério da Educação, Ricardo Vélez Rodrigues (01 de janeiro a 08 de abril de 2019) obrigou as escolas públicas e privadas a reproduzirem o slogan do governo, prestarem diariamente homenagem a bandeira brasileira, cantasse o hino nacional e enviasse o vídeo para o ministério. Estabeleceu um processo de investigação nas redes sociais do perfil ideológico dos professores, ensaiou retirar dos livros didáticos os conteúdos ligados a diversidade étnica, cultural, de sexualidade e ao combate à violência de gênero. Demitiu funcionários de carreira por terem feitos críticas ao governo Bolsonaro, colocou em risco o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e programas como o Prounu (Programa Universidade para Todos), o Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), dentre outros. Uma das maiores polêmicas do ministro foi defender uma seleção ideológica nas questões do Enem e a educação universitária para uma elite intelectual, enquanto para a classe trabalhadora deveria ser reservado o ensino técnico.

Abraham Weintraub (09/04/2019 a 19/07/2020) seguiu o caminho das polêmicas de seu antecessor e conseguiu superá-lo ao fugir, com ajuda de Bolsonaro, para os EUA após sofrer inquéritos por racismo e ameaças a ministros do STF (Supremo Tribunal Federal). Cortou recursos das IES e bolsas de pesquisa, postou *fake news* sobre a universidade

pública com fotos falsas de alunos despidos e fazendo sexo nas salas de aula, afirmou que havia “plantação extensiva de maconha” nos campi e que o ambiente universitário era uma balbúrdia e sem pesquisa. Milton Ribeiro, nomeado em 16 de julho, deixou o Ministério em 28/03/2022, pastor evangélico e militar reformado, assumiu o cargo defendendo a família patriarcal uma vez que “o pai é que impõe os caminhos em casa” e que os filhos para serem educados “devem sentir dor”. Milton Ribeiro transformou o Ministério da Educação em uma agência de repasse de verbas a pastores, ao ponto de ser preso em 22 de junho de 2022 acusado de corrupção e tráfico de influência. O último ministro foi Victor Godoy, nomeado em 18 de abril de 2022, sem histórico de carreira ligada a educação. Oriundo da Controladoria Geral da União (CGU), ocupava o cargo de secretário-executivo do MEC. As graves posturas ideológicas e éticas dos ministros são a ponta do iceberg do projeto político-ideológico de orientação fascista e militar do governo Bolsonaro para a educação. A educação é o espaço estratégico a partir do qual o governo investiu em dois sentidos: o primeiro foi neutralizar e destruir qualquer possibilidade de formação do pensamento crítico e laico e retirar da escola o lócus legítimo de formação profissional e substituí-la pela família ou outro espaço extra-escolar como as Igrejas e Empresas; o segundo foi submeter os projetos político-pedagógicos às orientações nacionalista, religiosa, patriarcal, racista e militar. As reformas foram alinhadas aos interesses ultraliberais e autoritários das frações que constituem o bloco no poder. Isso implicou em mudanças institucionais que modificaram o caráter público, gratuito e laico da educação como política social. O interesse do governo em desqualificar a educação pública e realçar o ensino privado cumpriu a função de garantir a legitimida-

de e o apoio da população para a privatização dos serviços públicos, o controle ideológico do servidor público e dos estudantes de modo a não oferecer resistência a transferência do patrimônio para o setor privado.

A mercantilização da educação, em especial do nível superior, apesar de não ter sido iniciada no governo Bolsonaro assume um patamar mais agressivo pelo acelerado processo de institucionalização de medidas, arbitrariamente decretadas que ameaçaram substancialmente o seu caráter público e gratuito, além de atentarem contra a democracia interna e a autonomia. A estratégia de asfixiar e controlar as Instituições de Ensino Superior foi iniciada em 2019 com corte de 30% das verbas, que inviabilizou o funcionamento básico dessas instituições. Os programas de pós-graduação e as pesquisas foram seriamente atingidas com cortes de cerca de 11 mil bolsas de pesquisa afetando principalmente os programas de pós-graduação das regiões Nordeste e Norte, com a introdução do critério ideológico para liberação das poucas bolsas disponíveis e a valorização da área tecnológica em detrimento das áreas de humanas e sociais. Seguindo o padrão religioso e privatista, a direção da Capes foi ocupada em janeiro de 2020 por Benedito Guimarães Aguiar Neto, originário do ensino privado, defensor do criacionismo e contrário as ações afirmativas para a pós-graduação. No final do governo, em novembro de 2022, Bolsonaro realizou mais um corte no orçamento, atingindo novamente a educação e a saúde com os maiores índices. As entidades representativas da educação denunciaram que os cortes afetariam os institutos federais, as universidades, bolsistas, residentes e as pesquisas gravemente, ao ponto de inviabilizar o funcionamento das instituições de ensino.

A lista de improbidades contra a educação pública é longa, do mesmo modo que a resistência de professores, alunos e funcionários tem sido massiva e forte, bloqueando, mas não impedindo totalmente, as investidas e as ameaças do governo. As entidades estudantis e sindicais da área da educação conseguiram realizar grandes mobilizações nacionais durante todo o governo de Bolsonaro, foram mobilizações e greves nacionais da educação, reunindo milhares de pessoas que confrontaram a política do governo Bolsonaro nas ruas. Entretanto, para os objetivos deste artigo, vamos nos concentrar no projeto FUTURE-SE por considerarmos que a sua implementação rompe com o modelo de educação superior até o momento vigente no país.

## **2. Future-se: privatização e autoritarismo na reconfiguração da educação superior brasileira**

O Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – FUTURE-SE, vinculado ao Ministério da Educação (MEC) teve sua primeira versão divulgada no dia 17 de julho de 2019, durante o Programa Ministerial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Anísio Teixeira (Inep) sobre financiamento das políticas públicas no Brasil. Nesta ocasião, o documento de 21 páginas, com a síntese da proposta, deixava explícito as profundas mudanças pretendidas na estruturação do financiamento e da gestão democrática da educação superior pública brasileira. O FUTURE-SE foi apresentado à Câmara de Deputados como Projeto de Lei (PL), sob a numeração 3076/2020, como uma ação conjunta entre os Ministérios da Educação (Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub), da Economia (Paulo Roberto Nunes Guedes)

e da Ciência e Tecnologia (Marcos Cesar Pontes). Segundo o então governo, objetiva o fortalecimento da autonomia financeira e está organizado em três eixos: 1) Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação; 2) Empreendedorismo e, 3) Internacionalização.

A lógica de mercado financeiro e o pensamento conservador orientam o projeto de modo a atender, por um lado, aos interesses da mundialização financeira do capital (Chaves, 2019) que expandiu seus tentáculos para o setor educacional como um mercado de grande lucratividade e, por outro lado, à necessidade de controle político e ideológico da comunidade universitária. Leher (2019) indica o FUTURE-SE como parte das consequências da Emenda Constitucional de número 95, aprovada em 2016, que submeteu o orçamento federal à agenda ultraliberal, nomeadamente ao programa de privatizações.

A ideia-chave é que as instituições devem ser refuncionalizadas como organizações de serviços para que possam iniciar o seu autofinanciamento, desobrigando o Estado federal de custear as instituições públicas sob sua responsabilidade. (Leher, 2019, p. 31)

O Projeto de Lei 3076/2020 é a quarta versão de texto sobre a sistematização do Programa FUTURE-SE, desde sua apresentação em julho de 2019. Em “Esboço de análise sobre o Projeto de Lei FUTURE-SE”, Roberto Leher considera que algumas formulações que foram retiradas da última versão se configuram como vitória parcial dos movimentos de resistências ocorridos nas universidades e institutos federais a partir dos debates nos conselhos superiores e manifestações de rua ocorridas no Brasil em 2019, nome-

adamente “Tsunami da Educação” (Leher, 2020). Nessa última versão, o projeto está “mais enxuto, desidratado em pontos importantes, mas que não bloqueiam as investidas governamentais contra a autonomia universitária” (Leher, 2020, online). Mesmo com alguns recuos, o autor alerta sobre a manutenção de um projeto vinculado com o aprofundamento do neoliberalismo e projeto de universidade utilitarista, alinhada com os interesses do capital.

Para expor nossa análise do FUTURE-SE optamos primeiro por apresentar a versão mais recente e posteriormente discutir as mudanças ocorridas em comparação com a primeira versão.

No plano internacional,

o FUTURE-SE se situa dentro dos objetivos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM) que, através do Programa Ajuste Estrutural, indicaram as bases para as políticas neoliberais dos anos de 1990 e assumiram o protagonismo na agenda educacional mundial. (Leher, 2019, p. 57)

O Ajuste Estrutural trata-se

de um conjunto de condicionalidades econômicas, financeiras, políticas e ideológicas exigidas, propostas e requeridas pelas agências financeiras multilaterais, produzidas e ancoradas em proposições dos países cênicos do capitalismo mundial. (Deitos apud Leher, 2019, p. 206)

No plano nacional, o FUTURE-SE foi esculpido pelas mãos autoritárias e ultraliberais do governo Bolsonaro e constituiu mais uma etapa das aceleradas reformas do apa-

relho do Estado em direção a “promoção da simplificação administrativa, da modernização, da gestão pública e da integração dos serviços públicos, especialmente por meio da utilização de instrumentos digitais eletrônicos” (Artigo 2º), a partir do qual rompe com o caráter da educação como direito do cidadão e dever do Estado.

O caráter privatista do PL 3076/2020 está explícito em vários artigos, dos quais destacamos: no Capítulo I (disposições preliminares): “incentivar fontes privadas adicionais de financiamento para projetos e programas de interesse de universidades e institutos federais”; no artigo 1º, inciso III o programa visa “fomentar a cultura empreendedora em projetos e programas destinados ao ensino superior”.

A ação do governo Bolsonaro para impor o FUTURE-SE às Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) passou pela chantagem de vincular a liberação de recursos financeiros à adesão ao projeto. No Congresso Nacional a “necessidade” e “urgência” na aprovação do projeto foi justificada pela “limitada capacidade do orçamento público para atender a diversas e relevantes demandas sociais” (Item 4 da justificativa para a apresentação do projeto) e pelas restrições orçamentárias ao qual o governo federal estaria submetido pela crise fiscal (item 5).

A participação no programa está condicionada à celebração de contrato de resultado, com intermédio do Ministério da Educação, celebrado entre a universidade ou o instituto federal e a união (Capítulo II, Art. 5º). Embora indique adesão facultativa, o documento estabelece determinados dispositivos que limitam o acesso aos recursos orçamentários caso a IES delibere por não aderir ao FUTURE-SE. Como exemplo, podemos citar o artigo 6º, parágrafo 2º onde descreve que

os benefícios por resultado compreendem o recebimento de recursos orçamentários adicionais, consignados pelo Ministério da Educação, e a concessão preferencial de bolsas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes às universidades e aos institutos federais participantes do Programa FUTURE-SE.

Essa chantagem financeira institui uma adesão apressada e intencional por boa parte dos reitores das universidades e institutos federais que precisavam garantir seus orçamentos anuais. Outro exemplo de extorsão política e financeira do documento está no artigo 13º que trata do desligamento do programa nas instituições que fizeram adesão: “§ 1º O desligamento do Programa FUTURE-SE suspenderá o recebimento dos benefícios por resultado previstos nesta Lei”. Importante destacar que, embora a maioria das IES públicas brasileiras tenha deliberado, em instâncias da comunidade universitária, não aderir o FUTURE-SE, alguns reitores, alinhados ao governo Bolsonaro, implementaram paulatinamente as orientações do programa, em claro desrespeito às decisões da comunidade universitária.

A ideologia da meritocracia e a competitividade entre professores, alunos, departamentos e universidades é incentivada no artigo 3º, inciso I, ao vincular o acesso a qualquer benefício aos indicadores de resultados de desempenho e ao alcance de metas previamente estabelecidas. O alcance do FUTURE-SE no trabalho docente se estabelece por meio da intensificação do “gerencialismo, produtivismo, estímulo permanente à competição e ao individualismo que coloniza o *ethos* universitário” (Andes, 2019, p. 37). Para os estudantes, o FUTURE-SE também evoca o discurso do empreendedorismo e institui o “Dia

Nacional do Estudante Empreendedor, a ser comemorado no primeiro sábado após o Dia do Trabalhador”.

Para o campo das Ciências Humanas e Sociais podemos indicar, caso o projeto seja aprovado e implementado, possível diminuição das pesquisas dos cursos que não se encontram no rol de necessidade imediata para o capital. No enquadramento das indicações do capital para a educação, os cursos de licenciatura perdem significativos espaços, sendo esvaziados e aligeirados para atender uma demanda imediata de formação. O artigo 18, enumerando diretrizes para o Eixo 1 (Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação), sugere acrescentar os conteúdos relacionados à “propriedade intelectual, empreendedorismo e inovação de forma transversal nas matrizes curriculares nos diferentes níveis de formação acadêmica”. Há, desse modo, um enumerado de indicadores para as reconfigurações dos projetos de formação, incidindo diretamente nos currículos dos cursos de graduação e pós-graduação.

No artigo 3º, inciso V, o PL caracteriza inovação como

introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que **resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto**, serviço ou processo existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho. (grifos nossos)

Notoriamente existe uma indicação utilitarista e esvaziada da função social das universidades e dos institutos federais, se partirmos da compreensão que envolve a formação humana, omnilateral, comprometida com o desen-

volvimento social e a serviço das demandas que colabore com a busca pela igualdade, equidade e justiça social.

A compreensão de empreendedorismo dada pelo projeto se estabelece fundamentalmente, também, no artigo 3º, inciso VI, pelo “desenvolvimento de negócios inovadores, baseado em diferenciais tecnológicos que buscam a solução de problemas ou desafios, de modo a transformar ideias em empreendimentos”.

Embora na atual versão o FUTURE-SE não defina as instituições privadas para o reconhecimento de diplomas estrangeiros, vale ressaltar a previsão de titulação conjunta (*joint degree*), disposta no inciso XI do artigo 3º do PL, que torna possível o regime de colaboração para expedição de diploma estrangeiro sem a necessidade de um novo credenciamento ou autorização específica, a partir do acordo firmado entre as instituições.

O FUTURE-SE sela o compromisso do governo Bolsonaro em destruir a autonomia universitária e manter o controle ideológico sobre a produção acadêmica. Desde que assumiu, Bolsonaro desrespeitou as decisões da comunidade universitária nas eleições para a reitoria. Além de nomear reitores que não venceram as eleições, o governo também nomeou interventores e centralizou as indicações para os cargos de pró-reitor e vice-reitor no âmbito da presidência da república. Embora no programa esteja escrito o respeito à autonomia universitária e tenha retirado, nesta última versão, as Organizações Sociais (OS) do gerenciamento patrimonial e financeiro, o PL indica o compartilhamento da gestão universitária com as Fundações de Apoio. Vejamos:

Artigo 9º: O Programa Future-se será acompanhado e supervisionado por comitê gestor, com compo-

sição e funcionamento definidos em regulamento editado pelo Poder Executivo federal, garantida a participação de representantes;

Artigo 12, inciso III: os atos da universidade ou do instituto federal relacionados à execução e ao controle de atividades realizadas em parceria com fundações de apoio, na forma prevista em legislação específica;

Artigo 14: As universidades e os institutos federais, para obterem resultados em cada eixo, poderão celebrar contratos e convênios diretamente com fundações de apoio, devidamente credenciadas, nos termos do disposto na Lei nº 8.958, de 1994. (Câmara dos Deputados, 2020, não paginado)

As parcerias com o setor empresarial, que podem ser lidas como forma de Parceria Público Privada (PPP) são indicadas pelo artigo 19, que determina diretrizes para o Eixo 2 (Empreendedorismo). Constituem diretrizes para esse eixo:

I - apoiar a implantação e a consolidação de ambientes que promovam inovação, com foco no estabelecimento de parcerias com o setor empresarial, incluídos os parques e polos tecnológicos, as incubadoras e as start-ups [...]

III - aperfeiçoar a gestão patrimonial de universidades e institutos federais, por meio de cessão de uso, concessão, comodato, fundos de investimentos imobiliários, entre outros mecanismos, observada a autonomia universitária, prevista no art. 207 da Constituição;

IV - promover as marcas e os produtos das universidades e dos institutos federais;

- V - apoiar a criação e a organização das associações denominadas empresas juniores, conforme disposto na Lei nº 13.267, de 6 de abril de 2016, com funcionamento perante universidades e institutos federais, nos termos das normas internas de cada instituição;
- VI - promover e disseminar a educação empreendedora por meio da inclusão de conteúdos e atividades de empreendedorismo nas matrizes curriculares dos cursos técnicos, de graduação e de pós-graduação, nos termos do disposto na política institucional de inovação;
- VII - fomentar projetos de pesquisa aplicada e projetos de inovação que estimulem o surgimento de empresas inovadoras de base tecnológica e start-ups que atendam às necessidades do mercado e da sociedade; e
- VIII - promover ações de empregabilidade e empreendedorismo para os discentes das universidades e dos institutos federais. (Câmara dos Deputados, 2020, não paginado)

A disponibilidade do patrimônio público para a iniciativa privada está prevista na condição de venda e aluguel de espaços vinculados de propriedade das universidades e institutos federais pelo no artigo 20 com o *Naming Right* por meio do qual é possível “celebrar contratos de concessão de direito de nomear, com pessoas físicas, para a exploração econômica de nome ou de marca, em contraprestação de recursos financeiros ou não, desde que economicamente mensuráveis”. Ainda, o PL dispõe que o contrato de concessão do direito de nomear poderá abranger uma parte ou a totalidade de bem, móvel ou imóvel, de local ou de evento.

As modificações pontuais operadas no PL não mudaram a sua natureza privatista e de controle ideológico, apenas retiraram alguns conteúdos que ofereceram maior resistência da comunidade universitária. Dentre as alterações pontuais, no âmbito geral, destaca-se a retirada da alienação patrimonial; a remoção de aceite de planos de saúde nos Hospitais Universitários (HU) administrados pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH); o desaparecimento dos contratos ancorados com as Organizações Sociais (OS), em conjunto com os fundos de investimentos; a exclusão das Sociedades de Propósito Específico (SPE), que na primeira proposta de texto aparecia no artigo 16, como possibilidade de substituição aos Departamentos Acadêmicos, como “garantia de retorno do lucro auferido para a IFES”. Estes são apenas alguns dos exemplos que podemos citar para esta análise que não objetiva esgotar o debate com os pontos sobre as alterações e exclusões nas versões publicadas, do programa FUTURE-SE.

Vale destacar que no primeiro projeto de lei, que não foi encaminhado ao Congresso Nacional, as OS, que desempenhavam um papel estratégico na composição estrutural do texto foram substituídas no atual PL 3076/2020 pelas Fundações de Apoio. Havia, no documento anterior, uma seção específica (Seção III) para tratar das competências e deveres da Organização Social contratada. A institucionalização das OS como prestadoras de serviços no setor público ocorreu por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que defendia a necessidade de diminuir o “custo Brasil” por meio da redefinição do papel do Estado como regulador e como prestador de serviços. Desde então, a prestação de serviços via OS se tornou prá-

tica corrente no setor público e se expandiu para as mais diversas áreas, apesar dos estudos que demonstram que essa forma de prestação de serviços atenta contra o caráter público e universalizante das políticas sociais (Silva, 2003).

O discurso da empregabilidade surge transversalizado em vários elementos da estrutura do texto jurídico, como por exemplo, o inciso V do artigo 1º, que trata do aumento das taxas de conclusão e dos índices de empregabilidade dos egressos das IES.

Em versões anteriores ao Projeto de Lei podemos perceber a indicação para a cobrança de mensalidades nas graduações e pós-graduações. No PL 3076 as indicações diretas desaparecem, mas podem surgir como emendas ou processos de alteração pontual no texto. Ainda, não podemos perder de vista que há várias propostas apresentadas à Câmara com previsão de pagamento de taxas na educação superior, indicando assim, um aligeiramento na privatização das universidades e institutos públicos brasileiros. Se consolidado esse projeto, o perfil discente mudará de forma abrupta, tornando-se espaço para um grupo seletivo, elitizado, comprometido exclusivamente com a reprodução do capital.

Enfim, o FUTURE-SE faz parte do projeto do capital para a educação no Brasil, se estabelecendo como uma das principais políticas de reestruturação para o financiamento e organização acadêmica das IES. Alcança um patamar de desmonte da educação pública como direito e esfaca o caráter público, autônomo e comprometido com o desenvolvimento social, sob a perspectiva da formação crítica.

## Conclusão

O projeto FUTURE-SE se soma às demais reformas neoliberais da agenda conservadora como a reforma da previdência, a reforma trabalhista, o projeto “anti-crime”, e outras em curso no Brasil, de modo mais acelerado, desde o governo Temer. A especificidade do governo Bolsonaro consistiu em agregar ao caráter neoliberal das políticas públicas a natureza autoritária e centralizadora, própria da postura fascista do então presidente.

Embora ainda não constituído como lei no Brasil, o programa FUTURE-SE já se encontra implementado, parcialmente, em algumas universidades e institutos brasileiros, sobretudo aqueles em que houve intervenção do Governo Federal (não respeito à lista tríplice e nomeação do(a) candidato(a) mais votado(a) pela comunidade acadêmica). Essas intervenções, que foram práticas recorrentes do governo Bolsonaro, revelaram-se parte do autoritarismo dirigido às Instituições de Ensino Superior públicas, no sentido de exercer o controle e o desmonte da educação pública no Brasil.

Em outubro de 2022 o Brasil passou por eleições para presidente, governadores e para o Congresso Nacional. Em que pese o resultado vitorioso das eleições presidenciais de 2022 – derrota do fascismo nas urnas – consideramos que ainda há em curso perigos que devem ser analisados pelo conjunto das classes trabalhadoras, como por exemplo, a composição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com um número significativo de parlamentares que fazem parte da extrema direita. A eleição de muitos candidatos da extrema direita indica que os desafios em derrotar as políticas ultraliberais implementadas durante o governo Bolsonaro estão ainda maiores.

As forças democráticas alcançaram a vitória de eleger novamente Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da república e venceram o desafio de derrotar o principal representante das políticas fascistas e ultraliberais. Entretanto, a composição do Congresso Nacional eleito ainda é desfavorável às forças democráticas e populares, projetos como o FUTURE-SE ainda estão sujeitos a serem aprovados. Caso seja retomado e aprovado, alcançará por completo as IES e representará um profundo retrocesso sem precedentes na configuração da educação superior no país. Teremos uma reconfiguração das estruturas acadêmicas, no perfil dos discentes e composição orçamentária e desestruturação do ensino, pesquisa e extensão.

O Brasil é um país de grandes desigualdades sociais e um dos maiores em concentração de renda do mundo. Esse quadro se agravou com a posição genocida do então presidente Bolsonaro que criminosamente negligenciou os efeitos da pandemia do Covid-19. Embora o Coronavírus, causador da pandemia de covid-19, contamine igualmente os indivíduos de todas as classes sociais, as pesquisas demonstraram que a maioria dos mortos ocorreu nas famílias da periferia e avançou para as comunidades indígenas e quilombolas, cuja falta total de assistência sanitária ameaçou a sobrevivência dessas comunidades.

A pandemia mostrou ao mundo o quanto é importante o investimento nos serviços públicos, na pesquisa, na melhoria das condições de vida e do meio ambiente, mas também deixou explícito que o capital não zela pela vida, mas apenas e exclusivamente pelo lucro. As grandes corporações mantiveram a pressão nos governos para manter o setor econômico em funcionamento, não hesitaram em demitir funcionários ou exigir a continuidade da jornada

de trabalho, se eximiram da responsabilidade pela garantia da saúde de seus funcionários. Enquanto os trabalhadores se defrontavam com a encruzilhada da vida e da morte, a classe dominante manteve seu estilo de vida e se refugiou da Covid-19 em suas mansões e iates, confiante de que teria a sua disposição os melhores hospitais privados.

O presidente Lula e as demais forças populares e democráticas têm o enorme desafio de derrotar o fascismo engendrado no governo Bolsonaro e abraçado por uma parte da população brasileira. Nossas forças devem ser dirigidas para conquistar mentes e corações da maioria da população brasileira para um projeto de defesa da democracia, dos direitos sociais e humanos, da proteção do meio ambiente de modo que a vida seja compreendida como uma totalidade de múltiplas dimensões.

## Referências

ALTHUSSER, Louis. Ideologia e Aparelhos ideológicos do Estado. In: ŽIŽEK, Slavoj (org.). **Um Mapa da Ideologia**. São Paulo, Contraponto, 1996.

ANDES. Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior, ANDES – SN. **Crise de financiamento das universidades federais e da ciência e tecnologia pública**. Recursos existem, mas vão para o pagamento da dívida pública. Julho de 2018.

ANDES. **Dossiê: militarização do governo Bolsonaro e intervenção nas instituições federais de ensino**. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3RsUfwa>. Acesso em: 20 fev. 2023.

ANDES. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **Projeto do Capital para a Educação - Análise e Ações para a Luta (Volume 2)**. Brasília – DF, jan. 2019.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Gráficos**. Disponível em: <https://bit.ly/3LxonCP>. Brasília, 2019. Acesso em: 20 jul. 2020.

BOITO JR., Armando. **Por que caracterizar o bolsonarismo como neofascismo**. *Crítica Marxista*, n. 50, p. 111-119, 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PROJETO DE LEI 3076**: institui o programa universidades e institutos empreendedores e inovadores - future-se. Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se. Junho/2020. Disponível em: <https://bit.ly/3rbkX1P>. Acesso em: 15 jul. 2020.

CARAJELES COV, Yuri. **O fim da Nova República e a instituição de um novo regime**. Disponível em: <https://bit.ly/3Zq0tPb>. Acesso em: 17 jul. 2020.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. O ensino superior privado-mercantil em tempos de economia financeirizada. *In*: CÁSSIO, Fernando. **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

FERNANDES, Florestan. **Revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

LEHER, Roberto. **Autoritarismo contra a universidade**: o desafio de popularizar a defesa da educação pública. 1. ed. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo. Expressão Popular, 2019.

LEHER, Roberto. **O cerco está se fechando**: esboço de análise sobre o Projeto de Lei do Future-se. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3PwwYHg>. Acesso em: 20 de jul. 2020.

MANSO, Bruno Paes. **A república das milícias**: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

POULANTZAS, Nicos. **Fascismo e Ditadura**: a III Internacional face ao fascismo. v. I. Porto: Portugalense Editora, agosto de 1972.

SAES, Décio. **Classe média e escola capitalista**. *Crítica Marxista*. São Paulo, Ed. Revan, v., n. 21, 2005, p. 97-112.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. **Colapso da Nova República e Ascenso da República dos Milicianos**. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/44TVJ5z>. Acesso em: 15 jul. 2020.

SANTOS, Micael Carvalho dos. **“FUTURE-SE” ou PRIVATIZE-SE: a ‘nova/velha’ política do MEC para as universidades e institutos brasileiros: institui o programa universidades e institutos empreendedores e inovadores - future-se**. Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3PgKQVC>. Acesso em: 24 jul. 2020.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e Participação na Reforma do Estado**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003. v. 1.



# CAPÍTULO 3

## O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA: DESAFIOS E AVANÇOS EM TEMPOS DE COVID-19

*Glênia Rouse da Costa*

*Solange Maria Teixeira*

*Jairo de Carvalho Guimarães*

### **Introdução**

O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) configura-se como um mecanismo de participação social e pode proporcionar a construção de estratégias para permitir um envelhecimento com dignidade. Sendo assim, a produção e o aprofundamento sobre tal mecanismo tornam-se indispensável, pois ele atua na promoção dos direitos da pessoa idosa e na implantação da Política Nacional do Idoso, além de proporcionar um espaço de ocupação de entidades não governamentais e de discussões sobre as atividades de atendimento à pessoa idosa no país.

São muitos os autores como Faleiros (2014), Teixeira (2008), Silva (2013), Paiva (2014) e Haddad (2016) que têm chamado a atenção da necessidade de se debruçar cada vez mais sobre estudos que envolvam o envelhecimento e o seu atendimento pelas políticas sociais. O segmento populacional referente à pessoa idosa, no Brasil, tem se tornado um percentual numeroso em decorrência da conquista do

prolongamento da vida. Contudo, a longevidade da vida humana requisita a compreensão e o reconhecimento de particularidades, demandas e condições das vivências do envelhecer diferenciadas a partir da classe social, gênero, raça/etnia e até mesmo da região.

Dessa forma, estudos e pesquisas relacionados ao envelhecimento são imprescindíveis e capazes de desvendar a realidade, que é permeada de desafios, especialmente para a classe trabalhadora envelhecida que sofre com desigualdades sociais e situações de extrema pobreza. Desvelar e intervir nas situações de vulnerabilidade social da pessoa idosa no país deve ser o horizonte das políticas públicas, do Estado e, conseqüentemente, do CNDI. Essa intervenção ficou ainda mais necessária com a pandemia de covid-19 no mundo que mudaria e ainda está mudando os hábitos da humanidade. O vírus Sars-CoV-2, popularmente conhecido como coronavírus, ou covid-19, atinge o sistema respiratório de forma grave, e teve na cidade de Wuhan na China os primeiros casos. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), logo se compreendeu que o mundo estava diante de um caso de emergência e, por isso, decretou-se uma pandemia.

Esse vírus causou uma mudança radical nos hábitos da sociedade devido à implantação de diversas medidas preventivas, como o isolamento social, o distanciamento social, o uso de máscaras e outras ações necessárias para prevenir sua expansão. Diante de tal situação, questiona-se: quais os desafios enfrentados pelo CNDI e avanços nos direitos da pessoa idosa em tempos pandêmicos? O estudo apresentado almeja responder a tal questionamento.

Destaca-se também que a proposta deste trabalho tem como objetivo geral analisar os desafios e avanços do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, visando ao for-

talecimento dos direitos tendo em vista as repercussões da covid-19, e compondo os objetivos específicos: discutir sobre democracia a partir de autores clássicos; compreender o controle social como mecanismo de participação da sociedade e refletir sobre o funcionamento do CNDI e sua ligação na materialidade dos direitos da pessoa idosa no Brasil.

Para responder aos objetivos e questionamento apresentados, recorreu-se a um percurso metodológico que é um caminho inerente à construção do conhecimento científico.

Na concepção de Soriano (2004, p. 64), os

[...] métodos e técnicas são ferramentas metodológicas da pesquisa, pois permitem instrumentar seus diversos processos específicos, fazendo com que as atividades intelectuais e práticas visem à consecução dos objetivos formulados.

Este trabalho utilizou-se da pesquisa de natureza qualitativa, tendo em vista que a preocupação não estava em questões numéricas. Conforme conceitua Minayo (2003, p. 22), esse tipo de pesquisa

[...] se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo [...].

Para ampliar a pesquisa, também se recorreu à pesquisa bibliográfica como horizonte norteador que fundamentou e deu direção às análises teóricas das categorias analíticas centrais, como: democracia, controle social, conselhos gestores e o CNDI. Lima e Miotto (2007) conceituam a pesquisa

bibliográfica como um conjunto ordenado de procedimentos na busca por soluções. A pesquisa documental também se somou para o desenvolvimento do trabalho em complementação à pesquisa bibliográfica. Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) orientam que esse tipo de pesquisa pode, inclusive, ultrapassar a ideia de textos escritos e/ou impressos, ou seja, podem ser filmes, vídeos, fotografias, slides, pôsteres.

Este artigo compõe-se da seguinte estrutura: a primeira seção abordará uma reflexão sobre a discussão de democracia com a consulta a autores clássicos; a segunda, aborda a construção do conceito de controle social, perpassando por artigos que estão na Constituição Federal e dão legitimidade à participação social como espaço de diálogo necessário para as políticas públicas; e a última seção discute o CNDI e analisa os dados sobre o conselho em termos de avanços e desafios durante a pandemia e no governo de Jair Mesias Bolsonaro, já que era o presidente nesse período.

## **1. Discutindo sobre democracia: recorrendo aos clássicos**

No Brasil, a materialidade documental da democracia é representada pela Constituição da República Federativa de 1988 (CF/88) (Brasil, 1988). É a partir desse momento que se institui o Estado democrático, no país, com a participação de diversos sujeitos políticos, a saber: deputados, senadores e a sociedade civil. A instauração de Estado democrático é um meio utilizado com a finalidade da promoção da cidadania, justiça social e o bem-estar individual e coletivo.

Para aprofundar a discussão de democracia, faz-se necessário evocar autores clássicos, que dão suporte teórico para compreender as ideias embrionárias sobre essa

questão. Dito isso, recorre-se a Rousseau (1978), em sua obra *Do contrato social ou princípios de direito*, que reflete sobre a fundação da sociedade política. Para isso, o autor tem como ponto de partida a análise do estado de natureza, que aponta desigualdades de força, idade e saúde. Nesse estado, o homem mais fraco fica submetido ao mais forte.

O autor supracitado compreende que sair da condição de isolamento e perfeição para a solidariedade e a imperfeição é uma passagem complexa. Por isso, para conseguir conviver com o outro, é necessário se submeter a algumas regras e normas sociais para viver em sociedade, já que a vida isolada não é possível. Ele afirma que “o homem nasceu livre, em toda parte se encontra sob ferros” (Rousseau, 1978, p. 10). A partir dessa afirmação, entende-se que sejam necessárias regras para viver com o outro e em sociedade.

Segundo Rousseau (1978, p. 23), “[...] não lhes resta outro meio, para se conservarem, senão formando, por agregação, uma soma de forças [...]”. Ele acrescenta o que é necessário para tornar a vida com o outro possível:

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente. Tal é o problema fundamental cuja solução é dada pelo contrato social. (Rousseau, 1978, p. 24)

Dessa associação, tem-se a formação do “[...] Estado, quando é passivo; soberano, quando é ativo; autoridade, quando comparado a seus semelhantes” (Rousseau, 1978, p. 26). O autor também esclarece sobre os associados, que são chamados coletivamente de “[...] povo, e se chamam

particularmente cidadãos, na qualidade de particulares na autoridade soberana, e vassallos, quando sujeitos às leis do Estado” (Rousseau, 1978, p. 26).

Nessa perspectiva, pode-se observar na proposta do contrato social, o viés democrático, ou seja, uma sociedade que legitima o Estado para atuar conforme a vontade geral. É a vontade geral que tem possibilidade de dirigir as forças do Estado. O poder do soberano é inalienável, ou seja, só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado com a finalidade de proporcionar o bem comum. Já na obra supracitada, é possível verificar a ideia de que o povo tem autoridade, voz ativa e legítima de poder político para o bem comum e coletivo, além disso, ela também demarca as discussões sobre Estado e sociedade civil e as formas de organização.

Transpondo essa discussão para autores contemporâneos, reporta-se a Bobbio (1996, p. 18), que também tem contribuições sobre o conceito de democracia, que é caracterizado “[...] por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*”. Na concepção do autor, as decisões do grupo social são tomadas para a manutenção da própria sobrevivência. Essas decisões são pautas em regras que autorizam, em comum acordo entre os indivíduos, o exercício do poder. Ele assegura que, para a definição mínima de democracia, é imprescindível que os indivíduos, que são convocados a decidir/eleger, tenham alternativas reais para que assim possam decidir entre uma ou outra.

Dessa forma, para Bobbio (1996, p. 20), ocorre uma interdependência entre o Estado liberal e Estado democrático, haja vista que para o funcionamento da democracia é indispensável a existência das liberdades fundamentais,

sendo que para a concretização democrática, é necessário assegurar a liberdade de expressão, opinião, reunião e associação, as quais o autor ressalta como direitos que nascem na base do Estado liberal. Bobbio (1996, p. 23) ainda expõe que “[...] é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia [...]”.

É bem verdade que a democracia se constitui um avanço como sendo uma forma política de organização social em relação às sociedades primitivas. Porém, torna-se essencial refletir sobre a estrutura e o funcionamento da democracia no modo de produção capitalista. É importante pensar a democracia sob ponto de vista que tende a compreender as imperfeições e limites, porém sem negar seus méritos. E nesse ponto, evoca-se Tonet (2017), que reconhece a importância da democracia, porém entende que não isso significa a admissão da aperfeiçoada da convivência social e liberdade plena. E ainda acrescenta:

[...] a crítica da democracia não implica, de modo nenhum, a tomada de partido em favor do caminho seguido pelas tentativas de revolução socialista até hoje realizadas. A defesa da democracia deve ser feita às claras, isto é, deixando claro que ela é o melhor campo no interior do qual os trabalhadores podem levar a sua luta até o fim. Mas, também deve ser deixado bem claro que esse fim significa a superação da própria democracia e a construção da forma mais elevada da convivência e da liberdade humanas, a sociabilidade comunista. (Tonet, 2017, p. 3)

Marx (2010), em sua obra *Sobre a Questão Judaica*, de 1843, discorre sobre a emancipação política e a emancipação humana, avançando sobre as reflexões de democracia. A emancipa-

ção política, mencionada pelo autor, está inserida no campo democrático por meio da construção dos direitos como igualdade e liberdade na formalidade das leis, instauradas e conduzidas via Estado; todavia, na concretude da realidade estão longe, em vários aspectos, de serem efetivamente materiais e que assegurem uma sociedade justa e igualitária.

Embora Marx (2010, p. 14) ressalta que “a emancipação política representa, sem dúvida, um grande progresso”, esta se desenvolve no campo democrático que não foi capaz de eliminar a divisão de classes sociais e a exploração do homem pelo homem. Tonet (2007, p. 7) explica que

a emancipação política, expressa pela cidadania e pela democracia é, sem dúvida, uma forma de liberdade superior à liberdade existente na sociedade feudal, mas, na medida em que deixa intactas as raízes da desigualdade social [...].

Por outro lado, a emancipação humana, na concepção de Marx (2010, p. 32), só será “plena quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um ser genérico [...]”. Esse formato de sociedade só seria possível mediante a instauração da revolução do proletariado para assim garantir a superação da sociedade capitalista.

Dito isso e estabelecendo uma conexão com a sociedade capitalista brasileira, que tem como base a concentração de riqueza, exploração do trabalho, expansão da pobreza, desemprego, desigualdades salariais entre homens e mulheres, talvez seja precipitado afirmar que o Estado democrático tem assegurado de forma plena o que está posto constitucio-

nalmente como os direitos sociais, individuais, igualdade e justiça. Cumpre frisar que as reflexões e concordâncias com as críticas à democracia não têm como horizonte desmerecer as conquistas sociais, fruto de lutas e postas nos marcos regulatórios da civilização, mas reconhecer avanços não impede de refletir sobre os limites e fragilidades.

Diante disso, Tonet (2007) reforça que não se trata de desvalorizar a forma democrática, mas apenas compreender sua origem, função social e os limites intrínsecos.

Soma-se a essa compreensão o pensamento de Bravo (2008), que concebe a democracia como um processo histórico e relacionada à soberania popular. No entendimento da autora, a democracia representativa é uma vitória parcial dos movimentos sociais, já que em uma sociedade capitalista ocorre um limite interno, pois as principais decisões são tomadas pelo poder privado.

Chauí (2016) ressalta que as pessoas, de um modo geral, estão acostumadas ao conceito de democracia liberal, que se estabelece como um regime de garantia das liberdades individuais e que estimula a competição econômica. Chauí (2016, p. 7) acrescenta que a democracia passa a ser concebida na concepção liberal de forma reduzida

[...] a um regime político eficaz, baseado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais.

Por essa razão a autora compreende que tanto na prática democrática quanto nas ideias democráticas existem

verdades superiores que o liberalismo deixa perceber e que merece destaque, como o direito à participação no poder.

Chauí (2016) acrescenta ainda que é no direito à participação no poder

[...] que todos os cidadãos têm o direito de participar das discussões e deliberações públicas, votando ou revogando decisões. O significado desse direito só se tornou explícito com as lutas democráticas modernas, que evidenciaram que nele é afirmado que, do ponto de vista político, todos os cidadãos têm competência para opinar e decidir, pois a política não é uma questão técnica (eficácia administrativa e militar) nem científica (conhecimentos especializados sobre administração e guerra), mas ação coletiva, isto é, decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria sociedade. (Chauí, 2016, p. 7)

Por fim, concorda-se com a autora supracitada sobre o potencial do regime democrático, no que concerne à participação popular. Ele é assegurado por meio do controle social como poder deliberativo tanto com funções de acompanhar os direitos e deveres postos constitucionalmente, tornando-se uma possibilidade que possa servir para aprofundar a cidadania já existente, quanto construir-se como ferramenta para superar os limites democráticos supracitados e até propor caminhos alternativos de aperfeiçoamento para a construção de uma ordem societária que ultrapasse a divisão de classes sociais, o que a democracia moderna não conseguiu. Tonet (2007, p. 17) ressalta que

[...] fazer a crítica da democracia não é desmerecer a sua importância, de modo especial, para os traba-

lhadores, mas fazer a crítica do mundo que produz e requer esta forma política, evidenciando, ao final, a sua intrínseca limitação.

## **2. Controle social no Brasil: um mecanismo da democracia**

A constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) regulamentou a participação popular pela via do controle social, e com isso, também inaugurou uma gestão pública participativa, principalmente do ponto de vista das políticas públicas. É válido ressaltar que, no Brasil, as lutas sociais ocorridas nos anos 1980 para a formulação de uma Assembleia Nacional Constituinte contou com diversos movimentos sociais que participaram desse momento democrático ímpar, o que permitiu a incorporação de bandeiras fundamentais ao âmago constitucional, como os direitos humanos.

O protagonismo dos atores sociais também influenciou para que esse fato não ocorresse apenas de forma pontual, mas que a sociedade fosse incluída como um elemento permanente no processo de controle e na gestão nas ações deliberadas pelo Estado. Ainda nesse raciocínio, Raichelis (2000) aponta que o cenário do Estado democrático proporcionou a participação da sociedade civil, o que permitiu importantes encaminhamentos das ações coletivas, somada à visibilidade e legitimidade, que ganham sob o prisma político, o que permite também a superação da centralização e autoritarismo vivenciado no período da ditadura militar.

Alvorece a partir da Constituição de 88 uma nova relação entre Estado e sociedade, e se pode perceber isso já no campo da seguridade social, precisamente no artigo 194, inciso VII, que discorre sobre o caráter democrático

da administração mediante a participação de trabalhadores, aposentados e empregadores nos órgãos colegiados do governo. A possibilidade de participação da sociedade na administração pública possibilita um rearranjo no formato de gerenciamento das ações do Estado por duas vias principais, a saber: a primeira porque proporciona oportunidade de fiscalizar e monitorar os recursos públicos, inclusive sendo garantidos na CF/88, quando esta afirma que qualquer cidadão, associação, sindicato ou partido político tem legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades no Tribunal de Contas da União (TCU); a segunda questão é que esse tipo de participação pode dar visibilidade às demandas da sociedade a partir de necessidades particulares, sejam estas regionais ou culturais, vivenciadas no cotidiano das comunidades, bairros e cidades, além de permitir uma pluralidade de atores sociais e suas representatividades, como pessoas com deficiência, pessoa idosas, crianças e adolescentes, população de rua, população LGBTIQIA+, indígenas, quilombolas; portanto, é uma oportunidade de diálogo e exercício da cidadania.

Cabe aqui um destaque que Raichelis (2000) aponta sobre a participação da sociedade civil na gestão pública no Brasil na CF/88 não como um momento apenas interno, mas também como desdobramento de tendências mundiais em relação à partilha de poder, estimulando o aparecimento de novos espaços de representação política, principalmente com estímulo à construção do controle social de forma regulamentada nas políticas sociais. Na concepção de Bravo (2008), a categoria controle social tem em sua história uma compreensão como controle do Estado e empresariado sobre as massas, ou seja, o que autora quer

esclarecer é que o termo foi utilizado por muito tempo para designar um caráter coercitivo sobre a população.

Outro autor que contribuiu com o conceito de controle social é Martins (1989), que ressalta que o termo controle era um tabu nas ciências sociais, pois carregava um teor negativo que remetia à ideia de controlador e controlado. Contudo, Martins (1989) também esclarece que as mudanças sobre governabilidade ocorridas a partir da década de 1970 ocasionaram um campo fértil para o ressurgimento da discussão de controle sob uma nova perspectiva que tornava a sociedade um mecanismo de controle das ações do poder público e permitia a participação social.

O exercício do controle social na política social torna-se imprescindível à medida que é capaz de inserir demandas na agenda pública estatal. Um dos canais da expressão da cidadania são os Conselhos de Políticas Públicas criados e regulamentados em lei com a finalidade de promover a participação da sociedade civil. Bravo (2008) argumenta que os conselhos são espaços tensos, e por isso, têm diferentes pautas em disputa construídas para ampliar a cidadania e alicerçadas nos pilares da democracia participativa. A autora também expõe que os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos são espaços de planejamento e fiscalização e estabelecem uma inovação nas bases de relação do Estado e sociedade.

Segundo Gonh (2002, p. 12), pode-se entender os conselhos da seguinte forma:

Eles têm o papel de ser instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis do país. Sabemos que essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos

para seu exercício via democracia participativa. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder Executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então, um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis das administrações (federal, estadual e municipal). Muitas já foram criadas, a exemplo dos conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural), assim como a interesses de grupos e camadas sociais específicas, como crianças e adolescentes, idosos, mulheres, etc.

Outra definição que colabora com a construção da compreensão dos conselhos é a do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de 2012, que os definiu como espaços públicos tendo como finalidade a participação da sociedade na definição das prioridades das políticas públicas. Além disso, os conselhos também têm funções de acompanhar, fiscalizar e controlar, sendo um órgão vinculado ao poder Executivo.

Cumprir frisar, no plano jurídico, o decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Nacional e o Sistema Nacional de Participação Social, tendo como finalidade fortalecer o diálogo. Nessa política, tem-se o reconhecimento da participação do cidadão, dos movimentos sociais, dos coletivos como atores sociais que podem formular, monitorar, avaliar as políticas públicas, contribuindo, dessa maneira, para aprimorar a gestão pública.

Esse marco regulamentava os conselhos como uma instância permanente e instituída por uma normatização capaz de promover o diálogo entre Estado e sociedade civil sobre os rumos das políticas públicas. Com isso, percebeu-se um avanço em termos de normatização, já que se estabelecia uma legislação específica sobre as bases de funcionamentos da participação social. Vilela (2005) defende que os Conselhos Gestores das Políticas Públicas devem ser uma condição legal para o repasse de verbas, inclusive cabendo a esses o papel de fiscalizar os gastos das receitas que são transferidas.

Importa demarcar que a expansão dos conselhos e da lei supracitada está inserida em contextos de governo de esquerda que estiveram no país. O Partido dos Trabalhadores (PT) esteve no poder entre 2002 e 2016, e por sua natureza desde a fundação, estava vinculado aos movimentos sociais e às massas de trabalhadores, o que ocasionou a abertura dos governos eleitos para o fortalecimento da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Na tese recente de Bezerra (2020), a autora alega que os governos do PT utilizaram as organizações da sociedade civil como uma estratégia de governabilidade política social, embora também alerte que ocorreu uma mudança do ideal, que antes estava em um campo mais radical, o que significaria uma delegação total dos poderes aos movimentos sociais, mas ao invés disso ocorre uma consolidação da participação via fiscalização e controle das políticas sociais.

Posto isso, o que o cenário atual pode revelar sobre o panorama da participação social e em especial dos conselhos? Essa pergunta tem como ponto de partida para a reflexão o governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, que tem atacado as políticas públicas na direção de desmonte dos orçamentos, o que, conseqüentemente, diminuiu o

oferecimento dos serviços em período de expansão da pobreza, do desemprego e ainda de pandemia.

Com isso, ao completar 100 dias de governo, o atual presidente revogou o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, por meio de outro decreto, o de nº 9.759, de 11 de abril de 2019, normatizando em seu texto a limitação para colegiados (conselhos, comitês, comissões, mesas, equipes, fóruns, juntas, grupos e salas) da administração pública. De acordo com Motta (2019), esse decreto tinha a finalidade de diminuir de 700 conselhos que estavam previstos na Política Nacional de Participação Nacional para apenas 50. O argumento principal era que os conselhos sobrecarregavam o orçamento e ocasionavam gastos.

Com isso, dois pontos estão em discussão: 1) a extinção dos conselhos tem como finalidade demonstrar a face ainda mais cruel e autoritária de um governo que não aceita opiniões contrárias às concepções de mundo da extrema direita, além de trilhar um caminho antidemocrático da gestão pública; 2) trata-se de mais uma estratégia de desestruturação do Estado e das políticas públicas que foi prioridade no governo. Pelo contrário, são alvos de ataques para servir ao alinhamento do presidente ao ideário ultraneoliberal de repasse do fundo público para o sistema financeiro.

Desse modo, ficam ameaçados os seguintes conselhos: Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCN/LGBT), o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti), o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), entre outros. No mesmo ano, o PT entrou com uma ação no Supremo Tribunal Eleitoral (STF), para suspender o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, com a justificativa de que os conselhos são criados por leis federais pelo Congresso

Nacional. Sendo assim, somente por lei eles poderiam ser extintos. Já no caso dos que foram criados por ato infralegal ou decreto, ficaria a critério do presidente o processo de extinção, pois, nesse caso, não existia impedimento legal.

Inclusive o CNDI por meio de seus representantes imitiu, em 2019, uma nota pública de repúdio que considerava inconstitucional e ilegal o Decreto n.º 9.893, de 27 de junho de 2019. A nota pública afirma que tanto a redução do número de conselheiros como a imposição que esses estejam ligados ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos retira a participação da sociedade civil e a pluralidade de sujeitos na participação de ações para pessoa idosa. Segundo a nota essas questões estão contrárias às necessidades da realidade brasileira, uma vez que, vivencia-se o aumento da população idosa e com isso suas necessidades de representação plural. Em conclusão a nota entende pontos do decreto como um grave ataque ao Estado Democrático que assegura a participação social nas políticas públicas.

O CNDI, que é foco deste trabalho, começa o seu processo de regulamentação já na Política Nacional do Idoso instituída em 1994, ou seja, a Lei 8.842/94, posteriormente decretos também são elaborados como meio de organização e funcionamento do CNDI. No artigo 4º, que dispõe sobre as diretrizes da política, e inciso II destaca-se a participação da pessoa idosa em organizações representativas para formular, avaliar e até implementar políticas públicas. O artigo 6º também esclarece que “os conselhos nacionais, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área”, ou seja, por meio dessa legislação o Estado demarcava

a pessoa idosa como um cidadão ativo capaz de decidir e opinar sobre ações que envolvem seu segmento social.

Em seguida, decretos como o de nº 4.227, de 13 de maio de 2002, são criados com a finalidade de legitimar, regulamentar e propor normas de funcionamento para o CNDI, porém este é revogado em 2004, por outro decreto, o de nº 5.109, de 17 de junho de 2004, que propõe um texto mais detalhado e com algumas modificações, como a ligação com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e com caráter deliberativo.

O decreto mais atual do CNDI é o de nº 9.893, de 27 de junho de 2019, que modifica também a nomenclatura utilizada do conselho, já que antes está apenas como “idoso”, e a partir desse decreto ocorreu uma troca por “pessoa idosa”. O CNDI é um órgão fundamental na defesa dos direitos e na construção de estratégias que possam permitir um envelhecimento com dignidade, participativo e a possibilidade de tornar visíveis as demandas existentes nesse segmento populacional que só tem crescido no mundo e no Brasil. Por isso, a próxima seção terá como foco construir uma reflexão sobre o CNDI no que se refere às discussões sobre o fortalecimento dos direitos via conselho a partir das repercussões da pandemia iniciada em 2019.

### **3. Conselho nacional dos direitos da pessoa idosa: desafios em tempos de covid-19**

Em conformidade com o decreto vigente, nº 9.893, de 27 de junho de 2019, o CNDI configura-se como um órgão permanente ligado ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, habilitado, em âmbito federal, a prestar colaboração para execução da Política Nacional do

Idoso e tendo o total de 12 membros, sendo que desses, seis são representantes do governo, como o secretário nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, do Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério do Trabalho e Previdência, os outros seis são da sociedade civil, que são indicados por entidades selecionadas por meio de processo seletivo e designados pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

De início, cabe uma análise crítica desse decreto sobre a diminuição do número de representantes da sociedade civil, o que significa uma menor participação social de outros atores sociais que poderiam contribuir com o fortalecimento dos direitos da pessoa idosa. Além disso, os representantes ficam submetidos à aprovação do ministério, o que pode provocar uma ausência de autonomia do conselho e uma evidente intervenção do Estado, gerando um retrocesso na democracia participativa.

Todavia, essa modificação não foi o único desafio que o CNDI enfrentou. Em 2020, a sociedade começou a ter conhecimento da emergência do vírus da covid-19. O vírus espalhou-se de forma rápida por inúmeros países por causa do fácil contágio, por meio de gotículas respiratórias, pelo contato de pessoa para pessoa que contenha o vírus, e logo foi declarada uma pandemia, que se tornou um desafio para a saúde pública internacional, pois se configurou uma crise não apenas sanitária, mas também econômica, política, cultural, social e científica.

Com base no documento “Denúncia de violações dos direitos à vida e à saúde no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil”, produzido pela Sociedade Maranhense

de Direitos Humanos em 2021, as pessoas idosas foram as que mais tiveram o direito à saúde ameaçado pela covid-19 em decorrência dos impactos causados pelo vírus nessa faixa etária da população. O relatório evidencia que a pandemia expõe a pessoa idosa a um risco maior de pobreza e desigualdades sociais, cujas consequências ficam mais evidentes para o público de idosos e idosas que vivem em Instituições de Longa Permanência.

No banco de dados do site oficial da Presidência da República do Brasil encontra-se uma aba do CNDI com informações, agendas de reuniões, atas, composições do conselho, portarias de composição do conselho, legislações normativas, dados sobre arrecadação do Fundo Nacional do Idoso e as ações desenvolvidas para prevenção à covid-19. O Fundo Nacional do Idoso é regulamentado pela Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010, e tem como objetivo financiar ações e programas direcionadas à pessoa idosa, sendo gerido pelo CNDI, que também é responsável por fixar quais seriam os critérios para sua utilização.

Os dados disponibilizados pelo site do Governo Federal sobre a arrecadação para o Fundo Nacional do Idoso estão com lançamentos desde o ano de 2015 e vão até o ano de 2021. Analisando esses números, é possível verificar um processo de diminuição na arrecadação de valores entre 2015 e 2017. Nos anos 2018, e principalmente em 2019, ocorre quase o dobro de saldo para o fundo. No entanto, a partir de 2020, que é o período de pandemia e que demandou mais ações de intervenção para prevenção das vulnerabilidades sociais da pessoa idosa, o orçamento tem uma queda drástica em relação aos outros anos. Na Tabela 1 a seguir, apresenta-se um quadro demonstrativo dos valores e seus respectivos anos.

2015	18.193.115,64
2016	17.612.037,63
2017	14.499.802,42
2018	15.273.249,14
2019	26.873.657,52
2020	5.452.587,76
2021	2.197.095,05

**Tabela 1. Arrecadação do fundo nacional do idoso**

**Ano de lançamento Valores/R\$**

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no site do governo federal/CNDI (2022).

O Fundo Nacional do Idoso tem um papel fundamental na promoção de ações e custeio de ações que visam a garantir direitos sociais para a pessoa idosa. O montante de recursos financeiros para a composição do fundo advém, com base na lei, de doações de pessoas físicas diretamente no Ajuste Anual do Imposto de Renda da Pessoa Física, das multas aplicadas no Estatuto da Pessoa Idosa, recursos oriundos do mercado financeiro, doações de diferentes esferas do Governo e recursos que foram destinados pela União. O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos em 2019 elaborou uma cartilha para orientar os conselheiros sobre a Lei nº 13.797, de 3 de janeiro de 2019, que permitiu pessoas físicas doarem para o Fundo do Idoso diretamente na Declaração Anual de Imposto de Renda. A cartilha afirma que maior parte dos recursos do advém de doações, todavia existem outras para composição dos recursos como: recursos advindos da dotação orçamentária do governo, Dotações provenientes das diferentes esferas de governo e outras formas de captação. Kalletz (2016, p. 7) esclarece sobre as fontes de receitas:

O Fundo Nacional tem diversas fontes de receitas, como: as contribuições de dedução fiscal, que são tratadas nesta cartilha; recursos do orçamento da União; contribuições e resultados de aplicações dos governos e organismos estrangeiros e internacionais; resultado de aplicações no mercado financeiro, recursos do Fundo Nacional de Assistência Social que sejam destinados para os idosos, e outras fontes de recursos. Além disso, o art. 115 da Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso, explica que o Fundo Nacional do Idoso receberá recursos do orçamento da seguridade social, em cada exercício financeiro, para que estes sejam utilizados em programas de atendimento aos idosos.

A própria cartilha admite que a composição de recursos do fundo é decorrente de doações, ou seja, o Estado admite que não é a principal fonte para financiar os projetos e ações para pessoa idosa enquanto políticas públicas, o que coaduna com as tendências contemporâneas do Estado em se desresponsabilizar. A regulamentação do fundo é um avanço jurídico e uma estratégia do Estado para avançar na arrecadação de recursos financeiros para custear ações. Não obstante, em uma análise mais crítica dessa regulamentação, percebe-se que esta não deixa evidente o percentual de repasse do Estado para o fundo, o que se leva a refletir que o Estado pode contribuir, mas conforme sua disponibilidade financeira, nessa situação o Estado não estaria se desresponsabilizando na viabilização das ações do CNDI, já que sem recursos ou com a incerteza desses as ações ficam comprometidas.

Caso seja essa a estratégia do Estado, quando não fixa valores e deixa em aberto os repasses ao fundo e se esqui-

va desse compromisso, ele está também não contribuindo para a ampliação e o aperfeiçoamento das políticas públicas via CNDI. Pensando no histórico recente das ações estatais em relação à destinação de recursos financeiros com gastos sociais, reporta-se à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241, pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, conhecida também como “PEC do Fim do Mundo” (quando tramitava no Senado ficou conhecida como PEC 55/2016), que teve como finalidade congelar gastos sociais nas áreas de saúde, assistencial social e educação por um período de 20 anos, prejudicando com isso a qualidade dos serviços e o acesso aos direitos sociais. No entanto, os limites de gastos já não se aplicaram à dívida pública e/ou políticas econômicas que proporcionam lucros aos bancos.

Cassin (2022, p. 22) complementa que

A PEC 241 (ou 55) tramitou em regime especial na Câmara dos Deputados e no Senado e foi aprovada em dezembro de 2016, passando a vigorar como a Emenda Constitucional 95 (EC 95). Com o suporte do Congresso mais conservador até então eleito, o governo Temer logrou implementar um ajuste fiscal que não encontra paralelos em nenhum outro país do mundo, pois, conforme Carvalho (*apud* Behring; Cislighi; Souza, 2020), mesmo aqueles que adotaram regras para o crescimento das despesas, não fixaram um prazo tão longo, tampouco as inseriram em sua Constituição. A EC 95, enquanto medida pioneira e prioritária do governo ilegítimo, revelou a essência do golpe de 2016: promover um desmonte dos direitos e das políticas sociais sem precedentes na história do País, corroendo, ano após ano, a parcela

do fundo público destinada aos trabalhadores e, ao mesmo tempo, garantindo o superávit primário para a remuneração do capital portador de juros.

A autora supracitada também entende que o governo atual aprofundou o ultraneoliberalismo em favor do capital financeiro e do imperialismo com a apresentação de três propostas de emendas à CF, com a justificativa de preservar a responsabilidade fiscal. Com relação à pandemia, a autora acrescenta que no Governo atual as iniciativas de prevenção foram insuficientes, tardias e descontroladas.

Ainda sobre a pandemia, é necessário destacar as ações de prevenção. O site oficial do CNDI expõe a ajuda para 510 Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) com o fornecimento de cestas de alimentos, máscaras e equipamentos de proteção individual. O CNDI também informa a elaboração da Lei nº 14.018, de 29 de junho de 2020, que proporcionava a prestação de auxílio emergencial financeiro pela União para as ILPIs em razão da emergência de saúde pública causada pela pandemia.

O valor estabelecido na lei nº 14.018, de 29 de junho de 2020, foi de R\$ 160.000.000,00 (cento e sessenta milhões de reais). O critério para acessar os recursos seria estabelecido pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. A iniciativa foi válida e é preciso que se reconheça, todavia, que a lei não assegura a participação do próprio CNDI ou qualquer outra instância de participação social, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), tendo em vista a ligação direta das ILPIs com a própria Assistência Social. Na verdade, a única menção que se tem na lei é sobre a possibilidade de utilizar recursos do Fundo Nacional do Idoso. O portal do conselho informa que o

auxílio foi destinado para as ILPIs, tendo sido repassado o valor total de R\$ 159.085.844,57 para compra de insumos, medicamentos, adequação de espaços para o isolamento social dos casos suspeitos e leves. Na Tabela 2 a seguir apresenta-se um resumo dos valores repassados por região.

CENTRO -OESTE	14.727.254,56
NORDESTE	19.859.234,94
NORTE	2.865.866,65
SUDESTE	93.388.699,87
SUL	28.244.788,53

**Tabela 2. Repasse de recursos por região**

**Região Valores/ R\$**

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no site do governo federal/CNDI (2022).

De acordo com dados oficiais do CNDI, foram habilitadas 2.118 ILPIs, sendo que só

2.106 tiveram o repasse concedido, não sendo informada a justificativa da não contemplação das 12 restantes, apenas aponta-se que 99,4% do valor estimado foi utilizado. O conselho também disponibiliza a relação com nome, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), a quantidade de idosos e idosas atendidos por cada instituição, valor repassado para cada instituição e as unidades da federação.

Segundo o Relatório de Gestão do CNDI do exercício 2019/2021, nesse período o conselho atuou junto ao Legislativo e Executivo em eventos externos e ainda com a realização seis reuniões extraordinárias, nove reuniões ordinárias, e com a pandemia as reuniões passaram a ser realizadas na modalidade remota. O documento regis-

tou a primeira reunião ordinária da gestão em 2019 com várias pautas em destaque, dentre elas: apresentação dos novos conselheiros e a definição de data para realização da 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. As primeiras reuniões ordinárias foram realizadas em um primeiro momento de forma presencial, no entanto, a partir de junho de 2020 as reuniões já vão ocorrer por videoconferência em virtude da pandemia.

Portanto, salienta-se que o relatório apresenta dados de um diagnóstico realizado pelo CNDI em 2021. De acordo com o relatório, dos 5.570 municípios, apenas cerca de 2.000 estavam com seus Conselhos de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa em atividade, e dos 26 Estados e Distrito Federal, 14 não têm o Fundo Estadual do Idoso. A inexistência de conselhos em vários municípios do país é preocupante, pois demonstra a fragilidade da participação social e a fiscalização das políticas públicas. Ou seja, mais da metade dos municípios brasileiros não tem Conselhos Municipais do Idoso, apesar de diversos dispositivos normativos e anos após a origem destes. Dessa maneira, cabe ao Estado e ao CNDI mais ações de incentivo financeiro, estrutural e suporte para amplitude de cobertura dos conselhos em âmbito municipal e estadual do país.

O conselho é o mecanismo fundamental na vigilância dos direitos da pessoa idosa. Com sua existência, já estão postos os desafios; sem eles fica praticamente inviável em âmbito local. Com base no site oficial do Governo Federal vários conselhos municipais passaram por dificuldades em decorrência da pandemia foram desativados, no entanto, não esclarece de fato os motivos. O conselho, como já dito, é um instrumento imprescindível de garantia dos direitos da pessoa idosa, portanto, a desativação deste em

um momento de pandemia que de acordo com um estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 2020 relata que os efeitos da pandemia sobre as pessoas idosas, que já apresentavam condições delicadas antes da pandemia, tinham esses quadros agravados de forma severa, com taxas de letalidades mais presente nas pessoas idosas com mais de 80 anos.

Esse quadro de saúde da população idosa demonstra a necessidade de fortalecer ainda mais as políticas sociais em um período pandêmico, já que, dados apontam a letalidade ainda mais intensa para esse segmento populacional. Todavia, o movimento ocorreu de forma contrária, na medida em que se desativando conselhos municipais provoca-se uma desassistência de idosos e idosas, principalmente, os que estavam inseridos em situações de pobreza, exclusão ou em ILPs.

As pautas das reuniões seguintes tinham de forma recorrente o formato de realização da Conferência Nacional. As conferências são instrumentos/vias que proporcionam a materialidade da participação social, sendo um espaço destinado a discutir, refletir e formular os rumos das políticas públicas para o envelhecimento. No ano de 2021, as reuniões do CNDI já têm como definição que a conferência será realizada no formato remoto por meio de uma plataforma específica. A 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa foi realizada no ano de 2021 e teve como tema “Os desafios de envelhecer no século XXI e o papel das políticas públicas”. 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa teve também como resultado a elaboração de um relatório final que destaca como desafiador a realização da conferência no formato virtual em virtude da covid-19, teve a participação de todas as regiões do país.

O documento relata que para esse momento foi necessário o desenvolvimento de ambiente virtual por meio de salas virtuais de discussão com um endereço específico. Com base no Relatório Final (2022) esse formato proporcionou desafios logísticos, principalmente, em relação as dificuldades de acesso a Internet e da ausência de inclusão digital da pessoa idosa.

## **Conclusão**

Primeiramente, é importante demarcar que a conclusão de um trabalho não significa o esgotamento das discussões levantadas; ao contrário, pode ser e deve ser o caminho para futuras discussões, tendo em vista que a realidade é dinâmica e requisita análises teóricas para respostas qualificadas. Em seguida, retoma-se a centralidade inicial de reflexão deste trabalho: quais os desafios enfrentados pelo CNDI e avanços nos direitos da pessoa idosa em tempos pandêmicos? Conclui-se que a sociedade deu saltos qualitativos a partir da adoção da democracia como caminho de convivência social, embora também seja possível admitir e concordar com as discussões teóricas sobre os limites, principalmente em relação ao Estado assegurar direitos sociais a todos, o que não significa, por outro lado, desmerecer as conquistas sociais existentes.

Uma dessas conquistas, no âmbito democrático, encontra-se no estabelecimento do controle social como mecanismo de participação da sociedade como importante elemento na gestão do Estado. O controle social pode ser exercido de diversas formas e por inúmeras instâncias de participação na sociedade, dentre elas: os conselhos gestores, em especial, o CNDI, que tem enfrentando alguns desafios no seu fun-

cionamento que afetam diretamente as repostas que podem fortalecer os direitos da pessoa idosa no Brasil. Esse conselho está inserido e tem como questão fundante a relação com as políticas públicas, por isso é atingido por ausência de recursos financeiros e intervenção na composição. Vale lembrar que, por determinação do Governo Federal, ocorreu a diminuição do número de representantes da sociedade civil, o que significa uma menor participação social de outros atores sociais que poderiam contribuir com o fortalecimento dos direitos da pessoa idosa. Além disso, os representantes ficam submetidos à aprovação do ministério, o que chega a ser contraditório, já que o conselho teria o papel de fiscalizar justamente as políticas públicas para a pessoa idosa desenvolvidas pelo Estado.

Em relação aos desafios do CDNI em tempos pandêmicos rememora-se a discussão do FNI, que teve seu orçamento diminuído, justamente, a partir de 2020 o que ocasionou a redução do montante de investimentos em ações que permitiria melhoria na qualidade de vida. Ou seja, no período de pandemia que demandou mais ações de intervenção para prevenção das vulnerabilidades sociais da pessoa idosa, o orçamento tem uma queda drástica em relação aos outros anos. Além disso, documentos normativos do governo federal admite que a composição de recursos do fundo é decorrente de doações, ou seja, o Estado admite que não é a principal fonte para financiar os projetos e ações para pessoa idosa enquanto políticas públicas, o que coaduna com as tendências contemporâneas do Estado em se desresponsabilizar.

Outro ponto bastante preocupante é o número reduzido de conselhos municipais. De acordo com o relatório, dos 5.570 municípios, apenas cerca de 2.000 estavam com seus Conselhos de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa em

atividade, e dos 26 Estados e Distrito Federal, 14 não têm o Fundo Estadual do Idoso. Sendo o conselho um mecanismo de defesa e guardião dos direitos da pessoa idosa, no Brasil, com a inexistência deste ocorre a fragilidade ou inexistência também dos direitos e da visibilidade das demandas de segmento populacional, ainda mais em tempos pandêmicos que esta passou a ter a necessidade de atenção prioritária em virtude das fragilidades e altas taxas de letalidade do covid-19.

Por fim, as informações obtidas pelo site oficial do CNDI expressam algumas ações emergenciais direcionadas para o enfretamento da pandemia. As principais ações foram para as ILPIs: repasse de valores para aquisição de máscaras, equipamentos de proteção individual e investimentos em ações para fortalecer o isolamento social. Além da Lei nº 14.018, 29 de junho de 2020, que propiciou a prestação de auxílio emergencial financeiro pela União para as ILPIs em razão da emergência de saúde pública causada pela pandemia.

Entende-se essas ações como avanços no tocante a medidas de intervenção estatal sobre o covid-19. Porém, nas informações disponíveis pelo site oficial do CNDI ainda se sente a ausência de informações referentes a outros serviços, ações e equipamentos de outras políticas sociais de atendimento a pessoa idosa em relação as ações de prevenção ao covid-19.

## Referências

BEZERRA, Carla de Paiva. **Ideologia e governabilidade:** as políticas participativas nos governos do PT. Disponível em: <https://bit.ly/3RxQohz>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia** (uma defesa das regras do jogo). Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

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

BRASIL. **Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3Zq5irL>. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/4603CI8>. Acesso em : 15 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3PngWPJ>. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <https://bit.ly/3rp1RoI>. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.842 de 4 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3Lpm2Kg>. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.471 de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em : <https://bit.ly/3Pj8h0G>. Acesso em: 03 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010**. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos

Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; e altera a Lei no 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Disponível em: <https://bit.ly/48juyEh>. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRAVO, Maria Inês S. Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos. *In*: BRAVO, Maria Inês S.; PEREIRA, Potyara A. (Orgs). **Política Social e Democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2008.

CASSIN, Márcia Pereira da Silva. **Dependência e ultraneoliberalismo**: as políticas sociais no Brasil pós-golpe de 2016. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/48nE9tS>. Acesso em: 13 nov. 2022.

CHAUI, Marilena. **O que é democracia**. Aula Magna do curso como lidar com os efeitos psicossociais da violência? ocorrida no dia 15/08/2016, na Universidade Federal de Santa Catarina (Auditório Garapuvu), em Florianópolis.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA. Disponível em: <https://bit.ly/48fTcqv>. Acesso em: 20 nov. 2022.

FALEIROS. Vicente de Paula. Envelhecimento no Brasil do Século XXI: transições e desafios. **Revista Argumentum**, Vitória (ES), v. 6, n. 1, 2014.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Onde estão os idosos? Conhecimento contra o COVID-19**. Disponível em: <https://bit.ly/3PmLZLr>. Acesso em: 26 dez. 2022.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3ZlumAl>. Acesso em: 23 out. 2022.

HADDAD. Eneida Gonçalves de Macedo. **A ideologia da Velhice**. São Paulo: Cortez, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso na visão de seus conselheiros**. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3F45wfb>. Acesso em: 25 out. 2022.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 10. Esp. p. 37-45. 2007.

MARTINS, Carlos Estevam. **Governabilidade e controles**. 1989. Disponível em: <https://bit.ly/3EMevl0>. Acesso em: 13 out. 2022.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MINAYO, Cecília de Souza. **Pesquisa Social, teoria, método e criatividade**. 22. ed. Petrópolis: Editora vozes, 2003.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Relatório de Gestão Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa Exercício 2019/2021**. Disponível em: <https://bit.ly/48fTcvp>. Acesso em: 21 nov. 2022.

MOTTA, Cláudia. Extinção dos conselhos afeta participação social nas políticas públicas. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/48pjzZV>. Acesso em: 13 out. 2022.

PAIVA, Sálvea de Oliveira Campelo e. **Envelhecimento saúde e trabalho no tempo do capital**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. Tradução de Lourdes Santos Machado. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p. 1-114 (Introdução, Livros I, II e III).

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/463xV0M>. Acesso em: 7 out. 2022.

SOCIEDADE MARANHENSE DE DIREITOS HUMANOS. **Denúncia de violações dos direitos à vida e à saúde no contexto**

**da pandemia da Covid-19 no Brasil.** 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3rkMWfm>. Acesso em: 12 nov. 2022.

SORIANO, Raul Rojas. **Manual de Pesquisa Social.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

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

TONET, Ivo. **O fim da democracia burguesa.** 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3LqcQFp>. Acesso em: 3 out. 2022.

VILELA, Maria Diogenilda de Almeida. **Legislação que regula-  
menta o Conselho de Políticas Públicas.** 2005. Disponível em:  
<https://bit.ly/49OuRIb>. Acesso em: 23 nov. 2022.

# CAPÍTULO 4

## FEMINISMO NEGRO, INTERSECCIONALIDADE, FEMINICÍDIO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES

*Ana Vitória de Sousa Silva  
Elaine Ferreira do Nascimento*

### **Introdução**

Este trabalho faz a discussão sobre a interseccionalidade, uma práxis de grande relevância para a formulação de políticas públicas para mulheres, para tanto, foi abordada a expressão da questão social, feminicídio, tendo em vista o desafio de enfrentamento desta violência. Com esta finalidade, foram elencados dois objetivos específicos: a) descrever acerca do contexto histórico de gênese da interseccionalidade; b) analisar a violência extrema de gênero entre as mulheres negras. Desse modo, o problema de pesquisa tem enfoque em: como a interseccionalidade pode contribuir para a formulação de políticas públicas para as mulheres?

Em relação aos procedimentos metodológicos, foi feito um levantamento bibliográfico na Plataforma de busca Google Acadêmico e em livros que abordam as temáticas sobre interseccionalidade, feminismo negro, políticas públicas e feminicídio, para este estudo de abordagem qualitativa, fazendo uso também da metodologia análise

de conteúdo, para a interpretação do material teórico pesquisado (Cardoso *et al.*, 2021).

O estudo está voltado para a necessidade do debate da interseccionalidade nas políticas públicas para mulheres, considerando a potência teórico-metodológica desta categoria para este âmbito, tendo em vista que mais que uma teoria é também uma práxis, que se construiu a partir da participação ativa de mulheres do feminismo negro, movimento social que esteve à frente das denúncias aos sistemas de opressão que produzem violências interseccionadas, como o racismo, o machismo e a desigualdade social e que também deve estar representado nos espaços de poder e no processo de construção das políticas públicas e sociais.

Na parte de desenvolvimento estão constados duas sessões de discussão, a primeira é centrada sobre os antecedentes da interseccionalidade, em que foi abordada a trajetória de construção desta categoria, tendo em vista a relevância de ressaltar a participação das mulheres militantes do feminismo negro como as precursoras em denunciar as correlações entre as opressões estruturais do racismo, do sexismo e do capitalismo, sendo elas, portanto, as responsáveis por impulsionar e dar fundamentação para esta práxis política.

Na segunda, foi discutida a seletividade racial presente entre os casos de feminicídio, pois este enquanto uma forma extrema de violência contra a mulher não possui o gênero como o único implicador para os assassinatos, embora seja caracterizado pela misoginia, em que a mulher é morta por ser mulher, a cor negra é um agravante, pois o racismo constitui um obstáculo para o enfrentamento desta realidade. Na análise e discussão dos achados é colocada a importância da interseccionalidade estar presente nas

políticas públicas, bem como é ressaltado que fazer o uso desta práxis é também incorporar as demandas colocadas em pauta pelos movimentos sociais e agregar a presença de mulheres negras nos espaços de poder.

## **1. Precisamos falar sobre os antecedentes da interseccionalidade**

Kimberlé Crenshaw, jurista estadunidense, defensora dos direitos civis, intelectual das áreas de raça e gênero e professora universitária, cunhou o termo interseccionalidade, logo após ter conhecimento do caso de uma mulher afro-americana que não teve sucesso ao processar uma empresa por preconceito racial e sexista. O juiz responsável pelo incidente afirmou que o local contratava sim negros e mulheres, entretanto, todos os trabalhadores de lá que eram negros, eram homens e as mulheres eram brancas, ou seja, não havia mulheres negras trabalhando lá, a questão é que a empresa segregava a força de trabalho, colocando os homens negros na linha de montagem e as mulheres brancas no secretariado (Akotirene, 2019).

Akotirene (2019) destaca que para a colonialidade moderna, ou seja, para a hegemonia branca e masculina, é complexo o entendimento acerca da sobreposição dos eixos nefastos de opressão, pelo interesse desta categoria em manter o privilégio de poder e ignorar os efeitos negativos que o racismo e o sexismo juntos podem produzir. Desse modo, ela reitera que:

Para a Corte, tradicionalmente masculina e branca, é muito difícil compreender a identidade interseccional e criminalizar o racismo e o sexismo institucio-

nalizados contra as mulheres negras sem enveredar pelos mesmos expedientes que as levaram recorrer às leis antidiscriminação, senão desmarginalizar raça e gênero [...]. Por serem mulheres e negras, há limite de a jurisdição compreender a entrada das mulheres e dos negros no mercado de trabalho [...] as mulheres trabalhavam na parte administrativa da General Motors e os negros nas funções que exigiam força física, na linha de montagem. Nenhum dos homens pretos reclamantes nos tribunais precisaria combinar duas causas numa ação para serem entendidos pelo juiz, enfim eram negros; as mulheres brancas também não precisavam combinar duas marcações identitárias numa ação por serem apenas mulheres. (Akotirene, 2019, p. 37)

Essa deslegitimação à reivindicação de uma mulher negra é um efeito da discriminação interseccionada, em que estão atravessadas as opressões das estruturas de raça, de gênero e de classe social. Conforme já foi colocado, é o padrão colonial moderno o responsável por estimular a violência racista e sexista no âmbito social, contra as subjetividades plurais específicas. Contudo, Crenshaw (2002) ressalta que a interseccionalidade não é algo sobre identificar múltiplas identidades, mas é sobretudo uma “lupa” capaz de visualizar analiticamente a correlação das estruturas sociais e seus efeitos nocivos e violentos sobre grupos de pessoas que possuem esses marcadores.

Este conceito criado por ela traz o modo como o racismo, o patriarcado e a desigualdade social reverberam sobre as diferenças que hierarquizam os papéis sociais, sobretudo das mulheres negras. Desse modo, a interseccionalidade constitui-se como um instrumento teórico-político que

possibilita dar visibilidade para os marcadores sociais que atravessam as vivências de grupos marginalizados, é por meio do olhar interseccional que se torna viável o entendimento de que os múltiplos sistemas de opressão estão sobrepostos, fazendo com que a população feminina negra esteja posicionada “em um espaço onde o racismo ou a xenofobia, a classe e o gênero se encontram. Por consequência, estão sujeitas a serem atingidas pelo intenso fluxo de tráfego em todas essas vias” (Crenshaw, 2002, p. 177).

Como corrobora a autora Carla Akotirene (2019, p. 37),

a interseccionalidade nos mostra como e quando mulheres negras são discriminadas e estão mais vezes posicionadas em avenidas identitárias, que farão delas vulneráveis à colisão das estruturas e fluxos modernos.

Logo, esta categoria conceitua um problema social que captura as consequências estruturais entre a mutualidade entre dois ou mais eixos nefastos de opressão (Akotirene, 2019; Crenshaw, 2002).

Ademais, a interseccionalidade também é uma teoria que cada vez mais tem ganhado espaço e popularidade acadêmica em estudos e debates, pois esta ferramenta é capaz de potencializar as discussões acerca das expressões da questão social a partir das múltiplas formas de desigualdade estrutural que se atravessam e de fato, o rompimento com a visão monolítica, representou um grande avanço e contribuição, pois foi possibilitada uma amplitude epistemológica. É relevante destacar que a construção desse conceito se deu no âmbito interno da universidade, um espaço muito privilegiado que é sobretudo composto pela

hegemonia branca na produção de conhecimento científico. Logo, é preciso reiterar que muito antes de o conceito interseccionalidade surgir, houveram muitas lutas de mulheres do feminismo negro para que as demandas deste grupo fossem vistas (Kyrillos, 2020).

Patricia Hill Collins (2017) em *Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória* traz que muitas mulheres negras como Alice Walker, June Jordan, Angela Davis, Nikki Giovanni, Barbara Smith que estiveram engajadas no feminismo e que reivindicavam as interconexões de raça, classe, gênero e sexualidade, entraram para a academia e levaram com elas os ideais políticos dos movimentos sociais. A autora Collins (2017) também afirma que introduzir a interseccionalidade na universidade foi de grande relevância social, mas ela questiona também que:

Essa incorporação [...] levanta questões sobre quais dessas ideias migraram para as instituições acadêmicas norte-americanas e quais não. Liberdade, equidade, justiça social e democracia participativa devem constituir as ideias centrais do feminismo, lutas por direitos civis, assim como o movimento pacifista e sindical, mas como essas ideias encontraram lugar em uma academia cada vez mais neoliberal? O que sobreviveu na migração do feminismo negro para a academia e seu condicionamento como uma cada vez mais legítima interseccionalidade? [...] o que se perdeu na tradução? (Collins, 2017, p. 14)

Neste viés, cabe colocar como um exemplo de representatividade ancestral do feminismo negro, Sojourner Truth, uma mulher negra que foi escravizada e que em 1851, durante a Convenção dos Direitos da Mulher em Ohio, fez um pronun-

ciamento afirmando que durante toda a sua vida trabalhou tanto quanto um homem, assim como também aguentou os castigos físicos e, mesmo com tudo isso, nunca foi tratada com a feminilidade com que eram tratadas as mulheres brancas, afirmou ainda que quando seus filhos foram vendidos não houve ninguém que a acolhesse em seu sofrimento de mãe, desconstruindo o discurso branco romantizado acerca da maternidade, ademais, ao final de sua fala ela abre a blusa, mostra os seios e profere o seu emblemático questionamento: “Não sou eu uma mulher?”, tal atitude de Sojourner demonstra a presença de negação da feminilidade e da humanidade das mulheres negras (Sojourner, 2014).

Através da sua colocação, reivindicando a sua própria identidade como mulher negra, Sojourner propõe o desmantelo da universalidade da mulher que é pregado pelo feminismo branco, pois a raça condiciona as mulheres negras a uma categoria de “não mulheres”, como se fossem anomalias, conforme colocou a autora Angela Davis (2016) em *Mulheres, raça e classe*. Desse modo, o questionamento de Sojourner trata-se de um manifesto por uma autoafirmação do ser mulher, pois ela queria ser livre não tão somente da violência racista, mas também da opressão sexista (Davis, 2016; Sojourner, 2014).

A autora Kyrillos (2020), em *Uma análise crítica sobre os antecedentes da interseccionalidade* coloca que a segregação racial nos Estados Unidos impulsionou que as mulheres negras se engajassem na luta contra as violências, pois o contexto social e histórico daquela época induziu o surgimento do feminismo negro no país. Já no caso brasileiro, o mito da democracia racial torna obscura a violência sexual e os abusos que foram perpetrados pelos homens brancos contra as mulheres negras e indígenas durante o período

colonial, esta falácia de que no Brasil não existe racismo é sustentada pelo discurso da miscigenação (Kyrillos, 2020).

Sueli Carneiro (2011) também faz essa crítica, ao colocar que a miscigenação ocorrida através do estupro colonial no passado, criou a base de fundamentação para a democracia ou cordialidade racial brasileira, pois foi idealizado que essa “mistura” eliminaria as discriminações, esse pensamento de Sueli Carneiro (2011) remete ao que Lélia Gonzalez (1984) colocou em *Racismo e sexismo na cultura brasileira*, em que ela destaca de forma irônica que racismo é coisa de americano e no Brasil não existe distinção, porque todos são brasileiros acima de qualquer coisa.

Apesar de o racismo ser estrutural, de estar formalizado e institucionalizado nas práticas sociais segregacionistas, é relevante ser ressaltado que a raça é desconsiderada como um eixo de opressão, principalmente no Brasil, pois a crença em uma democracia racial, oculta o racismo como um problema social e para muitos, esta questão é inexistente, e portanto não é visualizada como algo que implica em muitas barreiras sociais, de desigualdade, de preconceito e de marginalização (Gonzalez, 1984; Carneiro, 2011).

O racismo brasileiro se apresenta de forma contraditória, pois enquanto é pregada a falsa ideia da existência de uma democracia racial brasileira, os dados apontam que a chance de um homem negro ser assassinado é de 2,6 vezes maior em comparação a um homem branco, visto que o genocídio da população negra motivado pela necropolítica possui como objetivo o seu extermínio, assim como em casos de feminicídio, uma das maiores causas de morte entre as mulheres, ocorre entre vítimas negras, pois no Brasil, uma mulher é morta a cada duas horas e 68% destas mortes que ocorreram em 2020 foram de pessoas negras, de acor-

do com o Atlas da Violência, diante deste cenário, pode-se perceber uma violência que se intersecciona (Kyrillos, 2020; Cerqueira *et al.*, 2020).

Os dados apresentados mostram que mesmo após o fim do colonialismo, o padrão colonial se encontra consolidado, pois em uma sociedade extremamente racista e sexista como a brasileira, fez e ainda faz com que as mulheres negras, estas que se encontram na base da pirâmide social, estejam mais sujeitas a sofrer com os eixos nefastos de opressão estrutural, até mesmo dentro dos espaços de luta. A violência mais frequentemente presente entre as mulheres negras e as reivindicações contra o racismo realizadas por elas, fizeram com que estas ocupassem um lugar específico dentro do próprio feminismo, em razão das desigualdades produzidas pelo preconceito racial, pois a predominância das mulheres brancas, impôs na bandeira do feminismo, um silenciamento que provocou a negligência às diferentes realidades das mulheres negras (Carneiro, 2003).

Da mesma forma, as mulheres negras tiveram que enfrentar a ausência de cooperação acerca das questões de gênero no movimento negro, sendo exigida que a dimensão da opressão sexista fosse inserida como uma base estruturante dos atos racistas. Diante destas duas realidades, este grupo de mulheres que atuavam no movimento feminista e também no movimento negro no século XX, manifestaram a existência de uma discriminação interseccional, pois os impactos que estas viveram ao ter que confrontar paralelamente pautas de uma sociedade racista e sexista, fez com que elas agissem em uma contra hegemonia ao padrão branco e universal no feminismo e ao patriarcado presente no movimento negro tensionando provocações nestes dois

espaços, objetivando o enegrecimento do movimento feminista e a feminização do movimento negro (Carneir, 2003).

Logo, o engajamento das mulheres negras nas lutas do movimento negro e do movimento feminista buscou garantir uma agenda específica das mulheres negras, o que culminou desde os anos de 1980, com a criação de organizações de mulheres negras em fóruns para tratar sobre assuntos específicos deste grupo, a partir de temáticas pertinentes sobre os efeitos da sobreposição do racismo e do sexismo. Como traz a autora Carla Akotirene (2019), é preciso compreender os atravessadores sociais como construtores das subjetividades (Akotirene, 2019; Carneiro, 2003).

Reiterando o pensamento de Patricia Hill Collins (2017), a autora faz em seu texto uma abordagem inicial acerca da interseccionalidade, quando coloca que a liberdade proposta pela luta política dos movimentos sociais do século XX, sobretudo do feminismo negro é algo indivisível, pois o objetivo de busca pela emancipação estava relacionado às múltiplas opressões ocasionadas pelo racismo, sexismo, exploração de classe, homofobia, nacionalismo e religião. Nas próprias palavras de Collins (2017, p. 7), ela questiona o que as ativistas do feminismo negro que

Levaram as ideias do movimento social para a academia, fariam com a compreensão acadêmica contemporânea de políticas emancipatórias. Assim como elas se deslocaram do movimento social para as formatações acadêmicas-ativistas dos estudos das mulheres, estudos negros, estudos pós-coloniais, estudos culturais e projetos similares de perspectiva crítica enfrentam o desafio de traduzir as ideias dos movimentos sociais de liberdade, equidade, justiça social e democracia participativa

para formatos que possam ser reconhecidos por gestores de faculdades.

Na escrita de Collins (2017) colocada acima, ela enfatiza o desafio que as mulheres ativistas do feminismo negro tiveram que enfrentar para que as suas ideias trazidas de dentro do movimento social fossem entendidas e aceitas pela academia, por isso mesmo ela indaga: “O que se perdeu na tradução?” pois nesta inserção, houve um confronto de saberes. Enquanto práxis política e meio de análise investigativa, a interseccionalidade se encontra presente entre duas comunidades distintas “com diferentes níveis de poder” (Collins, 2017, p. 7), tendo em vista que relaciona dois lados na produção do saber, o de grupos que possuem um menor privilégio social e que estão do lado de fora da universidade, da mídia e de qualquer outro local de elevado status acadêmico e o conhecimento que se forma a partir das instituições de ensino superior.

Dessa forma, Collins (2017) quer destacar que quando as mulheres de cor entraram para a academia levando a sensibilidade do feminismo negro, elas também tiveram que enfrentar as adversidades da invisibilidade neste espaço, de modo que:

O termo interseccionalidade emergiu nos limites entre movimentos sociais e a academia, como um termo que parecia capturar melhor o crescente corpus interseccional de ideias e práticas. Ironicamente, narrativas da emergência da interseccionalidade raramente incluem o período dos movimentos sociais, e se limitam a localizar um ponto de origem no momento em que a academia primeiro notícia e nomeia este emergente campo de estudos, às ideias

associadas aos estudos de raça/classe/gênero [...] ao aceitar um nome para o campo, que foi afastado de sua origem nos movimentos sociais e seus praticantes. (Collins, 2017, p. 10)

Desse modo, a interseccionalidade constitui uma dupla ferramenta de ação política e de estudo que surgiu através do feminismo negro e que foi apropriada pela academia como um instrumento metodológico analítico para as investigações no âmbito científico, contudo, em ambos os lados, ela tem sido um diferencial tanto para o levantamento de pontos relevantes de potencialização teórica, quanto para o enfrentamento que se faz a partir da rua, por meio da luta por justiça social. Reiterando mais uma vez, Collins (2017, p. 9) coloca que:

Mulheres afro-americanas e mexicanas confrontaram o desafio de incorporar gênero aos argumentos predominantes de raça/classe dos movimentos nacionalistas negros e mexicanos, assim como incorporaram raça e classe ao movimento feminista que avançava somente nos argumentos de gênero. Neste contexto, argumentos sobre a intersecção de raça/classe/gênero/sexualidade foram forjados na intersecção de múltiplos movimentos sociais, uma localização estrutural que teve um importante efeito nas dimensões simbólicas do discurso interseccional seguinte.

Corroborando ao que foi colocado por Collins (2017), a autora Carla Akotirene (2019) ressalta que é necessário um olhar para o feminismo negro como o proponente inicial da interseccionalidade, pois a autora afirma que relacionar esta práxis a uma concepção que foi idealizada pelas femi-

nistas negras, reforça o não apagamento destas mulheres e valoriza uma riqueza epistêmica que foi construída através de uma luta política para a visibilidade de pautas que são marginalizadas pelo Estado, portanto,

Devamos mencionar a interseccionalidade como sugestão das feministas negras e não dizer feminismo interseccional, uma vez que este escamoteia o termo negro, bem como o fato de terem sido as feministas negras proponentes da interseccionalidade enquanto metodologia, visando combater multideterminadas discriminações, pautas inicialmente no binômio raça- gênero. (Akotirene, 2019, p. 31)

A partir desta afirmação, a autora destaca que com a criação do termo interseccionalidade no âmbito acadêmico, conseqüentemente houve uma negligência para com a história das mulheres que não estão inseridas em um espaço privilegiado da universidade e que contribuíram através do feminismo negro para a construção deste conceito. Desse modo, Carla Akotirene (2019) afirma que quando a interseccionalidade é remetida somente como uma teoria voltada para o âmbito da universidade, é o mesmo que estar se apropriando de todo o valor intelectual que veio da África e atribuir isso a algo atual e moderno da diáspora. Portanto, não deve ser negligenciada e esquecida a ancestralidade das mulheres negras que atuaram no feminismo negro e que impulsionaram a gênese desta categoria (Akotirene, 2019).

## 2. A seletividade racial nos assassinatos por feminicídio

As circunstâncias que envolvem a violência direcionada às mulheres são o resultado dos fatores que não envolvem somente a questão de gênero como um implicador para estas ocorrências, pois a presença de outros elementos também interfere sobre esta realidade, como a raça/etnia e a classe social, que podem agregar um maior impacto nesta conjuntura. Desse modo, o contexto brasileiro por ser marcado por uma estrutura social que se constituiu através de uma lógica racista, patriarcal e capitalista, permite que estes sistemas de opressão ocasionem uma difícil realidade de vida para as mulheres negras (Gonzalez, 2020).

O racismo e o sexismo juntos constituem potencializadores que afetam significativamente a mulher negra, esta que “desempenha um papel altamente negativo na sociedade brasileira [...] dado o tipo de imagem que lhe é atribuído ou dadas as formas de superexploração e alienação a que está submetida” (Gonzales, 2020, p. 62). Desse modo, a maior concentração de violência e feminicídios entre as mulheres negras reforça o cenário de extrema vulnerabilidade social deste grupo neste contexto, pois as opressões que são direcionadas a ela são negligenciadas em razão das bases sociais fincadas no eurocentrismo.

Em *Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero*, a autora Kimberlé Crenshaw (2002) traz que em relação a violência, fatores como a discriminação de raça e de gênero, não se encontram desagregados entre si, ao contrário, atos sexistas não

excluem atos racistas. Sobre estes atravessadores, é entendido que a opressão ocasionada por eles, está relacionada a uma legitimação da estrutura de poder hierárquica, envolvendo relações de prejuízo e privilégio. Logo, a interseccionalidade permite a identificação, bem como, a interligação dos marcadores sociais de raça, gênero e classe, pois a interação entre estes fatores ocasiona uma tripla violação (Crenshaw, 2002).

Desse modo, qualquer análise que desconsidere a dimensão da perspectiva da interseccionalidade, está negando e omitindo a conjuntura social de mulheres que vivem nas margens, como afirma Salgado (2017, p. 42), “os reflexos da consideração de mulheres e negros como inferiores e subordinados constituem manifestações estruturais de poder, sendo que o mecanismo principal de todas as formas de opressão é a violência”. Esta realidade é algo que se encontra muito presente no cotidiano, o feminicídio como já foi colocado, se constitui como um meio de extermínio da vida, algo extremo que se caracteriza pelo ódio à mulher, é relevante ressaltar que o feminicídio é um crime anunciado, pois ele é gradativo e é o estágio final de todo um ciclo de violência (Salgado, 2017).

Geralmente, as mulheres vítimas de feminicídio possuem um histórico de violências que não são denunciadas, pois o Estado é omissor na sua função de proteção social e isso culmina para uma ocorrência de casos de assassinatos, esta ausência de denúncias adentra sobre um contexto em que há a omissão e a invisibilidade da violência contra a mulher negra, pois a presença de uma necropolítica de gênero determina quem possui ou não valor social, neste

escopo, a mulher negra é o principal alvo. Logo, o feminicídio é o “genocídio dos corpos femininos através de condições históricas que possibilitam práticas sociais coniventes com a violência” (Grup; Sá, 2021, p. 18). O que faz com que a opressão ocasionada pelos atravessadores de raça, gênero e classe seja legitimada.

O crime de feminicídio constitui a forma mais grave da violência contra a mulher e este assassinato misógino é o resultado final dos recorrentes abusos materializados de maneira física, psicológica, moral, sexual e patrimonial, logo, o óbito é uma consequência última, e quando uma mulher é morta não há mais o que possa ser feito, como coloca a autora Audre Lorde (2019, p. 52), em *Irmã Outsider* “a morte, [...] é o silêncio definitivo”. Desse modo:

[...] o feminicídio é a consequência final de um processo crescente de violência. Na grande maioria das vezes, há um histórico pretérito de violência que não é tratado ou denunciado, abrangendo desde o abuso psicológico até as formas mais explícitas que se acumulam e culminam na agressão física. Ainda, a imagem que se constrói das vítimas e dos agressores é relevante para os desfechos dos processos. Frequentemente é realizada uma espécie de classificação entre as “mulheres de família” (boas mães e esposas) e aquelas que de algum modo transgrediram a imagem feminina que lhes é comum na sociedade e que são, por consequência, parcialmente responsabilizadas pela violência sofrida (são retratadas como agressoras ou provocadoras do ato), muitas vezes porque se inserem em espaços públicos comumente considerados masculinos. A estas últimas certamente não se garante

o mesmo nível de proteção das primeiras. O juízo de valor sobre os hábitos, a profissão e a moradia das mulheres vítimas de algum tipo de violência é um dos fatores que mais inviabilizam uma tutela adequada, capaz de romper com os paradigmas de subordinação que motivam as legislações protetivas [...]. É comum a vitimização secundária das mulheres sobreviventes da violência feminicida, ao terem de lidar com as instâncias oficiais de controle social e com o tratamento pouco sensibilizado de seus representantes. [...], o sistema de justiça criminal é orientado por narrativas produzidas para reafirmar os estereótipos [...]. (Salgado, 2017, p. 47)

Compreender estas condições de violência em que está situada a mulher negra, requer adentrar sobre a colonialidade do poder que foi criada no Brasil, a autora Lélia Gonzalez (2020), em seu livro *Por um feminismo afro latino americano*, coloca que quando o racismo e o sexismo estão juntos, a violência sobreposta à mulher negra apresenta uma singularidade, assim a autora coloca que,

[...] ser negra e mulher no Brasil, [...], é ser objeto de tripla discriminação, uma vez que os estereótipos gerados pelo racismo e pelo sexismo a colocam no nível mais alto de opressão” (Gonzalez, 2020, p. 58).

Assim, o assassinato de mulheres não pode ser entendido apenas pela perspectiva de gênero, pois além desta categoria, fatores como raça e classe também estão atravessados nesta realidade. Como coloca a autora Rachel Gouveia Passos (2020, p. 117), em seu artigo *Mulheres negras, sofrimento e cuidado colonial*, o racismo

é expresso através das políticas públicas e sociais, das instituições e das relações sociais [...]. O Estado que alega proteger acaba promovendo violações que reafirmam a punição e o extermínio dos corpos e comportamentos negros.

Em relação a este fenômeno, feminicídio:

[...] pouca ênfase se dá no planejamento das políticas públicas à discriminação interseccional e à mulher negra em situação de violência [...]. Reconhece-se, sem qualquer dúvida que houve um avanço inédito na busca pela desconstrução de imposições patriarcais de submissão da mulher e na especialização do amparo às mulheres em situação de violência, mas não menos relevante é questionar quais as características das mulheres em situação de violência, mas não menos relevante é questionar quais as características das mulheres que tem acesso à tutela, porque a maioria delas é branca e de que modo este fato se relaciona com outras perspectivas de vulnerabilidade que não estão sendo adequadamente discutidas e combatidas por meio de políticas públicas. Há uma desigualdade no acesso à justiça, limitado pelo racismo institucional, que deve também ganhar visibilidade. Os fatores que influenciam a decisão das mulheres negras de denunciar ou não a violência sofrida, refletem estes obstáculos e também o descrédito quanto ao funcionamento das instituições (Salgado, 2017, p. 53).

Há sete anos, as práticas do crime de feminicídio ganharam uma dimensão pública através da tipificação do caso, por meio da Lei 13.104/2015 (Lei do Feminicídio), que

qualificou a prática do homicídio, sendo consideradas as circunstâncias desta violência, que é reproduzida em razão da estrutura de desigualdade de gênero, no entanto, como já foi mencionado anteriormente, o racismo e a desigualdade de classes, interferem também nesta conjuntura, em razão de haver uma categorização entre as mulheres, as ditas “de família” (decentes) e as “descartáveis” (ultrajantes), estas em último, são responsabilizadas pela própria morte, e expostas como as principais responsáveis pela própria morte, como as motivadoras da extrema violência que sofreram. Além de tudo isso, é muito comum que ocorra também um processo de revitimização, pois ainda que a mulher esteja morta, é feito um julgamento da sociedade sobre a imagem daquela mulher logo após a incidência do crime (Salgado, 2017).

Portanto, é evidente que o nível de proteção social não é o mesmo para todas as mulheres, pois a raça/etnia, situação social, econômica e cultural de uma mulher, diz muito sobre o posicionamento de ações e medidas do poder público quanto a problemática em questão, o feminicídio, assim, coloca Salgado (2017, p. 47) acerca da aplicação enviesada das normas de proteção, diretamente ligada ao fenômeno da discriminação interseccional “ao invés de contribuir para a modificação do modelo tradicional [...], reforça uma estrutura patriarcal de traços coloniais”.

Desse modo, as taxas de mortalidade são maiores entre mulheres negras, em 2018 a taxa de morte entre estas esteve em 5,2 enquanto a de mulheres não negras foi de 2,8, logo, as ocorrências de feminicídio, precedem um contexto histórico referente às crenças de inferiorização que as mulheres foram negras foram impostas e os crescentes registros destes casos apontam que além da categoria gênero, os componentes de

raça e classe interferem de modo significativo na realidade de vida deste grupo social, por isso há uma seletividade, na proporção de ocorrência dos assassinatos, na proteção social e até mesmo na repercussão pública que estes assassinatos irão proporcionar, no sentido da revolta e da indignação social, pois o fato é que as mulheres negras são destituídas de humanização e a morte delas não recebe a devida importância para que sejam acionadas as medidas de enfrentamento e isso é o que as torna marginalizadas (Cerqueira *et al.*, 2020; Salgado, 2017).

E esta marginalização invalida a efetividade das ações para o enfrentamento das práticas extremas de violência contra as mulheres, sobretudo àquelas que historicamente foram e são triplamente violentadas pois ainda que o feminicídio atinja todas as mulheres, a opressão que pertence a uma não é a mesma da outra, pois uma mulher branca sente a dor da violência por ser mulher, enquanto uma mulher negra vivencia a dor da violência por ser mulher e negra, em uma estrutura de poder social patriarcal e racista (Akotirene, 2019).

Diante desta conjuntura, não deve ser negligenciado o fato de que o feminicídio exige um enfrentamento das políticas públicas pela via da interseccionalidade, pois como coloca a autora Carla Akotirene (2019) em *Interseccionalidade: feminismos plurais*, é preciso perceber a encruzilhada das violências, pois os sistemas de opressão atuam de maneira articulada e as consequências ocasionadas por um duplo ou triplo fator agravam o risco de morte principalmente entre as mulheres negras.

### 3. Metodologia

Para a realização do estudo foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa e foi feito um levantamento bibliográfico na Plataforma de busca Google Acadêmico e também livros que abordam as temáticas sobre interseccionalidade, feminismo negro, políticas públicas e feminicídio. Para a análise dos dados, foi utilizada a metodologia análise de conteúdo, tendo em vista ser um método importante para a pesquisa qualitativa, pois possui como objetivo o estudo dos significados das comunicações para a interpretação dos contextos da escrita dos autores (Cardoso *et al.*, 2021).

### 4. Análise e discussão dos achados

As políticas públicas que possuem uma abordagem focalizada em uma única camada social reproduzem a exclusão, em razão da grande invisibilidade que é provocada sob os grupos sociais que estão mais afastados do centro, como é o caso das mulheres negras, que nas suas subjetividades são afetadas por todas as formas de opressão estrutural, como o racismo, o sexismo e o classismo. Do mesmo modo, a ausência de viabilidade destas na participação política contribui muito para a preservação destas desigualdades, pois a interseccionalidade como já foi colocado é muito mais que uma teoria, é também uma práxis. Logo, além da necessidade de políticas públicas interseccionais, é preciso também que as mulheres negras estejam presentes neste processo de elaboração, para que haja uma representatividade delas enquanto sujeitas atuantes nesta ação (Silva, 2022).

Especificamente em relação as políticas públicas contra à violência extrema de gênero, é preciso que haja uma

implementação destas por meio da interseccionalidade e a pergunta que fica é a seguinte: como fazer uso da interseccionalidade na política? A resposta é: com mulheres negras, ou seja, com a participação destas nestes espaços de poder, tendo em vista a relevância de ser criada uma contra hegemonia, pois a colonialidade que se encontra presente na sociedade brasileira quer a permanência da mulher negra na base da pirâmide social justamente para que os privilégios da branquitude permaneçam intactos, pois a consecução de políticas públicas se faz a partir de uma ação coletiva do poder público e esse poder é majoritariamente concentrado na mão dos homens brancos (Santos, 2022; Silva, 2022).

Logo, reverter essa realidade faz parte do enfrentamento à expressão da questão social, feminicídio, uma violência misógina que é responsável pela principal causa de morte entre os grupos de mulheres que são vistos pelo Estado como um grupo de menor valor social e lucrativo, ademais, esta violência também constitui um mecanismo de extermínio dos corpos que resistem às estruturas que produzem e reproduzem os meios nefastos de opressão, pois quando uma mulher negra se movimenta e ocupa um lugar de decisão, toda a sociedade se movimenta com ela e isso é um risco para o sistema (Santos, 2022; Silva, 2022).

Para tanto, para que sejam criadas políticas públicas de enfrentamento ao feminicídio e à violência de gênero dentro de uma perspectiva interseccional é preciso que seja reconhecido que não houve no Brasil uma democracia racial, o que há de fato é uma segregação ocasionada pelo racismo, em que pessoas negras e brancas estão situadas em diferentes níveis sociais e condições de vida, pois a supremacia branca brasileira que foi instituída no país é responsável por controlar por meio da necropolítica quais são

as vidas que valem mais e as que valem menos, tendo em vista que cotidianamente situa as mulheres negras entre as principais vítimas de violência misógina. Desse modo, é fundamental que a resolução desta realidade esteja voltada não só para o gênero, mas para a raça e para a classe das mulheres, pois a sociedade não é só machista, mas é racista também e é preciso um olhar para esta questão, crer na falsa ideia de que “todos são iguais porque houve uma miscigenação” atrasa e ao mesmo tempo impede que esta situação extrema de opressão contra as mulheres seja enfrentada. Admitir que o racismo está presente em todos os lugares é também uma etapa a ser seguida para que seja reconhecida a relevância de se trabalhar a interseccionalidade nas políticas públicas para as mulheres e não apenas neste setor, mas em todos (Gonzalez, 2020; Silva, 2022).

Pois separar as categorias de raça, gênero e classe social na elaboração de políticas afeta consideravelmente a existência das mulheres negras periféricas, tendo em vista que estas serão esquecidas diante da universalidade do padrão branco. A maioria das políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero foram construídas a partir dos paradigmas de uma mulher branca e por esta razão são mais eficazes para este público, pois quando há o aumento de 60,5% dos assassinatos entre as mulheres negras em comparação a 1,7% do aumento que teve dos casos entre mulheres brancas, fica bem explícita a diferença de proteção social que existe entre estes dois grupos. Os dados apresentados apontam que a presença destas divergências cria uma demanda específica que precisa ser atendida a partir de um olhar voltado para a diversidade, dada a complexidade desta violência (Cerqueira *et al.*, 2019; Gomes, 2021).

O feminicídio repercute de modo desproporcional entre as mulheres em razão da posição social que cada uma ocupa, pois as desigualdades de raça e classe criam um abismo e colocam em desvantagem as mulheres negras, estas que além de serem o principal alvo dos atos misóginos, geralmente vivenciam os impactos da vulnerabilidade social em decorrência da tripla opressão que sofrem, como a informalidade do trabalho, o desemprego, a falta de acesso ao ensino superior, dentre outras expressões da questão social que podem potencializar o contexto de violência em que elas estão expostas (Gomes, 2021).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população feminina negra se encontra abaixo da linha de pobreza e 63% dos lares brasileiros são chefiados por elas, logo, é plausível colocar que o recorte socioespacial, possui cor e gênero, em decorrência de um processo de gentrificação, que ocasionou a periferização de muitos locais e também de muitas famílias (Gomes, 2021). Corroborando, as autoras Ildefonso e Almeida (2019, p. 9) em *Interseccionalidade: um desafio na construção das políticas públicas*, afirmam que:

O reconhecimento da feminização e da etnização da pobreza traz para o centro do debate sobre políticas públicas a necessidade de pensar as interseccionalidades numa perspectiva política que rejeita as neutralidades. A pobreza é por si interseccional, ninguém é somente pobre, ou somente negro, ou somente mulher, logo, políticas públicas de enfrentamento as desigualdades precisam ser formuladas levando em conta o caráter interseccional do público que pretende atender. Se tratando de políticas de Assistência Social, por exemplo, é preciso reconhecer que a pobreza tem

cor e gênero, ela está demarcada de maneira explícita e interseccional na sociedade brasileira.

Ildefonso e Almeida (2019) colocam também que em razão destas sequelas deixadas pela formação social brasileira que foi fundada no racismo, no sexismo e na desigualdade social, é urgente o reconhecimento das adversidades em que as mulheres negras estão inseridas para que sejam pensadas políticas públicas interseccionais, o que exige o comprometimento coletivo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária diante do desafio de transmutar os obstáculos colocados por uma conjuntura social racista e patriarcal. As autoras ainda usam em sua escrita o termo “cadeias de subordinação”, as mesmas colocam que é preciso quebrar estas cadeias por meio do processo de reparação histórica do locus de marginalização que a população negra brasileira foi colocada através da colonização e que se perpetuou mesmo após o sistema escravista, pois a colonialidade atual aprisiona os corpos negros através das correntes do racismo, provocando o extermínio desta população pelos mecanismos modernos, como o feminicídio e o genocídio, ambos responsáveis pela morte mulheres e de homens negros (Ildefonso; Almeida, 2019).

Desse modo, a interseccionalidade potencializa as políticas públicas pois

propõe [...] uma práxis ativa, dando subsídios para o reconhecimento dos mecanismos de opressão a partir dos instrumentos teórico-metodológicos na intersecção dos conceitos de gênero, raça e classe, como também em ações que objetivem a quebra desses sistemas. (Ildefonso; Almeida, 2019, p. 4)

Neste processo, é relevante que cada vez mais haja a participação democrática dos movimentos sociais na formulação de políticas, pois incorporar estes segmentos da sociedade viabiliza que as demandas tornem-se parte das agendas públicas tornando possível agregar novos rearranjos nos programas governamentais, além de fortalecer grupos que trabalham atuando na luta antirracista e antissexista para que sejam redefinidas as políticas públicas a fim de que sejam atendidas as reivindicações dos grupos que foram historicamente segregados, oportunizando também a ocupação destes nos espaços de tomada de decisões (Ildefonso; Almeida, 2019).

Silva (2022), em *Feminismo Negro e Estado: as interseccionalidades na produção de políticas públicas em Belo Horizonte*, faz uma abordagem crítica sobre as trajetórias do feminismo negro brasileiro. A autora traz em sua escrita uma linha do tempo sobre os principais acontecimentos históricos que marcaram a atuação deste movimento e desse modo, ela afirma que os registros teóricos possuem um grande enfoque para a narrativa hegemônica das mulheres brancas de classe média, nesta perspectiva é colocado como um marco feminista o direito ao voto, no entanto, durante o sufrágismo, as mulheres negras foram excluídas da agenda dos direitos civis e políticos, ademais a história destas foi invisibilizada, porém, elas atuaram muito antes durante o colonialismo, na luta pela abolição e no antirracismo, ou seja, participaram ativamente nos atos de resistência à escravidão, logo, foram as mulheres negras, as pioneiras do feminismo no Brasil (Silva, 2022).

Silva (2022) destaca ainda que enquanto as mulheres brancas conquistavam o direito ao voto, as mulheres negras estavam fora deste processo, situadas nas margens

em situação de vulnerabilidade social, sendo exploradas trabalhando para outras mulheres brancas e sem acesso à educação. Durante a construção da categoria gênero, período que caracterizou o início dos estudos sobre a mulher na sociedade patriarcal, as mulheres negras questionavam o mito da fragilidade feminina e o “não ser mulher” e na luta pela liberdade de decisão sobre o aborto, as mulheres negras queriam o direito de não ter seus filhos assassinados pela necropolítica.

Assim, as fases do feminismo negro no Brasil foram marcadas pelo ativismo político centrado na luta pelos direitos civis e sociais, na precarização do trabalho como uma consequência da informalidade, nas críticas pela concentração de poder nas mãos da branquitude, nas provocações dentro da militância em que manifestavam indignação às violências racistas e sexistas nestes espaços, bem como na academia, com questionamentos ao status objeto de estudo, na consolidação do feminismo negro como um âmbito de pesquisa, no protagonismo das mulheres negras na construção do saber científico, nas reivindicações em decorrência do genocídio dos jovens negros etc. (Silva, 2022).

Foi a partir destas frentes de luta que o feminismo negro se fortaleceu e diversificou a sua atuação, tais fatores contribuíram para que novas ideias de organização surgissem, como é o caso da Marcha das Mulheres Negras realizada no ano de 2015. Esta Marcha teve como objetivo denunciar as violências e as contradições sociais, ademais, foi produzida a Carta das Mulheres Negras, um documento que foi escrito a partir de uma perspectiva interseccional e entregue ao poder executivo do Brasil. No texto da Carta as mulheres afirmam:

## EM NOME DE NOSSAS ANCESTRAIS, MARCHAMOS

Nós, mulheres negras do Brasil, irmanadas com as mulheres do mundo afetadas pelo racismo, sexismo, lesbofobia, transfobia e outras formas de discriminação, estamos em marcha inspiradas em nossa ancestralidade que nos fez portadoras de um legado capaz de ofertar concepções que inspirem a construção e consolidação de um novo pacto civilizatório. Buscamos fundamentos em paradigmas que se orientam por outra gramática política, responsável por uma reordenação sociorracial equilibrada, capaz de acolher saberes, práticas e experiências até então ignorados pelas dominantes configurações do político. Não temos dúvida de que a adoção desse paradigma instaura, a uma só vez, a reconstrução de utopias onde as diferenças são compreendidas como um valor humano. O nosso grande desafio, pensando o lugar e o papel dos grupos historicamente discriminados, onde, nós, mulheres negras, estamos na dianteira dos índices de iniquidade, é como fazer das diferenças um capital importante da humanidade e não um elemento que dinamiza, perversamente, as desigualdades e as discriminações, que se mostram cada vez mais abissais no Brasil e no mundo. (Carta das Mulheres Negras, 2015)

Neste contexto, reitera-se que o objetivo do feminismo negro não é separar os movimentos, mas agregar as bandeiras de luta contra o racismo e o machismo, logo, desde o início do seu surgimento, o movimento tem sido fundamental para possibilitar o alcance das mulheres negras nas discussões políticas, objetivando que fossem consideradas as pautas das camadas populares que são socialmente

marginalizadas e invisibilizadas, sendo resgatada a ancestralidade de resistência destas mulheres que atualmente lutam coletivamente por políticas públicas interseccionais inclusivas, para o enfrentamento da violência e do genocídio da população negra (Silva, 2022).

Entende-se que o racismo condiciona um sistema que concede privilégios para os brancos (estes que constituem um grupo racial dominante), desfavorecendo a acessibilidade de pessoas negras à cidadania, porque ainda que tenham ocorrido mudanças na esfera social no que tange aos direitos, uma grande parcela não se beneficiou destas conquistas, as mulheres negras por estarem situadas na base da pirâmide social não são vistas com humanidade, um exemplo é a realidade de violência que vivenciam, pois os efeitos nefastos da sobreposição das condições de raça, gênero, orientação sexual combinados também às conjunturas econômicas e de pertencimento geográfico situam esta mulher em um patamar de extrema vulnerabilidade (Carta das Mulheres Negras, 2015). Parafraseando Lélia Gonzalez (1984) em *Racismo e sexismo na cultura brasileira*, as mulheres negras estão na “lata de lixo da sociedade”. Em consonância, a escrita da Carta diz que:

Há que se dizer que, além do Brasil, em outras partes do mundo as desigualdades e discriminações têm como nexos prioritários o racismo e o sexismo. Embora acreditemos que as condições para uma política transformadora se efetivem por meio da construção de horizontes utópicos tal como estamos propondo aqui, entendemos também que é necessária uma compreensão mais profunda da complexidade das tensões internas ao presente, tendo em vista que as condições já estão dadas (ao

longo de nossa participação política acumulamos experiências) para que as transformações se realizem. As várias dimensões da existência humana disso dão testemunho. O entrelaçamento daquelas dimensões (raça, gênero, orientação sexual, entre outras), define a existência, limita expectativas de vida, estabelece linhas divisórias hierarquizadas de tal modo que somente o receituário econômico não consegue oferecer as chaves explicativas e as soluções adequadas. Os dados nos autorizam a situar o racismo como um organizador da vida nacional em todos os seus aspectos. Possui, assim, um caráter fundante da dinâmica que institui e cristaliza as desigualdades. (Carta das Mulheres Negras)

A ausência de representatividade das mulheres negras nos espaços de poder, só reforça o contexto de opressão em que elas vivem, sobretudo em uma sociedade midiaticizada que contribui muitas vezes de forma negativa para a reprodução das imagens de controle, ocasionando o aprisionamento a um perfil de subalternidade em que elas estão majoritariamente submetidas, desse modo a existência desta dimensão ideológica ameaça conquistas e coloca obstáculos para o avanço de novas transformações sociais. Em seus escritos, as mulheres negras que participaram da Marcha de 2015, afirmam que nos últimos trinta anos lutaram para que houvesse uma legitimidade de suas ações, para que fossem vistas em suas demandas específicas e para que não fossem silenciadas diante das negligências que sofreram nos espaços de militância e ainda assim, continuam lutando contra as violências que se interseccionam, com o objetivo de que as pautas defendidas por elas, sejam incorporadas através de políticas públicas para

a construção de um projeto de humanização social (Carta das Mulheres Negras, 2015).

## Conclusão

A interseccionalidade enquanto práxis política permite fornecer instrumentalidade às inseparabilidades do racismo, do patriarcado e do capitalismo enquanto sistemas capazes de produzir violência contra grupos sociais que carregam consigo esses marcadores, como as mulheres negras, que são as atingidas por estes cruzamentos, ademais, foram estas que primeiro reivindicaram por meio da militância no feminismo negro, as opressões produzidas pela sobreposição estrutural. Atualmente constitui um desafio para as políticas públicas o enfrentamento à violência extrema de gênero diante de suas complexidades, circunstâncias como o racismo e a desigualdade social se apresentam como fatores agravantes para a realidade de muitas mulheres negras localizadas em territórios periféricos. Desse modo, para que estas não permaneçam sendo assassinadas, é preciso que sejam construídas políticas inclusivas considerando a pluralidade e a diversidade, com um olhar para além da cosmovisão branca, pois na sociedade brasileira existem mulheres cis, travestis, trans, negras, lésbicas, indígenas, pobres, ricas, etc. não existe uma universalidade. Para tanto, é necessária a incorporação da dimensão interseccional na elaboração destas políticas para que haja uma visibilidade das subjetividades da população usuária.

Logo, é essencial a implementação de políticas públicas que tenham uma atenção voltada para as mulheres negras, pois estas se encontram em uma situação de maior vulnerabilidade do que em relação as mulheres brancas, a promoção do acesso à educação e ao mercado de trabalho

formal constam como alternativas para que muitas destas mulheres saiam de um contexto de precariedade social e possam ter novas perspectivas de vida e de futuro. É imprescindível também que o racismo seja visto como uma estrutura social responsável por disseminar uma maior violência entre a população negra e que contribui inclusive, para uma seletividade racial nos casos de feminicídio, ademais é preciso que seja reconhecido que o Brasil é um país racista e que a democracia racial não existe. Por fim, acolher as pautas dos movimentos sociais nas agendas públicas, também faz parte da criação de uma nova realidade, pois agregar a militância junto às decisões governamentais possibilita uma visibilidade para as lutas de resistência que se constroem na rua, uma vez que, fazer uso da interseccionalidade nas políticas públicas, é proporcionar uma práxis política por meio da representatividade, é fazer o deslocamento de grupos que foram historicamente minorizados para os espaços de poder, é trazer a margem para o centro.

## Referências

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade:** feminismos plurais. São Paulo: Pólen, 2019.

CARDOSO, Márcia Regina Gonçalves *et al.* Análise de conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp.** v. 20, n. 43, p. 98-111, 2021.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. *In:* ASHOKA EMPREENDIMENTOS SOCIAIS; TAKANO CIDADANIA. (Org.). **Racismos contemporâneos.** Rio de Janeiro: Takano Editora, 2011. p. 49-58.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados** (SciELO). São Paulo, v. 17, n. 49, p. 117-132, 2003.

CARTA DAS MULHERES NEGRAS. **Marcha contra o racismo, a violência e pelo bem viver**: documento analítico e declaração. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3LtS0Vy>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CERQUEIRA, Daniel. *et al.* **Atlas da Violência – 2019**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 2019.

CERQUEIRA, Daniel. *et al.* **Atlas da Violência – 2020**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 2020.

COLLINS, Patricia Hill. Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória. Tradução de Bianca Santana. **Parágrafo**. v.5, n.1, jan./jun. 2017.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**. ano 10, 2002.

DAVIS, Angela. **Mulheres, Raça e Classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

GOMES, Rosilene Pimentel. O enfrentamento à violência contra as mulheres e a importância da abordagem interseccional. *In*: **XII Seminário Internacional Fazendo Gênero**. 12, 2021, Santa Catarina. Lugares de fala: direitos, diversidades, afetos. Santa Catarina: Fazendo Gênero, 2021, p. 1-12.

GONZALEZ, Lélia. **Por um Feminismo Afro Latino Americano**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e Sexismo na cultura brasileira. *In*: **IV Encontro Anual da Associação Brasileira de Pós-graduação e Pesquisa nas Ciências Sociais**. 4, 1984, Rio de Janeiro, ANPOCS. Temas e Problemas da População Negra no Brasil. Rio de Janeiro: Ciências Sociais Hoje/ANPOCS, 1984, p. 223-244.

GRUPP, Gabriela; SÁ, Priscilla Placha. Femicídio negro no Brasil: a importância da perspectiva decolonial na produção de um direito emancipatório. **Revista de Direito**. Viçosa. v. 13, n. 2, 2021.

ILDEFONSO, Pauline; ALMEIDA, Érica. Interseccionalidade: um desafio na construção de políticas públicas. In: **VII Encontro Internacional de Política Social e XIV Encontro Nacional de Política Social**. 2019, Vitória. Contrarreformas ou revolução: respostas ao capitalismo em crise. Vitória: 2019, p. 1-16.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. IBGE - Estudos e Pesquisas, informação demográfica e socioeconômica, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/48iv45z>. Acesso em: 12 nov. 2022.

KYRILLOS, Gabriela M. Uma Análise Crítica sobre os Antecedentes da Interseccionalidade. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 28, n. 1, e56509, 2020.

LORDE, Audre. **Irmã Outsider**. Tradução de Stephanie Borges. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

PASSOS, Rachel Gouveia. Mulheres negras, sofrimento e cuidado colonial. **Em Pauta**. Rio de Janeiro. n. 45, v. 18, p. 116 - 129, 1º semestre de 2020.

SALGADO, Amanda Bessoni Boudoux. Violência feminicida: uma abordagem interseccional a partir de gênero e raça. **Gênero, sexualidade e direito**. v. 3, n. 1, p. 37-57, jan./jun. 2017.

SANTOS, Steffane Pereira. Movimento feminista negro brasileiro e políticas públicas: breve retomada sobre políticas públicas para mulheres negras. **Textos Graduados**. n. 1, v. 8, p. 53-65. jan. 2018.

SILVA, Mônica de Cássia Costa. **Feminismo negro e Estado: as interseccionalidades na produção de políticas públicas em Belo Horizonte**. 2022. 139f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte.

SOJOURNER, Truth. E não sou uma mulher? – Sojourner Truth. Tradução de Osmundo Pinho. **Portal Geledés**. 8 jan. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3t5Q1k4>. Acesso em: 17 set. 2022.

# CAPÍTULO 5

## ENCONTROS E DESENCONTROS ENTRE A SOCIEDADE E O ESTADO BRASILEIRO DIANTE DA PANDEMIA DA COVID-19

*Joabe Alves Carneiro*

*Marcus Vinícius de Sousa Lopes*

*Jairo de Carvalho Guimarães*

### **Introdução**

Ao refletir sobre a sociedade e o Estado brasileiro, faz-se reportar as concepções dos cientistas políticos, economistas e filósofos clássicos e modernos, o papel do Estado e da sociedade definidos pela forma precisa de sua atuação, seguido de uma reflexão que visa a uma busca conjunta da compreensão dos comportamentos dos indivíduos na sociedade.

Este trabalho nos traz a incumbência de refletir os acontecimentos do passado por meio dos pensamentos dos autores modernos, como: Marx Weber (1980), Adam Smith (1999) e Karl Marx (2011), em interlocuções com outros teóricos contemporâneos, a partir de uma reflexão proativa, visto que os autores buscam construir um paralelo entre os acontecimentos do passado e a situação da sociedade atual, em particular, do Estado brasileiro. As teorias desses autores em suas obras renomadas refletem como a sociedade se organiza, as relações de burocracia e os limites de intervenção do Estado para convívio saudável da sociedade.

A sociedade contemporânea vive mais um momento atípico. Desta vez, promovido por um vírus: Covid-19. A crise sanitária ocasionada pelo vírus, que iniciou em 2019 primeiramente na China, na cidade Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China, estendeu-se para o mundo todo e resultou na morte de milhões de pessoas. A covid-19, é reconhecida como calamidade pública no Brasil em março de 2020, pelo Decreto Legislativo nº 06/2020. No período de 2020 a pandemia no Brasil atinge patamares elevados de contaminados. No dia 31 de dezembro de 2020, foram contabilizados 195.008 óbitos; em 31 de dezembro de 2021, o número saltou para 483.3213 óbitos e, em 31 de dezembro de 2022, o contingente de mortes pulou para 693.853. Nesta crise sanitária vivenciada no país, que desafia a ciência e a estrutura econômica e social da humanidade, a qual desencadeou o liberalismo econômico, a instigação ideológica e a crise sanitária nas fronteiras de atuação do Estado.

Tal realidade pode ser também consequência do não cumprimento, por parte da sociedade, das medidas adotadas no combate a expansão do vírus, a começar pelas recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS), que não foram seguidas de maneira oportuna. O *lockdown* parcial, o uso inadequado de máscaras ou descaso da mesma e a demora na aquisição da vacina, confirmam que tanto o Estado como a sociedade não estavam preparados para lidar com um momento complexo, cujo controle se tornaria profundamente difícil.

Nesse contexto, questiona-se: Quais foram as ações que o Estado brasileiro tomou para enfrentamento da pandemia da covid-19? Até que ponto as recomendações do

controle social foram atendidas e incorporadas ao contexto deliberativo das ações de enfrentamento à pandemia?

Partindo da realidade brasileira, este trabalho tem como objetivo compreender o papel do Estado, sua intervenção e limites no combate à pandemia, analisando o Governo e sociedade, processo político e a emancipação humana. Assim como os objetivos específicos de refletir sobre o Estado e sociedade, processo político e a emancipação humana; analisar as decisões do Estado brasileiro, para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 e identificar as recomendações do controle social relacionando com as ações do Governo Federal na função deliberativa de enfrentamento à pandemia, contrapondo com os teóricos modernos com suas principais ideias e confrontá-las com a realidade atual do Brasil.

Logo, o presente estudo reflete sobre os encontros e os desencontros entre o Estado brasileiro e a sociedade na teoria dos autores modernos e contemporâneos, que tratam do comportamento da sociedade, na percepção da vida contemporânea e na concepção pandêmica. O embasamento teórico apresentado no desenvolvimento do trabalho contempla: o Estado, o homem autorregulável e o senso de dever, a sociedade e o Estado, a emancipação política e humana, a administração do governo e sociedade. Nos resultados demonstram-se as ações do governo brasileiro comparando com as recomendações do Conselho Nacional da Saúde, para isso utiliza-se como ponto principal o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra Covid-19.

## 1. O Estado, o homem autorregulável e o senso de dever

Para Adam Smith (1999), o homem é por si autorregulável, ou seja, sabe corrigir suas ações, não necessitando de terceiros para isso. Mas, ao mesmo tempo em que tenta explicar as motivações do comportamento do homem em sociedade, ele também demonstra que, às vezes, esses comportamentos precisam ser contidos. Adam Smith (1999) nomeou de senso de dever, o respeito que o ser humano aprende a ter em relação às regras de conduta, de vivência em sociedade, e esse senso de dever torna-se um princípio fundamental para direcionar as ações em sociedade. Por defender que o homem se autorregula, Smith deixa evidente que o Estado deve ser o menos interventor possível.

No período de 2019 e início de 2020 teve os primeiros relatos da sociedade com o vírus desconhecido. O Estado precisou imediatamente reagir, a fim de conter o avanço da doença, baseado em ações de outros países do mundo. Indagar-se-ia: Por que o Estado interveio? A sociedade poderia ter superado isso sozinha, cada um por si? As respostas seriam que, para uma parte da sociedade sim, mas a outra parte, não. Sob as perspectivas de Smith (1999), cada um deveria seguir suas próprias condutas, baseados naquilo que aprendeu durante sua constituição como sujeito. O senso de dever diz sobre um comportamento que é necessário para que homens vivam em sociedade; e esse dever não é apenas consigo, é para com os outros também.

Com as regras impostas na sociedade, o homem é livre para segui-las, ou não? Na pandemia, esse homem racional abriria mão dos seus interesses por um interesse em comum com os demais da sociedade, colocando em prática,

as regras que existem no meio social para controlar alguns de seus interesses individuais. Cada pessoa possui um interesse próprio, aquilo que faz seguir seu caminho em sociedade, porém, algumas vezes, pode surgir a necessidade de deixar de lado tudo isso e agir com justiça, para que nenhum daqueles que vivem ao seu redor sejam prejudicados. Segundo a passagem de Smith (1999) relata que:

Quando o espectador da situação de outro homem, colocando-se em todas as diversas circunstâncias do outro, sente-se afetado da mesma maneira que a pessoa diretamente envolvida na ação, aprova a emoção ou paixão dessa pessoa, julgando-a justa e correta além de adequada ao seu objeto. A experiência nos ensinou, contudo, que um tal infortúnio naturalmente provoca tal grau de sofrimento; além disso sabemos que, se nos detivéssemos em refletir plenamente, em todos os seus aspectos, sobre a situação do outro, sem dúvida simpatizaríamos sinceramente com ele. (Smith, 1999, p. XXV)

Por mais que o desejo de socializar fora de casa fosse maior, é dever do indivíduo ficar em casa para preservar sua saúde e a saúde dos próximos, não colocando em risco a vida de outras pessoas, como: ficar em casa, usando álcool em gel, máscaras, mantendo distanciamento, lavando compras e outras maneiras de prevenção. Essas ações da sociedade que poderiam diminuir o maior número de afetados pelo vírus durante o *lockdown*, com tudo fechado, era proibido que organizassem festas, mas, mesmo assim, alguns o fizeram, criando aglomerações, expondo outras pessoas que não estavam presentes no evento, não possuindo um senso de dever para com os demais, que

estavam em casa, tentando se cuidar para que não fossem contaminados pelo vírus.

No caso de os indivíduos não seguirem as regras, o Estado por sua vez, teria que entrar em ação, e assim o fez, ao criar mecanismos para que os indivíduos permanecessem em seus locais e não se expusessem. Uma das ações adotadas foi o auxílio emergencial, pois com o declínio do consumo e da arrecadação de tributos, levaram o poder público a aprovar uma transferência de renda temporária para os desempregados e trabalhadores autômatos e informais, no valor de R\$ 600,00 mensais, na qual foi uma forma de sanar as dificuldades das pessoas, pois estes tinham motivos maiores para saírem às ruas, seus trabalhos, aquilo que lhe dava sustento. Sem trabalhar, como conseguiriam se manter? O auxílio proposto pela gestão política seria um forte exemplo da atuação do Estado. Em uma crise sanitária, a intervenção do Estado é essencial para amenizar as consequências que um vírus como esse pode gerar. Ele não afetou apenas a saúde, afetou todo o contexto de uma sociedade, alcançando áreas como a educação, a assistência, a economia etc.

A simpatia se faz importante nesse momento, pois é por meio desse sentimento que o sujeito pode pensar em se autorregular, ficar em casa e aceitar as condições, pois se compece com o que o outro está passando, entende que pode pôr em risco a sua e vida de outras pessoas, e não apenas por causa desse sentimento, mas também, por causa dos julgamentos de outras pessoas para com ele (Smith, 1999). Assim, o medo de ser censurado torna o homem um eterno policial de si mesmo. Esse medo pode levar o homem a abdicar de seus interesses, e também, transferir-se do seu lugar, para o do outro. Nesse sentido, Smith (1999) ressalta que:

Se me fazem um mal que não provoquei, sei que a sociedade terá simpatia por meu ressentimento; mas, se eu prejudicar os interesses de outra pessoa que nunca me fez mal apenas porque interferem no desenvolvimento dos meus próprios interesses, sei que a sociedade há de simpatizar com o seu ressentimento, e então serei objeto de indignação geral. (Smith, 1999, p. XXX)

Adam Smith (1999), o senso de dever e justiça que cada homem desenvolvia em meio à sociedade, o homem que aprende a ser seu próprio juiz, acertando contas apenas com a sua consciência. Mas, será que esse senso de dever existe em cada um que habita esse mundo? Mais especificamente, neste país chamado Brasil? É uma pergunta difícil de responder, pois o que se pode pensar é baseado nas ações dos seres que vivem nessa sociedade e considerando as ações na pandemia, se poderá ter algumas questões. Ainda de acordo com Smith aponta que:

Se, em qualquer ocasião, sou levado pela violência da paixão a ignorar essas considerações e, quando há conflito de interesses, a agir segundo meus próprios sentimentos e não segundo aqueles de espectadores imparciais, jamais deixo de sofrer o castigo do remorso. (Smith, 1999, p. XXX)

O Estado passou a ser mais rigoroso, dispondo de policiais para vistoriar casas de shows e fechá-las, caso estivessem abertas. Essa foi uma medida adotada para que diminuíssem os índices de contaminação. Para Adam Smith (1999), essa seria uma das funções do Estado. O que se pode refletir ainda a partir de o autor é que o homem, ele não é

desaprovado, ele não é odioso, pois poderá não conseguir analisar suas próprias ações, seus próprios sentimentos e que, por esse motivo, seus comportamentos diante da sociedade sejam diferentes do que se espera. Mas, apenas por um momento, se este homem se separa dessas ideias e mantém um distanciamento delas, é possível seguir, com clareza, o que deve ser obedecido no que diz respeito às regras em sociedade. É necessário que se mantenha distância entre eles, e caso não seja possível praticá-la, entra o juiz imparcial, no caso, o Estado, para auxiliar e corrigir.

Ainda na percepção de Mill (2000) os limites da sociedade sob o indivíduo dependem de cada povo e devem ser definidos por lei, considerando os costumes de cada cultura. “Partindo da premissa de que o gosto do homem é seu assunto particular, nessa perspectiva, o Estado sempre interfere: mal, no lugar e na hora errada” (Sousa, 2017, p. 367). Portanto, “atos de qualquer espécie que, sem causa justificável, produzem dano a outrem, podem ser refreados pelos sentimentos desfavoráveis e, quando necessário, pela interferência ativa da coletividade [...]” (Mill, 2000, p. 103).

## **2. Estado, sociedade, emancipação política e humana**

O debate, sempre atual, sobre o posicionamento do Estado e da sociedade civil e a necessidade da emancipação humana frente à pandemia causada pelo covid-19 é fundamental, especialmente nesse momento, quando se confirma o caráter classista do Estado a favor do capital, intervindo na política econômica, visando a manutenção da burguesia, ignorando as necessidades da população, de investimentos em políticas públicas, instaurando insegu-

rança e o caos. A crise que a população brasileira já vinha enfrentando, agravada pela crise sanitária escancara a face do capitalismo, que se constitui historicamente e se reproduz através da barbárie, a partir daquilo que ele produz de destrutivo, provocando um esgotamento civilizatório e um movimento de decomposição da sociedade atual.

O autor mantém uma perspectiva crítica em relação ao poder do Estado, distinguiu o significado de emancipação “humana e política”, associando-os aos direitos de uma classe burguesa, criticando a emancipação política, ao suplantá-la e inseri-la na questão da emancipação da humanidade. Para ele, a relação entre os indivíduos e o gênero humano seria contemplada por meio do Estado político pleno, dos direitos humanos.

Essa relação entre política e religião historicamente significa ameaça as liberdades e os direitos de grupos sociais, pois, frequentemente a religião é utilizada como forma de polarização moral da sociedade. Membros do governo brasileiro no período de 2021, representantes religiosos e políticos cumprem o papel de fortalecimento do ideal social que reposiciona os direitos humanos no sentido do direito à vida e à liberdade religiosa cristã. Esse novo formato de fundamentalismo religioso passou a exaltar os papéis tradicionais.

A declaração do presidente sobre a não laicidade do Estado é legitimada no seu governo e pelos seus adeptos religiosos negacionistas, que ignoram os saberes e as recomendações da ciência quanto ao vírus, se mobilizando contra o isolamento social e contra as medidas de segurança sanitária. Tal comportamento contradiz a análise de Marx (2010), quando afirma que a presença da religião não impede o caráter pleno do Estado, provando, portanto, a necessidade de emancipação do Estado brasileiro.

Para Marx (2010), a ideia da emancipação humana perpassa pela destituição das amarras da sociedade feudal, para que seja reconfigurada a própria esfera da sociedade civil. Assim, é necessário reconstruir as próprias instituições, absorver do homem suas próprias forças, que lhe faz egoísta e dá-lhe forças coletivas. Na questão judaica, com base em Rousset, Marx (2010) oferece respostas desse homem abstrato de reconfiguração da esfera pública, que exige não um homem individual, egoísta, mas, um homem despojado de tudo, em função do coletivo. Embora Rousset faça essa formulação fundamentado no homem completamente alienado, nesse contexto, analisa-se a necessidade de equilíbrio entre a alienação e o completo individualismo e egoísmo presente no Estado brasileiro e no governo atual.

O contexto econômico, social e político vivenciado no Brasil no período de 2021, em que são latentes os efeitos da pandemia da Covid-19, reposicionam os debates sobre a necessidade da emancipação humana e política, quando desvela as estruturas de funcionamento do Estado. São necessárias intervenções, no sentido de transcender as políticas públicas de cunho excludentes para intervenções inclusivas no campo econômico e social, especialmente, com ações voltadas aos grupos vulneráveis, assim como direcionando recursos públicos, fundamentalmente para a política de saúde e ainda, regulando atividades da burguesia em benefício da população. Considerando a crise sanitária, é necessário que o Estado ultrapasse a sua insuficiência. Na perspectiva de Karl Marx aponta que:

O Estado político, segue em idêntica objeção à sociedade civil, vence-a da mesma forma que a “religião supera a estreiteza do mundo profano; isto é, tem

sempre de reconhecê-la de novo, de restabelecê-la e de permitir que por ela seja dominado. O homem, na sua realidade mais íntima, na sociedade civil, é um ser profano". O fenômeno ilusório da questão se localiza onde "aparece a si mesmo e aos outros como indivíduo real." Aqui Marx analisa os limites da emancipação política considerando a busca por direitos civis. (Marx, 2010, p. 46)

Os limites da emancipação política são resultados do processo histórico de dissolução do regime feudal, onde as questões da sociedade civil e familiares eram processos da vida política e do Estado. O Estado moderno age com relação à religião da mesma forma que a sociedade, quando o indivíduo eterniza a religiosidade, colocando o Estado e seu caráter político como regulador da vida social, da mesma forma como ocorre com a religião, que se torna a mediadora da vida do homem.

Entende-se que os direitos do homem e do cidadão conquistados a partir das revoluções burguesas não significaram necessariamente a emancipação humana, na medida em que se baseiam na manutenção da propriedade privada e no individualismo, partindo da dupla natureza da vida do homem egoísta na sociedade burguesa e sua ideia imaterial de cidadão no Estado político. Entretanto, se estruturado em prol dos interesses historicamente reivindicados pela classe trabalhadora, as lutas de classes reivindicatórias por esses direitos podem revelar as limitações do Estado de direito no contexto capitalista e cooperar com o exercício da emancipação humana.

Diante desse contexto que se abateu sobre o mundo e sobre o Brasil, a intervenção do Estado, no caso brasileiro, é possível e necessária a taxação das fortunas e o imposto

progressivo sobre os rendimentos, paralelo aos serviços de uma auditoria, visando a transferência de recursos para as políticas de saúde e proteção social, com vistas a prevenção, o tratamento e a cura da Covid-19, assim como reduzir as desigualdades sociais intensificadas com a pandemia.

Para Marx (2010), os recursos do Estado se constituem a partir de um fundo público, que é formado com a parcela do salário do trabalhador para garantir a própria sobrevivência da sociedade e o trabalhador deve receber de volta da sociedade o que ele investiu, conforme a máxima, a “cada um dá o que pode e recebe aquilo que necessita”. Marx (2010) não menciona igualdade de direitos na questão judaica, porque, para ele, em uma sociedade desigual, direitos iguais é direito desigual, é direito burguês. Se somos desiguais e temos o mesmo direito, significa que alguém tem mais direito que o outro. Essa é a regra em uma sociedade capitalista. Dessa forma, há uma relação entre direito e a estrutura econômica, que anula a declaração dos direitos humanos de direitos iguais.

No entanto, o Estado tem limitações, ainda que dentro do princípio democrático, portanto, para intervir nesse sentido, será necessária uma reestruturação nas condições de produção dessa própria democracia, a fim de reconstruir as próprias instituições. O fundo e a máquina pública são apropriados por interesses privados, que deterioram o campo público, pois, o Estado é uma engrenagem a serviço do direito do homem não emancipado, egoísta. Assim, o Estado “refém” é incapaz de intervir nas práticas dos mecanismos de poder que desejam, a todo custo, garantir o acréscimo e a manutenção da sua propriedade.

A pandemia da covid-19, analisada sob o ponto de vista sociológico, pode ser vista como um agravante na intensifi-

cação das expressões das questões sociais, trazendo visibilidade às diversas faces das desigualdades sociais, a exemplo da barreira e da distância entre países ricos e países pobres, no que se refere ao acesso às políticas públicas, ao passo que a classe trabalhadora foi forçada a deixar as ruas e os espaços públicos, sua principal arma de luta política.

Paralelamente, os Lobbies tradicionais detêm o controle do judiciário, da informação e da mídia financiada pelas corporações, convertendo o poder econômico em poder político, confirmando a análise de Karl Marx (2011, p. 149) sobre o poder social do dinheiro, “cada qual procura impor sobre os outros um poder estranho, de modo a encontrar assim, a satisfação da própria necessidade egoísta”. Dessa forma, a demanda do dinheiro é a única produzida pelo moderno sistema econômico. Nesse sentido, em uma sociedade baseada na lei, na qual a importância assenta-se no quanto os indivíduos possuem, o dinheiro representa a própria expressão do poder social e da lei correspondente, que submete o indivíduo e suas relações sociais, como a interferência inevitável entre os homens e a sociedade.

Nessa perspectiva, diante do contexto vivenciado no Brasil no período vivenciado das ações do Estado para conter a pandemia. As lutas históricas travadas pelo proletariado em diversos momentos da sociedade precisam ocupar seus lugares. Frente à pandemia, uma das tarefas colocadas ao proletariado, do ponto de vista da luta ideológica e política, é a compreensão do amplo processo de retrocesso diante das políticas governamentais, que caminham no lado oposto as reivindicações e as conquistas históricas de classes, dos movimentos sociais e populares por emancipação.

Uma emancipação humana, mesmo considerando a emancipação política não é provável, quando o Estado não cumpre com o seu papel. Dessa forma, a emancipação política e humana apresenta contradições ainda sem proposta sólida de solução, especialmente, quando Marx (2010) defende que o judeu deveria se emancipar do judaísmo, não no sentido religioso, mas material e econômico. A emancipação humana é necessária e almejada não somente pelos judeus, mas, por todas as sociedades. No entanto, ela está distante de ser conquistada, mesmo diante da emancipação política. As esperanças são retomadas quando se identifica o retorno as ruas, da população insatisfeita com um governo a serviço do capital.

No momento frente a pandemia com as restrições impostas, uma das tarefas colocadas ao proletariado do ponto de vista da luta ideológica e política é a compreensão do amplo processo de retrocesso diante das políticas governamentais que caminham no lado oposto às reivindicações e conquistas históricas de classes, dos movimentos sociais e populares por emancipação.

### **3. O governo e a sociedade**

Na obra de Max Weber (1980), sobre o Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída, percebe-se, de forma clara, a descrição de suas opiniões políticas, as quais remetem aos acontecimentos das últimas décadas, que há muito convenceram de que a política alemã, independente de seus objetivos, estava condenada ao fracasso, em consequência da estrutura constitucional e da natureza da máquina política.

O autor reflete que sempre existirão líderes, a preço de sacrifício de vidas humanas. A esse respeito, destaca o

período, em que a nação alemã passava por uma recessão econômica, em consequência das grandes guerras enfrentadas. Sobre o Estado destaca que “uma comunidade humana que pretende o monopólio do uso legítimo da força física dentro de determinado território”, e para que esse Estado exista “é necessário que toda a população obedeça à autoridade alegada pelos detentores do poder no referido Estado” (Weber, 1980, p. 14). Portanto, para que os indivíduos cumpram seus deveres, é imprescindível que os possuidores da soberania tenham legitimidade do poder.

A herança política deixada pelo então governo de Bismarck foi uma sociedade alemã sem educação política, com insuficiência de opiniões sobre as competências do governo, politicamente pobre, na qual predominou uma dominação burocrática, de não aceitação da autonomia política nos ministérios e no parlamento (Weber, 1980).

Para um político racional, a forma de governo adequada, em qualquer época, é uma questão objetiva, que depende das tarefas políticas da nação. No Estado de massas existem limitações para que os políticos tomem decisões, cabendo ao parlamento, tomá-las. Em consonância com essa perspectiva Max Weber (1980, p. 25), destaca que “o Estado de massas existe apenas um número limitado de alternativas”.

Para o autor, o Estado moderno assemelha-se a uma empresa, regida por uma composição administrativa eficiente, com hierarquia, com áreas e com funções definidas. A subordinação das pessoas que fazem parte da classe trabalhadora, seja funcionário assalariado, servidor público ou militar, está na administração do empresário ou representante político.

Na percepção weberiana, “a mesma tendência burocrática predomina nas grandes empresas privadas de nossa

época, na razão direta de seu tamanho, isto é, quanto maior for a empresa, maior será a burocracia” (Weber, 1980, p. 40). No Estado moderno, é indispensável a função da burocracia nas ações administrativas, ou seja, no estrito cumprimento das normas.

A ideia de Weber (1980) sobre o parlamento no Estado moderno é que as organizações representam o povo, administrado por meio da burocracia. As ações desenvolvidas pelo parlamento demonstram que esse venha discutir assuntos de relevância, como, por exemplo, a determinação orçamentaria. Nesse sentido, é fundamental que esse parlamento não discuta só assuntos relevantes, mas que questione de maneira decisiva. Pois, quando o parlamento é fraco, a construção de lideranças políticas que alcancem o executivo torna-se prejudicadas e a predominância do poder encontra-se no controle da burocracia.

E porque no governo não existem homens com talentos de liderança? Segundo Weber (1980), o político no governo de sistema autoritário não estimula o debate relacionados às questões públicas. O que é concebível destacar é que, no meio político, existem homens com talentos para a liderança, mas, devido à “hierarquia burocrática”, acabam diminuindo as chances na carreira política.

As reflexões do sociólogo alemão Max Weber, conforme demonstrados nas suas obras, que refletem sobre o Estado e a política, evidenciam que, mesmo com o decorrer do tempo, ainda está presente na sociedade contemporânea, em uma sociedade que tem passado por adversidades, seja com guerras, com crises políticas, econômicas, ideológicas e sanitárias.

Os conhecimentos de Max Weber (1980) contribuem para entender o papel do Estado. Pois se observa as ações Estado para combater a pandemia causada pela covid-19. No cenário

vivenciado no período pandêmico, em que o agente patológico de alta transmissibilidade estar se propagando, e causando um número elevado de contaminações e mortalidade.

O Estado brasileiro, diante do enfrentamento da pandemia, vivenciou uma dicotomia, na qual, existe uma expectativa, por parte da sociedade, de que o Estado interceda com alternativas, com a saúde pública para população contaminada pelo vírus e que assegure a manutenção da economia, entretanto, o mesmo Estado é tachado por utilizar sua força, como as medidas restritivas, como o caso do isolamento social.

No caso do parlamento brasileiro, o resultado de sucessões em contrariedades políticas e aumentando da dominação burocrática. Pois segundo Weber (1980, p. 66), “não é de o dever do funcionário público entrar na arena política combatendo por suas convicções próprias, o seu orgulho está em conservar a imparcialidade política”. O que eram veiculadas nos meios de comunicação de massa são as corrupções, com as negociações das vacinas, envolvendo a administração pública federal. Portanto, as lideranças políticas podem apropriar-se do Executivo é coloca-la em risco.

As contribuições teóricas de Max Weber reforçam a necessidade de supervisão e o poder da burocracia, pois, os burocratas dispõem de informações privilegiadas, através dos meios administrativos, que justificam suas atitudes. Ainda sobre “o direito parlamentar de inquérito deveria ser um meio auxiliar e, de resto, um chicote, cuja mera existência coagiria os chefes administrativos a responsabilizarem-se por seus atos” (Weber, 1980, p. 67).

No Brasil, a comissão parlamentar de inquérito é um mecanismo de previsão constitucional, que concede plenos poderes para que o legislativo realize fiscalizações na

administração pública. A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) tem competência da investigação, conforme os poderes judiciais, sendo capaz de intimar Ministros do Estado, requerer da administração pública informações ou documentos de qualquer natureza, solicitar aos órgãos de fiscalização averiguações que forem pertinentes no processo em andamento (Brasil, 2021).

O que o parlamento brasileiro discutiu na CPI da covid-19 no período de 2021? Os discursos levantados são sobre a intervenção e a condução do governo no combate a pandemia da Covid-19, e um dos pontos centrais dessa investigação seria a aquisição de vacinas para imunização da população. O que se presencia na condução da CPI, as críticas aos políticos e servindo como palanque de disputa eleitoral, onde se assiste mais “bate-boca” e menos debate entre o parlamento e o governo. No pensamento de Max Weber reflete que:

Somente um treinamento intensivo, pelo qual é necessário que o político passe nas comissões de um parlamento enérgico e ativo, transforma tal assembleia num campo de recrutamento não para meros demagogos, mas para políticos de participação positiva. Somente tal cooperação entre funcionários públicos e políticos pode garantir a supervisão contínua da administração, e com ela a educação política de líderes e liderados. (Weber, 1980, p. 69)

O ponto de vista do autor traz a reflexão sobre a relação do comportamento do governo e da sociedade, que produz uma mensagem para as escolhas dos líderes das sociedades contemporâneas. Os indivíduos escolhem seus representantes na busca de um salvador da pátria, o qual se utiliza

da legitimação e do poder do Estado em detrimento das suas ações na sociedade. Assim, com a colaboração entre os agentes públicos e políticos, seria capaz de preservar a manutenção contínua da administração.

#### **4. Metodologia**

Este artigo tem como base teórica; e utilizou-se de revisão de literatura, por meio da qual foram analisados os textos dos autores descritos e suas reflexões sobre os delineamentos do Estado diante da sociedade com principais obras dos autores renomados dos estudos sociais que discutem a sociedade e o Estado. Para Gil (2014) a revisão de literatura trata-se de pesquisa elaborada com base em material já publicado (como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos).

Além desses métodos, também foram utilizados a pesquisa documental sobre os atos normativos demonstrados pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) pesquisados no site da CSN e do Ministério da Saúde. A investigação aconteceu no período compreendido no mês de março de 2020 a setembro de 2021, onde foram analisados os documentos de setembro de 2020 a setembro de 2021, período este compreendido da implementação do Plano Nacional de operacionalização da vacinação contra a covid-19. Portanto, os documentos analisados tiveram relação com as ações do governo para o enfrentamento da pandemia causada pelo covid-19, assim como as recomendações da CNS.

Para May (2004) a análise documental enfatiza que os documentos lidos como a sedimentação das práticas sociais têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e em longo prazo, eles também constituem leituras particulares dos eventos sociais, que

precisam estar organizados em uma estrutura teórica para que entendidos no estudo. Eles nos falam das aspirações e intenções dos períodos aos quais se referem e descrevem lugares e relações sociais do passado e do presente.

O propósito da revisão e da análise documental foram de fornecer fundamentações teóricas ao trabalho, bem como a identificação do estágio atual do conhecimento referente ao tema na compreensão do papel do estado e da sociedade no combate à pandemia da Covid-19. Nos resultados teóricos apresentados no desenvolvimento do trabalho refletem sobre os encontros e os desencontros entre o Estado brasileiro e a sociedade na teoria dos autores modernos e contemporâneos, que tratam do comportamento da sociedade, na percepção da vida contemporânea e na concepção pandêmica o Estado.

## 5. Resultados e discussão

No caso do Brasil, o período pandêmico em 2021, aconteceram ações voltadas para conter o efeito do vírus diante da sociedade, conforme consta no plano de operacionalização da vacina contra a covid-19 que teve início no dia 18 de janeiro de 2021 com a primeira etapa de imunização, com objetivo de imunizar a população brasileira. Entretanto, analisa-se comparativamente com as recomendações do Conselho Nacional de Saúde (CSN) sobre as vacinas, será levada em consideração o Plano Nacional de Imunização, que tem como objetivo de “estabelecer as ações e estratégias para a operacionalização da vacinação contra a Covid-19 no Brasil” (Brasil, 2021, p. 15).

Na análise comparativa entre as recomendações do Conselho Nacional da Saúde e ações efetivas do governo Federal, neste caso utilizamos como comparação o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra Covid-19. No

## Quadro 1 apresenta-se as recomendações da CNS e as ações do Governo Federal por meio do Plano Nacional de Imunização referente ao enfrentamento no período pandêmico.

Documento <b>Recomendações CNS</b> Documento Plano Nacional de Imunização Nº 059, de 03 De setembro de 2020.
Recomenda a retirada de material de comunicação alusivo à não obrigatoriedade de vacinação enquanto estratégia de enfrentamento da pandemia da Covid-19, entre outras providências.
<p>Capítulo 10 Comunicação</p> <p>Com os objetivos de quebrar crenças negativas contra a vacina, alcançando assim os resultados e metas almejadas.</p> <p>A campanha de combate ao coronavírus tem como objetivo: informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população brasileira, gerando consenso popular positivo em relação à importância da vacinação.</p> <p>Nº 067, de 03 de novembro de 2020.</p> <p>Recomenda a adoção de medidas que visam a garantia do acesso à vacinação enquanto estratégia de enfrentamento à pandemia da Covid-19.</p> <p>Câmara Técnica Assessora em Imunização e Doenças Transmissíveis de acordo com a Portaria GM/MS nº 1.841, de 5 de agosto de 2021 e as reuniões ordinárias tripartite (MS/CONASS/CONASSEMS).</p> <p>Implementação do Plano Nacional de operacionalização da vacinação contra a covid-19. Nº 073, de 22 de dezembro de 2020.</p> <p>Recomenda ao Ministério da Saúde a ampliação do Plano Nacional de Vacinação contra a Covid-19 para toda a população brasileira.</p>
<p>Capítulo 3. Objetivos da vacinação e grupos prioritários.</p> <p>O PNI reforça que todos os grupos elencados no plano serão contemplados com a vacinação, entretanto de forma escalonada por conta de não dispor de doses de vacinas imediatas para vacinar todos os grupos em etapa única, cuja distribuição está sendo detalhada por meio de informes técnicos e notas informativas no decorrer da campanha.</p> <p>RECOMENDAÇÃO Nº 003, DE 03 DE MARÇO DE 2021.</p> <p>Recomenda o cumprimento do Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003, no acesso à vacinação ao serem imunizados os grupos prioritários estabelecidos pelo Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19.</p>
<p>Capítulo 3. PNOVC Objetivos da vacinação e grupos prioritários. Nota Técnica nº 717/2021 - CGPNI/DEIDT/SVS/MS</p> <p>A vacinação dos grupos de maior risco para formas graves da covid-19 (idosos e pessoas com comorbidades).</p> <p>A continuidade da vacinação contra a Covid-19 dos grupos prioritários elencados no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (PNO)</p> <p>RECOMENDAÇÃO Nº 015, DE 06 DE JULHO DE 2021</p> <p>Recomenda ações referentes à inclusão das mulheres grávidas, puérperas e lactantes no Plano Nacional de Imunização contra a Covid-19.</p>

<p>Capítulo 3. PNOVC Objetivos da vacinação e grupos prioritários. Considerando o grande volume populacional do grupo de pessoas com comorbidades, os riscos de gestantes e puérperas e a vulnerabilidade das pessoas com deficiência permanente em relação à covid-19, optou-se por realizar uma estratégia para vacinação concomitante desses grupos de maneira escalonada. RECOMENDAÇÃO Nº 021, DE 24 DE AGOSTO DE 2021 Recomenda ações referentes à priorização de trabalhadores e trabalhadoras que estão em exposição diária à Covid-19 no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.</p>
<p>Capítulo 3. PNOVC Objetivos da vacinação e grupos prioritários. Relação dos grupos prioritários de vacinação, sequência conforme o PNOCV. Trabalhadores da Saúde Funcionários do Sistema de Privação de Liberdade Trabalhadores da Educação do Ensino Básico (creche, pré-escolas, ensino fundamental, ensino médio, profissionalizantes e EJA) Trabalhadores da Educação do Ensino Superior Forças de Segurança e Salvamento e Forças Armadas etapa da Campanha iniciou-se a vacinação escalonada desses trabalhadores, restrita aos profissionais envolvidos nas ações de combate à covid-19, conforme Nota Técnica nº 297/2021) Trabalhadores de Transporte Coletivo Rodoviário de Passageiros Trabalhadores de Transporte Metroviário e Ferroviário Trabalhadores de Transporte Aéreo Trabalhadores de Transporte de Aquaviário Caminhoneiros Trabalhadores Portuários Trabalhadores Industriais Trabalhadores da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Recomendação Nº 027, De 17 De Setembro De 2021</p>
<p>Recomenda ao Ministério da Saúde a manutenção da vacinação de todos os adolescentes de 12 a 17 anos no Plano Nacional de Vacinação contra a Covid-19 para toda a população brasileira, entre outras medidas.</p>
<p>Nota Técnica</p>
<p>Nº 45/2021-SECOVID/GAB/SECOVID/MS</p>
<p>A revogação da Nota Técnica nº 40/2021-SECOVID/GAB/SECOVID/MS, que, de forma cautelar, precavida e temporária, revogou parcialmente a Nota Técnica nº 36/2021-SECOVID/GAB/SECOVID/MS, estabelecendo a suspensão da autorização para vacinação contra a Covid-19 de adolescentes (12 a 17 anos), à exceção daqueles com deficiência permanente, morbidades, os privados de liberdade.</p>

**Quadro 1. As recomendações do CNS e as ações do governo federal para a covid-19**

Fonte: CNS (2020), elaborado pelos autores.

De acordo com análise realizada nos documentos oficiais, observa-se que a prevalência das ações realizadas pelo governo ainda em 2020. Atento a Organização Mundial de Saúde (OMS), que declarou a situação de pandemia

no período de 11 de março de 2020, diante disso o Conselho Nacional de Saúde (CNS), mostrou-se determinante na sua incumbência das recomendações, que foram repassados para os demais conselhos.

As Recomendações nº 59 apontam para retirada da campanha de comunicação da vacinação, pois este ponto merece uma atenção dada a importância da atenção básica no sistema público e a necessidade da realização de campanhas quanto à importância da vacinação, além da necessidade de fortalecer a ciência no combate aos movimentos antivacina (Aquino; Monte; Marques, 2021).

As análises dos dados demonstraram na pesquisa constata que o CNS, foi deliberativa em relação às recomendações e que as ações do governo através do plano nacional de operacionalização da vacinação orientaram as ações para o combate ao covid-19. No entanto as ações concretas para imunização aconteceram após seis meses do início da pandemia.

Por outro lado, as alternativas no controle da Covid-19, no caso da aquisição dos imunizantes, esbarraram-se na estrutura burocrática brasileira. Exemplo disso, é o caso da compra das vacinas pelo Ministério da Saúde no período mais necessário da pandemia, ocorrendo atrasos nas negociações com as empresas fabricantes dos imunizantes, ocasionando o atraso na imunização da população brasileira.

Logo, na concepção de Hayek (1990) o estado não deve ser mínimo, pois ele possibilita a coordenação das políticas econômicas, mas também não deve se impor sob o mercado. Fala sobre a necessidade de uma autoridade internacional, e reconhece a dificuldade que seria a existência da mesma, pois os Estados não se submeteriam a um poder maior que o seu.

## Considerações finais

A proposta desenvolvida neste estudo buscou refletir a atuação do Estado brasileiro no combate à pandemia da Covid-19, tendo como base, as ideias dos clássicos Adam Smith, Karl Marx e Max Weber, os quais se fundamentam nas linhas teóricas, com entendimento com pensadores mais contemporâneos. Os autores foram separados em três blocos, com o objetivo de trazer suas teorias principais, para explicar como a sociedade e o Estado poderiam se comportar diante da pandemia causada pelo vírus.

O primeiro bloco analisa o senso de dever do homem e o dever do Estado; que para Smith (1999) o senso de dever se diz: o respeito às regras gerais de conduta, princípio maior na vida humana, e o único pelo qual a maioria da humanidade é capaz de ordenar suas ações. Isso podem ser inculcadas as regras através da disciplina, educação e exemplo de modo que possam agir em todas as circunstâncias com tolerável decência. Contudo, demonstram-se que é necessário para que vivam em sociedade, e esse dever não é apenas consigo, é para com os outros também. Isso se aplica no período da pandemia em que o Estado tomou medidas como o fechamento de ambientes que tivessem aglomerações de pessoas, mas, ainda assim, foram desrespeitadas as orientações, expondo outros indivíduos que não estavam presentes no evento, neste caso, não possuindo um senso de dever para com os demais.

No segundo bloco, a importância da emancipação humana e política dos indivíduos, as conquistas históricas dos movimentos sociais e populares, que cumpre seu papel nas sociedades, considerando que a história das sociedades classistas é marcada pela luta entre as classes. Nesse con-

texto, atendendo as limitações do Estado e considerando ainda que é necessário pensar em políticas públicas no sentido de equidade, de acordo com Marx.

Quanto a intervenção do Estado no atendimento às necessidades da população, especificamente no período pandêmico, analisou-se que, embora Marx não defenda igualdade, ele fala no direito do trabalhador em receber o seu investimento. O teórico analisou a emancipação da população, quando reforça a importância da emancipação humana e política, mas que não exclui a atuação do Estado, que aposta em uma emancipação humana e política. Por outro lado, o Estado deve intervir o mínimo possível na economia e na vida em sociedade, pois o homem se autorregula.

No terceiro bloco, analisa-se a relevância de uma imparcialidade política para que a atuação desse ser abstrato, que é o Estado, seja positiva e desempenhe seu papel de forma genuína. Na análise de Max Weber, sobre o parlamento alemão, que o Estado moderno é fraco, quando administrado por meio da burocracia, o que impede a intervenção necessária em meio as suas decisões. Isso nos reflete sobre a necessidade de manifestação do Estado, que seria a função do político, desempenhada em prol dos interesses da sociedade. Para analisar o pensamento do autor exigiu-se um esforço significativo, considerando-se que as épocas referenciadas foram diferentes do momento da sociedade atual.

Assim, o presente trabalho se propôs a pensar sobre o atual contexto no Estado brasileiro, que se viu em uma encruzilhada durante a pandemia, na qual o Estado precisou fazer escolhas e tomar decisões, as quais não foram suficientes frente às necessidades vigentes na sociedade. Diante do que foi construído neste estudo, conclui-se que a pandemia apresenta determinadas demandas estabelecidas no Estado,

que são necessárias uma reestruturação da democracia, do senso de dever, do significado de viver em coletividade.

## Referências

AQUINO, Icaro Santiago de; MONTE, Ingrid Cordeiro; MARQUES, Paulo Leonardo Ponte. Atos normativos do conselho nacional de saúde no combate a pandemia da Covid-19: um estudo documental. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 6, p. 56372-56384, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3LwzFHB>. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19**. 10. edição. Brasília. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/48mmR06>. Acesso em: 02 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **CPI: O que é e como funciona uma comissão parlamentar de inquérito**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ZHaisx>. Acesso em: 16 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Recomendações**. Brasília. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3Pv7I44>. Acesso em: 02 out. 2021.

GIL, Antônio C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão**. Tradução de Anna Maria. São Paulo: LVM Editora, 1990.

MARX, Karl. A Comuna de Paris. *In*: VIANA, Nildo (Org.). **Escritos Revolucionários sobre a Comuna de Paris**. Rio de Janeiro: Rizoma, 2011.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processo**. Porto Alegre, Artmed, 2004.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Tradução de Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SMITH, Adam. **Teoria dos sentimentos morais**. Tradução de Lya Luft. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SOUSA, Sália L. B. C. Liberdade, liberalismo e intervenção do estado: perspectivas teóricas de autores modernos. **Revista Opinião Filosófica**, Porto Alegre, v. 08, n. 02, p.361-380, 2017.

WEBER, Max. **Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída**. (Uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária). Tradução de Maurício Tragtenberg. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980.



# CAPÍTULO 6

## DE JEREISSATI A GOMES: A EVOLUÇÃO DO TURISMO DE NEGÓCIOS E EVENTOS NO CEARÁ

*Rosemary Oliveira de Lima*

### **Introdução**

O turismo é reconhecidamente um fenômeno social que marca a trajetória do homem desde os tempos mais remotos. Os deslocamentos sempre existiram e foram responsáveis pelas descobertas de novos continentes; impulsionaram o desenvolvimento de diferentes tecnologias; viabilizaram negócios; criaram e estreitaram relações sociais, políticas e econômicas, servindo como catalisador para o desenvolvimento das sociedades. Considera-se neste estudo a definição utilizada pela Organização Mundial do Turismo (OMT), para a qual

o turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidades de lazer, negócios ou outras. (OMT, 2003, p. 38)

De acordo com o relatório de Impacto Econômico (EIR) de 2020, elaborado pelo Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC) um em cada dez empregos no mundo é

gerado pelo turismo, o que significa 10,3% do PIB mundial. É inegável, desta forma, a importância da contribuição do turismo para a economia e o desenvolvimento hoje de qualquer sociedade. No Brasil, todavia, o turismo chegou de forma tímida e desorganizada. A necessidade de lazer e deslocamento levou, primeiramente, à criação de formas de hospedagem precárias como estalagens, pensões e até o aluguel de chácaras e casas de praia. Ao longo do século XIX, graças às mudanças políticas crescentes causadas pela Independência e, posteriormente, pela passagem do Segundo Império para a República, São Paulo desenvolveu uma rede de hospedagem variada, composta por alojamentos que iam de “pouso de tropeiros” a hotéis, iniciando de forma ainda incipiente a atividade turística no país.

Em 2003, o marco fundamental para reconhecimento e organização da atividade turística no Brasil deu-se por meio de sua institucionalização. Elevado pela primeira vez ao *status* de pasta governamental, a criação do Ministério do Turismo (Mtur), ressalta a importância do direcionamento de investimentos, criação de políticas e diretrizes para a consolidação da atividade no país. A partir deste fato foi lançado o Plano Nacional de Turismo (PNT), desencadeando uma série de outros planos setoriais em vários segmentos e estabelecendo, entre outras diretrizes, uma tipologia por meio da divisão das atividades turísticas no Brasil. A segmentação proposta foi estabelecida a partir de elementos da identidade da oferta e das características e variáveis da demanda em função das atividades práticas, dos aspectos e características e de determinados serviços e infraestrutura. Assim, foram instituídos os seguintes tipos de turismo: social, ecoturismo, cultural, de intercâmbio de

estudos, de esporte, de pesca, náutico, de aventura, de sol e de praia, de negócios e de eventos, rural e de saúde.

Segundo o Ministério do Turismo, o turismo de negócios e eventos

compreende o conjunto de atividades turísticas decorrentes dos encontros de interesse profissional, associativo, institucional, de caráter comercial, promocional, técnico, científico e social. (2010, p. 15)

A realização de eventos, quando planejada adequadamente, propicia a demanda de produtos e serviços de diversos segmentos da economia, desenvolvimento da infraestrutura, geração de receitas e de mão-de-obra direta e indireta, preservação do patrimônio natural e cultural, além da troca de experiências entre turistas e a população local. Neste contexto, o turismo de eventos é considerado atualmente um dos segmentos que apresentam maior crescimento. De acordo com a Associação Brasileira dos Promotores de Eventos (Abrape, 2023) após um período árduo (2020/2021), onde as empresas do setor sofreram um prejuízo de 230 bilhões de reais e 97% delas foi afetado, tendo mais de 350 mil eventos cancelados somente em 2020, o segmento alcançou um crescimento de 400% em 2022.

Neste mesmo ano foram realizados no Brasil 590 mil eventos, movimentando cerca de 37 bilhões de reais (4 bilhões por parte das empresas organizadoras, 1,6 bilhão pela locação de espaços e 31,4 bilhões com gastos com participantes). No levantamento, a associação afirmou também que, no ano passado, o setor gerou R\$ 4,65 bilhões em impostos federais, R\$ 75,4 bilhões em consumo e R\$ 2,97 bilhões em massa salarial.

Os governos apoiam e promovem eventos como parte de suas estratégias para o desenvolvimento econômico da nação e marketing de destino. Organizar ou sediar eventos tornou-se uma forma de os países promoverem a sua imagem, de se apresentarem ao mundo e gerarem lucros para a cidade ou região anfitriã. Desta maneira, a captação e a promoção de eventos contribuem significativamente na geração de benefícios econômicos e sociais para a cidade-sede do evento. Este é um setor que apresenta diversas oportunidades, tais como: criar demanda turística, aumentar o gasto médio por turista, bem como o período de permanência, gerar incremento da economia local, gerar novos postos de trabalho, estimular a circulação de renda e movimentar a estrutura de serviços.

Objetiva-se, neste artigo, descrever a conjuntura da implantação e evolução do turismo no estado do Ceará a partir das atuações e das políticas públicas executadas pelos governos estaduais no período de 1987 a 2015. Para tanto, analisaram-se os planos de campanha, os projetos de governo e os discursos realizados no intuito de demarcar a evolução e a diversificação desta atividade. Trata-se de um exame documental com abordagem analítica que constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema.

O problema levantado é o entendimento dos capítulos que compõem a história do desenvolvimento do turismo no estado, as razões e o contexto político e econômico que as desencadearam, assim como suas etapas e os caminhos que esta atividade possa percorrer. A relevância deste trabalho encontra-se no juízo a respeito do desenvolvimento da atividade turística no estado, dos métodos utilizados e seus

impactos econômicos, possibilitando, a partir da análise dos fatos, criar um embasamento que permita a projeção de cenários futuros e estratégias políticas a serem adotadas para a manutenção e desdobramento desta atividade.

O artigo foi dividido de forma a apresentar, num primeiro momento, uma breve explicação sobre o conceito de políticas públicas e sua relação com o turismo para, em seguida, traçar um panorama conciso do desenvolvimento do turismo no estado sob o viés estatístico no período dos governos citados (1987 a 2015). Depois, através da análise dos principais planos e políticas adotadas por cada governo, traçar um histórico da atividade turística desde a sua implantação até a diversificação e descoberta de um novo potencial turístico (negócios e eventos), encerrando com as considerações finais a respeito do assunto abordado.

## **1. Metodologia**

A pesquisa de tipo exploratória, realizada por meio de arrolamento bibliográfico buscou num primeiro momento traduzir e expressar um fenômeno social e sua relação com a política: o turismo. Logo depois, uma análise documental de recorte temporal (1997/2015) embasou-se em estatísticas divulgadas pelos órgãos oficiais envolvidos na atividade turística no Estado do Ceará para analisar estes dados e seus efeitos causa-consequência. Dando seguimento à investigação, seguindo o mesmo recorte temporal (explicitado na tabela abaixo), através de pesquisa documental/ bibliográfica onde se apresentou o cenário e as decisões políticas que propiciaram as estatísticas apresentadas anteriormente e seus desdobramentos considerando a observação do fenômeno turismo e a relação entre os episódios

inventariados como meio de reduzir a distância entre contexto e ação, valendo-se desta maneira, do método qualitativo de análise para sustentar seus pressupostos de estudo.

Período	Governador	Coligação
1987 a 1991	Tasso Ribeiro Jeresissati	O Brasil mudou, mude o Ceará.
1991 a 1994	Ciro Ferreira Gomes	Geração Ceará Melhor
1995 a 1999	Tasso Ribeiro Jeresissati	Avançando nas Mudanças
1999 a 2002	Tasso Ribeiro Jeresissati	Pra frente Ceará
2003 a 2007	Lúcio Alcântara	O Ceará cada vez melhor
2007 a 2011	Cid Ferreira Gomes	Ceará vota pra crescer
2011 a 2015	Cid Ferreira Gomes	Por um Ceará melhor pra todos

Tabela 1. Recorte temporal da pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

## 2. Políticas públicas e turismo

A política é um assunto comum no cotidiano, carrega consigo inúmeros significados, desperta inquietações e sentimentos e, por vezes, até apatia. No dicionário, política é definida como:

Conjunto de fenômenos e das práticas relativos ao Estado ou a uma sociedade [...] arte e ciência de bem governar, de cuidar dos negócios públicos, conjunto de objetos, princípios doutrinários, posição ideológica, habilidade no trato com as relações humanas. (Ferreira, 2009)

Schwartzman (1984) afirma que Política Pública refere-se ao processo governamental de tomada de decisões a

respeito de questões de interesse público, repercutindo na economia e nas sociedades. Sobre economia é sabido que esta possui estreita relação com a política. Se, por um lado, a política tem de contemplar diversos interesses econômicos, por outro lado, a economia também depende da esfera política. No modo de produção capitalista, esta dependência se estabelece no momento em que as relações econômicas se realizam.

Estas relações geram o que chamamos de política econômica que, por sua vez, se articula com as políticas socio-culturais (lazer, cultura) e com as políticas de bem-estar, compreendidas como as ações do governo para a garantia de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social. E ainda com as políticas ambientais, que são criadas para regulamentar as ligações com o meio ambiente, e que no turismo se caracterizam como os planos turísticos ligados aos Planos Diretores Municipais e Planos de Manejo e Gestão das unidades de conservação.

A figura 1 representa um esquema adaptado de Easton (1968) que define a Política Pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. O autor afirma que as políticas públicas recebem *inputs* dos vários ambientes onde irão interferir, e estes *inputs* influenciam seus resultados e efeitos, causando superposições e dificultando muitas vezes o estabelecimento de limites.



**Figura 1. Sistema de políticas**

Fonte: Adaptado de Easton (1968).

O turismo é parte componente de uma estrutura econômica, uma vez que se caracteriza como modo de produção. Envolve a sociedade, seu bem-estar e, conseqüentemente, o meio ambiente. Abrange um elenco de operações distribuídas por toda sua cadeia produtiva. Demanda investimentos prévios em infraestrutura básica de apoio tais como: rodovias, aeroportos, saneamento, educação, preservação ambiental, do patrimônio histórico e cultural; e em serviços, como transportes, hotelaria, alimentação, atrações, agenciamento, receptivos, marketing etc. Portanto, produz efeitos multiplicadores sobre diversos segmentos econômicos, sociais e culturais (Angeli, 2009).

Com o propósito de delimitar e compreender melhor o conceito de uma política turística concebeu-se que a mesma é definida pelo Poder Público em suas diferentes esferas. O

termo é exposto de diversas formas, e uma boa definição de política pode ser um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos e previstos (Lynn, 1980). A política de turismo pode ainda ser entendida como um conjunto de ações de entes governamentais, muitas vezes em parcerias com outros entes, com vistas a modificar o meio econômico e social e está profundamente relacionada às características geográficas, aos valores culturais e ideológicos, ao espaço político e às estruturas institucionais, refletindo as tendências e preocupações do momento de sua elaboração (Hall, 2001).

Assim, é possível afirmar que a política destacada para atender uma localidade num dado momento não pode ser igualmente aplicada em outra. Cada espaço turístico precisa ter respeitadas suas peculiaridades. Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002, p. 299) estabelecem os itens que norteiam a formulação de uma política de turismo:

- a. A filosofia do turismo: princípio geral relacionado à forma como o turismo deverá ser conduzido;
- b. A visão da destinação: orienta como o destino imagina estar num futuro distante, geralmente 5 a 10 anos;
- c. Os limites: definem os parâmetros aceitáveis de desenvolvimento e de seus efeitos na sociedade, cultura e meio ambiente;
- d. As estratégias de desenvolvimento: estabelecem os padrões de ações que permitem atingir os objetivos definidos para as diferentes áreas do turismo como oferta, demanda e organização estrutural. (adaptado)

Estabelecer tais parâmetros serve como direcionamento para uma série de escolhas e ações operacionais, que deverão ser efetuadas ao longo do tempo. Para tanto, são elaborados programas de ação de curto, médio e longo prazo, projetos, planos, metas e orçamentos que, em seu conjunto, contribuam para o alcance da situação desejada. Entretanto, nem sempre existe uma formalização das políticas. Estas podem ser percebidas pelas estruturas criadas pelo Poder Público para dar apoio ao setor e, também, pelas diversas áreas governamentais no turismo.

Sobre as políticas de turismo, Dias (2008) dá-nos conta que não é comum uma política de turismo articulada, programada. Geralmente tais políticas, no sentido de uma ação empreendida com objetivo específico, passam a existir do momento da atividade turística. Uma política de turismo formalmente instituída através de um documento norteador pode ser inexistente, mas desde que existam medidas empreendidas pelo Estado, em que nível for, seja no sentido de orientar, regulamentar ou ordenar a atividade ou segmentos do turismo, passa a existir uma política de turismo.

O Poder Público dispõe de uma série de instrumentos que permitem efetivar a política de turismo. Estes estão divididos por Solha (apud Bramwell, 2001) em quatro tipos principais:

- a. De encorajamento: produzidos por meio de efeitos que promovem a educação tanto para autóctones quanto para investidores, e ainda para os próprios turistas. Algumas vezes, pode-se utilizar também o efeito demonstração;
- b. De incentivos financeiros: trata-se do estímulo a novos investimentos e à promoção do desenvolvimento e da competitividade da destinação;

- c. De regulamentação: refere-se ao estabelecimento de regras, com punições ou estímulos para que a operação do setor se desenvolva de forma aceitável;
- d. De investimentos públicos: relaciona-se às ações de criação de infraestrutura básica, principalmente de acesso e, em alguns casos, de infraestrutura turística.

Muitas vezes o Poder Público utiliza extensivamente não apenas um, mas vários instrumentos simultaneamente a fim de concretizar sua intervenção no setor turístico. A seleção destes instrumentos não é um procedimento simples. A definição do melhor e mais adequado perpassa muitas decisões que devem estar de acordo com a política de turismo já estabelecida. Também é necessário considerar que a utilização de cada um dos instrumentos depende dos objetivos de desenvolvimento e das distinções de cada localidade.

### **3. O turismo no Ceará e o impacto do segmento negócios e eventos**

O estado do Ceará tem o marco de seu lançamento como produto turístico em 1995, com a criação da Secretaria de Turismo do Estado do Ceará (Setur-CE), e posiciona-se mercadologicamente no decorrer dos anos seguintes como destino turístico de sol e praia, atraindo ano após ano um fluxo cada vez mais intenso proveniente não só do Brasil, mas também do exterior. O público estrangeiro busca essencialmente lazer, diversão e descanso. Sua presença massiva tem gerado projeção internacional das praias cearenses, desenvolvendo algumas localidades e atraindo investimentos nas áreas da hotelaria, restauração, transportes e entretenimento, ao mesmo tempo em que gera sazonalidade, desgaste e massificação destas atividades.

O fluxo turístico via Fortaleza apresentou de 1995 a 2008, uma taxa média de crescimento de 8,8% ao ano, gerando um ingresso médio anual de recursos para o Estado na ordem de cerca de R\$ 1.471,6 milhões e um impacto médio de 7,7% no PIB estadual (Setur-CE, 2009). Ao longo dos anos o turismo no estado cresceu e passou a apresentar diversificações em sua demanda. Além do motivo lazer, foram acrescentadas às estatísticas oficiais as motivações negócios e eventos, apontando uma tendência mundial que se consolidou nos anos seguintes, exigindo políticas e ações mais pontuais voltadas a esta área.

O Levantamento de Indicadores Turísticos 1995/2012 (Setur-CE) aponta que, no acumulado entre 2001 e 2010, ou seja, em um espaço de 10 anos, o turismo no estado cresceu 39,4%, sendo que a motivação turismo e negócios atraiu 31,3% deste fluxo, demonstrando o quão importante tornou-se o segmento para o desenvolvimento do turismo local. Para Canton (2002), os eventos são tão diversificados quanto a criatividade de quem os provoca. Surgem em função da dinâmica da própria sociedade, que impõe suas necessidades, desejos e valores de uma dada época, sugerindo propostas compatíveis com os seus objetivos.

Sobre turismo de eventos, Bahl (2003) acrescenta que:

- É uma área pouco atingida em época de crise;
- Não depende de regime governamental;
- Gera divisa e emprego;
- Motiva investimentos e melhorias;
- Não é influenciada pela sazonalidade da atividade turística;
- Atinge e traz benefícios para todos os outros segmentos de turismo.

Canton (2009) evidencia as seguintes características dos eventos como importantes instrumentos de combate à sazonalidade turística:

- Amplia o consumo e, em consequência, o rendimento no núcleo receptor;
- Tende a prolongar a permanência do turista no núcleo para além dos dias da duração dos eventos, para programações extras;
- Permite a estabilidade dos níveis de emprego do setor turístico;
- Promove indiretamente a região receptora, por meio da divulgação realizada a cada evento, antes, durante e depois do acontecimento.

Além disso, é sabido que o turismo de eventos privilegia o turismo brando, em detrimento ao turismo de massa; devido à sua organização com antecedência, podem os prestadores de serviços turísticos preparar-se melhor para o acontecimento; os investimentos são menores do que no turismo não baseado em eventos; enriquece a vida cultural da localidade-sede; projetam os destinos ao criar uma imagem que gera posicionamento de mercado, fornecendo-lhes uma vantagem competitiva de marketing. Segundo a Embratur (2010), o turista desse segmento, em relação ao turista de lazer, apresenta alta rentabilidade por aferir maior gasto médio. O turista que participa de um evento em determinado destino que ainda não conhecia, costuma retornar outras vezes em busca de lazer e, normalmente, com mais tempo, o que propicia maior permanência, proporcionando maior impacto econômico local.

O âmbito de atuação do mercado de eventos é extremamente amplo, podendo movimentar na sua cadeia produtiva, segundo a Fundação Getúlio Vargas (2009), mais de 50 segmentos, abrangendo as mais variadas formas de transporte, hospedagem, lazer, alimentação, comércio e demais serviços especializados que um evento pode demandar/oferecer.

INDÚSTRIA - PRODUÇÃO	INDÚSTRIA - PRODUTO ACABADO	EXPOSITORES	SERVIÇOS PAVILHÃO
Tecnologia	Distribuição	Agente Viagem	Infraestrutura
Matéria - prima	Mercado interno	Companhia Aérea	Logística
Logística - transporte	Joint Venture	Hotéis	Segurança
Serviços	Exportação	Restaurantes	Limpeza
Máquinas e equipamentos	Varejo	Transporte	Alimentação
Fornecedores		Entretenimento	Montagem decoração
Empregos	Empregos	Compras	Materiais diversos
		Emprego	Empregos diretos e indiretos

**Quadro 1. Cadeia produtiva do setor de feiras e negócios**

Fonte: Jornal O Povo - 14/12/2012.

Segundo o Fortaleza Convention and Visitors Bureau (FCVB), somente em 2011 foram realizados cerca de 180 eventos na cidade, totalizando 16.922.388 participantes, dos quais 32,8% eram turistas. Isto mostra o quanto a cadeia produtiva do turismo pode ser beneficiada pela atração do turismo de negócios e eventos. A partir desta realidade as ações tomadas pelo poder público do Estado e por órgãos não governamentais ligados ao turismo culminaram no projeto e na construção do Centro de Eventos do Ceará, o

segundo maior do Brasil, concluído em 2012. A essa altura, o antigo Centro de Convenções Edson Queiroz não conseguia atender à demanda cada vez mais crescente que buscava o Ceará para realização de congressos, convenções, feiras, exposições, eventos esportivos e encontros.

O novo equipamento, de acordo com projeção realizada pelo Ipece (2012), estimava a geração de 400 empregos diretos e 2000 empregos indiretos, contribuindo para a ampliação da massa salarial do Ceará. Esboçava-se também a geração de R\$ 360,5 milhões em tributos, e o impacto de 1% no PIB cearense, o que corresponde a R\$ 800 milhões.

Ao longo dos anos, o Estado do Ceará buscou, através de suas políticas, ações que desenvolvessem o estado, que possuía uma eterna imagem de fome, miséria, sofrimento e degradação gerada principalmente pelo fenômeno da seca e descobriu nas atividades ligadas ao turismo, uma forma de redenção deste conceito.

#### **4. Governo das mudanças: Tasso Jereissati e Ciro Gomes 1987/2002**

A construção da imagem do Ceará como destino turístico tem início a partir de 1987 com a eleição para o primeiro mandato de Tasso Ribeiro Jereissati como governador do Estado. O candidato da coligação Pró-Mudanças reuniu partidos como o PMDB, PCdoB e PDC, tendo como slogan: "O Brasil mudou, mude o Ceará". Seus mandatos (1987 a 1991 e 1995 a 1998, 1999 a 2002), como também o de seu sucessor Ciro Ferreira Gomes (1990 a 1994), ficaram conhecidos como Governos Mudancistas por caracterizarem a transição do coronelismo, que esteve à frente da política do estado por mais de vinte anos, para uma gestão que em-

punha a bandeira da modernidade e do combate à miséria e à pobreza, estabelecendo um novo olhar sobre o estado. Este olhar é marcado por estratégias políticas que buscam privilegiar duas atividades pouco ou nada contempladas nos governos anteriores: a cultura e o turismo.

Ao eleger o turismo como um dos setores prioritários, estes governos o colocam na posição de “agente de mudanças” capaz de alavancar a imagem do estado, reconhecido como atrasado e pobre, à categoria de destino turístico promissor capaz de atrair investimentos não somente ligados ao turismo, como também a outras atividades, inserindo assim o Ceará no mundo globalizado. Para tanto, o Governo das Mudanças utilizou largamente o marketing turístico através de ações promocionais junto aos agentes de viagens, anúncios em jornais (Folha de São Paulo, *The Economist*, *The New Times*, *Wall Street Journal*) e revistas como *News Week*, *Istoé* e *Veja*; e até a criação de um “seguro sol”. As matérias sobre o Ceará expressavam avanços e modernidade na capital, e primitivismo, sol, mar, praias desabitadas, artesanato e comidas típicas no interior, promovendo o fluxo turístico de brasileiros e estrangeiros.

As estratégias foram planejadas sob um viés claramente empresarial a partir da elaboração, em 1989, do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Ceará (Prodeturis), que pretendia “mapear e organizar o espaço físico de todo o litoral cearense, com vistas a detectar suas potencialidades de investimentos públicos e privados” (Ceará, 1995, p. 19-20). Posteriormente, no mandato de Ciro Gomes, o Ceará passou a integrar o Programa de Desenvolvimento de Turismo no Nordeste (Prodetur-NE), apontado como instrumento capaz de promover a sadia distribuição de

renda e a erradicação da miséria no estado ao valorizar as zonas de praia como espaços turísticos.

A valorização das zonas de praia, ou litoralização, não leva somente Fortaleza ao encontro do turismo, mas também as praias da região metropolitana (Cumbuco, Porto das Dunas, Aquiraz) e localidades mais distantes, tais como Jericoacoara, Paracuru, Lagoinha, Prainha, Morro Branco, Icapuí, Quixaba e Canoa Quebrada. Assim o turismo como indústria sem chaminés, termo amplamente utilizado neste governo, aumentou o produto interno bruto e gerou empregos, mas também problemas que até hoje perduram como a especulação imobiliária e a consequente exclusão da população nativa do processo de turistificação.

Para dar continuidade aos planos de governo, Tasso Jereissati elege, em 1991, seu sucessor Ciro Gomes, então do Partido Socialista Democrático Brasileiro (PSDB). Inicialmente devido a problemas gerados pela falta de recursos do governo federal e problemas internos, as estratégias da primeira administração são barradas, ficando restritas às ações de propaganda e marketing. Embora pareçam não muito expressivas, estas compunham-se de atividades voltadas à atração principalmente do turismo internacional, dando ênfase ao período de alta estação, consolidando, desta forma, a estabilidade dos fluxos turísticos para o Ceará.

A importância do turismo para o Governo das Mudanças é amplamente apregoada por Tasso Jereissati que, em seu plano de governo após a reeleição em 1995, declara:

Turismo (...) uma atividade econômica estruturadora, situando-se, em termos de potencialidade, no mesmo nível de prioridade governamental conferida à indústria convencional; atividade de grande

efeito multiplicador na economia estadual, justificando plenamente a alocação de recursos públicos para investimento, em uma postura de governo pioneira e indutora. (Araújo, 2012 apud Governo do estado do Ceará, 1995, p. 79)

A expansão turística do Ceará passa em 1995 pela implantação da Secretaria de Turismo do Estado do Ceará – Setur-CE, que se torna responsável pelas estratégias de locação e desenvolvimento do turismo no Estado. Investimentos em obras de infraestrutura como a construção em 1996 da CE 085, conhecida como Via Estruturante ou Rota do Sol Poente, e da CE 040 ou Rota do Sol Nascente, facilitando o acesso ao litoral cearense, atraindo o turismo e investimentos privados nos setores de hotelaria e entretenimento. Em 1997 ocorre a ampliação do Aeroporto Pinto Martins, de forma a atribuir ao equipamento o *status* de internacional, e também o investimento em saneamento básico desenvolvido no chamado Pólo Ceará Costa do Sol, no litoral oeste de Fortaleza, englobando as sedes urbanas, além de distritos e localidades costeiras dos Municípios de Fortaleza, Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca, numa extensão de mais de 150 km de litoral (Prodetur I, 2002, p. 9).

Os investimentos trouxeram uma nova dinâmica ao turismo cearense, possibilitando o aumento do fluxo turístico não só para Fortaleza e Municípios do Prodetur/CE I, mas para todo o Estado, principalmente para as regiões litorâneas oeste e leste, colocando assim o Ceará numa posição de destaque entre os destinos do Brasil.

ESTADO	1997	1998	1999	2000	2001
SERGIPE	310	443	540	675	800
CEARÁ	1241	1578	1752	2000	2500
PARAÍBA	521	756	693	1000	1200
ALAGOAS	603	774	879	1000	1200
R.G. NORTE	857	1053	1000	1200	1400
PERNAMBUCO	1453	1757	2100	2500	3000
MARANHÃO	608	840	600	780	800
BAHIA	3041	3061	3900	4100	4300
PIAUÍ	123	280	374	500	600
TOTAL	8057	10.541	11.838	13.755	15800

**Tabela 2. Fluxo Variação Turístico Região Nordeste 1997-2000**

Fonte: Adaptado de Relatório Prodetur I, 2002, p. 13.

Entre 1997 e 2001, o Ceará manteve-se em terceiro lugar ficando atrás da Bahia (1º lugar) e Pernambuco (2º lugar), mas o movimento turístico no Estado cresceu bem mais que a média do Nordeste. O valor apresentado pelo Estado, responsável pelo posicionamento apontado, corresponde, em média, a 14,86% do total do fluxo global de turismo no Nordeste. Já a capital, Fortaleza, manteve-se em primeiro lugar em 2001; em segundo lugar em 1997 e 1999; e em terceiro lugar no ano de 2000. (Prodetur I, 2002, p. 14)

Deste modo, Tasso Jereissati consolida neste mandato seus planos iniciais de provocar a mudança ao promover o turismo, utilizando-se ironicamente de elementos, como o aspecto climático e o sol, considerados outrora os grandes vilões do sertão cearense, transformando-os em atrativos essenciais para a demanda turística.

## 5. Ceará cidadania – Lúcio Alcântara (2003/2007)

Lucio Gonçalo de Alcântara, também do PSDB, é eleito em 2002 e exerce mandato entre 2003 e 2006, dando continuidade à série de governos do Partido Socialista Democrático Brasileiro. Entretanto, há de se marcar algumas diferenças entre as metas de governo de Tasso Jereissati e Lúcio Alcântara, a começar pelo próprio slogan de governo. Enquanto a gestão anterior citava o desenvolvimento do turismo e a sustentabilidade deste processo, o governo Alcântara apresenta-se sob a égide da inclusão social e cidadania. Em seu plano, intitulado Ceará Cidadania, prioriza-se o crescimento com inclusão social e o turismo permanece como objetivo primordial:

[...] desenvolvimento do produto sol/praias como negócio principal do turismo do Estado, requalificando áreas e procedendo ao planejamento do litoral para atender a diversidade do fluxo turístico (Ceará, 2003-2006, p. 67)

Entretanto, destoa da retórica dos Governos das Mudanças ao apresentar objetivos ligados à descentralização, diversificação e interiorização do turismo, considerando não somente o litoral, mas também serra e sertão.

Por segundo objetivo, o projeto de governo de Lúcio Alcântara busca a inserção do Estado do Ceará em diferentes mercados e cita, para isto, o desenvolvimento de política de marketing turístico para a captação e apoio a eventos, além do projeto de implantação do Centro Multifuncional de Feiras e Eventos, marcando sobremaneira a intenção da diversificação do foco da demanda turística de lazer à de negócios e eventos. Ainda assim, alguns dos objetivos

como o Centro Multifuncional de Feiras e Eventos, ficaram apenas no papel, e o litoral continuou a ser ratificado como prática preferencial do turismo no Ceará, só que agora de forma regional. Não se destaca apenas Fortaleza, mas sim a imagem do Ceará, fortalecendo a imagem turística do estado como um todo.

## **6. Desenvolvimento justo e solidário: Cid Gomes (2007/2015)**

O Governo Cid Gomes teve início em 2007, lançado através de uma campanha que propagava o slogan: “Um grande salto. O Ceará merece.” Em seu plano de governo, designava para o turismo, entre os seus objetivos estratégicos, as seguintes premissas:

- Tornar o Ceará um competidor turístico de nível internacional, como um dos principais destinos do turismo de eventos e negócios;
- Operacionalizar o turismo como uma expressão econômica da cultura com base em dados cientificamente levantados;
- Disseminar redes de *Trade Point* como instrumento para facilitar o acesso das pequenas e médias empresas ao comércio internacional;
- Contribuir para facilitar o acesso das empresas cearenses aos mercados potenciais, em especial nas regiões localizadas na área de influência do Ceará, na Europa, nos Estados Unidos, na África e na América Latina. (Ceará, 2005, p. 46)

Percebe-se abertamente, através dos seus objetivos, o propósito da diversificação do turismo no Estado, no

sentido da priorização do turismo de negócios e eventos. Nesta proposta, o turismo é tratado como uma atividade “sustentável” que deve ser consolidada, alçando o Ceará ao posto de destino internacional, em especial pela competitividade com outros estados da região. Parte da estratégia tratava de eleger como prioridade os eventos turísticos, especialmente os voltados a esportes náuticos (*surf, kitesurf*) e os considerados tradicionais (vôlei, futsal, atletismo) assim como os negócios turísticos.

O mandato caracterizou-se ainda por ações para captação de investimentos privados em turismo, como o Complexo Aquiraz Riviera (2007), pela criação do Consórcio Turístico através da Agência para o Desenvolvimento Regional Sustentável, unindo Ceará, Piauí e Maranhão, que objetivava mobilizar forças políticas e sociais na defesa de preservação do conjunto de ecossistemas que integram os três estados (2008), pelos programas de Capacitação Profissional para o turismo através do Prodetur II (2009), e pelo projeto do Centro de Eventos do Ceará (2009).

Entretanto, durante seu primeiro mandato, Cid Gomes manteve-se dentro de parâmetros dos governos anteriores, preocupados em investimentos direcionados à infraestrutura em quase todo o litoral do Ceará. Em sua segunda campanha Cid Gomes evoca o slogan “Por um Ceará melhor para todos” e destaca em sua proposta de governo “Desenvolvimento econômico com inclusão social”, colocando o turismo dentro das ações de desenvolvimento econômico e territorial, sem maiores detalhamentos de estratégias. Assim, as ações voltadas ao turismo são apenas citadas na proposta, como a ampliação e o fortalecimento às políticas públicas voltadas para o turismo no Ceará, e as ações e projetos que

melhorem a infraestrutura turística além do fortalecimento ao combate da exploração sexual no turismo.

Elito para nova gestão (2011- 2014) ressalta em seu discurso de posse a inauguração do novo Centro de Eventos, projeto de seu governo anterior, a construção do Acquário do Ceará, a ampliação do Terminal Aeroportuário Pinto Martins, assim como a construção dos aeroportos regionais e a qualificação profissional para o turismo, fortalecendo a ideia de que os projetos de infraestrutura são essenciais para o desenvolvimento da atividade turística, e reforçando desta maneira o posicionamento mercadológico do turismo no estado do Ceará para o segmento negócios e eventos:

Queremos, ao mesmo tempo, que o Ceará siga como um dos principais destinos de lazer e eventos do Brasil, posto que reconhecemos o turismo como vetor de desenvolvimento econômico e social, desde que se trate de um turismo sustentável e com inclusão social. Queremos criar mecanismos para melhorar a eficiência operacional, fortalecer a capacitação de profissionais da cadeia produtiva. Em futuro próximo, o Centro de Eventos e o Acquario vão se inserir nessa paisagem. (Ceará, 2011, p. 9)

Paralelo a isto, a Secretaria de Turismo de Fortaleza (Setfor) lança em 2011 o Plano de Fortalecimento do Produto Turístico (PFPT) com o objetivo de oferecer subsídios para a cidade tornar-se apta a receber visitantes com melhor qualificação, tendo em vista, em especial, o crescimento acelerado do turismo de negócios e eventos. O Centro de Eventos do Ceará, inaugurado em 15 de agosto de 2012, é visto como “agente de mudança do perfil turístico” da capital cearense, que segundo estudo do International Congress & Conven-

tion Association – ICCA (2012) apresentou crescimento na captação de eventos de 60%, colocando Fortaleza na oitava posição no ranking das cidades brasileiras que mais receberam eventos internacionais em 2012. Em 2011, Fortaleza ocupava a décima quinta posição neste ranking.

O Plano de Marketing do estado para os próximos 20 anos foi encomendado a um consórcio de consultorias encabeçado pela Chias Marketing, e as estratégias para o desenvolvimento do turismo no estado, segundo este, seriam baseadas em pesquisas de mercado e no desenvolvimento do perfil de quem vem ao Ceará, levando em conta os atrativos turísticos locais para descobrir o que traz pessoas e o que fideliza o turista, com o objetivo real de aumentar a receita gerada pelo turismo.

Sob esta óptica, Cid Gomes desfrutou de um diferencial em relação ao mandato anterior: o aporte de parcelas relevantes do Tesouro Estadual nas atividades turísticas e o contexto “propício ao turismo”, por sediar a Copa das Confederações 2013 e a Copa do Mundo 2014, dois grandes eventos esportivos. Este último foi um dos principais “slogans” do Governo Cid Gomes, que criou até uma secretaria especial da Copa.

Estamos criando a Secretaria Especial da Copa, que criará projetos interinstitucionais e intersetoriais vislumbrando a realização do maior evento esportivo do planeta. Vamos também garantir a inserção do Ceará como sede de grandes eventos esportivos e priorizar a implantação do Plano Nacional de Capacitação Copa 2014. (Ceará, 2011, p. 6)

Observa-se, no discurso, a intenção clara do emprego do momento de exposição mundial proporcionado pelos eventos citados para a divulgação do estado como destino turístico.

Importante mencionar ainda a captação de eventos ligados à Copa do Mundo da FIFA 2014 e a divulgação das potencialidades do Estado do Ceará nos diversos eventos nacionais e internacionais relacionados. O objetivo é aproveitar ao máximo a exposição proporcionada pela Copa do Mundo da FIFA para colocar o Estado no cenário [...] com a perspectiva de alavancar a economia através da captação de investidores e novas oportunidades de negócios. Ao mesmo tempo, é estimulado o crescimento do turismo projetando para o mundo as belezas naturais e a hospitalidade dos cearenses. (Release Geral Fortaleza, 2012, p. 10)

Assim, através dos investimentos em infraestrutura moderna como o Acquário Ceará e o Terminal Marítimo de Passageiros; das ações ligadas à qualificação de mão de obra; da criação de órgãos diretamente ligados às práticas do turismo, em especial de negócios e eventos; da atração de investimentos privados e do direcionamento do marketing turístico, o governo Cid Gomes aproveitou-se do momento favorável para marcar sua trajetória através de atos diretamente ligados à evolução do turismo no estado do Ceará, embora sem nenhum planejamento explícito destas políticas, o que se pode considerar uma “quase-política”, pois sua atuação significativa não parte de uma estruturação prévia deliberada mas sim de ações localizadas.

## **Considerações finais**

Longe de esgotar o assunto, pode-se observar que o desenvolvimento do estado do Ceará como produto turístico passa pela implantação de políticas públicas e de ações políticas voltadas a este fim, tendo como grande aliado um apurado trabalho de marketing visando a construção da

imagem turística do estado e seu posicionamento inicial como destino turístico de sol e praia, imbuídos do intuito mercadológico que visava, antes de tudo, atrair fluxos e investimentos para o estado.

As políticas iniciais trataram primeiramente de organizar o modelo de gestão turística e consolidar infraestrutura adequada ao desenvolvimento do litoral, como estradas e aeroporto. Obtendo, para tanto, recursos financeiros através do governo federal (Prodetur/NE), tornando o turismo uma quase que “vocação natural” do estado, voca o esta que, sem um planejamento efetivo dos espaços, não evitou os impactos negativos da produ o turística, como a desconstru o destes espaços, a exclusão da popula o local do processo, e a especula o imobiliária, especialmente no litoral mais distante da região metropolitana.

A descentraliza o dos investimentos acontece nos anos 2000 a 2010, quando as políticas públicas sagram o litoral como prioridade de investimentos e centros geradores de fluxo turístico. Destarte, as práticas de turismo se renovam e se reinventam segundo as necessidades, o potencial, a demanda e os contextos sociais, que geram, por sua vez, as políticas para atender a estes imperativos. Assim, com o turismo consolidado, chegou o momento de buscar um novo posicionamento mercadológico, onde o fluxo turístico possa estabilizar-se e assim aumentar a receita gerada pela atividade. Isto posto, o Ceará opta por diversificar sua oferta, escolhendo para tanto, o turismo de negócios e eventos.

Dadas as condi es de sua capital, agora dotada de infraestrutura graças a investimentos consolidados especialmente por ter sido uma das cidade-sede de um dos maiores eventos esportivos do mundo, o Ceará alia a este fato a necessidade de desenvolver de maneira mais enfática o turismo em outras regiões do estado. Neste ponto, observa-

-se as práticas políticas destinando ao interior do estado o turismo de sol e praia, assim como o turismo de negócios e eventos à capital, formando uma espécie de ciclo que agora se reinicia e se firma na busca de proporcionar ao interior as benesses que o turismo proporcionou à capital.

Apesar da carência de registros de políticas que declaradamente norteiem esta decisão, o que em muito dificultou a pesquisa, o panorama atual de investimentos no setor turístico aponta diretamente para as atividades de negócios e eventos. Confirmam esta disposição a construção do Centro de Eventos do Ceará, do Terminal Marítimo de Passageiros, além de Escolas Estaduais de Educação Profissional que ofertam cursos ligados a esta área. Se num passado recente o turismo se impôs no estado como possibilidade de ascensão e superação das crises, no presente ele continua a exercer este papel, só que desta vez utilizando em uma nova roupagem: a de negócios e eventos.

## Referências

ANGELI, Margarita Nilda Barreto. **Planejamento responsável do turismo**. Campinas: Papyrus, 2009.

ARAÚJO, Enos Feitosa. **As políticas públicas do turismo na região Nordeste**: novas ações do governo estadual cearense. Departamento de Geografia da FCT/UNESP, Presidente Prudente, n. 13, v. 1, jan-jun. 2013, p. 22-35. Disponível em: <https://bit.ly/48nVIU>. Acesso em: 16 set. 2013.

BAHL, Miguel. **Eventos**: a importância para o turismo do terceiro milênio. São Paulo: Roca, 2003.

BOSI, Isabela. Centro de Eventos terá impacto de R\$ 800 mi sobre o PIB, **Jornal O Povo**, Fortaleza, 14 dez 2012. Caderno de Economia. Disponível em: <https://bit.ly/3t7KAKI>. Acesso em: 27 set. 2013.

CANTON, Antônia Marisa. Evento, um potencializador de negócios. *In*: PANOSSO NETO, A.; ANSARAH, M. G. R. **Segmentação do mercado turístico**: estudos e perspectivas: Barueri,SP: Manole, 2009.

CANTON, Antônia Marisa. **Eventos**: ferramenta de sustentação para as organizações do terceiro setor. São Paulo: Roca, 2002.

CEARÁ, Governo do Estado do. **Discurso de posse do governador reeleito Cid Gomes 2011**. Disponível em: <https://bit.ly/3HMy5yL>. Acesso em: 14 out. 2013.

CEARÁ. Governo do Estado do. **O turismo**: uma política estratégica para o desenvolvimento sustentável do Ceará.1995 - 2020. Secretaria do Turismo do estado – SETUR-CE. Fortaleza: Ceará, 1998.

CEARÁ, Secretaria de Planejamento e Gestão do. **Diretrizes para o plano de governo, 2005**, p. 46. Disponível em: <https://bit.ly/3QCs246>. Acesso em: 14 out. 2013.

CEARÁ, Secretaria de Planejamento e Gestão do. **Plano de governo 2003-2006, Administração Lúcio Alcântara. Ceará Cidadania**: crescimento com inclusão social. Disponível em: <https://bit.ly/42v7yzI>. Acesso em: 18 out. 2013.

CEARÁ, Secretaria de Turismo do Estado do. **Evolução do Turismo no Ceará nº 17**. 4a. Edição. Fortaleza: SETUR-CE, 2009.

COPA, Secretaria Especial da. **Release Geral Fortaleza**. Disponível em: <https://bit.ly/3QDWwTl>. Acesso em: 13 set. 2013.

COUNCIL, World Travel & Tourism. **Relatório de Impacto econômico**. Londres: WTTC, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3SGVw3k>. Acesso em: 28 fev. 2023.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2008.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Tradução de Gilberto Velho. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

EVENTOS, Associação Brasileira dos Promotores de. **Cresce a geração de empregos no setor de eventos de cultura e entrete-**

**nimento no país.** Disponível em: <https://bit.ly/3sr5JGy>. Acesso em: 28 fev. 2023.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da língua portuguesa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

FERREIRA, Wagner. O Impacto do Centro de Eventos, **Jornal Diário do Nordeste**, Fortaleza, 06 dez. 2012. Caderno de Turismo. Disponível em: <https://bit.ly/3LuSpa8>. Acesso em: 26 set. 2013.

FORTALEZA CONVENTION AND VISITORS BUREAU - FCVB. **Dados econômicos do Turismo de eventos**, Fortaleza, 2011. p. 17. Disponível em: <https://bit.ly/3Zqt9rm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Pesquisa do impacto econômico dos eventos.** Disponível em: <https://bit.ly/3Rz4X4e>. Acesso em: 12 jul. 2013.

GOELDNER, Charles R.; RITCHIE, J. R. Brent; McINTOSH, Robert W. **Políticas de turismo: estrutura, conteúdo e processo.** In: GOELDNER, Charles R.; RITCHIE, J. R. Brent; McINTOSH, Robert W. **Turismo: princípios, práticas e filosofia.** Tradução de Roberto Carlos Costa. Porto Alegre: Bookman, 2002. p. 293-312.

HALL, Colin Michael. **Planejamento turístico: política, processos e relacionamentos.** Tradução de Edite Sciulli. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001. (Coleção Turismo Contexto).

INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS DO CEARÁ - IPECE. **Anuário Estatístico do Ceará**, Fortaleza, IPECE, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3rfSDvb>. Acesso em: 27 ago. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS DO CEARÁ - IPECE. **Impactos Econômicos do da Operacionalização do centro de Eventos do Ceará (CEA)**, Fortaleza, IPECE, 2012.

INTERNATIONAL CONGRESS & CONVENTION ASSOCIATION - ICCA. **Ranking de países que mais sediam eventos internacionais.** Disponível em: <https://bit.ly/46q4Kop>. Acesso em: 10 set. 2013.

LYNN, Laurence E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis.** Santa Monica, Calif.: Goodyear Publishing, 1980.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável.** Trad. Sandra Netz. Porto Alegre: Bookman, 2003.

RUSCHMAN CONSULTORES. **Relatório PRODETUR I.** Fortaleza: BNB, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3umI62E>. Acesso em: 10 set. 2013.

SANTOS, Rodrigo Amado *et al.* A atividade turística e o segmento de eventos. Análises conceituais em torno do processo de gestão, planificação e operacionalização deste segmento turístico. **Revista Científica Eletrônica de Turismo**, Ano IX, n. 17, junho de 2012. Periódicos Semestral. Disponível em: <https://bit.ly/3LzT9ea>. Acesso em: 20 out. 2013.

SCHWARTZMAN, Simon. A abertura política e a dignificação da função pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 112, n. 2, p. 43-58, abr.- jun. 1984.

SOLHA, Karina Toledo. Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil. 2004. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, 2004.

TURISMO, Ministério do. **Turismo de negócios e eventos: orientações básicas.** 2. ed. Brasília: Ministério do Turismo, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/47y117n>. Acesso em: 20 set. 2013.

# CAPÍTULO 7

## O MARCO LEGAL DAS OSC E OS SEUS IMPACTOS NA SUSTENTABILIDADE DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: UM ENSAIO TEÓRICO

*Fernando Maia Ribeiro*

*Jânio Maciel da Silva*

*Luciana Lobato Silva*

*Marcos Fabrício da Costa Mattos*

*Rayssa Caroline da Conceição Ribeiro*

*Bruno Rafael Dias de Lucena*

### **Introdução**

O Marco Regulatório do Terceiro Setor, criado pela Lei ordinária nº 13.019 de 31/07/2014, é uma grande conquista para o setor, pois estabelece um regime jurídico para as relações entre a União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, fundações, das empresas públicas e das sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, com as instituições da sociedade civil por meio de parcerias voluntárias. Este estudo foca nos impactos deste marco regulatório na sustentabilidade das organizações da sociedade civil (OSCs), sendo este um tema de grande relevância, que contribui para um melhor entendimento da importância deste marco para o terceiro setor.

As organizações da sociedade civil brasileiras têm uma longa história de contribuição e serviço à comunidade. Desde o período colonial, tais entidades têm atuado de forma voluntária e filantrópica nas áreas de assistência social, educação e saúde. Entre os primeiros exemplos de organizações deste tipo, destacam-se os orfanatos, educandários e as Santas Casas de Misericórdia, que têm se destacado por oferecer assistência aos desfavorecidos, contribuindo para o desenvolvimento social do Brasil (Falconer, 1999; Silva, 2010; Thiesena, 2009).

O crescimento sustentável é essencial para o desenvolvimento de uma sociedade saudável e ecologicamente consciente. De acordo com Neves *et al.* (2021), a noção de sustentabilidade acompanha a humanidade desde a sua origem. À medida que as pessoas começaram a dar mais atenção às consequências de suas ações, diversos debates entre especialistas no tema e divulgação de indicadores alarmantes levaram a um crescimento da conscientização social e à liderança em questões ambientais. Assim, tornando-se cada vez mais importante o desenvolvimento de crescimento sustentável para o bem-estar da humanidade e do meio-ambiente.

As organizações da sociedade civil têm um papel fundamental na construção de uma sociedade mais sustentável, entretanto estas organizações precisam estar cientes dos aspectos que contribuem para a permanência de sua própria existência no tempo. Dessa forma, torna-se necessário a busca pela sustentabilidade dessas entidades, pois a harmonia entre fatores institucionais garante uma melhor posição delas no mercado.

Para Borger (2006), a responsabilidade social pode ser interpretada pelo senso comum como uma contribuição

social voluntária e não necessariamente como um meio de garantir a sustentabilidade das organizações. Por isso, é fundamental que a gestão efetiva das atividades seja buscada. A responsabilidade social é apenas um dos aspectos necessários à sustentabilidade de organizações.

O objetivo deste artigo é discutir a Lei nº 13.019/2014 e seus impactos na sustentabilidade das organizações da sociedade civil, especialmente na realidade amazônica, por meio da análise crítica do tema. Para tanto, serão abordados o Marco Legal do Terceiro Setor e a questão da sustentabilidade na região, a partir de um ensaio teórico. Neste documento, busca-se estabelecer uma interconexão entre o campo legal, a configuração do arranjo institucional e as propostas que visam a sustentabilidade na Amazônia.

A estrutura do ensaio está organizada em quatro seções. A primeira seção apresenta a introdução do tema e seu objetivo; a segunda seção trata do desenvolvimento do trabalho, abordando os aspectos gerais do tema, divididos em três tópicos: o Marco Regulatório, a questão da sustentabilidade das organizações e a realidade amazônica; a terceira seção contém as análises e discussões das pesquisas levantadas; e a quarta e última seção traz as conclusões.

## **1. Desenvolvimento**

### ***1.1 marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) - Lei Nº 13.019/2014***

A aprovação da Lei nº 13.019/2014, a qual estabeleceu o novo regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, tem sido comemorada como um marco histórico na luta

pela garantia da autonomia das OSCs, conforme afirma Durão (2014). O autor declara que este regulamento é um passo fundamental na busca por independência e segurança jurídica nas relações entre as OSCs e o estado brasileiro, trazendo esperança para o futuro.

O novo marco regulatório instituiu um regime jurídico de parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil para todo o país, com o objetivo de colaborar na execução de políticas públicas contínuas e fomentar ações de incentivo ou financiamento por parte do Estado destinadas às OSCs (Mendonça *et al.*, 2016). A regulação dos relacionamentos entre o Estado e a sociedade civil transmite uma visão particular do papel do Estado em relação à sociedade civil organizada, que tem consequências na definição e implementação de políticas públicas. Até 2014, o país não contava com um marco regulatório unificado em nível nacional que abordasse as parcerias celebradas entre o Estado e a sociedade civil.

A grande mudança observada na ocasião foi a extinção do uso de Convênios para celebrar parcerias entre Poder Público e Organizações da sociedade civil (OSCs). Esta decisão foi baseada na constatação de que o instrumento de convênio não era adequado para este tipo de parceria, uma vez que havia sido criado com o intuito de estabelecer relações entre entes federativos. Este fato acarretou uma série de problemas, tais como falhas na legislação e falta de fiscalização da administração pública.

Com o objetivo de superar estes problemas, a partir de então foram criados os instrumentos de mediação para substituir a utilização dos convênios: os termos de fomento e colaboração. A Lei nº 13.204/15 ainda mantém esse direcionamento, incluindo também o Termo de Cooperação, que

formaliza as relações de parceria entre entes públicos e OSCs, que não envolvem a transferência de recursos financeiros.

A Constituição Federal de 1988, no Brasil, destaca o importante papel complementar que as Organizações da sociedade civil (OSCs) desempenham nas diversas políticas públicas, como saúde, educação, assistência, desporto, infância e juventude (Campos, 2008). O artigo 5º da CF reconhece a liberdade de reunião pacífica e a liberdade de associação para a realização de atividades lícitas, excluindo a ação armada, civil ou militar, bem como garante imunidades e isenções tributárias gerais para as OSCs (Storto, 2014). Além disso, a Constituição Federal não apenas reconhece o papel das OSCs como complementares ao Estado na oferta de serviços públicos, mas também incentiva sua interação e participação nos processos decisórios governamentais, especialmente nas legislações específicas sobre conselhos de políticas públicas (Lopez; Abreu, 2014).

Existem diversas regulamentações que se aplicam às OSCs de forma seletiva, seja compulsória ou voluntariamente. Algumas tratam de assuntos como imunidades e isenções e, permanecem ainda, normatizações que são utilizadas apenas por um conjunto restrito de organizações financiadas por recursos estatais.

Até o início da década de 1990, a legislação que orientava as relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil remontava aos anos de 1930 e precisava de ajustes. De acordo com Oliveira e Haddad (2001), a lei ultrapassada reunia diversas normas derivadas do Código Civil de 1916, sem opção de tipificação das OSCs, apenas categorias amplas, que possibilitavam a preferência para algumas categorias de organizações.

Durante esse período, novos marcos institucionais foram criados: o modelo de Organização Social (OS) – Lei nº 9.637/98 – e a Lei nº 9.790/99, que qualificaram parte das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Sendo que, esta última, criou o Termo de Parceria, como proposta de melhoria em relação ao tradicional convênio.

De acordo com Santana *et al.* (2017) o qual trata a Lei de Três Aspectos Fundamentais para uma boa e regular aplicação dos recursos públicos, por parte das Organizações da sociedade civil, sendo elas: seleção impessoal das entidades; acompanhamento durante a aplicação dos recursos e a comprovação, através da prestação de contas, dos recursos – se foram efetivamente aplicados na forma pactuada e atingiram o alcance social pretendido.

Segundo Mendes (2017), o Marco Regulatório tem como foco principal a implementação de uma política de controle de resultados. Esta preza pela verificação do alcance das metas estabelecidas e pelo cumprimento das obrigações pactuadas, sempre guiada pela busca de se conhecer a verdade real. O modelo de controle adotado é o finalístico, onde as sanções financeiras só são aplicadas nos casos de descumprimento das obrigações de resultado assumidas na assinatura do ajuste. A intenção da Lei nº 13.019/2014 é regulamentar uma cultura de menor ênfase nos detalhes formais e maior ênfase na eficácia da parceria, ao mesmo tempo em que se preocupa com o pragmatismo e os resultados alcançados.

Em Violin (2015) é criticado o sistema de parcerias entre as entidades do Terceiro Setor e a Administração Pública, pois se alega que essas organizações servem para que o Estado fuja de suas obrigações constitucionais, principal-

mente nas áreas de educação e saúde. Além disso, é sugerida a necessidade de se avaliar precocemente se a Lei das OSCs irá aperfeiçoar a relação do Estado com as entidades da sociedade civil organizada, a fim de que tais parcerias possam ter resultados positivos para a população.

De acordo com Ablas *et al.* (2015), a Lei nº 13.019/2014 estabelece requisitos mais rigorosos nos controles dos processos de gestão do repasse de verbas. Suscitando maior eficiência administrativa, exigindo apropriação de ferramentas integradas às práticas de gestão e a utilização de novos instrumentos que assegurem o cumprimento dos seus objetivos e sua sustentabilidade.

De acordo com Mendonça e Falcão (2016), a parceria entre Estado e Organizações da sociedade civil é um fenômeno presente em diversos países, sendo que, no Brasil, ela tem assumido um papel relevante no fornecimento de serviços públicos. A regulação desses relacionamentos traz consigo uma visão específica do Estado a respeito da sociedade civil, com sua influência nos processos de elaboração e execução de políticas públicas. A Lei nº 13.019/2014 trouxe inovações, mas não substituiu as normas anteriores de convênios, estabelecendo-se um novo sistema que convive com os existentes. Porém, essa convivência de diferentes normas gera insegurança jurídica tanto para os gestores públicos quanto para às OSCs (Junqueira; Figueiredo, 2012). Observa-se na falta de clareza, margem para aceitação de diferentes práticas de gestão por parte dos órgãos públicos contratantes.

Com a nova legislação, ocorreram inovações relevantes para as Oscips em relação à transparência, sendo obrigadas a se submeterem anualmente a auditorias internas e externas, e a tornarem públicas suas demonstrações financeiras e seus relatórios de atividades. Além disso, elas tam-

bém precisam prestar contas dos recursos repassados pelo governo e dos resultados obtidos com suas ações. Outra mudança importante é a obrigatoriedade de que as Oscips disponibilizem informações sobre seus atos e decisões de gestão, bem como sobre a composição de seus órgãos de controle interno, para que sejam acessíveis a todos.

A adoção desse novo modelo institucional, conforme demonstrado por Alves e Koga (2006), foi objeto de grande resistência por parte das organizações da sociedade civil. De fato, persiste um nível significativo de desconhecimento dos modelos de Organização Social (OS) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), sua aplicabilidade e seus instrumentos jurídicos, formas de controle/acompanhamento e avaliação (Coutinho *et al.*, 2008). Portanto, a criação de outros mecanismos para parcerias gerou problemas de compreensão tanto para os gestores públicos quanto para as OSCs.

A qualificação de Oscip obteve baixa adesão por parte das OSCs, as quais permaneceram utilizando os convênios na condição de instrumento jurídico, voltado a mediação das transferências de recursos pelo Estado, ao invés de possibilitar o uso do Termo de Parceria. Entre os motivos que levaram à baixa adesão delas ao novo modelo proposto, estão em um movimento de resistência ideológica, por parte de muitas organizações, que identificam o modelo como um assalto neoliberal ao Estado e o risco de perda de autonomia das OSCs (Durão, 2003; Oliveira; Haddad, 2001).

Outra crítica à legislação, de acordo com Lopes (2019), é que é necessária a existência de um quadro normativo que reconheça e valorize o trabalho das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) à altura dos desafios da democracia brasileira, uma vez que a incidência, o impacto e a riqueza

dessas organizações na execução de políticas públicas precisam ser acompanhados. Entretanto, segundo a autora, o ambiente regulatório, historicamente, não foi adaptado às especificidades dessas relações, devido à falta de padronização, diferentes legislações e modelos coexistentes.

Assim, pode-se considerar que, a Lei nº 13.019/2014, que regulamenta o sistema de parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor, representa um avanço importante na busca pela segurança jurídica e eficiência. Isso se deve ao fato de que, durante a vigência do Marco Regulatório anterior, houve fraudes no repasse de recursos às Organizações da sociedade civil (OSCs) em 2007, o que ameaçava e dava às parcerias um tom de desconfiança. Dessa forma, a nova regulamentação foi criada com o objetivo de incorporar as recomendações e exigências doutrinárias, jurisprudenciais e governamentais, assegurando a transparência no uso e controle das verbas públicas, além de respeitar os princípios básicos.

### ***1.2 Impacto da legislação para os OSCS no desenvolvimento da sustentabilidade das organizações brasileiras***

No Brasil, desde o séc. XVIII, existe uma série de normas e ordenamentos jurídicos cuja discussão é voltada às questões ambientais no seu aspecto material. Nas quais, ao se falar do caráter teórico do aparato normativo legal, apresentavam uma forma inovadora de planejar, organizar, dirigir e controlar os impasses de ordem socioambiental no país. Vale ressaltar que a economia de mercado brasileira se encontra cheia de arranjos institucionais complexos, abrangendo temáticas governamentais, no âmbito am-

biental, social, educacional, segurança, saúde etc. Também lidando com as crises no capitalismo mundial e as problemáticas ambientais – um grande desafio em todas as esferas de atuação social, seja na pública ou de caráter privado (Leandro *et al.*, 2015).

Estabelecer parcerias entre o Estado e Organizações da sociedade civil pode trazer inúmeros benefícios às políticas públicas. Essas parcerias podem contribuir para a qualificação das políticas públicas, tornando-as mais próximas das necessidades das pessoas e realidades locais. A abertura para a participação da sociedade civil também possibilita que os problemas sociais sejam resolvidos de forma criativa e inovadora, com soluções que atendem às necessidades específicas de cada região.

Por efeito da Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da sociedade civil, em vigor desde 23 de janeiro de 2016 na União, Estados e Distrito Federal, e nos Municípios em 1º de janeiro de 2017, passa a ser estabelecido um novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações por meio de novos instrumentos jurídicos.

A sustentabilidade financeira de uma organização é a sua capacidade de gerenciar seus recursos financeiros de forma eficiente e para garantir que ela seja capaz de atingir seus objetivos de longo prazo. É, ainda, a capacidade de gerar fluxos de caixa suficientes para suportar as operações existentes e futuras da organização. A sustentabilidade financeira inclui a capacidade de gerar receitas suficientes para cobrir custos e despesas, a capacidade de gerir os riscos financeiros e a responsabilidade de lidar com questões ambientais, sociais e de governança.

Para muitas Organizações da sociedade civil, alcançar a autossustentabilidade tem se mostrado um grande desafio, o que tem motivado ações cada vez mais frequentes de parte destas instituições. A autossustentabilidade é essencial para obter financiamento ou outro tipo de apoio, pois envolve a capacidade de gerar recursos próprios que financiem as atividades e a sustentabilidade da OSC. No entanto, existe uma visão mais ampla para o assunto, não como um fenômeno financeiro, mas como uma manifestação humana, que envolve a construção da cidadania e o fortalecimento institucional de cada OSC. Por isso, além da autossustentabilidade, é preciso garantir a sustentabilidade de suas iniciativas e propósitos para obterem o fortalecimento institucional (Araújo, 2005).

O princípio da sustentabilidade é de fundamental importância para as OSCs, pois possibilita a permanência e a continuidade dos esforços realizados para o desenvolvimento humano, bem como para lutar contra a pobreza e as desigualdades. Assim, o princípio da sustentabilidade é de grande valia para que as OSCs possam contribuir efetivamente para a melhoria da qualidade de vida da população.

Segundo Sachs (2002), uma sociedade é sustentável quando atende os três pilares do desenvolvimento sustentável: relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica. Nessa perspectiva, Coelho e Araújo (2011) definem sustentabilidade como a busca pelo equilíbrio entre a utilização de recursos naturais e a produção de riqueza.

Em uma sociedade sustentável, o progresso é avaliado pela qualidade de vida dos seus membros, que inclui a saúde, longevidade, maturidade psicológica, educação, ambiente limpo, espírito comunitário e lazer criativo, ao invés de ser medido pelo consumo material (Ferreira, 2003).

A preocupação com a própria sobrevivência institucional, em detrimento das causas sociais, deve ser rechaçada, pois é necessário garantir a sustentabilidade do propósito da instituição. Para isso, é preciso fortalecer os valores e crenças da própria organização, através de uma série de processos e iniciativas que visam assegurar a realização da missão institucional e consolidar o posicionamento estratégico da organização na sociedade (Armani, 2007). Essa temática ganhou relevância a partir da década de 1980, que foi marcada pelo crescimento significativo das Organizações da sociedade civil (OSCs) no Brasil.

Naquela época, o foco das conversas era voltado apenas à autossustentação. Contudo, com o incremento dos debates sobre o assunto, em seminários e outros encontros, o significado de sustentabilidade passou a ser mais complexo para essas organizações. Diante disso, surgia a necessidade de conscientização sobre a sustentabilidade, principalmente para lidar com a crise ecológica que vem assustando o planeta. Esta crise é consequência dos danos causados pelo ser humano ao meio ambiente, gerando problemas que podem afetar o equilíbrio e a sobrevivência das espécies em nosso planeta (Vieira; Tavares, 2019).

Quando tratamos de sustentabilidade das OSC, abordamos questões mais complexas em referência a sustentação das organizações. Tematizam-se problemáticas éticas, culturais, políticas e técnicas que governam as concepções e formas como a sociedade enfrenta a problemática da pobreza, da desigualdade e da promoção do desenvolvimento.

De acordo com Armani (2004), três avanços conceituais a respeito da sustentabilidade destacam-se como fatores importantes para o futuro das organizações: o primeiro avanço trata sobre o reconhecimento de que, para ins-

titutos como as ONGs, a autossuficiência financeira depende da capacidade de obtenção de receitas “próprias” regulares, por meio de doações recebidas, assim como de financiamentos públicos, privados e não-governamentais (inter)nacionais. O segundo, que a sustentabilidade não se refere apenas à dimensão financeira, mas a um conjunto de fatores de desenvolvimento institucional necessários para o “êxito duradouro”. Por último, o terceiro avanço conceitual aborda a necessidade de reinvenção para a obtenção de sustentabilidade. A sustentabilidade exige um esforço contínuo, mudanças significativas na cultura e nos processos institucionais da organização. Estes avanços têm contribuído significativamente para a mudança cultural das entidades, que é de extrema importância para o seu futuro.

As OSCs, teoricamente, possuem missões de características utópicas, em virtude de pressupor acabar com elas próprias, não no sentido de “fechar as portas”, mas rever seus processos e programas de atendimento, focando sempre as minorias sociais. No sentido de transformação social, a missão deve estar centrada na promoção das pessoas, na (re)descoberta e (re)encantamento do ser humano, e não na manutenção da organização, cargos, vaidades e lucro (Araújo, 2005).

No universo organizacional, a sustentabilidade passa a ser pensada considerando sua multidimensionalidade. As Organizações da sociedade civil (OSCs) – principalmente aquelas voltadas para o meio ambiente – desempenham um papel fundamental, não apenas como sujeitos, mas também como objetos da discussão sobre o tema.

Enquanto sujeitos, elas têm papel fundamental na luta pela preservação ambiental e na institucionalização de medidas que garantam o equilíbrio ecológico do planeta.

Como objetos, muitas OSCs são desafiadas a encontrar soluções para a sua própria sustentabilidade, bem como para a sustentabilidade de seus projetos sociais.

### *1.3 Realidade amazônica – um breve resumo histórico*

A Amazônia foi marcada desde os anos 70 com a presença do Cimi (Conselho Indigenista Missionário), que oferecia apoio aos povos indígenas locais. Contudo, só no final da década de 1980 que se deu destaque aos movimentos de proteção ambiental, tanto no âmbito nacional quanto internacional (Zhourri, 2006; Gohn, 2013). A redemocratização do Brasil, somada a dispositivos como a Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente, e a Lei nº 7.347/85, que disciplina sobre a ação civil pública para tutelar o meio ambiente enquanto bem coletivo, foram fatores decisivos para o impulso desses movimentos na região amazônica (Araújo, 2020).

Na região amazônica, a atuação de movimentos sociais se concentrava de maneira mais localizada, sem receber devida atenção dos veículos de imprensa, da opinião pública e dos centros de poder político. Essa relegação, na perspectiva de Zhourri (2006), ocorreu por quatro fatores: a distância geográfica entre a região e os centros de decisões políticas; o tamanho da região em conjunto com a precariedade dos recursos a uma articulação pobre entre suas dimensões sociais e políticas; o passado de opressão, impulsionado pelas forças do Estado e elites locais e a representação característica atribuída a Amazônia. Neste sentido, foi fundamental a pressão exercida pelas Ongs internacionais, uma vez que deram visibilidade aos mo-

vimentos sociais na região, além de impulsionar políticas públicas voltadas para o tema.

No começo dos anos 90, seguindo a intensificação do crescimento da década anterior, as articulações realizadas entre organizações americanas somaram-se a grupos europeus e fortaleceram ainda mais a visibilidade à região. Tais grupos estrangeiros ganharam credibilidade, em razão dos protestos locais e Ongs nacionais. A internet, ainda incipiente, ampliou o alcance e as relações de uma atuação política (Zhourri, 2006). É notório perceber que, com o desenvolvimento da internet, os principais movimentos sociais ganharam relevância no debate, somada ao impacto das redes sociais — por sua vez ofertando novos saberes na atualidade —, resultando assim em frutos dessa comunicabilidade (Gohn, 2011).

De acordo com o IBGE (2004), em 2002 havia um total de 276 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos em atividade, sendo que destas, destacavam-se organizações religiosas, hospitais, escolas, universidades, associações patronais e profissionais. No entanto, os dados mostram que a região Norte concentrava apenas 4,25% desta categoria, sendo o menor percentual entre as regiões do Brasil. Além disso, vale destacar que a maioria dessas fundações privadas e associações sem fins lucrativos possuía pouca estrutura, pois cerca de 77% delas não tinham empregados, funcionando essencialmente por meio de trabalho voluntário (Ipea, 2004).

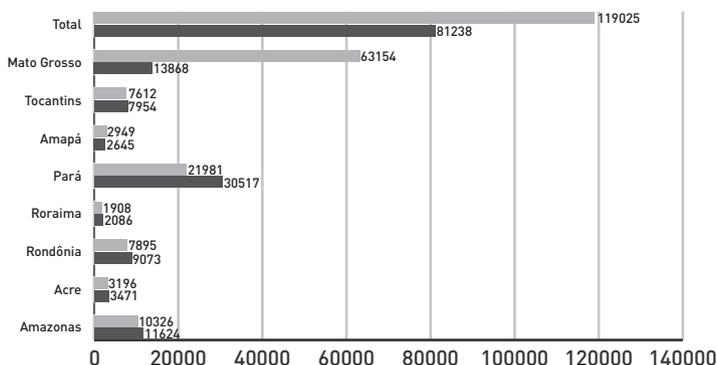
Nos anos de 2010, a pesquisa Fasfil (Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos) do IBGE evidenciou uma redução das fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil, em relação à pesquisa anterior de 2002. O estudo de 2016 totalizou cerca de 237 mil en-

tidades desse setor havendo predominância de pequenas entidades entre as Fasfil, pois 64,5% delas (152,9 mil) não possuíam empregados. Esse percentual apesar de alto é inferior ao apresentado na pesquisa anterior, reforçando a forte presença do voluntariado e da prestação de serviços autônomos. A região Norte apresentou um percentual de 3,9% do total de Fasfil do Brasil, participação inferior a 2002. Mas se agregar as Fasfil do Mato Grosso o percentual sobe para 5,3% o que ainda é uma ínfima atuação em comparação às demais regiões (IBGE, 2019).

#### *1. 4 Panorama atual dos OSCS na Amazônia*

A Amazônia Legal brasileira foi criada pela Lei nº 1.806/1953 com objetivo de melhor implementar e avaliar políticas públicas destinadas à região amazônica. Ela é composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Roraima, Rondônia, Tocantins e uma parte do Maranhão, oeste do Meridiano 44° (Martha Júnior *et al.*, 2011). Delimitar a área da Amazônia Legal faz-se necessária para a realização do levantamento correto da quantidade de OSCs presentes na área. Em virtude de uma porção do Estado do Maranhão não compor a região, optou-se por levar em consideração apenas os oito estados restantes.

Segundo o Mapa das Organizações da sociedade civil, em 2020, o Brasil tinha 815.676 OSCs. Desse total, a Amazônia Legal concentra 119.025, cerca de 14% do total de organizações, demonstrando um acréscimo se compararmos aos resultados obtidos para o ano de 2016, onde a região detinha 81.238, o equivalente, à época a 10% (Ipea, 2018).



**Figura 1. Quantidade de OSCs da Amazônia Legal nos anos de 2016 e 2018**

Fonte: Ipea 2016/2018.

De forma geral, nota-se um decréscimo na quantidade de OSCs da região norte, excetuando-se o Estado do Amapá. No entanto, o único estado não pertencente à região, entretanto componente da Amazônia Legal, o Mato Grosso, apresentou em 2020 uma quantidade de organizações, quase cinco vezes maior em comparação ao ano de 2016, obtendo impacto positivo na quantidade total para a Amazônia.

## 2. Metodologia

Este estudo tem caráter teórico, cuja sistemática de pesquisa se deu na busca e apropriação de materiais competentes às teorias exploradas, tais como livros e artigos, originais e secundários. Parte integrante dessa apropriação perpassou pelas discussões e reflexões objetivando explorar, em diversas vertentes, caminhos para construção de um referencial teórico o qual possa influenciar em políticas.

Os impactos da Lei nº 13.019/2014 para a sustentabilidade na realidade amazônica. O ensaio teórico se caracte-

riza pela sua natureza reflexiva e interpretativa, além de valorizar perspectivas que dizem respeito às alterações em ocorrência nos objetos de estudo (Meneghetti, 2011).

O local de estudo foi escolhido por representar a região com menor percentual de OSCs do Brasil, sendo, portanto, de interesse entender os impactos da nova legislação na sustentabilidade do setor e ainda fornecer subsídios para pesquisas específicas na temática que possam influenciar em políticas públicas voltadas para o crescimento das OSCs na região.

Para Severino (1986), o ensaio científico é um estudo formal, discursivo e concludente, o qual consiste na exposição lógica e reflexiva e na argumentação rigorosa, havendo alto nível de interpretação e julgamento do autor. Ao ensaiar, o autor tem maior liberdade para defender determinada posição, pois não precisa se apoiar no rigoroso e objetivo aparato de documentação empírica e bibliográfica, comumente apresentados em outros tipos de trabalho científico.

### **3. Discussão sobre o marco regulatório e a sustentabilidade de OSCS na Amazônia**

Decerto, como observamos em nosso estudo, o Marco Regulatório instituinte do novo regime jurídico, nacional, referente às parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSCs), por meio da Lei nº 13.019/2014, foi bastante comemorado. Porque trouxe autonomia e segurança jurídica às relações entre as associações civis e o Governo, tendo por principais objetivos: a execução de políticas públicas contínuas por meio de parcerias, ações de incentivo ou financiamento de projetos desenvolvidos pelas OSCs. A nova regulamentação bus-

cou incorporar exigências doutrinárias, jurisprudenciais e governamentais para que as parcerias sejam feitas com respeito aos princípios básicos da Administração Pública.

A grande mudança do novo marco regulatório foi a extinção do convênio para a celebração das parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil, visto que o convênio era considerado um instrumento inadequado para esse tipo de parceria. Em função da sua criação voltada, especificamente, às relações entre entes da federação brasileira, havendo depois a criação do instrumento de Termo de Parceria, próprio para esse tipo de relação. Entretanto, a lei não substituiu o termo de convênio, provocando falhas na legislação e falta de controle na fiscalização por parte da administração pública.

Outro ponto identificado está no novo Marco Regulatório, o qual preza por um controle rígido de resultados, dando ênfase no alcance das metas previstas e cumprimento do objeto pactuado, ou seja, legalmente exercendo um modelo de controle finalístico, no intuito de atingir a eficácia da parceria. Os rigorosos controles dos repasses de verbas suscitam maior eficiência administrativa, exigindo a adoção de ferramentas integradas às práticas de gestão, para assegurar o cumprimento dos objetivos e sua sustentabilidade. O desenvolvimento de mecanismos reguladores sobressai-se como um importante incentivo à cidadania na busca pelo bem-estar social, entretanto deve existir prosseguimento e evolução dessas práticas de controle, também da eficiência, para melhor desenvolvimento do interesse público.

Apesar das diversas inovações trazidas pela Lei nº 13.019/2014, o novo Marco Regulatório sofreu diversas críticas por não ter substituído a legislação anterior, ou seja,

especialmente a Lei do Convênio. A convivência dessas normas gera insegurança jurídica, em virtude de a falta de clareza oferecer margem a diferentes práticas de gestão, por parte dos órgãos públicos contratantes, acarretando problemas tanto para os gestores públicos como para as OSCs.

Nos últimos tempos, as ideias tradicionais sobre Organizações da sociedade civil (OSC) vêm sendo substituídas à medida que as velhas formas de gerir têm se mostrado ineficientes. A necessidade de alocar melhor os recursos junto de maior obtenção de efetividade nos serviços e produtos ofertados — frutos de seus projetos e ações — são pontos nos quais há urgência por mudanças no Terceiro Setor. Logo, buscam maneiras inovadoras para rápida efetivação, a partir das perspectivas da sustentabilidade.

É fato que os gestores se deparam diante de um período transitório, cujos métodos desenvolvidos e utilizados largamente por muito tempo em escala mundial, sofrem enfraquecimento pela pouca eficiência de suas aplicabilidades. Diante de um crescimento do dinamismo do sistema social, composto por maiores e mais complexas variáveis, tornando o cenário ainda mais imprevisível.

Como um reflexo das mudanças que estão acontecendo no mundo, surge uma nova concepção estratégica de trabalho, com a implementação de metodologias, instrumentos, ferramentas e novos conceitos que visam aprimorar os processos de planejamento e execução, buscando soluções para o presente e o futuro. Assim, as relações socioeconômicas e políticas também se adequam às transformações em curso. A economia, o crescimento da tecnologia, as políticas públicas, os relacionamentos interpessoais e o papel das lideranças estão em constante mudança, criando uma sociedade complexa, com uma rede de conexões difíceis de desvendar.

Gestores de todas as organizações, sejam elas públicas, privadas ou Ongs, lidam diariamente com uma grande quantidade de variáveis a serem consideradas ao tomar decisões, desenvolver seu planejamento e criar estratégias para a estabilidade e sucesso de sua organização. A sustentabilidade das organizações vai além de uma simples análise de custos e benefícios; trata-se de proporcionar a manutenção e atendimento das demandas presentes, bem como de garantir a continuidade futura da própria organização. Dessa forma, ela é indispensável para a sobrevivência e o desenvolvimento das instituições.

Tradicionalmente, o uso da sustentabilidade pelas organizações era focado somente na recuperação dos investimentos financeiros feitos na produção. Porém, a partir da década de 80, houve uma mudança de perspectiva com a introdução da noção de “desenvolvimento sustentável” por Robert Allen, conforme Bello (1998 apud Oliveira, 2002) no artigo “How to Save the World”, que resumia um livro escrito pelas ONGs ambientalistas IUCN e WWF, assim como pelo Programa Ambiental das Nações Unidas. Assim, a partir do Relatório Brundtland, intitulado “Nosso Futuro Comum”, publicado em 1988, o termo passou a ser amplamente debatido. O documento obteve grande repercussão mundial, sendo aceito e difundido nos meios políticos e científicos.

A concepção atual de Desenvolvimento Sustentável enfatiza a importância de suprir as demandas presentes sem comprometer a habilidade das gerações futuras de suprirem suas próprias necessidades. Esta nova compreensão da sustentabilidade trouxe uma abordagem mais diversificada e multidimensional ao mundo, abrangendo todas as organizações da sociedade que buscam uma gestão eficaz e duradoura.

Diante dessa nova compreensão, Kisil (2002) fórmula dois fatores para tal equilíbrio. O autor afirma que sustentabilidade diz respeito à capacidade de as organizações se conectarem e interagirem com a sociedade, contribuindo para o desenvolvimento social. Em outras palavras, ela se refere ao valor agregado que uma Organização da Sociedade Civil (OSC) oferece, seja o valor econômico, como a gestão eficiente dos recursos humanos e financeiros, ou o valor social, como a gestão eficaz da missão, resultados, parcerias e alianças.

De acordo com Mello (1999), obter a sustentabilidade implica na capacidade de diálogo e de adaptação da organização à dinâmica do sistema complexo, de modo a otimizar todas as suas dimensões. Esse diálogo entre as organizações e o meio que as envolve requer uma articulação entre as várias informações – científicas, sociais, econômicas etc. – para construir um todo coerente e consistente, preservando a criatividade humana. Neste contexto, o autor se refere aos estudos realizados por Edgar Morin, notadamente os que abordam a complexidade, que apontam para a existência de fenômenos organizacionais de duas ordens distintas: a autonomia, que se relaciona com aquilo que é interno e peculiar à organização, dando forma à sua identidade; e a dependência, que se refere aos diversos níveis de relações estabelecidas com outras entidades.

Seguindo esta lógica de pensamento, Paula e Silva (2000) adaptaram este Modelo Trevo para a realidade das OSCs e explicitaram a relação entre os campos, culminando na Figura 2, a qual ilustra claramente a dinâmica da sustentabilidade nesta perspectiva:

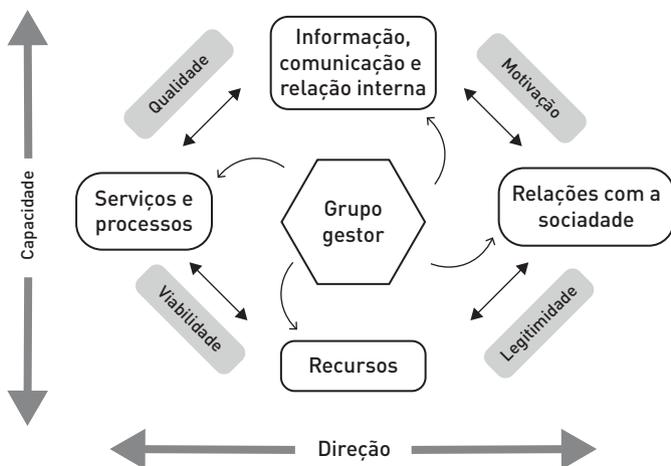


Figura 2. Modelo Trevo para a realidade das OSCs

Fonte: Paula e Silva (2000).

Emerge, portanto, que a sustentabilidade de uma organização está na busca equilibrada e contínua para manter saudáveis os subsistemas envolvidos direta (ou indiretamente) com a organização, a exemplo da tecnologia, os relacionamentos entre os stakeholders, a contabilidade, a qualidade da prestação dos serviços, os recursos, a cultura e, especialmente nas OSCs, o resultado social.

A compreensão e atendimento das partes interessadas (*stakeholders*) do negócio é vital para a sustentabilidade das organizações. Por conseguinte, a importância de se discutir estas novas variáveis e apresentar novas práticas e aplicações diante do cenário no qual organizações estão inseridas.

## Conclusão

Diante da situação de desigualdade e o legado de abandono pela administração pública, enfrentados por parte da sociedade brasileira nas últimas décadas do século XX,

fez-se essencial a participação mais incisiva das OSCs para o desenvolvimento de mecanismos voltados à redução do sofrimento em setores mais vulneráveis. Embora a atuação delas seja criticada, sob o argumento que serviriam como facilitador para o Estado escapar de suas obrigações constitucionais, é inegável o alcance dessas organizações às comunidades mais socialmente excluídas e a contribuição delas para o governo na implementação de políticas públicas.

As OSCs têm sua origem no Brasil creditada às Santas Casas de Misericórdia, revelando a estreita relação religiosa — característica mantida atualmente, todavia de maneira parcial. A Constituição de 1988 destacou o papel complementar das OSCs nos Estados. São atuantes em diversas políticas públicas, dando legitimidade e abrindo espaço para a atualização de legislações específicas nesse setor.

Exemplos são a Lei nº 9.637/98, a qual dispõe sobre a qualificação de entidades na condição de organizações sociais, a Lei nº 9.790/99 qualificou parte das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, na qualidade de Oscip e criou o Termo de Parceria e o Marco Regulatório — a Lei nº 13.019/2014, objeto deste estudo — estabelecendo o regime jurídico das parcerias voluntárias, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

De acordo com a literatura, o Marco Regulatório representou um avanço na regulamentação a um setor que gerava desconfiança de fraudes no repasse de recursos. A inserção de recomendações, exigências doutrinárias, jurisprudenciais e governamentais, visando o respeito das parcerias, os princípios básicos da Administração Pública e a garantia da transparência no uso e controle das verbas públicas trouxe maior credibilidade às OSCs.

Proporcionando maior tranquilidade às OSCs se estruturarem para desenvolver seu trabalho de maneira legítima. No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer, principalmente para as organizações menores, as quais constituem a maioria do setor e estão preocupadas, principalmente, com a operacionalidade de suas ações. Não conseguindo pensar em estratégias para garantir sua atuação, ou, de forma mais precisa, sua sustentabilidade em longo prazo.

O Marco Regulatório fortaleceu as relações entre as OSCs e o setor público. A partir disto, as grandes e médias organizações da sociedade civil, em sua maioria, se adequaram mediante a o desenvolvimento mais eficiente de seus planejamentos estratégicos. Contudo, muitas das pequenas associações ainda não possuem projeto de sustentabilidade, principalmente a financeira. Isso termina por limitar sua atuação ao confiar, por exemplo, em uma única fonte de recursos chegando, seja o próprio governo, ou a doação de pessoas físicas, chegando ao limite da extinção. Esse figura como o maior o problema enfrentado por muitas OSCs, em especial na Região Amazônica, onde a maioria é de pequeno porte e, conforme foi visto, apresenta redução no quantitativo nos últimos anos.

Em resumo, as Organizações da sociedade civil têm desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento de mecanismos voltados à redução do sofrimento em setores mais vulneráveis da sociedade brasileira. Apesar de algumas críticas de que as OSCs serviriam como facilitador para o Estado escapar de suas obrigações constitucionais, é inegável o alcance dessas organizações às comunidades mais socialmente excluídas e a contribuição delas para o governo na implementação de políticas públicas. Com a

criação do Marco Regulatório, houve um avanço significativo na regulamentação do setor e uma maior credibilidade às OSCs. Contudo, ainda há um longo caminho a percorrer, especialmente para as organizações menores, que constituem a maioria do setor e estão preocupadas com sua sustentabilidade em longo prazo. Portanto, é fundamental que as OSCs tenham acesso a recursos e estratégias para garantir sua atuação e continuar contribuindo para a redução da desigualdade social na Amazônia e no Brasil.

## Referências

ABLAS, Claudia Regina *et al.* **Lei 13.019 e a gestão sustentável.** 2015. Disponível em: <https://bit.ly/45YoMqf>. Acesso em: 11 fev. 2023.

ALVES, Mário Aquino; KOGA, Natália Massaco. Brazilian non-profit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, p. 213-234, 2006.

ARAÚJO, Daniel Britto Freire. A atuação das organizações não governamentais (ONG's) na proteção do meio ambiente na Amazônia. **Rev. Campo Jurídico**, Barreiras-BA, v. 8, n. 2, p. 210-226, jul./dez. 2020.

ARAÚJO, Edgilson Tavares; MELO, Vanessa Paternostro; SCHOMMER, Paula Chies. O desafio da sustentabilidade financeira e suas implicações no papel social das organizações da sociedade civil. *In: Conferência Latino Americana Y Del Caribe – International Society For Third Sector Research (ISTR)*. 2005, Lima, Peru (CD-ROM).

ARMANI, Domingos. Navegar é preciso... mas, qual o norte? *In: BRASIL. Ministério da Saúde, Programa Nacional de DST e Aids. Sustentabilidade: aids e sociedade civil em debate.* Brasília: Ministério da Saúde, 2004, p. 9-14.

ARMANI, Domingos. O desenvolvimento institucional como condição de sustentabilidade das ONGs no Brasil. *In: AIDS e sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade*. Disponível em: <https://bit.ly/3t8zzzC>. Acesso em: 4 maio 2007.

BAGGENSTOSS, Salli; DONADONE, Júlio Cesar. Empreendedorismo social: reflexões acerca do papel das organizações e do Estado. **Revista Eletrônica Gestão e Sociedade**, v. 7, n. 16, p. 112-131, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3FZWe4j>. Acesso em: 4 jun. 2022.

BORGER, Fernanda Gabriela. Responsabilidade Corporativa: a dimensão ética, social e ambiental na gestão das organizações. *In: VILELA JÚNIOR, Alcir; DEMAJOROVIC, Jacques. Modelos e Ferramentas de Gestão Ambiental*. São Paulo: Senac, 2006. p. 13-40.

BOSE, Monica. **Empreendedorismo social e promoção do desenvolvimento local**. 2012. 182f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/46lK54B>. Acesso em: 5 jun. 2022.

CAMPOS, Luiz Claudio Marques. ONGs/AIDS: acesso a fundos públicos e sustentabilidade de ações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, p. 81-93, 2008.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A Sustentabilidade como Princípio Constitucional Sistêmico e sua Relevância na Efetivação Interdisciplinar da Ordem Constitucional Econômica e Social: para além do Ambientalismo e do Desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**. v. 39, p. 261-291, 2011.

COUTINHO, Frederico MA; BERNARDO, Renata A.; SILVA, Felipe. AR Contratualização de resultados com o terceiro setor (Oscip), desafios e potencialidades: a experiência de Minas Gerais. *In: CONGRESSO DE CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA*. 2008.

DURÃO, Jorge Eduardo S. O novo marco legal das OSC: avanço a se comemorar ou vitória de Pirro?. **Notícias ABONG**, v. 17, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/40Gpp5I>. Acesso em: 03 mar. 2023.

FALCONER, Andres P. **A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3rgYsZl>. Acesso em: 3 mar. 2023

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental: sustentabilidade e política pública no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**. v. 16, n. 47, p. 333-361, maio/ago. 2011.

GOHN, Maria da Glória. Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, maio/ago. 2013.

IBGE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2002. 2. ed. Gerência do Cadastro Central de Empresas. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

IBGE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2016. Coordenação de Cadastro e Classificações. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPEA. **Pesquisa detecta crescimento de entidades sem fins lucrativos**: 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3RNWf2r>. Acesso em: 25 out. 2022.

JUNQUEIRA, Luciano Prates; FIGUEIREDO, Marcelo. **Modernização do Sistema de Convênios da Administração Pública com a Sociedade Civil**. Série Pensando o Direito, v. 41. Brasília: Ministério da Justiça. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3QF4GdX>. Acesso em: 10 fev. 2023.

KISIL, Marcos. Considerações sobre a Eficiência, Eficácia e Sustentabilidade das Organizações da Sociedade Civil. SEMINÁRIO

SENAC, 2002, Campos do Jordão. **Palestra**. São Paulo: Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS), 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3R0Inkf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

LEANDRO, Luiz Alberto *et al.* O futuro da gestão socioambiental: uma análise crítica sobre a crise ambiental brasileira. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 4, n. 2, p. 144-162, 2015.

LOPES, Felix Garcia (org.). **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: IPEA, 2018.

LOPES, Lais Vanessa Carvalho de Figueiredo. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil-MROSC**. Brasília: ENAP 2019.

LOPEZ, Felix Garcia; ABREU, Rafael. **A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais**. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2014.

MARTHA JUNIOR, Geraldo Bueno; CONTINI, Elisio; NAVARRO, Zander. **Caracterização da Amazônia Legal e macrotenências do ambiente externo**. Brasília: EMBRAPA, 2011.

MELLO, Reynaldo França Lins de. **Em busca da sustentabilidade da organização antropossocial através da reciclagem e do conceito de auto-eco-organização**. Dissertação. Universidade Federal do Paraná, UFPR, 1999.

MENDES, Michelle Diniz (Ed.). **Marco regulatório das organizações da sociedade civil**. Editora Fórum, 2017.

MENDONÇA, Patricia; FALCÃO, Domenica Silva. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 68, 2016.

MENEGHETTI, Francis Kanashiro. O que é um ensaio teórico? **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 2, p. 320-332, mar./abr. 2011.

NEVES, Livia Ferreira. *et al.* Sustentabilidade, ética e responsabilidade social nas organizações: uma reflexão teórica / Sustainability, ethics and social responsibility in organizations: a theoretical reflection. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 7, p. 72666-72690. Disponível em: <https://bit.ly/3MLCTHU>. Acesso em: 20 maio 2023.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. **Cadernos de pesquisa**, n. 112, p. 61-83, mar. 2001.

OLIVEIRA, Edson Marques. Empreendedorismo social no Brasil: atual configuração, perspectivas e desafios - notas introdutórias. **Revista FAE**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 9-18, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/4645gZi>. Acesso em: 04 jun. 2022.

OLIVEIRA, João Hélio Righi de. **M.A.I.S.: Métodos para Avaliação de Indicadores De Sustentabilidade Organizacional**. 2002. 196f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

PARENTE, Cristina *et al.* Empreendedorismo social: contributos teóricos para a sua definição. *In: XIV ENC. NAC. DE SOCIOLOGIA INDUSTRIAL, DAS ORGANIZAÇÕES E DO TRABALHO, EMPREGO E COESÃO SOCIAL*, 14., Lisboa, 2011. **Artigo**. Disponível em: <https://bit.ly/451pKR8>. Acesso em: 8 jun. 2022.

PARENTE, Cristina. **Empreendedorismo social em Portugal**. Universidade do Porto - Faculdade de Letras, Porto/Portugal, 2014.

PAULA E SILVA, Antonio Luiz. **Utilizando o planejamento como ferramenta de aprendizagem**. São Paulo: Global, 2000.

PEREIRA, Francisco Isidoro. **Uma investigação empírica do conhecimento como meio de promoção do empreendedorismo social nas comunidades indígenas amazônicas**. Universidade Federal de Roraima, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/45ZtYtD>. Acesso em: 09 jun. 2022.

ROSOLEN, Talita; TISCOSKI, Gabriela Pelegrini; COMINI, Graziella Maria. Empreendedorismo social e negócios sociais: um estudo bibliométrico da publicação nacional e internacional. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 3, n. 1, p. 85-105, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/464cc8W>. Acesso em: 08 jun. 2022

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTANA, Jair Eduardo *et al.* Lei das Parcerias: **Lei nº 13.019/2014**: Comentários e Prática para Implantação. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 1986.

SILVA, Carlos Eduardo Guerra. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. **Revista de administração pública**, v. 44, p. 1301-1325, 2010.

STORTO, Paula Raccanello. **Liberdade de associação e os desafios das organizações da sociedade civil no Brasil**. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

THIESEN, Rafaela Dalabilia. A evolução do terceiro setor brasileiro e sua relação com o estado. **Revista Direito em Debate**, v. 18, n. 31, 2009.

VIEIRA, Ricardo Stanzola; TAVARES, Elisa Goulart. Direito da sustentabilidade: reflexões acerca da crise ecológica marcada pela flexibilização das normas ambientais e a efetivação dos direitos humanos socioambientais. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 238-260, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/46oMPhR>. Acesso em: 29 dez. 2022.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública**: uma análise crítica. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ZHOURI, Andréa. O ativismo transnacional pela Amazônia.  
**Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 12, n. 15, p. 139-169,  
jan./jun. 2006.

## CAPÍTULO 8

# A IMPORTÂNCIA DOS SINDICATOS PARA A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA E O SEU DESAFIO DE MANUTENÇÃO: UMA ANÁLISE RACIONAL E SOLIDÁRIA

*Deborah Christina Moreira Santos Jaime  
Jairo de Carvalho Guimarães*

### **Introdução**

Este trabalho tem como ponto de partida o entendimento de que a concretização dos direitos trabalhistas são uma forma de efetivar cidadãos. Ocorre que, atualmente, tais direitos têm se tornado cada vez mais escassos, seja pela falta de emprego formal, ou pelo próprio descumprimento da legislação trabalhista pelos empregadores.

Os trabalhadores têm aceitado cada vez mais, e com a devida naturalidade, a situação precária que assola o âmbito trabalhista, muito porque não há espaço para opor suas insatisfações e, por isso, preferem manter a condição trabalhista precária, sob pena de, ao reclamá-la, perdê-la.

Neste artigo, parte-se da premissa de que os sindicatos são os responsáveis pela reivindicação da qualidade dos empregos e pela proteção coletiva das categorias, sem colocar em risco a atividade trabalhista. Nesse contexto, busca-se discutir as possibilidades de manutenção dos

sindicatos dos empregados, sem a contribuição sindical obrigatória, retirada a partir da reforma trabalhista. Parte-se da premissa de que as bases legais para criação e a atuação dos sindicatos no Brasil são defasadas e prejudicam o movimento sindical. Diante das novas políticas e reformas neoliberais, será necessário que os sindicatos se reorganizem e superem o antigo modelo cooperativo, sob pena de não conseguirem sobreviver.

Entre outras mudanças, na atuação dos sindicatos, chama-se a atenção neste trabalho para a alteração que a reforma trabalhista fez na sua principal fonte de custeio e como isso tem provocado um debate acerca da reorganização sindical brasileira.

A partir da Lei nº 13.467/2017, o artigo 579 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi alterado e a contribuição sindical deixou de ser compulsória, o seu pagamento foi condicionado à autorização prévia e expressa daqueles que quiserem contribuir para sua categoria.

Ao considerar esta realidade, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar as possibilidades de sobrevivência das entidades sindicais sem a antiga contribuição sindical compulsória e, para isso, especificamente, analisará as possibilidades de manutenção sindical sob a perspectiva da racionalidade de formação dos grupos sociais e da solidariedade como forma de sobrevivência da coletividade.

Assim, considerando as reformas e políticas neoliberais, questiona-se: quais medidas devem ser adotadas pelos sindicatos para conquistarem a adesão de membros assíduos, dispostos a contribuir voluntariamente, para a manutenção das organizações sindicais?

Para discutir o problema apresentado, este artigo traz como proposta metodológica básica a análise das seguin-

tes bases teóricas: Carvalho (2003); Marshall (1967); Bobbio (2004); Draibe (1989); Esping-Andersen (1991); Galvão (2019) além de Olson (1999), que será analisado em conjunto com Douglas (1998).

Assim, a proposta colocada traz como metodologia o debate teórico calcado nas bases acima delimitadas, que orientam a discussão sobre os impactos da concretização dos direitos trabalhistas e sua importância para o conceito de cidadania. Além disso, segue-se analisando a manutenção dos sindicatos, com destaque para a denominada crise de representatividade proporcionada pelo sistema sindical.

A relevância da presente abordagem se impõe no contexto atual de precarização dos direitos trabalhistas. Em razão disso, o que se tem hoje são trabalhadores fatigados pela exploração diária e mal remunerada, mas sem vontade de reclamar seus direitos, pois não querem colocar em risco a atividade precária conquistada.

## **1. O papel do Estado enquanto fomentador de direitos fundamentais**

O homem, dentro da organização mundial, se reconhece como sujeito de direitos e o papel das políticas públicas é de efetivar isso, pois, reconhecidamente, é o que o torna de simples pessoa em cidadão. A aquisição da cidadania é abordada por vários autores, dentre eles, Marshall (1967), ao afirmar que ela é pressuposto de igualdade e que, no sentido oposto, têm-se as classes sociais, que representam um sistema de desigualdade. Tudo isso é formado dentro do capitalismo, que consegue difundir paralelamente cidadania e classes sociais.

Na mesma senda, Bobbio (2004) compartilha do entendimento de Marshall, ao compreender que a aquisição de cidadania está vinculada à divisão dos direitos inerentes ao homem e aos desafios de sua preservação na era moderna. O problema é que o simples fato de existir, no ordenamento jurídico brasileiro, uma lei que garante determinados direitos, não torna o homem um cidadão. Para isso, é preciso ver tais direitos se tornarem efetivos.

Marshall (1967) revela a relação entre cidadania/igualdade e o seu oposto, classe social/desigualdade, baseado na sociedade inglesa, berço do capitalismo na Europa. Dentro de um recorte histórico, no século XVIII, foram conquistados os direitos civis, ligados aos ideais de liberdade de falar, ir e vir, acesso à justiça, entre outros, porém não foram suficientes para garantir a cidadania plena. Tais direitos foram complementados aos direitos civis, por se entender que a liberdade somente seria efetivada quando se conquistassem direitos políticos.

Para tanto, foi necessário mais luta para ampliar a voz no ambiente público e, somente assim, foi possível alcançar a igualdade. Ainda faltavam os direitos sociais, que, segundo o autor, foram conquistados e disponibilizados para a população no século XX.

Ocorre que a busca para se ter cidadania, ou seja, para sentir-se inserido numa sociedade com direitos e garantias, gera corrida social e, numa sociedade capitalista, é certa a formação de classes sociais, seja aquela que ascendeu por questão hierárquica; ou mesmo que emergiu por força do trabalho; e a que não evoluiu. Essa busca por ascensão social é nitidamente a necessidade que o homem tem de se compreender como cidadão. Infelizmente, apenas esforço particulares, às vezes, não são suficientes, é preciso poder

estatal, por meio de políticas públicas, para permitir a evolução do homem em sociedade de direitos e obrigações.

Por tudo isso, pode-se entender que o trabalho é o maior aliado da cidadania, através dele os sujeitos se sentem parte de uma sociedade, uma vez que toda e qualquer pessoa somente se manterá lícitamente por meio do trabalho. Porém a ordem dada dentro sistema capitalista mundial é a de explorar a mão de obra trabalhista e a consequência disso é que o trabalhador tem buscado, incessantemente, outros meios de aumentar a sua renda, como, por exemplo, trabalhos precários de motorista de aplicativo sem vínculo de emprego, dentre outros, sem proteção ao acidente do trabalho, às doenças ocupacionais ou à doença do trabalho.

O fato de o trabalhador buscar meios precários de sustento não causa espanto direto. Estranheza causa, quando o trabalhador passa a achar correto o seu trabalho precarizado e tem muito medo de perdê-lo, pois “do jeito que está é melhor do que nada”. Isso revela que o capitalismo ganhou muita força com a reforma trabalhista ocorrida no ano de 2017.

Essa tendência tem afetado o trabalhador, que a tem chamado de modernidade, tem invadido o mundo trabalhista com o argumento de que se trata de uma inovação criada no universo da economia digital, mas, na verdade, a sua base de desenvolvimento está nos mecanismos de riscos e custos para uma multidão de trabalhadores autônomos, engajados e disponíveis para o trabalho (Abílio, 2017).

As negociações são realizadas diretamente entre trabalhadores e consumidores que custeiam o serviço e o aplicativo é apenas o meio disponível usado para negociarem; e a força do trabalho, geralmente, é deixada como lucro para intermediador que liga o consumidor ao trabalhador.

A Lei 13.467 se sustenta em pilares não trabalhistas, pois, ao invés de aplicar os princípios trabalhistas, como a proteção e a norma mais benéficas, buscaram subsídios na modernização das relações trabalhistas e justificaram a criação de vagas em postos de trabalho com pouquíssimos direitos trabalhistas. A reforma trabalhista enfraqueceu as relações de trabalho, principalmente o seu principal vetor, no caso, os sindicatos. Tudo isso dificultou o desenvolvimento dos direitos trabalhistas e, muito embora a Constituição Federal determine e garanta os direitos sociais, a partir da reforma trabalhista, eles ficaram menos efetivos.

No tocante à efetividade da cidadania, Bobbio (2004) assevera que esta deve ser construída através de direitos do homem. Como muito bem entende o referido autor, o ideal não é criar direitos, mas torná-los efetivos. No caso dos direitos trabalhistas, em razão da extrema vulnerabilidade que assola o trabalhador, é normal que este trabalhe por anos em condições de flagrante violação do conteúdo legal, porém somente irá buscá-los após a sua demissão. Eis que a Justiça do Trabalho é popularmente chamada de Justiça dos desempregados, daí a necessidade de ter os sindicatos apoiando o trabalhador.

Talvez esse conformismo se dê em razão do nosso contexto histórico, segundo Carvalho (2003), pois, no Brasil, a conquista de direitos se deu no sentido contrário ao que ocorreu na sociedade inglesa, descrita por Marshall (1967). No caso, primeiramente os direitos sociais, depois, políticos e, por fim, os civis.

Com relação aos direitos sociais, Carvalho (2003) afirma que eles não foram conquistados, mas simplesmente concedidos, da maneira que o poder público entendia ser coerente. O problema é que, da mesma forma que foi dado, facilmente

também foi tirado. Isto aconteceu exatamente com a reforma trabalhista: os sindicatos não se articularam de forma coerente e ágil para conseguir reverter a reforma proposta.

A esse respeito, Carvalho (2003) traz o conceito de “estadania”, nele há a revelação da ligação do homem com o Estado. Na verdade, algumas evoluções ocorreram no Brasil como reflexo do mundo, a exemplo da independência, da libertação dos escravos, porém esses direitos não se tornaram efetivos, já que não houve a inclusão dos escravos como pessoas dotadas de direitos, o mesmo se pode dizer da classe trabalhadora.

Somente os sindicatos têm o poder de obrigar os empregadores a cumprirem com suas obrigações, sem que, para isso, tenham que demitir os empregados. Ocorre que a participação dos sindicatos na vida ativa dos trabalhadores tem obtido poucos resultados, visto que, atualmente, encontram-se fragilizados e sem muito poder de representação. Somente alguns poucos, tradicionalmente fortes, mantiveram-se à frente de seus postos de trabalhos.

Nesse cenário, o trabalhador segue acreditando que ser explorado é o melhor que pode lhe acontecer, pois, sem isso, corre o risco de ficar desempregado e, conseqüentemente, transformar-se em subcidadão. Além disso, na conjuntura contemporânea, o Brasil está marcado pelo avanço do ideário neoliberal, com a crescente desvalorização do público em detrimento do privado, e a diminuição dos gastos públicos com políticas sociais, afirmando a reflexão acerca da ainda existência da lógica, destacada por Santos (2020), da cidadania regulada, tendo em vista que há a exclusão de muitos sujeitos da proteção social, bem como se apresenta ainda atual a ideia de cidadania incompleta ou não cidadania.

nia, pela ausência de direitos, conforme Carvalho (2003), nas discussões anteriores.

Há ainda o crescimento das desigualdades sociais, consequência da redução da extensão da cidadania, como foi afirmado por Marshall (1967), fazendo com que o pensamento de Bobbio (2004) se cristalize como cada vez mais atual, haja vista o desafio hoje não se configurar na promulgação de direitos (no Brasil, principalmente, após a Constituição Federal de 1988, há oferta ampla de direitos e políticas), mas, sim, na garantia, proteção e efetivação desses direitos, de forma a evitar que sejam continuamente violados, para que haja, de fato, a cidadania plena no Brasil.

Por tudo isso, entende-se que a única força de luta e preservação do trabalhador está vinculada ao seu sindicato, que deve ser ágil e disponível para o filiado, entretanto, atualmente, encontra-se fragilizado com a reforma trabalhista.

O trabalho, com suas obrigações e direitos, permite ao cidadão planejar e organizar sua vida pessoal de forma que consiga fazer parte de uma sociedade, em especial da sociedade capitalista que exige o consumo exacerbado como forma de destacar quem pertence ou não a ela, por isso, não basta apenas ser trabalhador, é preciso ter emprego para conseguir ser reconhecido como cidadão. Daí a importância de serem feitas reflexões sobre o que é ser cidadão.

## **2. Direitos trabalhistas e a garantia de ser cidadão**

O tema cidadania, discutido acima, guarda relação direta com a promoção de políticas que visem à igualdade, a serem realizadas pelo Estado. Baseados na ideia de que o homem, enquanto cidadão, tem direitos indissociáveis, entendeu-se que há um conjunto de bens e direitos que devem ser garanti-

dos pelo Estado, já que ele é responsável por regular e gerir as relações com a sociedade. Dentro dessa perspectiva, formou-se a política denominada de *welfare state*. O engrandecimento dessa temática é possível ser feito através das digressões de Esping-Andersen (1991) e Draibe (1989).

As reflexões de Esping-Andersen, acerca do *welfare state* no mundo, partem de análise histórica dos estados capitalistas pós-Segunda Guerra Mundial, que tiveram a necessidade de se reestruturarem a partir dos interesses trabalhistas que desejam a desmercadorização de sua mão de obra, e também com vistas a privilegiar os interesses de mercado. O estado de bem-estar apresentado pelo autor afirma que, diante da ascensão dos direitos modernos, existem direitos inerentes ao homem que seriam seus, independentemente da venda da sua força de trabalho a qualquer preço, cabendo ao Estado promover essa situação ao trabalhador.

Vale destacar que, para o autor, a concessão de assistência e previdência não garante a efetiva cidadania. Além dessas, é preciso que sejam ofertados benefícios capazes de dar condições às pessoas de atingirem a padrão de vida similar ao da classe média. Paralelamente à situação trabalhista atual, o empregado médio que recebe um salário-mínimo, por conceito, não consegue atingir a condição de cidadão, visto que está muito longe do padrão médio do brasileiro.

Saliente-se que o *welfare state* se desenvolveu em condições diferentes em cada Estado, a depender do seu histórico e das suas características políticas: 1) liberal, com mínima participação do Estado, apenas quando há extrema pobreza. Observe-se que, nesse caso, há alta mercadorização, ou seja, o Estado privilegia as relações trabalhistas a todo custo; 2) *welfare* conservador, que oferece apoio estatal para uma categoria de pessoas que contribuem para a seguri-

dade social. Este sistema também pouco contribui para a redistribuição de renda; 3) por fim, o *welfare* social, que oferece serviços universais, bastando que informe ser natural do país e residente, não sendo preciso comprovar pobreza absoluta ou vínculo trabalhista contributivo.

Essa divisão de tipologia reforça o grau de mercadorização de cada país, que privilegia um ou outro tipo de política de bem-estar social, colocado acima. As duas primeiras valorizam o mercado em detrimento da mão de obra; enquanto a última sustenta o indivíduo até que ele alcance a sua autonomia. Esse tipo de política emancipa o trabalhador, deixando-o forte coletivamente.

Draibe (1989) também sustenta que o *welfare state* é um elemento necessário dentro das sociedades capitalistas, uma vez que regula as relações Estado e sociedade. Para a autora, no Brasil, a política de bem-estar desenvolvida é peculiar em seus termos, pois, apesar de existir, a sociedade brasileira é marcada por profunda desigualdade. A autora também elenca três espécies de *welfare* brasileiro: residual – sustenta a intervenção mínima, apenas se a família não conseguir dar suporte; meritocrática, aquela atribuída apenas a uma classe de trabalhadores que contribuem para o sistema previdenciário; e o social, que é mais completo e prevê a universalidade no fornecimento dos direitos sociais.

O Brasil passou recentemente por uma reforma previdenciária que pouco priorizou as necessidades dos verdadeiramente marginalizados, infelizmente, a maioria no país. Para participar de programas sociais, cujo “objetivo” é distribuir direitos essenciais e universais, há imenso rigor. É preciso que o cidadão se encaixe perfeitamente como contribuinte ou se enquadre nos requisitos para receber o

benefício de prestação continuada, o que faz com que muitas pessoas necessitadas permaneçam fora de tais programas.

Nesse contexto de atuação social do Estado como garantidor de bem-estar, é importante falar da reforma trabalhista (Lei 13467/2017), com destaque para alguns pontos que fragilizaram as relações de trabalho. São eles: a) o trabalho intermitente – art. 443, § 3º, da CLT – essa nova contratação é a necessidade de o trabalhador ser escravo do trabalho para ganhar um salário razoável ao final do mês, precisando ter vários empregos, já que não consegue se sustentar com apenas um. Isso favorece ganhos ao empregador, que somente usa a mão de obra quando lhe convém; b) o *home office* oficializado, que traz benefícios, como o de trabalhar em casa, mas, em contraponto, não admite hora-extra ou compensação pelos insumos gastos em casa; c) e, ainda, a rescisão contratual ser negociada sem a presença do sindicato, este que ficou muito enfraquecido com a reforma trabalhista, pois, além de perder força nas negociações trabalhistas, retirou-se também a obrigatoriedade da contribuição sindical.

Além das mudanças de 2017, o poder público continuou a precarizar as relações: a Medida Provisória (MP) 905 (contrato verde e amarelo) reduziu uma série de direitos do trabalhador para tornar a contratação mais barata, uma vez que os custos com seguridade e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) são colocados na conta do empregado. Mais uma vez, pode-se observar que a política de inclusão econômica neoliberal estimula o capitalismo e retira direitos trabalhistas. Entre outras, tais mudanças já são capazes de mostrar que as políticas públicas atuais servem apenas para estimular o capitalismo disfarçado de modernização das relações trabalhistas.

### **3. A crise nas relações trabalhistas e os impactos negativos na atuação sindical**

O mundo do trabalho vem sofrendo transformações, seja em razão da tecnologia que, de certo modo, tem favorecido a exploração capitalista da mão de obra, seja em razão das novas e precárias relações de trabalho que diminuem, cada vez mais, os direitos da classe operária. As relações trabalhistas difusas têm deixado os empregados entregues à própria sorte, pois a legislação que modificou direitos trabalhistas também retirou a participação dos sindicatos das principais decisões coletivas.

Com a Lei nº 13.467/2017, algumas mudanças trouxeram repercussões negativas para a atuação dos sindicatos. Foi o que aconteceu com o advento do artigo 611 - B, que afirma a prevalência do negociado sobre o legislado, em que aparentemente há mais poder sindical, entretanto, a inversão da hierarquia dos instrumentos normativos esvazia o papel do sindicato na negociação coletiva. Outra mudança ocorreu com os artigos 510 - A e 510 - B, que tratam da formação de uma comissão de empregados que tem permissão para negociação no local de trabalho, mais uma vez, tem-se um fato que diminui a atuação dos sindicatos. Da mesma forma, o artigo 444 da CLT prevê a possibilidade de os empregados negociarem individualmente quando perceberem salários duas vezes superiores ao teto da previdência. Além de tudo isso, os parágrafos 1º e 3º do artigo 477 foram retirados e, desde então, a homologação da rescisão contratual deixa de contar com a participação do sindicato. Por fim, uma sensível alteração no artigo 579 da CLT transforma a contribuição sindical de valor obrigatório para facultativo.

Nesse contexto de políticas e reformas neoliberais, os sindicatos ficaram fragilizados na sua forma de atuação e de custeio, pois a contribuição sindical sendo facultativa ameaça a sobrevivência dessas entidades. É importante ressaltar que as garantias trabalhistas conquistadas por meio dos sindicatos têm validade para todos os empregados, independentemente de serem ou não sindicalizadas. É a partir desse contexto que o trabalhador pensa no por que sindicalizar-se e, em outra via, os sindicatos buscam estratégias para garantir a sua manutenção.

### *3. 1 Racionalidade na formação de grupos sociais*

Quando se pensa que os direitos conquistados pelas entidades sindicais alcançam todos os empregados, tem-se que é economicamente irracional manter-se associado, principalmente porque o sentido de uma associação, segundo Olson (1999), é buscar interesses coletivos que, somente em casos excepcionais, alcançariam os individuais.

É questão anterior e hábil a resolver o foco principal do artigo: entender a racionalidade que envolve a decisão de associar-se ou não a um grupo de interesse coletivo. Para compreender se um trabalhador age racionalmente, ao decidir pertencer a um sindicato, por exemplo, é importante compreender a premissa levantada por Olson (1999), dentro da teoria econômica. Segundo ele, é importante descobrir quais os objetivos que levaram os empregados a se associarem, em seguida, observar se o meio escolhido para atingir seus objetivos é ao mesmo tempo eficiente e requer o emprego do mínimo de recurso possível.

Como forma de esclarecer essa definição, dentro do contexto colocado, exemplifica-se: um empregado que trabalha

sobre forte irradiação solar, situação que tem lhe gerado sérios problemas à saúde, deseja ter direito ao adicional de insalubridade, mas ocorre que este agente insalubre não é reconhecido pelo Ministério do Trabalho e Previdência como prejudicial à saúde, portanto, não é possível o pagamento do adicional. Dessa feita, seria racional o trabalhador, motivado por interesse exclusivo em receber adicional de insalubridade, decidir associar-se a um sindicato, uma vez que sozinho não tem força para reivindicar tal direito?

A resposta para a indagação acima é que isso não é racional, pois, caso o sindicato ingressasse com ação coletiva, o direito alcançado atingiria toda a categoria de trabalhadores, inclusive aqueles que não são sindicalizados: “[...] é da própria essência das organizações que ela forneça um benefício indivisível e generalizado” (Olson, 1999, p. 19).

Apesar de não ser possível afirmar objetivamente que isso se traduz em um problema para o custeio dos sindicatos, é admissível dizer que essa universalidade não é atrativa para os empregados buscarem se associar, pois, na medida em que as pessoas percebem que obter benefícios comuns não exige que elas tenham que custear tais interesses dentro da associação, pois podem pegar “carona” nos direitos conquistados, não irão associar-se voluntariamente, a consequência disso é não poder contar com adesões voluntárias dispostas a custear benefícios coletivos.

A propósito, é válido destacar os dados levantados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) acerca da arrecadação da contribuição sindical após a lei 13.467/2017:

Quando se compara a arrecadação da contribuição sindical do mês de abril de 2018 à de abril de 2017,

nota-se queda da ordem de 90%. Entre as Centrais, a CUT foi a que registrou a maior redução da receita (queda de 94%); e a CSB, a menor (queda de 85%). Em 2018, 1.391 entidades (20% do total) não receberam recursos referentes à Contribuição Sindical. Dessas, 11% haviam arrecadado mais de R\$ 100 mil em 2017 e foram, dessa forma, profundamente afetadas pela reforma trabalhista. Entre aquelas que recolheram recursos relativos à Contribuição Sindical em 2018, 3.309 (48% do total) receberam menos de 10% da receita do ano anterior; 1.072 (15% do total) receberam entre 10% e 20% da receita de 2017; e 482 (7% do total), entre 20% e 30% da receita também de 2017. Juntas, representam, portanto, quase 70% das entidades sindicais cadastradas na CEF. Por outro lado, 98 entidades cerca de 1,3% do total receberam mais recursos do que obtido no ano anterior. Esses dados revelam que a queda na receita oriunda da contribuição sindical imposta pela lei 13.467/2017 afetou a imensa maioria das entidades laborais. Há, contudo, diferentes patamares de perdas, cujo grau de asfixia financeira está condicionado ao nível de dependência de cada uma das entidades em relação à contribuição sindical. (Dieese, 2018, p. 5)

Olson (1999) assevera que nenhuma associação viveria de adesões voluntárias, a exemplo do próprio Estado, que necessita dos tributos, da prestação compulsória para custear suas atividades. Assim, por analogia, considerando que a manutenção de benefícios coletivos gera custos, e que, se não há nenhum membro disposto a pagar os custos desse benefício, pois cada membro desfrutaria de qualquer das vantagens, seria melhor que outro pagasse sozinho. Dessa feita, aderindo ao comportamento racional,

motivado pelo interesse próprio, qualquer pessoa decidiria logicamente por não se associar, já que grupos não agem em prol de benefício individual.

Talvez a solução para o problema seja optar pela formação de pequenos grupos. Destaque-se que, quanto maior o grupo, mais difícil é a tomada de decisão em prol da maioria, portanto, em um pequeno grupo, seria, por consequência, mais fácil perceber quais os interesses individuais e adequar aos interesses do grupo (Olson, 1999). O problema do pequeno grupo é que, quanto menor, mais altos são os custos totais de manutenção; por outro lado, pode-se considerar que, dentro de um pequeno grupo, é mais provável que se alcance, de forma efetiva, os interesses de seus participantes e, assim, os indivíduos se sentiriam mais motivados a associar-se.

Ao tratar da formação dos pequenos grupos, destaque-se que, se for percebido que um benefício coletivo é suficientemente bom para categoria, e, se uma pessoa sozinha do grupo perceber que sairia ganhando, ela arcaria com os custos totais de tal benefício, fazendo com que o custo suportado fosse menor que o benefício recebido, e, nesse caso, aquilo que parecia irracional, passaria a ser racional, é evidente, desde que esse benefício pudesse ser conquistado apenas em âmbito coletivo. Esse seria o primeiro passo para conquistar membros assíduos e dispostos a custear o grupo, pois perceberiam, de forma efetiva, que seus interesses seriam atendidos.

A informação acima considera um princípio básico de formação dos sindicatos, que é a unicidade sindical, prevista no artigo 8º, inciso II, da Constituição Federal. O trabalhador conta exclusivamente com um sindicato dentro do seu município, portanto, ainda que ele perceba que

o sindicato já formado não seja efetivo na representação de sua categoria, não poderá se vincular a outro que acredite representar melhor os seus interesses classistas, em razão da proibição principiológica de manter um sindicato por base territorial. Esta situação poderá gerar a chamada crise de representatividade, sendo, na atualidade, outro motivo para a saída de membros já sindicalizados.

Conforme exposto, o fato de não ser sindicalizado não se traduz em empecilho para usufruir das conquistas provenientes dos sindicatos. Sendo assim, pode-se concluir que permanecer associado não é uma atitude economicamente racional, já que os custos podem ser maiores que os benefícios obtidos, uma vez que se trata de benefícios coletivos.

Um aspecto que não foi destacado, mas que deve ser considerado, é que a retirada da contribuição sindical dentro da reforma trabalhista é, na verdade, um meio de o Estado intervir no seu funcionamento. A imposição anteriormente existente também era um meio de o Estado exercer seu poder sobre os sindicatos, que precisam, de fato, libertarem-se dessas amarras.

Galvão (2019, p. 219-220) expressa o mesmo entendimento quando afirma que a contribuição sindical obrigatória estimula a criação de sindicatos acomodados e sem representatividade:

Para que a liberdade sindical seja assegurada, o Estado não deve intervir de forma alguma. A questão é que esse é um calcanhar de Aquiles do movimento sindical. A forma de financiamento que vigorou até há pouco revela a dependência do sindicato frente ao Estado. Salvo algumas exceções nas categorias mais estruturadas, os sindicatos tendiam a contar mais com garantias legais para

se manter financeiramente do que com o trabalho efetivo de organização e representação dos trabalhadores. Alguns dirigentes sindicais defendem o fim do imposto sindical justamente por considerar que ele estimula a criação de sindicatos acomodados e sem representatividade. Mas, em sua maior parte, defendem a substituição do imposto por outro tipo de contribuição prevista em lei (como a taxa negocial), o que indica que os sindicatos brasileiros continuam a confiar mais no Estado do que em suas próprias forças. Se os sindicatos se acomodam a essa situação, ficam vulneráveis, expostos à atuação dos governos de plantão e recorrem à Justiça, outro ramo do Estado, em busca de proteção, já que pouco podem contar com os trabalhadores que dizem representar. A preservação e fortalecimento dos sindicatos dependem de um trabalho intenso de formação sindical, de construção de laços de solidariedade, de um sentido de unidade e de coletividade que torne os sindicatos representativos dos trabalhadores e menos dependentes do Estado.

A partir dessas considerações, pode-se inferir que, muito embora a reforma trabalhista tenha criado enorme fragilidade na existência dos sindicatos, é preciso enxergar que ele já passava por uma crise de confiança da relação sindicato-trabalhador. Desse modo, é preciso encarar as novidades legislativas como uma imposição de mudança, pois, como disse a autora acima referenciada, os sindicatos estão muito vulneráveis à atuação estatal e precisam retomar a sua independência. Desse modo, é preciso restabelecer os laços de solidariedade com os trabalhadores e conquistar sua adesão de maneira voluntária.

#### **4. A solidariedade e o poder de sobrevivência da coletividade**

A partir dos argumentos trazidos acima, foi possível perceber que não é possível manter um grupo unido quando se considera apenas interesses individuais, é preciso buscar o cerne da manutenção coletiva. Com vistas a justificar a existência da manutenção de grupos, Olson (1999) enfatiza a argumentação das escalas e justifica sua teoria na ideia individualista de que, se a contribuição do indivíduo não for suficiente para produzir o bem coletivo, e, se a produção desses bens dependerem de muitos contribuintes, o cálculo racional elaborado por esse indivíduo o convencerá a deixar seu sindicato.

Diante desse desafio e das considerações matemáticas de Olson (1999), considerou-se importante destacar algumas ideias em favor da manutenção gratuita ou pelo menos desinteressada das associações. O destaque aqui colocado diz respeito à concepção de solidariedade e cooperação, desenvolvida por Douglas (1998). Para isso, é preciso partir do pressuposto de que esse tipo de associação de empregados é reconhecido como uma instituição.

A autora define instituições como:

[...] um agrupamento de um grupo social legitimado. A instituição em questão pode ser uma família, um jogo ou uma cerimônia. A autoridade legitimadora pode ser pessoal [...] ou difusa, baseada na concordância comum em torno de algum princípio fundante. O que está excluído do conceito de instituição, nestas páginas, é qualquer arranjo puramente instrumental ou provisional, reconhecido enquanto tal. Aqui presume-se que a maior parte das

instituições mais estabelecidas, quando desafiadas, sejam capazes de concatenar suas reivindicações à legitimidade com sua adequação à natureza do universo. (Douglas, 1998, p. 56, grifos da autora)

Portanto, dentro do conceito colocado acima, fica evidente a possibilidade do reconhecimento do sindicato como instituição, uma vez que é inegável a sua força diante das reivindicações trabalhistas.

Uma vez aceita a ideia de que os sindicatos são associações institucionalizadas, é preciso mantê-la com os apoiadores, não para se formar, mas para mantê-la viva, por isso, é necessária, ao longo do tempo, a permanência dessas pessoas. Segundo Douglas (1998), isso será possível quando a decisão de permanência no grupo for institucionalizada, ou seja, quando for algo natural e óbvio na mente de cada participante.

Não há dúvidas de que os sindicatos são associações institucionalizadas, considerando seu histórico de formação e sua importância na conquista de direitos trabalhistas. Entretanto, a decisão dos membros, de permanecerem vinculados ao sindicato, não é institucionalizada. Daí o problema colocado e o porquê de a teoria da escolha racional se aplicar perfeitamente ao desafio de manutenção dos sindicatos.

Douglas (1998) discorda da teoria econômica da escolha racional, por entender que há conformação com a frágil ideia da racionalidade perfeita. Para a autora, trata-se de uma teoria frágil e limitada, pois sua resposta é sempre restrita ao aparato conceitual com a qual a pessoa opta pelo seu individual, quando, na verdade, há fatos que demonstram ser possível uma ação individual voltada para a generosidade e o benefício público. É o caso, por exemplo,

de comportamentos altruístas (doações), bem como as causas ideológicas que necessariamente implicam sacrifícios do indivíduo, sem nenhum ganho pessoal aparente, e ainda, indivíduos que se engajam em ações para o benefício coletivo, mesmo com altos custos pessoais e com retornos individuais mínimos.

É axiomático, para a teoria, que o comportamento racional se baseia em motivos de auto-referenciação. O indivíduo calcula o que é aquilo que melhor atende a seus interesses e age de acordo com isso. Este é o fundamento da teoria sobre a qual se baseia a análise econômica e política e, no entanto, ficamos com a impressão contrária. Nossa intuição nos diz que os indivíduos contribuem, sim, para o bem público com generosidade, até mesmo sem hesitações, sem a intenção óbvia de obter benefício próprio. (Douglas, 1998, p. 23, grifos da autora)

É possível, então, perceber que, para Douglas (1998), quanto mais incorporado estiver um indivíduo dentro de um grupo, mais suas escolhas individuais estarão sujeitas à determinação da coletividade, sem necessariamente estar em busca do retorno individual.

Ao defender a construção da teoria das instituições, Mary Douglas corrobora Durkheim e Fleck (1968 apud Douglas, 2003). Tais autores foram, segundo ela, os primeiros a tratar do lado cooperativo das instituições: Durkheim, em específico, estava convencido de que o modelo utilitarista (maximização de ganhos) não era forte o suficiente para justificar a solidariedade em grupo. Mary Douglas, ao confrontar a base da teoria racional, busca saber por que motivos

determinados indivíduos fazem sacrifícios em benefício de um grupo. A resposta está na formação do laço social.

A autora toma como exemplo a formação de sociedades primitivas para demonstrar a solidariedade entre grupos:

Para compreender a solidariedade deveríamos examinar aquelas formas elementares de sociedade que não dependem da troca de serviços e produtos diferenciados, De acordo com Durkheim, nesses casos elementares, os indivíduos passam a pensar da mesma forma, ao internalizar sua concepção de ordem social e ao sacralizá-la. O caráter do sagrado é ser perigoso e estar exposto ao perigo, convocando todo bom cidadão a defender seus baluartes. O universo simbólico compartilhado e as classificações da natureza incorporam os princípios de autoridade e coordenação. Em um sistema como esse, problemas de legitimidade são resolvidos porque os indivíduos carregam a ordem social no seu íntimo onde quer que vão, projetando-a na natureza. (Douglas, 2003, p. 23, grifos da autora)

É possível entender que, para Douglas, não são as instituições que definem o pensamento individual, mas o contrário. Isso porque todo indivíduo carrega consigo informações capazes de definir os propósitos de uma associação, ou seja, os indivíduos dão identidade às instituições. Esse sentimento de pertencimento é que garante o sucesso das associações, pois é importante que as pessoas que formam essa instituição sintam-se representados nas ações institucionais.

Douglas (1998) também faz crítica à forte defesa de Olson (1999) pela escala. Segundo ele, o benefício obtido por cada usuário é diminuído pelo aumento do número total de

participantes. Para Mary Douglas, esse argumento é falho, principalmente em relação aos sindicatos, que negociam em benefício de determinados empregados, pois, quanto mais pessoas estiverem envolvidas, maior será o grau de confiabilidade. Em se tratando dos sindicatos, é fácil afirmar que quanto maior o número de pessoas investidos numa causa, maiores serão as vantagens obtidas por cada uma delas.

Observa-se, portanto que a participação e a comunicação de todos são elementos essenciais que tornam um grupo forte, que não se desfaz simplesmente porque não atendeu a reivindicações individuais. Pelo contrário, ao participar de todas as ações coletivas, os indivíduos agiriam racionalmente, mas no sentido de resistir a solicitações particulares.

Segundo Douglas (1998), se uma associação é composta por membros colaborativos, não será necessária qualquer medida coercitiva para manutenção do grupo, pois pessoas que colaboram sabem exatamente o limite da coletividade e estabelecem custos adequados e suficientes para a manutenção de todos.

Assim, é possível afirmar que o pensar da associação deve ir além do agir individual; é preciso motivar uma ação coletiva e solidária, distante da racionalidade econômica anteriormente ressaltada. Para isso, asseverou-se que as pessoas estão dispostas a realizar sacrifícios em prol do coletivo, por força de um laço social.

A contribuição de Douglas (1998) trata da ação coletiva cooperativa, que é importante para explicar que há racionalidade nas instituições, mas se trata de uma racionalidade cooperativa, própria daquele que participa, mantém laços sociais e se coloca como fundamental para o desenvolvimento do grupo.

Em termos práticos, os sindicatos mais organizados, após a reforma trabalhista, passaram a traçar estratégias para se manterem atuantes e independentes do poder estatal, como foi o caso da implementação das taxas negociais (que precisam ser aceitas pelo empregador para serem inseridas na Convenção Coletiva), bem como passaram a condicionar acordos e convenções coletivas a uma taxa cobrada individualmente.

Ocorre que, com o advento da MP 873/2019, foi vedado qualquer desconto ou mensalidade a ser realizada em folha de pagamento, bem como limitou a cobrança de outras contribuições aos sindicalizados. Por óbvio, os sindicatos se insurgiram contra tal medida, ingressaram com ação no Judiciário em busca de proteção à liberdade sindical, entretanto, sem o devido sucesso.

Nesse tocante, é importante observar que os sindicatos, no Brasil, por formação, precisam do poder público, seja para custear suas finanças através do imposto sindical, seja por meio da busca pela tutela estatal, através do Poder Judiciário, para permitir os descontos em folha que não foram devidamente negociados.

De fato, é preciso restaurar as forças associativistas e institucionais que criaram e deram força aos sindicatos, cujas raízes são a solidariedade que une os trabalhadores em torno dos sindicatos, segundo os moldes defendidos por Mary Douglas.

## **Considerações finais**

Após a reforma trabalhista, a precarização de direitos foi praticamente institucionalizada e os sindicatos perderam espaço e meio para seguir na sua luta por direitos cole-

tivos, pois atualmente há dificuldades de manutenção. Em razão disso, discute-se atualmente, quais as estratégias de manutenção devem ser adotadas pelos sindicatos em meio à crise de representatividade, proporcionada pela política econômica neoliberal de reformas, tanto pelo esvaziamento de sua atuação diante dos direitos da classe operária, quanto pela dificuldade de sobrevivência em razão do seu custeio, por ser voluntária a contribuição sindical.

Como dito, algumas estratégias foram traçadas, mas nenhuma delas capaz de tornar os sindicatos independentes da ação estatal, isso porque nenhuma das ações idealizadas esteve voltada para o resgate da solidariedade, que é a base da formação dos sindicatos. Nesse contexto, entende-se que a teoria da ação solidária e cooperativa formulada por Mary Douglas (1998) é a solução viável para que os sindicatos reconquistem seu poder.

Para a referida autora, há lógica solidária e cooperativa na manutenção dos grupos, ainda que os custos sejam altos e o benefício individual seja inexistente. Pela sua teoria, o engajamento e a comunicação dos indivíduos no grupo geram a solidariedade orgânica, e a partir dessas relações cognitivas, se compartilha conhecimento, sendo este capaz de promover o verdadeiro engajamento coletivo.

Tanto Olson (1999), com sua lógica racional, quanto Douglas (1998), que trata da solidariedade coletiva, destacam a necessidade do engajamento dos indivíduos nas associações. Para esta última, esse comportamento contribuirá para o estreitamento de laços sociais conquistados a partir da comunicação dos indivíduos. Mas, para isso ocorrer é preciso mudança nas ações, visto se tratar de uma situação jurídica e social desafiadora para os sindicatos, que precisam se renovar, apresentar lideranças fortes, a ponto de incentivar os

não sindicalizados a serem membros efetivos. Sejam eles com características egoístas ou solidárias, uma vez que a participação do indivíduo nas decisões do grupo é o meio que irá garantir a manutenção dos sindicatos.

## Referências

ABÍLIO, L. C. Uberização do trabalho: subsunção real da viração. **Passa Palavra**, 19 fev. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/456I8bc>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campos; Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição [(1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: <https://bit.ly/2x9BRkB>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Lex: coletânea de legislação**: edição federal, São Paulo, v. 7, 1943. Disponível em: <https://bit.ly/3crXHRi>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 15 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: <https://bit.ly/3LCyiXJ>. Acesso em: 15 set. 2022.

CARVALHO, José M de. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Subsídios para o debate sobre a questão do Financiamento Sindical. **Nota Técnica**, n. 2000, dez. 2018.

DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam**. Tradução de Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: EDUSP, 1998.

DRAIBE, Sonia Miriam. O “Welfare State” no Brasil: características e perspectivas. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, ANPOCS; Vértice, p. 13-59, 1989.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

GALVÃO, Andréia. Reforma Trabalhista: efeitos e perspectivas para os sindicatos. *In*: KREIN, José Dari; FIGUEIRAS, Vitor Araújo (org.). **Reforma Trabalhista: promessas e realidade**. São Paulo: Campinas, 2019. p. 201-226.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MPT – Ministério Público do Trabalho. **Nota Técnica**, n. 02, 26 out. 2018.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. Trad. Fábio Fernández. São Paulo: EDUSP, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.



# AVALIADORES AD HOC DOS MANUSCRITOS DA OBRA

Os organizadores da obra agradecem aos avaliadores *ad hoc* listados a seguir, pela inestimável contribuição na análise criteriosa dos trabalhos submetidos.

Prof. Doutorando Agnello Rufino da Silva Júnior  
Universidade Federal do Piauí - UFPI

Prof<sup>a</sup>. Ma. Auristela do Nascimento Melo  
Instituto Federal do Piauí - IFPI

Prof. Dr. Cléverson Vasconcelos da Nóbrega  
Universidade Federal do Piauí - UFPI

Prof. Dr. Douglas Murilo Siqueira  
Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo  
- FESPSP

Prof. Dr. Flavio Galio de Araujo Dutra  
Universidade Federal do Piauí - UFPI

Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres  
Universidade Federal do Paraná - UFPR

Prof<sup>a</sup>. Ma. Ruthelle Maria de Carvalho Sousa  
Instituto Federal do Piauí - IFPI



# SOBRE OS ORGANIZADORES

**Fernando Antônio Prado Gimenez:** Doutor pela Manchester Business School – University of Manchester. Mestre em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Cinema pela Universidade Tuiuti do Paraná (UTP). Graduado em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Atualmente é professor titular do Departamento de Administração Geral e Aplicada da UFPA e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da mesma instituição. Presidente da Associação Nacional de Estudos em Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas (Anegepe). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração de Empresas, atuando principalmente nos seguintes temas: empreendedorismo, estratégia, políticas públicas de fomento ao empreendedorismo e pequena empresa, políticas públicas do audiovisual, administração e liderança criativa.

**Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes:** Doutor e mestre em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP. Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da mesma instituição. Professor do Bacharelado em Políticas Públicas (BPP) e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGP), ambos da Universidade Federal do ABC (UFABC). Integra também o corpo docente do Bacharelado em Ciências e Humanidades (BCH/UFABC). Foi vice-coordenador do BPP e do curso de especialização e pós-graduação *lato sensu* de Educação em Direitos Humanos e é o atual coordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGP), ambos da UFABC.



## SOBRE OS AUTORES

**Ana Vitória de Sousa Silva:** Graduada em Serviço Social pelo Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA). Possui ênfase em temáticas de pesquisa sobre feminicídio, violência, feminismo negro, interseccionalidade e racismo.

**Antonio Fábio da Silva Oliveira:** Mestre em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Especialista em Direito Constitucional pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina (CEUT). Graduado em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Professor Camillo Filho (ICF). Atua como auditor de controle externo – área jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI).

**Bruno Rafael Dias de Lucena:** Doutor e mestre pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Pará (UFPA). Foi engenheiro de produção na Petrobras, onde atuou nas áreas de qualidade, engenharia de valor e gestão de riscos em projetos *downstream*, monitoramento de programas e controle de recursos críticos de projetos. Ministra aulas em cursos de graduação em Engenharia de Produção e Administração e em diversos cursos de pós-graduação *lato sensu*. Atua principalmente nas áreas de Políticas Públicas, Administração de Organizações Sem Fins Lucrativos, Qualidade, Gestão de Programas e Projetos e Gestão de Riscos de Projetos.

**Deborah Christina Moreira Santos Jaime:** Doutoranda em Políticas Públicas na UFPI. Mestra em Ciência Política pela mesma instituição. Especialista em Direito e Processo do Trabalho. Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (Uespi).

Assessora de magistrado no segundo grau do Tribunal de Justiça do Piauí (TJ/PI). Atualmente é professora na Faculdade Piauiense e assessora jurídica. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: direito tributário, administração pública, direito do trabalho – cálculo trabalhista, ativismo e mediação direito do trabalho.

**Elaine Ferreira do Nascimento:** Doutora e mestra em Ciências pelo Instituto Fernandes Figueira (IFF) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisadora e coordenadora adjunta da Fiocruz Piauí. Tem experiência em pesquisa na área de Saúde Pública, com ênfase em Ciências Sociais Aplicadas, atuando principalmente nos seguintes temas: gênero, violência contra a mulher e feminicídio, sexualidades masculinas, serviço social, juventude, políticas públicas, questão racial, mortalidade materno-infantil, avaliação de serviços de saúde, doenças negligenciadas, saúde e violência da população LGBTQI+, determinantes sociais de saúde, Infecções Sexualmente Transmissíveis.

**Fernando Maia Ribeiro:** Pós-Graduado em Gerência Contábil, Auditoria e Controladoria pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa e Extensão (IBPEX) da Faculdade Internacional de Curitiba (Facinter). Graduado em Ciências Contábeis pela UFPA, onde atua como contador.

**Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá:** Doutoranda e mestra em Políticas Públicas pela UFPI. Especialista em Administração pela mesma instituição e em Controle Externo pela Facid. Economista e advogada, atualmente é servidora do TCE/PI e professora assistente na UFPI, no Departamento de Ciências Econômicas.

**Glênia Rouse da Costa:** Doutoranda no Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas (PPGPP) da UFPI. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Direitos Sociais (PPGSSDS) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). MBA em Gestão de Ensino Superior pela Faculdade Vale do Jaguaribe (FVJ). Especialista em Gestão Pública Municipal pela UERN. Graduada em Serviço Social pela mesma instituição. Tem experiência como assistente social, com ênfase em Terceiro Setor na elaboração de projetos sociais. Integrante do Grupo de Estudo e Pesquisa em Políticas Públicas (GEPP/UERN).

**Ilse Gomes Silva:** Doutora em Ciências Sociais – Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com pós-doutorado pela Universidade do Minho, Portugal. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), onde é professora titular vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e ao Departamento de Sociologia e Antropologia.

**Jairo de Carvalho Guimarães:** Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Controladoria e Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Contabilidade e Planejamento Tributário pela mesma instituição. Graduado em Administração pela Faculdade Evolutivo (FACE). Professor permanente e subcoordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) vinculado ao Centro de Ciências Humanas e Letras (CCHL), Teresina-PI. Atuou por trinta anos na iniciativa privada, em bancos e seguradoras. Atuou como gerente regional e gerente comercial, respectivamente, nas corretoras de seguros da Caixa e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). É professor formador do Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor) e bolsista

de Produtividade pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

**Jânio Maciel da Silva:** Bacharel em Ciências Econômicas pela UFPA, onde é técnico administrativo lotado na Diretoria de Programas e Projetos de Extensão (DPP)/Pró-Reitoria de Extensão (Proex).

**Joabe Alves Carneiro:** Tecnólogo em Logística pela Universidade Anhanguera – Uniderp. É servidor público federal – gestor de compras –, atualmente da carreira de técnico administrativo/cargo técnico agrícola do Instituto Federal do Maranhão (IFMA). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Política e Planejamento Institucional.

**Luciana Lobato Silva:** Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho pela UFPA. Graduada em Engenharia Industrial pela mesma instituição. Possui inglês no nível intermediário. Foi integrante e bolsista do Projeto de Extensão em Iniciação Científica com a seguinte titulação: Apoio e Inclusão de Práticas Organizacionais ao comércio Varejista na Cidade de Abaetetuba/PA.

**Marcos Fabrício da Costa Mattos:** Administrador, empreendedor, militante político-social e ativista de direitos humanos. Longa carreira nas áreas em Live Marketing (gerenciamento de mão de obra em Ações: Promocionais, Relacionamentos, Comunicação e de Incentivos, além de eventos em geral); Recursos Humanos (processos de Recrutamento, Seleção, Contratação, Treinamento e Desenvolvimento de Pessoas); Comercial (segmento de telefonia a varejo) e Administrativo-Financeiro (gestão de empresas de diversos portes, principalmente, no Terceiro Setor).

**Marcus Vinícius de Lima Falcão:** Mestrando em Políticas Públicas na UFPI. Graduado em Direito pela mesma instituição. Atualmente é auditor de controle externo do TCE/PI. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público.

**Marcus Vinícius de Sousa Lopes:** Mestre em Políticas Públicas pela UFPI, com aperfeiçoamento em Tecnologia na Educação, Ensino Híbrido e Inovação Pedagógica pela UFC. Especialista em Gestão Pública pela UFPI, com aperfeiçoamento em Educação Ambiental pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Bacharel em Administração pela UFPI. Atuou como professor orientador e tutor no Centro de Educação Aberta e a Distância (CEAD) da UFPI, professor formador no Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA), professor dos cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), assessor de microcrédito rural do BNB, coordenador do projeto Dom Helder Câmara no território Serra da Capivara. Atualmente é fiscal estadual de defesa agropecuário da Agência de Defesa Agropecuária do Piauí (Adapi).

**Micael Carvalho dos Santos:** Doutorando em Música no Programa de Pós-Graduação em Música (PPGM) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), na área de concentração Educação Musical. Mestre em Educação pela UFMA, na linha de pesquisa “Instituições Educativas, Currículo, Formação e Trabalho Docente”. Licenciado em Música pela mesma instituição. Professor de Música do Colégio Universitário da UFMA.

**Rayssa Caroline da Conceição Ribeiro:** Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAD) da UFPA, na linha de pesquisa em Organizações Governamentais, Não

Governamentais e Desenvolvimento Regional. Especialista em Gestão Educacional pela Escola Superior da Amazônia. Graduada em Estatística pela UFPA. Licenciada em Matemática pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA). Atualmente é coordenadora de aquisições na Casa Militar de Governadoria do Estado do Pará.

**Rosemary Oliveira de Lima:** Mestre em Gestão de Negócios Turísticos pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Especialista em Estratégia e Gestão Empresarial pela UFC. Bacharela em Administração de Empresas pela FACE. Técnica em Hotelaria pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Possui experiência docente nos níveis profissionalizante, técnico e superior.

**Solange Maria Teixeira:** Doutora em Políticas Públicas pela UFMA, com pós-doutorado em Serviço Social pela PUC-SP. Mestre em Serviço Social pela mesma instituição. Graduada em Serviço Social pela UFPI, onde é professora titular. Bolsista de Produtividade pelo CNPq. Membro da Rede de Pesquisa sobre Família e Políticas Sociais composta pela UFSC, UEL, UnB, Uerj, UFPI (REFAPS). Constitui parte da rede de pesquisas sobre envelhecimento na perspectiva da totalidade social composta pela Unesp, UPE e UFPI. Foi presidenta do Conselho Regional de Serviço Social do Piauí, coordenadora do Programa Terceira Idade em Ação da UFPI e coordenadora do Grupo Temático de Pesquisa (GTP) – Serviço Social, Classe e Geração (no tema do envelhecimento), da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS).

<b>Título</b>	Políticas públicas com cidadania: participação, gestão social e democracia
<b>Organizadores</b>	Jairo de Carvalho Guimarães
<b>Assistência Editorial</b>	Fernando Antônio Prado Gimenez Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes
<b>Capa</b>	Andressa Marques
<b>Projeto Gráfico</b>	Taís Rodrigues
<b>Preparação</b>	Talita Franco
<b>Revisão</b>	Marcia Santos
<b>Formato</b>	14x21
<b>Número de Páginas</b>	264
<b>Tipografia</b>	Book Antiqua
<b>Papel</b>	Alta Alvura Alcalino 75g/m <sup>2</sup>
<b>1ª Edição</b>	Fevereiro de 2024

---

Caro Leitor,  
Esperamos que esta obra tenha  
correspondido às suas expectativas.

Compartilhe conosco suas dúvidas e sugestões:

sac@editorialpaco.com.br

 11 98599-3876

---

## Publique sua obra pela Paco Editorial

EDIÇÃO DE QUALIDADE, DIVULGAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO NACIONAL



### Teses e dissertações

Trabalhos relevantes que representam contribuições significativas para suas áreas temáticas.



### Grupos de estudo

Resultados de estudos e discussões de grupos de pesquisas de todas as áreas temáticas.



### Capítulo de livro

Livros organizados pela editora dos quais o pesquisador participa com a publicação de capítulos.



### Técnicos e Profissionais

Livros para dar suporte à atuação de profissionais das mais diversas áreas.

Envie seu conteúdo para avaliação:

[livros@pacoeditorial.com.br](mailto:livros@pacoeditorial.com.br)

11 4521-6315  
 11 95394-0872

[www.editorialpaco.com.br/publique-na-paco/](http://www.editorialpaco.com.br/publique-na-paco/)

**Todo mês novas chamadas são abertas:**

[www.editorialpaco.com.br/capitulo-de-livros/](http://www.editorialpaco.com.br/capitulo-de-livros/)

---

Conheça outros títulos em  
[www.pacolivros.com.br](http://www.pacolivros.com.br)

---

PACO  EDITORIAL

Av. Carlos Salles Block, 658  
Ed. Altos do Anhangabaú – 2º Andar, Sala 21  
Anhangabaú - Jundiaí-SP - 13208-100