



**ORGANIZADORES:**

**CLARICE SEIXAS DUARTE  
ARTHUR ROBERTO CAPELLA GIANNATTASIO  
FLÁVIO DE LEÃO BASTOS PEREIRA  
GEISA DE ASSIS RODRIGUES  
LUIZ ISMAEL PEREIRA  
MARIA LÚCIA INDJAIAN GOMES DA CRUZ**

# **REFLEXÕES ACADÊMICAS PARA SUPERAR A MISÉRIA E A FOME**



**canal6** editora

ISBN 978-85-7917-382-0

# REFLEXÕES ACADÊMICAS PARA SUPERAR A MISÉRIA E A FOME

II CONFERÊNCIA INTERNACIONAL ASAP-BRASIL

25 a 26 de agosto de 2016

Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo/SP, Brasil.



#### COMISSÃO ORGANIZADORA:

Dra. Clarice Seixas Duarte (UPM)  
Dr. Arthur Roberto Capella Giannattasio (UPM)  
Ms. Susana Mesquita Barbosa (UPM)  
Dra. Geisa de Assis Rodrigues (UPM)  
Dra. Maria Lucia Indjaian Gomes da Cruz (UPM)  
Ms. Flávio Leão Bastos Pereira (UPM)

#### COORDENAÇÃO CIENTÍFICA:

Dra. Clarice Seixas Duarte (UPM)  
Dr. Arthur Roberto Capella Giannattasio (UPM)  
Dra. Ines Virginia Prado Soares (MPF/SP)  
Dra. Thana Campos (University of Ottawa)

#### DISCENTES DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO - UPM, MEMBROS DA COMISSÃO DE TRABALHOS:

Mestrado: Juliana Leme Faleiros  
Doutorado: Luiz Ismael Pereira

#### DESENVOLVIMENTO DO SITE

([HTTPS://SITES.GOOGLE.COM/SITE/CONFERENCIAASAPBRASIL/HOME](https://sites.google.com/site/conferenciaasapbrasil/home)):

Luiz Ismael Pereira

#### FINANCIAMENTO:

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
Fundo Mackenzie de Pesquisa

**canal6** editora

Rua Machado de Assis, 10-35  
Vila América | CEP 17014-038 | Bauru, SP  
Fone/fax (14) 3313-7968 | [www.canal6.com.br](http://www.canal6.com.br)

---

R3326 Reflexões acadêmicas para superar a miséria e a fome / Clarice Seixas Duarte et al. (orgs). - Bauru, SP: Canal 6, 2016.  
467 p. ; 23 cm.

ISBN 978-85-7917-382-0

1. Direito ambiental - Brasil 2. Políticas públicas e sociais. I. Duarte, Clarice Seixas. II. Giannattasio, Arthur Roberto Capella. III. Pereira, Flávio de Leão Bastos. IV. Rodrigues, Geisa de Assis. V. Pereira, Luiz Ismael. VI. Cruz, Maria Lúcia Indjaian Gomes da. VII. Título.

CDD: 361.61

# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b> .....	8
<b>Os desafios do Ministério Público Federal na defesa da escola indígena intercultural e emancipadora</b> .....	13
<i>Geisa de Assis Rodrigues</i>	
<b>Erradicação da fome e erosão da biodiversidade: uma relação causal que conduz ao dilema de segurança</b> .....	37
<i>Douglas de Castro</i>	
<b>Integration and Education Policy – Impacts on Poverty?</b> .....	67
<i>Richard Race</i>	
<b>‘University based drop-in legal advice services in the UK; widening access to justice and tackling poverty’</b> .....	83
<i>Alan Russell</i>	

## GRUPO DE TRABALHO I - DIREITO A EDUCAÇÃO E COMBATE À POBREZA

- 1. Acesso à educação infantil como corolário de direitos humanos: via de acesso para o desenvolvimento pleno e o combate à pobreza** .....
- Ana Claudia Pompeu Torezan Andreucci*  
*Michelle Asato Junqueira*  
*Felipe Cesar J. M. Rebêlo*
- 2. A educação à distância no sistema carcerário brasileiro: um novo caminho para o enfrentamento da desigualdade e pobreza** .....
- Grasielle Borges Vieira de Carvalho*  
*Juliana Vital Rosendo*  
*Eduardo Santiago Pereira*
- 3. O direito à educação infantil no Brasil: desafios da implementação e potenciais para a redução das desigualdades e superação da pobreza** .....
- Nathalie Reis Itaborá*

4. **A contribuição da Universidade para o acesso da população de baixa renda no serviço público ..... 154**  
*Eduardo Santiago Pereira*  
*Grasielle Borges Vieira Carvalho*
5. **Uma abordagem jurídico-institucional da política pública de democratização de acesso ao ensino superior a partir do seu quadro de referência ..... 163**  
*Wilson Macedo Siqueira*  
*Juliana da Silva Dias*
6. **Políticas Públicas de Educação Básica para as comunidades quilombolas: iniciativas e estratégias para o combate à pobreza..... 175**  
*Ana Carolina Esposito Vieito*  
*Gianfranco Faggin Mastro Andréa*

## **GRUPO DE TRABALHO II - SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS PARA QUESTÕES DE SAÚDE PÚBLICA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

7. **A atuação do Poder Judiciário no acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS): O caso do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ..... 191**  
*Edson Joaquim Raimundo de Araujo Júnior*
8. **A favela: o ponto de encontro de problemas econômicos (pobreza), de meio ambiente e de saúde pública, e de soluções políticas e institucionais.....213**  
*Ariel Salete de Moraes Junior*
9. **O (Des) Financiamento da saúde no federalismo brasileiro: as relações intergovernamentais e suas implicações sobre a política pública de saúde ..... 226**  
*Maykel Ponçoni*
10. **O surto do zika vírus no Brasil e a relação com o saneamento básico..... 243**  
*Lucelaine dos Santos Weiss Wandscheer*  
*Allesandra Ribeiro Melo*  
*Cleverson Aldrin Marques*

## GRUPO DE TRABALHO III - ACESSO À JUSTIÇA E COMBATE À POBREZA

11. **Acesso à justiça e aparatos institucionais para o empoderamento comunitário: Cooperação no combate à pobreza e concretização da justiça social, a desmistificação do “habitus”** ..... 264  
*Ana Claudia Pompeu Torezan Andreucci*  
*Michelle Asato Junqueira*  
*Felipe Cesar J. M. Rebêlo*
12. **Acesso à justiça: para quem e a que preço?** ..... 279  
*Débora Eisele Barberis*
13. **Retrocesso institucional no acesso à justiça: o caso das resoluções nº. 28/2015 e 05/2016, do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe.** ..... 290  
*José Eduardo de Santana Macêdo*  
*Thayná Caxico Barreto Macêdo*
14. **O papel da atividade extrajudicial na implementação da cidadania e como meio alternativo de distribuição de justiça** ..... 306  
*Alexandre Mateus de Oliveira*
15. **Projeto reformatório: um modelo de extensão universitária em defesa do acesso à justiça no sistema penitenciário** ..... 318  
*Ronaldo Alves Marinho da Silva*  
*Raimundo Giovanni França Matos*

## GRUPO DE TRABALHO IV - DIREITO À CIDADE E COMBATE À POBREZA

16. **Direito econômico e políticas sociais: impacto econômico do Programa Minha Casa Minha Vida** ..... 333  
*Lucas Ruíz Balconi*  
*Luiz Ismael Pereira*
17. **Direito à alimentação adequada e políticas públicas: a experiência do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza.** 350  
*Maria Cecília Oliveira da Costa*  
*José Rafael Carpentieri*
18. **Vulnerabilidade à pobreza e os ativos das famílias: uma abordagem espacial para a Região Metropolitana de São Paulo** ..... 366  
*Solange Ledi Gonçalves*  
*André Luis Squarize Chagas*

19. **Ocupação de áreas contaminadas na cidade de São Paulo: o caso do Centro de Acolhida Zachi Narchi I** ..... 380  
*Thais Paranhos Mariz de Oliveira*
20. **Tombamento: regime jurídico e a diminuta quantidade de culturas afro-brasileiras, indígenas e comunidades tradicionais em Sergipe** ..... 392  
*Marília Mendonça Morais Sant'Anna*  
*Mario Jorge Tenorio Fortes Junior*
21. **Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana – CerAUP: Inclusão Social e Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN** . 402  
*João Pedro Mariano dos Santos*  
*Ednaldo Michellon*
22. **Does neighborhood matter? Examining the impact of neighborhood effects on the economic mobility of the inhabitants of three segregated communities in Salvador from a network perspective**..... 409  
*Stephan Treuke*

## **GRUPO DE TRABALHO V - CAUSAS ESTRUTURAIS DA POBREZA GLOBAL**

23. **Repensar a tributação progressiva como forma de garantir o combate as desigualdades sociais** ..... 422  
*Lucas Ruíz Balconi*  
*Mariana Piovezani Moreti*
24. **A crise do Estado Social e a necessidade de novos discursos teóricos** ..... 434  
*Giancarlo Montagner Copelli*  
*Jose Luis Bolzan de Moraes*
25. **Ditadura militar, violência estatal e ideologia: a necessidade do direito à memória e a verdade** ..... 450  
*Calebe Louback Paranhos*

**PROGRAMAÇÃO DA II CONFERÊNCIA INTERNACIONAL  
ASAP-BRASIL: REFLEXÕES ACADÊMICAS PARA SUPERAR  
A MISÉRIA E A FOME**..... 462

**SOBRE OS ORGANIZADORES** ..... 465

# APRESENTAÇÃO

Os artigos acadêmicos frutos da presente coletânea são resultado de material produzido e selecionado para apresentação na **II CONFERÊNCIA INTERNACIONAL ASAP-Brasil: REFLEXÕES ACADÊMICAS PARA SUPERAR A MISÉRIA E A FOME**. O principal objetivo do evento, a ser realizado nos dias 25 e 26 de agosto de 2016, na Universidade Presbiteriana Mackenzie, *campus* Higienópolis, São Paulo, é trazer para a comunidade acadêmica contribuições para o aprofundamento da reflexão e do debate sobre o tema das políticas públicas de enfrentamento à pobreza e de acesso a bens e serviços essenciais.

Essa proposta insere-se no contexto de um debate científico internacional capitaneado pela **ASAP-global**. A **ASAP** (*Academics Stand Against Poverty*) se constitui numa rede acadêmica internacional e interdisciplinar de acadêmicos, inaugurada em fevereiro de 2013 na Universidade de Yale/EUA pelo Prof. Ph.D. Thomas Pogge, Diretor do Programa de Justiça Global e Professor de Filosofia e Relações Internacionais desta instituição. Trata-se de uma plataforma de pesquisa independente voltada à promoção do diálogo permanente de especialistas, bem como a difundir, fomentar e subsidiar debates públicos e acadêmicos sobre temas vinculados aos grandes objetivos do milênio, delineados pelos 191 países-membros da ONU (Organização das Nações Unidas) com a finalidade de promover o desenvolvimento das nações, tornando o nosso planeta um lugar mais justo, solidário e melhor de se viver.

A Conferência Internacional que inaugurou essa rede foi realizada em fevereiro de 2013, na Universidade de Yale/EUA<sup>1</sup>. Desde então, diversos outros países – dentre eles Canadá, Alemanha, Índia, Itália, Romênia, Espanha e Reino Unido, além de outros situados na Oceania e na África Ocidental - se associaram a essa plataforma internacional e já contam com ações totalmente estruturadas e uma agenda propositiva.

Em dezembro de 2013, houve a Conferência de lançamento da ASAP-Brasil, marcada pelo compromisso de pesquisadores de diversas instituições, entre elas a Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e de outras IES, além de instituições governamentais (Ministério da Justiça, Poder Judiciário Federal, Secretaria de Direitos Humanos do Município de São Paulo, dentre outros) e movimentos sociais e organizações não-governamentais com a realização de pesquisas científicas sobre as causas estruturais da pobreza mundial e local. Todas essas instituições possuem o propósito comum de promover a ampliação da base de cooperação, por meio de uma rede de intercâmbio entre os centros de pesquisas no campo de políticas públicas de combate à pobreza.

Entre as ações estratégicas da ASAP estão a formação e o apoio de redes de pesquisadores; a organização de núcleos de pesquisa temáticos; a promoção de eventos nacionais e internacionais, com o objetivo de estabelecer intercâmbio sistemático entre acadêmicos; o fomento do debate público sobre o combate à pobreza e acesso a bens e serviços essenciais e, por fim, sistematizar a publicação dos resultados da pesquisa em rede.

Nesse contexto, a ASAP-Brasil, ao fazer parte dessa Plataforma internacional, se propõe a integrar uma rede de interlocução acadêmica entre os centros de pesquisas das Universidades dos Hemisférios Sul e Norte. Essa atuação tem o objetivo de auxiliar na constituição de novas políticas de desenvolvimento no nível global por meio do combate a um dos maiores desafios do nosso tempo: o problema da pobreza global e o das regras de poder das instituições internacionais.

Com base no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), que indica o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população, contabilizando para este fim alguns direitos, a ASAP-Brasil elegeu, dentre os seus propósitos específicos, enfatizar o estudo dos seguintes temas:

---

1 Maiores informações sobre a ASAP podem ser obtidas em <http://academicsstand.org>

direito à educação, direito à saúde, acesso à justiça e direito à cidade, que constituem as principais frentes de trabalho da plataforma no país.

Nessa II Conferência, que vem consolidar a Plataforma ASAP-Brasil, pretende-se alcançar um maior reconhecimento dos resultados das pesquisas que vêm sendo produzidas no âmbito da comunidade acadêmica nacional, contribuindo para uma divulgação em ainda maior escala dos resultados da investigação desenvolvida no país sobre o papel de políticas públicas de redução da pobreza ligadas às diferentes frentes de trabalho citadas.

Foi nesse contexto que o FUNDO MACKPESQUISA, vinculado à Universidade Presbiteriana Mackenzie, por meio de seu Edital 2015, viabilizou a realização desse importante evento acadêmico, com o objetivo de internacionalizar a pesquisa produzida em seu interior, estabelecendo um diálogo com instituições internacionais de pesquisa, permitindo a articulação de ciências e a divulgação dos resultados dos projetos sobre os principais *desafios para o desenvolvimento de países emergentes, como o Brasil, em uma era global*.

Somando-se a isso, a publicação destes trabalhos, bem como a realização da II Conferência ASAP-Brasil só foi possível com o financiamento da CAPES pelo Edital PAEP 03/2016.

A Universidade Presbiteriana Mackenzie cumpre assim o compromisso de compartilhar pesquisas realizadas em seu âmbito de atuação; fornecer pesquisadores, dentre seus professores e alunos, para a participação em projetos de pesquisa e o desenvolvimento de atividades acadêmicas; colaborar na concepção e organização de eventos acadêmicos em parceria com as instituições que integram a Plataforma ASAP; bem como divulgar os resultados das pesquisas e dos eventos realizados.

Os artigos aqui publicados foram submetidos à Coordenação Científica do Evento e a seleção obedeceu aos seguintes critérios: (i) todos os trabalhos foram encaminhados para no mínimo dois pareceristas *ad hoc* com titulação igual ou superior a do(s) autor(es); (ii) os trabalhos foram avaliados quanto à pertinência ao tema central da II Conferência e com o Grupo de Trabalho (GT) ao qual foi submetido (houve caso em que o trabalho foi transferido para outro em que se encaixou melhor).

No GT I – “Direito à educação e combate à pobreza” foram concentrados estudos sobre políticas públicas educacionais a partir da perspectiva jurídica demonstram que alguns fatores influenciam a efetivação do direito à educação, como a presença ou ausência de mecanismos de articulação entre as di-

ferentes etapas e os atores envolvidos neste processo. O objetivo desse grupo é identificar iniciativas e estratégias bem-sucedidas que mereçam ser disseminadas, buscando-se, com isso, contribuir para aumentar o grau de implementação deste direito e para o aprofundamento da análise acerca do impacto das políticas públicas educacionais na redução da pobreza e das desigualdades regionais e na promoção do desenvolvimento.

O GT II – “Soluções institucionais para questões de saúde pública e mudanças climáticas” tem o objetivo de explorar questões relacionadas ao direito à saúde e ao combate à pobreza, conectando questões relacionadas à saúde, ao meio ambiente e à pobreza para realizar uma discussão sobre soluções legais, políticas e institucionais. Algumas das questões a serem abordadas aqui se referem aos desafios contemporâneos relacionados por exemplo com a problemática do Zika vírus, contaminação por agrotóxicos ou ainda problemas na esfera da própria política e das instituições, que remetem à discussão sobre doenças negligenciadas, financiamento, entre outras.

Nos trabalhos do GT III – “Acesso à justiça e combate à pobreza”, o objetivo é identificar iniciativas e estratégias para a consolidação de uma cultura sensível ao combate à pobreza e contribuir para a implementação do direito à justiça. Para alcançar essa finalidade, a pesquisa se concentra no uso de mecanismos judiciais e extrajudiciais disponíveis no sistema de justiça brasileiro, especialmente os instrumentos aptos à proteção dos direitos coletivos e ligados à redução da desigualdade e ao fortalecimento do direito ao desenvolvimento.

O GT IV – “Direito à cidade e combate à pobreza” interconectou questões relacionadas às cidades contemporâneas, à sustentabilidade da vida urbana e às lutas sociais que compõem a disputa por políticas públicas que atendam aos direitos econômicos, sociais e ambientais. Seu objetivo é refletir sobre o “urbano” como espaço e tempo da convivência de fenômenos econômicos e políticos componentes dos dilemas da desigualdade social das cidades; bem como da exploração dos recursos naturais e da subordinação de indivíduos e grupos sociais. Esses aspectos nos motivam a convocar o Direito à Cidade como uma plataforma política que apoia os movimentos e as lutas sociais, a construção da sustentabilidade no modo de vida urbano, o combate a mercantilização do espaço urbano e fomenta a democratização dos usos e apropriação da cidade.

Por fim, o objetivo do GT V – “Causas estruturais da pobreza global” O objetivo desse GT consiste na identificação e coleta de dados relacionados aos fatores que geram situações de desigualdade, pobreza e miséria nas diversas regiões e bolsões de pobreza no mundo atual, mediante olhar sensível à peculiaridade de cada realidade enfrentada, e buscando proposições de cunho estrutural a partir de um olhar multi e interdisciplinar, que propicie gradativa e constante redução das assimetrias sociais, econômicas e jurídicas enfrentadas.

Os Organizadores  
Agosto de 2016

# OS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA DEFESA DA ESCOLA INDÍGENA INTERCULTURAL E EMANCIPADORA<sup>2</sup>

## Federal Prosecutors Challenges In The Defence Of Indigenous Intercultural School

Geisa de Assis Rodrigues<sup>3</sup>

**Resumo:** O Ministério Público Federal, em razão de seu desenho constitucional único, exerce dentre outras funções a defesa dos direitos dos povos indígenas. A maioria dos pleitos neste campo se referem à demarcação das terras indígenas e questões de saúde, mas, recentemente, muitos pleitos têm como objeto a educação escolar indígena. De acordo com o arcabouço jurídico, estabelecido desde a Constituição de 1988 até o Plano Nacional da Educação de 2014, as escolas indígenas devem preservar suas línguas, tradições e crenças, além de prestar ensino da mesma qualidade prestada ao restante da sociedade. Um panorama dos temas das investigações civis conduzidas por Procuradores da República nos ajuda a compreender os atuais problemas da educação escolar indígena que vão desde a infra-estrutura das escolas até a ausência de projetos pedagógicos e materiais didáticos específicos. Os membros do Ministério Público Federal enfrentam muitos desafios para serem mais eficientes na proteção da implementação isonômica do direito à educação indígena emu ma escala nacional.

**Abstract:** Federal Prosecutors in Brazil work far beyond criminal prosecution because of its unique constitutional design. The majority of indigenous claims are related to the demarcation of their territories and health issues, but more recently, many complaints are related to indigenous schools. According to the legal framework, whi-

---

2 Esse artigo é uma versão em português da pesquisa realizada no pós doutorado realizado no Kings Brazil Institute do Kings College.

3 Mestre e Doutora pela UERJ. Pós-doutora pelo Kings College. Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora licenciada da Universidade Federal da Bahia. Procuradora Regional da República da 3ª Região.

ch has the parameters that must be followed by Federal Prosecutors, established between 1988 constitution to 2014 National Plan of Education, indigenous schools must preserve their language, traditions and creeds, and enable them to be on an equal footing with the rest of the national community. An overview of the themes of the civil inquires conducted by federal prosecutors helps to understand the current problems related to school indigenous education from school infrastructure to specific pedagogic project and material. Federal Prosecutors face many challenges to be more efficient in safeguarding an equal implementation of the legislation on school indigenous education in a national scale.

## 1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro é uma instituição extremamente singular, pois além da clássica atuação na persecução penal também exerce um amplo rol de atribuições judiciais e extrajudiciais na esfera civil, atuando, por exemplo na proteção do meio ambiente, da saúde pública, dos direitos dos consumidores, das minorias e tantos outros direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Embora nem sempre tenha sido assim, desde a década de oitenta do século XX mudanças legislativas acentuarem a vocação do Ministério Público para a defesa dos interesses da coletividade em diversas áreas. Em 1981, a Lei de política nacional do meio ambiente (lei 6938/1981), pela primeira vez, conferiu ao Ministério Público a legitimidade ativa para a postulação judicial dos danos ambientais na esfera cível. Em 1984, a Lei de Pequenas Causas (7.244/1984) reconheceu como títulos executivos extrajudiciais os acordos firmados perante o Ministério Público, sendo um importante precedente para que, no futuro, pudesse protagonizar acordos coletivos através do termo de ajustamento de conduta. Em abril de 1985, foi instituído pelo, então, Procurador-Geral da República, Sepúlveda Pertence, um Setor de Direitos Humanos nas Procuradorias da República, para oficiarem junto aos Conselhos Nacional e Estadual de Direitos da Pessoa Humana (Portaria PGR nº 164, de 26/04/1985). Mas foi com a promulgação da Lei da Ação Civil Pública (lei 7347/85), inspirada nas class actions norte americanas e na experiência dos diversos ramos do Ministério Público que já tendiam a ampliar a sua atuação às questões coletivas da área cível (Rodrigues 2011), que houve uma mudança de paradigma da atuação do Ministério Público. Na versão original da lei

o Ministério Público, outros entes públicos co-legitimados e as Associações civis poderiam apresentar demandas civis em favor dos consumidores, do meio ambiente e do patrimônio cultural. Para o Ministério Público a verdadeira mudança foi a introdução do inquérito civil como um importante instrumento de investigação para qualificar a atuação da instituição, evitando lides temerárias, e tendo não só função probatória, mas também resolutive dos problemas investigados.

O processo constituinte de 1987 foi, no que concerne à renovação do Ministério Público, influenciado por essas tendências gestadas em toda década de 1980, que demonstraram o potencial da instituição não só para a atuação judicial, mas também para o exercício de funções típicas de *ombudsman*<sup>4</sup> (Lopes 2000).

A Constituição de 1988 não apenas expandiu o espectro da atuação do Ministério Público, em material cível permitindo-lhe a defesa de qualquer direito difuso, coletivo ou individual homogêneo, como também reconheceu os instrumentos judiciais e extrajudiciais de sua atuação como a ação civil pública, o inquérito civil, as notificações nos procedimentos administrativos de sua competência para requisição de informações e documentos. Nova legislação foi editada para concretizar as novas regras constitucionais, sendo dignas de menção o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/1990), que alterou a Lei 7.347/85 estabelecendo novos parâmetros processuais, mas principalmente, ampliando o objeto da ação civil pública para a defesa de qualquer interesse difuso, coletivo e individual homogêneo, a Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei complementar 75/93) e a Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados (Lei 8265/1993), que estruturaram o Ministério Público e o exercício de suas atribuições de acordo com o novo desenho constitucional.

No processo de construção do novo Ministério Público no Brasil também temos que referenciar a inauguração do controle mais intenso da instituição, a partir da chamada Reforma do Judiciário, em 2004, quando por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, foi criado o Conselho Nacional do Mi-

---

4 O ombudsman é uma instituição escandinava que controla a implementação de políticas públicas. Suas investigações, em geral, resultam na expedição de recomendações. Mas o modelo brasileiro admite que o Ministério Público aja como ombudsman e também como advogado da sociedade perante o Judiciário. Sobre o importante papel do ombudsman na defesa dos direitos humanos vide Reif, 2004.

nistério Público, cuja atuação tem aumentado a transparência e o controle da instituição.

Elegemos como tema de nosso trabalho o exame de uma das atribuições do Ministério Público, especialmente do Ministério Público Federal, que tem um significativo potencial de ensejar a redução dos índices de pobreza em um grupo, que tem sido desde o início da construção de nossa Nação, vítima de toda sorte de abusos, primeiro dos colonizadores e depois da sociedade dominante: a atuação em defesa da escola indígena.

A escola, tal qual qualquer instituição humana, é extremamente ambígua. Pode ser importante instrumento de desenvolvimento individual e social (Barros, Mendonça, 1997), gerando oportunidades de crescimento econômico e de protagonismo político e social daqueles que são por ela beneficiados, mas também pode representar uniformização e imposição de limites exclusão de visões de mundo não hegemônicas, e acabar atuando como um espaço privilegiado de opressão de minorias culturais e étnicas.

Nosso objetivo é, portanto, realçar os desafios do controle da implementação de uma escola apta a promover o desenvolvimento econômico e social dos povos indígenas sem desconstruir a sua diversidade cultural, cuja preservação é de interesse de todos os brasileiros.

Abordaremos, inicialmente, a função institucional de defesa dos direitos indígenas exercida pelo Ministério Público Federal, para apresentar o contexto da defesa da educação indígena. Em seguida, traçaremos o arcabouço jurídico da política pública de educação escolar no Brasil. Posteriormente, as demandas que se apresentam sobre ao Ministério Público Federal serão brevemente apresentadas. Por fim, serão destacados os desafios considerados mais representativos ao exercício dessa função institucional.

O combate à pobreza não pode se limitar à distribuição mais isonômica de bens econômicos, deve necessariamente abranger a luta pela igualdade plena de pessoas e grupos sociais marginalizados, com o devido reconhecimento da dignidade de suas culturas e de seus valores. Por isso, o leitor é convidado a refletir sobre os desafios de implementar a educação escolar indígena como um importante vetor de combate à pobreza.

## 2. A FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DE DEFESA DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

Desde a independência do Brasil a questão indígena sempre foi um encargo do governo central, depois governo federal, mesmo quando as instâncias locais eram convocadas a cooperar com tarefas administrativas relacionadas ao tema. Assim, as instituições públicas responsáveis para conceber e implementar as políticas públicas indígenas têm sido federais desde o Serviço de Proteção Indígena até a Fundação Nacional do Índio. A Constituição de 1988 impôs a União a obrigação de demarcar as terras indígenas, proteger e garantir o respeito aos direitos dos índios e fixou a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento das disputas sobre direitos indígenas. O Ministério Público Federal é o ramo do Ministério Público com atribuições para a defesa dos direitos indígenas, podendo atuar como autor ou como fiscal da lei em todas as causas envolvendo disputas de interesses indígenas. A análise do processo constituinte nos demonstra que a atribuição dessa função institucional ao Ministério Público Federal foi discutida desde o início dos debates, tendo sido uma opção consensual entre lideranças indígenas, acadêmicos e advogados especializados na defesa dos direitos indígenas (Silva 2015).

Antes do advento da Constituição de 1988, os membros do Ministério Público Federal também atuavam como advogados da União, e em virtude dessa condição já tinham contato com a temática indígena. Por exemplo, nesse período, o Ministério Público Federal teve uma participação decisiva na implementação do Parque Nacional do Xingu (Mendes, 1988).

Mas, inquestionavelmente após 1988, e acima de tudo após a edição da Lei Complementar 75/93, o Ministério Público Federal foi revisitado passando a se dedicar exclusivamente à defesa dos direitos constitucionais, incluindo, por óbvio, os relacionados à perseguição criminal. Quanto ao que nos interessa o artigo 37 da Lei Complementar 75/93 determina que o Ministério Público Federal “exercerá as suas funções nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas”, e para tanto poderá, nos termos do artigo 8º do mesmo diploma legal “notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada; requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;

requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas; requisitar informações e documentos a entidades privadas; realizar inspeções e diligências investigatórias; ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio; expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar; ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública e requisitar o auxílio de força policial”.

As Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal “são os órgãos setoriais de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional na instituição”<sup>5</sup>, e têm sua atuação regulada pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal. A Resolução nº 148/2014 atualmente regulamenta a área de atribuição das atuais sete câmaras: 1ª Câmara – Atos administrativos e direitos sociais; 2ª Câmara- Persecução criminal, 3ª Câmara- Direitos dos consumidores e ordem econômica, 4ª Câmara- Meio ambiente e patrimônio cultural; 5ª Câmara- Combate à corrupção, 6ª Câmara- Povos indígenas e comunidades tradicionais e 7ª Câmara- Controle externo da atividade policial.

O propósito maior da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, até recentemente coordenada pela Subprocuradora Geral da República Debora Macedo Duprat de Brito Pereira, e atualmente coordenada pelo Subprocurador Geral da República Luciano Mariz Maia, é garantir a mais adequada atuação do Ministério Público Federal em favor do pluralismo cultural e étnico. De acordo com o Relatório anual de 2014<sup>6</sup> a Câmara atua com indígenas, quilombolas, comunidades extrativistas, ribeirinhas e ciganos. Existem sete grupos de trabalho sob a supervisão da 6ª Câmara, quais sejam: comunidades tradicionais, demarcação de terras indígenas, educação escolar indígena, quilombos, saúde indígena, Registro Civil. Seus representantes participam de órgãos governamentais como a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, o Conselho de Gestão do Patrimônio Gené-

---

5 Artigo 58 da Lei complementar 75 /93.

6 Pode ser encontrado em <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-2014.pdf>, researched 18/11/2015.

tico), e nos Grupos de Trabalho Tupinambá e Xavante do Conselho Nacional dos direitos Humanos.

Há um consenso entre os membros do Ministério Público Federal que os temas mais candentes em matéria indígena se relacionam à demarcação de terras e à saúde. O valor da terra para a vivência plena da identidade indígena é hoje algo incontroverso (Souza Filho 1998). Assim, a primeira preocupação dos povos indígenas é com a resolução de seus conflitos fundiários. Segundo a Fundação Nacional do Índio dentre as 545 áreas indígenas tradicionais apenas 434 já estão definitivamente legalizadas, e mesmo quanto a essas terras indígenas demarcadas e registradas 8% estão em litígio em virtude de ocupantes irregulares<sup>7</sup>. Por outro lado, problemas de saúde são, não raro, urgentes e críticos. De fato, as doenças historicamente funcionaram como fatores genocidas das comunidades indígenas brasileiras (Ribeiro 1996). Embora tenham sido uma demanda constante dos movimentos indígenas desde o final dos anos 1970 (Ferreira 2001, Silva 2001), questões sobre a educação escolar indígena têm integrado a agenda jurídica mais recentemente.

Ao menos duzentos e dezenove membros do Ministério Público Federal exercem atribuição em matéria indígena, ainda que não com exclusividade, com o apoio de vinte e seis antropólogos e um economista, servidores que integram a equipe da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Em 2014 em um total de 25.771 investigações civis do Ministério Público Federal, 820 cuidavam de temática indígena (Conselho Nacional do Ministério Público, 2015). Contudo, os números não revelam quão desafiante é a defesa dos direitos indígenas. Antes de tudo, não se pode esquecer que os membros do Ministério Público pertencem à sociedade dominante and comungam os valores gerais e as crenças da sociedade brasileira não indígena (Castilho, Sadek 2010). Apesar dessa condição, eles devem ser abertos o suficiente para compreenderem plenamente a cultura indígena sem julgamentos, além de entender que cada grupo indígena tem suas próprias práticas sociais e interesses diversos que igualmente merecem proteção. Ademais, os Procuradores da República precisam ser bacharéis em Direito, mas as disputas indígenas demandam uma abordagem interdisciplinar e um diálogo constante com antropólogos, cientistas sociais, economistas e outros experts, e sobretudo com as próprias comunidades indígenas. Além disso, a legislação indígena raramente é estudada

---

7 <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>

nos cursos jurídicos das universidades brasileiras, destarte, a vasta maioria dos membros do Ministério Público Federal inauguram o conhecimento o direito indigenista no exercício de suas funções. Por fim, mas não menos importante, as causas indígenas são, em geral, *hard cases* que demandam um intenso compromisso daqueles que têm que intentar solucioná-las.

## O arcabouço jurídico da política pública de educação escolar indígena no Brasil

Educação indígena é um conceito muito mais amplo que educação escolar indígena, porque é um processo natural de transmissão de conhecimento, por meio do qual os mais velhos ensinam os mais novos como falar sua língua, como desempenhar os papéis sociais, como manter suas crenças e tradições. Esse processo social não é limitado a um espaço específico nem demanda procedimentos burocráticos. De fato, todos os lugares em uma aldeia indígena podem se tornar uma “sala de aula” (Villas-Boas 2000) e qualquer atividade cotidiana pode significar uma verdadeira “aula magna” (Mindlin 2006). Nesse sentido amplo, todas as medidas dirigidas à sobrevivência dos povos indígenas contribuem para fortalecer a educação indígena. A demarcação de suas terras, a proteção da saúde, a garantia da sobrevivência da língua e do estilo de vida são extremamente relevantes para a manutenção da trajetória desses povos. Por sua vez, a educação escolar indígena é uma educação específica, pois estruturada em um espaço e tempo regulados através de uma relação professor-aluno. À evidência, que escolas indígenas também são veículos de educação indígena, em sentido amplo, e têm, ao mesmo tempo, potencial destrutivo e construtivo a depender de seus objetivos e forma de funcionamento (Tassinari 2001). Não por acaso, ainda há uma viva controvérsia sobre o papel das escolas no desenvolvimento das comunidades indígenas no Brasil (D’Angelis 2006, Sampaio, 2006).

Por quase 470 anos, primeiro a legislação portuguesa e depois a brasileira conceberam escolas como instrumento de integração dos índios à comunhão nacional (Anjos Filho 2009; Leivas, Schaffer 2014), pretendendo o fenômeno da *cultural suffocation* (Anaya 1997, Silva 2015) dos povos indígenas, porque prevalecia o pensamento etnocêntrico da superioridade da sociedade dominante, presumindo que o maior benefício para os indígenas seria salvar suas

vidas e almas do abismo de seus terríveis hábitos e crenças. Felizmente, no Brasil, a aniquilação da cultura indígena não foi plenamente atingida pela escola ofertada aos índios, seja pela péssima qualidade dos padrões escolares (Cunha 2012), seja devido à inconsistência das políticas governamentais (Santos 1975). É inquestionável, de qualquer sorte, a *resiliência* dos povos indígenas brasileiros (Luciano 2013), que revela, assim como outras minorias nacionais, “the value they attach to maintaining their cultural membership” (Kymlicka 1995, p.79). Hoje, escolas são consideradas por vários grupos indígenas como um caminho para uma cidadania mais igualitária (Ângelo 2006), uma fusão de diferentes horizontes (Luciano 2013) como uma forma de emponderar os indígenas como indivíduos e como comunidades no diálogo político com a sociedade circundante (Tschucambang 2014). Daí que não podemos nos surpreender com o fato de que diversas grupos indígenas contribuíram para a construção do atual arcabouço jurídico da educação escolar indígena, com destaque especial para o movimento dos professores indígenas (Silva, Azevedo 1995). Também o Ministério Público Federal apoiou os povos indígenas na melhoria da legislação brasileira com a especial participação da Procuradora Regional da República aposentada Ieda Hoppe Lamaison (Grupioni 2006).

A Constituição de 1988 reconheceu aos indígenas os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam e o usufruto exclusivo das mesmas, bem como a proteção de sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Foi assegurado às comunidades indígenas o ensino em suas línguas maternas e o respeito aos processos próprios de aprendizagem. Foi instituído, assim, um paradigma jurídico totalmente revolucionário no que concerne à educação escolar indígena. Escolas não mais poderiam forçar uma integração cultural ou uma indesejada assimilação à sociedade dominante. O reconhecimento constitucional de reclamos legítimos da cultura indígena está dentro de uma “strange multiplicity of cultural voices that have come forward in the uncertain dawn of the twenty-first century to demand a heary and a place, in their own cultural forms and ways, in the constitution of modern political association”(Tully 1995, p. 3). Sustentamos que o constitucionalismo brasileiro vive a era da diversidade, embora não seja tão avançado quanto outras Constituições latinoamericanas (Maldonado 2006). A educação multicultural é uma importante tema mesmo em países onde não há povos nativos, devido à cada vez mais intensa diversidade cultural da procedência dos alunos, em vista dos movimentos migratórios (Race 2015)

Essa perspectiva intercultural também se tornou uma tendência na legislação internacional. Conquanto a Declaração Educação para todos da Organização das Nações Unidas (março de 1990) não se referiu especificamente à educação escolar indígena, o objetivo de assegurar educação básica de boa qualidade sem nenhuma base discriminatória obviamente contempla os indivíduos indígenas e reforçou o ambiente institucional para inspirar legisladores a adotar novos padrões relacionados a esse segmento populacional.

Por meio do Decreto Federal nº 26 (February 1991) a responsabilidade de prover a educação escolar indígena foi transferida da Fundação Nacional Indígena para os Estados e municípios sob a supervisão do Ministério da Educação.<sup>8</sup> Em abril do mesmo ano, o Ministério criou a Coordenação Nacional de Educação Indígena e estabeleceu as principais características da nova escola indígena resultante da mudança constitucional. Em 1991, o Brasil ratificou o Pacto dos direitos econômicos, sociais e culturais que garantia o direito à educação para todos.

Em razão desses comandos normativos externos e internos, foi editada a Lei de diretrizes e bases da educação em dezembro de 1996, que fixou dois objetivos principais para a educação escolar indígena: preservação da identidade indígena e acesso ao conhecimento formulado pela sociedade não indígena. A União Federal deveria coordenar as políticas e o financiamento da educação escolar indígena, enquanto os Estados deveriam administrar as escolas indígenas, os municípios que, eventualmente, atendessem determinados padrões, também poderiam gerenciá-las. Também foi considerada uma diretriz a participação das comunidades indígenas na implementação de sua própria educação escolar.

Em 1999, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação editou a Resolução nº 3, em novembro, que criou o conceito da escolar indígena diferenciada, cujas características mais relevantes são: localização em terra indígena, dedicação exclusiva às comunidades indígenas, currículo e calendário específico, ensino bilíngue ou multilíngue, e grande participação das comunidades em sua gestão. A concepção do ensino bilíngue pretendia não reproduzir experiências do passado que passavam valores da sociedade dominante através de línguas indígenas (Ferreira 1995). A resolução também

---

8 Porém, essa transição não foi imediata. Em 1995, por exemplo, no Maranhão todas as escolas indígenas ainda eram administradas pela Funai. (Teixeira 1997)

estabeleceu as responsabilidades de cada esfera governamental para com a educação escolar indígena e estabeleceu os critérios para a admissão de professores indígenas.

Esses esforços normativos, todavia, não foram suficientes para tornar essa escola uma realidade plena em todo o país. O diagnóstico que subsidiou o Plano Nacional de Educação de 2001-2011 (Lei 1072/2001) concluiu: “Em que pese a boa vontade de setores de órgãos governamentais, o quadro geral da educação escolar indígena no Brasil, permeado por experiências fragmentadas e descontínuas, é regionalmente desigual e desarticulado.”<sup>9</sup> Ele também reconheceu que a transferência do encargo da educação escolar indígena da FUNAI para o Ministério da Educação, e deste para os Estados engendrou a ausência de uma autoridade central na condução da política pública da educação escolar indígena. O Plano fixou vinte importantes metas que cobriam questões fundamentais em material de educação indígena, tais como: adoção de diretrizes nacionais para todas as escolas indígenas, a universalização do ensino fundamental entre as crianças indígenas, o fortalecimento da autonomia da escolar indígena, o reconhecimento public da singularidade dos professores indígenas e aumento do financiamento das políticas públicas de educação escolar indígena.

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (setembro, 1991), que substituiu a Convenção nº 107, estabeleceu em um nível internacional as premissas da educação escolar indígena contemporânea, e foi ratificada pelo Brasil em 2002. Em síntese, a Convenção determina que os países adotem medidas para ensejar a formação escolar dos índios em pé de igualdade com o resto da comunidade nacional, mas também garante que os povos indígenas possam estabelecer suas próprias instituições educacionais, aprender em sua própria língua e serem consultados previamente em relação às políticas de implementação dessas medidas governamentais.

Em 2007 as Nações Unidas adotaram a Declaração dos direitos dos povos indígenas, com o apoio do Brasil. Esse importante documento prevê a base da política escolar indígena em seu artigo 14:

---

9 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)

- “1. Os povos indígenas têm o direito de estabelecer e controlar seus sistemas e instituições educativos, que ofereçam educação em seus próprios idiomas, em consonância com seus métodos culturais de ensino e de aprendizagem.
2. Os indígenas, em particular as crianças, têm direito a todos os níveis e formas de educação do Estado, sem discriminação.
3. Os Estados adotarão medidas eficazes, junto com os povos indígenas, para que os indígenas, em particular as crianças, inclusive as que vivem fora de suas comunidades, tenham acesso, quando possível, à educação em sua própria cultura e em seu próprio idioma.”<sup>10</sup>

Apesar de garantido nesses dois documentos jurídicos internacionais, aos quais o Brasil está vinculado, os povos indígenas brasileiros estão muito longe da auto-governo nas questões de educação escolar. De fato, não há autonomia financeira ou administrativa na gestão da maioria das escolas indígenas (Silveira, 2012). Todavia, é inegável que uma gama de medidas jurídicas foi adotada com base nos valores neles consubstanciados.

O governo brasileiro editou o Decreto nº. 6861/2009, que concebeu os territórios etnoeducacionais para que a política educacional seja pensada a partir da lógica da ocupação territorial dos índios independentemente dos limites geopolíticos entre os Estados e os municípios brasileiros<sup>11</sup>.

Também em 2009, ocorreu a 1ª Conferência Nacional sobre Educação Indígena em Luiziania com uma grande participação de representantes de 210 povos indígenas, que enviaram 604 delegados, tendo sido precedida de mais de mil reuniões sobre a temática das escolas indígenas e 18 Conferências regionais. A mais importante conclusão da Conferência foi a necessidade de um sistema educação indígena autônomo, dirigido pela União Federal por meio da supervisão do Ministério da Educação, garantindo-se o protagonismo dos povos indígenas na concepção, organização, implementação e controle social

---

10 Para comentários excelentes sobre esse artigo vide Graham 2010.

11 Esse conceito pretende evitar situações embaraçosas como o fechamento de dez escolas no território ianômami, em 2009, administradas pelo Estado de Roraima porque elas estariam em território do Estado do Amazonas, sem consultar a comunidade. Felizmente, posteriormente o encerramento das escolas foi anulado (Silveira 2012).

das medidas necessárias relacionadas à educação indígena, observando as condições territoriais de cada comunidade<sup>12</sup>.

Contudo, o vigente ordenamento jurídico mantém os encargos dos Estados e dos municípios na educação escolar indígena sob a supervisão federal. De qualquer sorte, a concepção dos territórios etnoeducacionais, também apoiada pelas comunidades, foi reforçada na Resolução do Conselho Nacional de Educação nº 5 de junho de 2012 que estabeleceu diretrizes para escolas indígenas desde currículo, merenda escolar, recrutamento de professores e outros tópicos relacionados. Em 2013 foi lançado o Programa Nacional de Territórios Etnoeducacionais pelo Ministro da Educação com a Portaria nº 1062 de outubro, conjugando medidas financeiras e administrativas para apoiar os 22 territórios etnoeducacionais já acordados e para promover a criação de novos territórios.<sup>13</sup>

Mais recentemente o novo Plano Nacional de Educação (2014-2024) estabeleceu metas, estratégias, e método de avaliação continua de sua implementação além de financiamento específico para o sistema educacional brasileiro. Para cada um dos vinte objetivos legais há a previsão de uma estratégia específica para a educação escolar indígena. Um dos mais importantes avanços do novo plano foi fixar um patamar de investimento mínimo da educação em 7% do Produto Interno Bruto até 2019, e 10% em 2024.

---

12 O documento Final da Conferência de educação escolar indígena pode ser encontrado em <http://www.consed.org.br/media/download/54b662a0c2f6d.pdf>

13 Hoje, existem 25 territórios etnoeducacionais formalmente organizados (Médio Xingu (AM), Xingu (MT), Cinta Larga (MT, RO), Yanomami and Yekuna (RR), Pykakwatynhere (RR), Yby Yara (BA), A'Uwe Uptabe (MT), Rio Negro (AM), Cone Sul (MS), Povos of Pantanal (MS), Baixo Amazonas (AM), Juruá Purus (AM), Ixamná (PA), Médio Solimões (AM), Vale do Javari (AM), Alto Solimões (AM), Tupi Mondé (RO), Tupi Tupari (RO), Tupi Txapakura (RO), Yjhukatu (RO), Timbira (MA, TO), Vale do Araguaia (MT,GO,TO,PA), Potyrô (CE,PI), Tapajós e Arapiuns (PA), Serra Negra Berço Sagrado (PE). Existem três territories etnoeducacionais sendo implementados como (MT), Oiapoque (AP) and Tenetehar Wayway Zem'E Haw Tembê Ka'apor (PA), quatorze estão em processo de consulta às comunidades: Gaujajara (MA), Baixada Cuiabana (MT), Parque do Tumucumaque and Wajãpi (AP), Xerente (TO), Noroeste do Mato Grosso (MT), Médio Norte Halite (Pareci- MT), Bakairi (MT), Povos do Sul (Kaingang, Xetá, Xoplang e Charrua- RS,SC, PR), Litoral Sul (RS,SC, PR, RJ, SP, ES), Paraíba e Rio Grande do Norte (PB,RN), Alagoas e Sergipe (AL, SE), Acre (AC), Roraima (Lavrado) (RR) and Kayabi and Apiaká (MT, PA). Essa informação foi solicitada diretamente à FUNAI porque, infelizmente, não está disponível nas plataformas eletrônicas da Funai ou do Ministério da Educação.

O financiamento da educação escolar indígena vem de recursos públicos do sistema educacional como o Fundo nacional de desenvolvimento da educação básica (FUNDEB), outros programas da educação básica regular como o Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE e o Programa Dinheiro Direto nas Escolas<sup>14</sup>. No caso do FUNDEB e do PNAE, cada estudante indígena recebe uma quantidade maior de financiamento, 20% maior que um estudante urbano e o dobro no caso FUNDEB. Em outros programas não há tratamento diferenciado em termos de financiamento de escolas indígenas e não indígenas. Também há programas específicos direcionados à educação escolar indígena como o Programa Nacional de Territórios Educacionais (PNTEE) e o Programa de apoio à formação superior e licenciaturas interculturais indígenas (PROLIND). É importante ressaltar que o financiamento é sempre baseado no Educacenso.

Podemos concluir que, segundo as leis brasileiras, as escolas indígenas devem estar preferencialmente situadas em terras indígenas, ser administradas por Estados e Municipalidades, desde que estas preencham certos requisitos, sob a supervisão e financiamento do Ministério da Educação com apoio da FUNAI e contar participação permanente das comunidades indígenas. Essas escolas podem integrar um território etnoeducacional quando esta for uma escolha do povo indígena. Em qualquer caso escolas indígenas devem respeitar as seguintes exigências legais: a) respeitar a opção de tipo de escola de cada comunidade indígena no que se refere ao projeto pedagógico e educação bilíngue ou multilíngue; b) ter professores indígenas regularmente empregados; c) ter calendário, material escolar e alimentação adequados aos interesses da comunidade; d) prestar um serviço educacional de boa qualidade em todos os níveis e formas sem discriminação.

### **Um breve panorama das demandas mais importantes apresentadas ao Ministério Público Federal em matéria de educação escolar indígena**

De acordo com os dados oficiais (INEP, 2014) em 2013 havia 238.113 estudantes indígenas, o que corresponde a 0,5% de toda a população estudantil

---

14 Vide Sousa 2013 sobre o impacto desse programa em algumas escolas indígenas.

brasileira e 3.059 escolas indígenas, concentradas principalmente no norte e nordeste do Brasil. A pergunta que nos devemos propor é: todos esses estudantes estão frequentando uma escolar que atende os requisitos da legislação nacional e internacional? O que as demandas apresentadas perante o Ministério Público Federal nos falam sobre a realidade da educação escolar indígena?

Conforme informações obtidas a partir do Sistema Integrado de dados do Ministério Público Federal, Sistema Único, plenamente implementado em 2012, existem 233 referências a investigações sobre educação escolar indígena, cobrindo demandas de povos indígenas de 24 Estados do Brasil. Também se constatou que, em 2014, dentre 800 investigações civis em matéria indígena, 20 foram relacionadas à educação escolar. Esses dados nos dão uma boa amostra do que está sendo efetivamente acompanhado pelo Ministério Público Federal neste campo, ainda que não correspondam necessariamente ao número total de investigações, porque o sistema é ainda dependente de alimentação pelos gabinetes dos Procuradores.

Existem muitas reclamações sobre a infra-estrutura das escolas. Muitas escolas precisam de reforma, outras devem ter sua arquitetura adaptada aos padrões de vida dos indígenas, e outras nem sequer têm eletricidade. Essas demandas coincidem com outros diagnósticos no sentido de que 29,89% das escolas indígenas no Brasil não têm um prédio adequado, 58,4% não têm água potável, 41% não têm eletricidade e somente 12,68% têm acesso à internet (Luciano, 2015). Essa realidade desperta em muitos indígenas a sensação de que suas escolas não são tão bem cuidadas quanto as escolas dos brancos (Lemos 2014).

Quando a escola não é situada na terra indígena, o que não é raro, sobretudo no ensino médio, o transporte escolar é uma fonte de insatisfação. A falta de transporte impede que alunos frequentem o ensino médio e a universidade. (Lemos 2014). Merenda escolar também é uma questão recorrente, principalmente em virtude da desconsideração das singularidades dos indígenas. Comida industrializada não é adequada para nenhuma criança, mas ela prejudica em muito a saúde e os hábitos de alimentação dos povos indígenas. Ademais, a política pública negligencia o fato de que em certas culturas indígenas a família deve sempre partilhar as refeições, assim a comida enviada não é suficiente.

Conforme supramencionado a legislação brasileira reconhece a importância da educação diferenciada para preservar a identidade indígena e a riqueza cultural brasileira, o que requer um projeto pedagógico específico,

ensino bilíngue ou multilíngue e material escolar particularizado. Já existem muitas línguas indígenas mortas, e várias em risco de extinção. Entre as 150 línguas faladas por 246 povos indígenas, apenas 25 têm mais que 5000 falantes (IBGE 2012). Todavia, várias reclamações apresentadas ao Ministério Público Federal são relacionadas à falta desses elementos, o que nos faz nos indagar se algumas escolas chamadas de indígenas podem ser juridicamente qualificadas como tais (Almeida 2010, Leivas 2015). Marauê Kayabi, uma liderança Xingu, reclama: “Até agora só sabemos o que é diferenciado para pior e nunca para melhor” (Secchi.) De fato, 32,6% das escolas indígenas não permitem que seus estudantes aprendam suas próprias línguas, mesmo no nível do ensino fundamental, 51% não têm livros específicos ou outros materiais especialmente produzidos para as comunidades indígenas, e o que é ainda pior, apenas 54,4% tem um projeto educativo específico (Luciano 2015).

Embora os povos indígenas tenham uma vasta cultura oral, por meio da educação eles podem preservar suas tradições em livros e outras formas de gravação.<sup>15</sup> Por outro lado, é essencial que as comunidades nativas dominem a língua da sociedade circundante, para que possam defender seus pontos de vista e seus direitos. Eles exigem um ensino bilíngue de qualidade como um importante caminho para preservar diferenças e ter acesso a oportunidades iguais. Um resultado muito interessante de uma investigação civil do Ministério Público Federal foi a edição do livro bilíngue para crianças Kaingang (Ministério Público Federal 2015).

Muitas das representações dirigidas ao Ministério Público Federal são relativas a professores indígenas, especialmente quanto à sua contratação. Ainda que muitos não tenham uma formação acadêmica adequada, os professores precisam dominar os fundamentos de um magistério intercultural, pesquisar novos materiais e criar inovações educativas.<sup>16</sup> Além disso, na edu-

---

15 It is a very challenging task, as Huttner and Guilherme (2015) highlight: “For instance: (1) there are very few studies on the grammar of some languages and others do not have a standardized alphabetical system; (2) the Brazilian publishing industry lacks the capacity to produce textbooks with the kind of alphabetical signs used by native languages; (3) there is a certain prejudice that research into language and culture resulting from the interaction between scholars and the elders of native communities will only generate outputs for academic and will be of no benefit to the community.”

16 Recognizing that indigenous teachers face special difficulties the State of Minnesota “passed a law giving indian teachers job protection not provided to other teachers in order to foster their living and retention”. (Pevar 2004, p. 268)

cação indígena os professores assumem um importante papel social na comunidade, eles têm que lidar com os mais velhos, com os caciques e pajés. É por isso que a afinidade do professor com comunidades indígenas é tão relevante, e devem ser levada em consideração em uma seleção pública de professores para escolas indígenas. Do mesmo modo, os direitos trabalhistas dos professores indígenas precisam ser plenamente respeitados.

Diversos pleitos apresentados por povos indígenas em temas educacionais advêm de dificuldades na articulação política como a implementação dos territórios etnoeducacionais, a salvaguarda da participação dos indígenas nas deliberações relacionadas à educação e até mesmo ignorância da existência de políticas específicas de financiamento. O fato de três níveis de governo terem competências em educação indígena torna esse quadro bastante complexo. A articulada interinstitucional deve estar presente desde o momento do planejamento da política pública, durante a sua execução até o momento de sua avaliação, o que, infelizmente, nem sempre acontece. A gestão escolar varia muito em cada Estado e em cada Município, alguns não tem equipe especializada e estão mais sujeitos à pressão política contra minorias étnicas.

Finalmente, há um grupo de pleitos de educação escolar que estão incluídos em um contexto mais amplo, como, por exemplo, quando a manutenção das atividades educacionais fica em risco em virtude do impacto nas terras indígenas ocasionados por grandes projetos de engenharia, como a construção de hidroelétricas.

### **Os maiores desafios enfrentados pelos membros do Ministério Público Federal na defesa dos direitos à educação escolar dos povos indígenas.**

Embora seja inegável que o arcabouço normativo da educação escolar indígena está, em geral, em perfeita harmonia com uma perspectiva intercultural, resta também evidente que ele ainda não é totalmente efetivo. A tarefa do Ministério Público Federal é garantir uma aplicação igualitária dos direitos escolares a todos os povos indígenas do país. Trata-se de uma verdadeira provação institucional que pressupõe a luta contra os efeitos negativos da constitucionalização simbólica. Neves compreende que a Constituição brasileira exerce um tipo de hipertrofia da função política simbólica em detrimento da

função normativa (Neves 2006 p. 64), as normas constitucionais e infraconstitucionais desempenham em muitos casos um papel de alibi (Neves 2006 p. 65), mais do que o resultado de um Estado de Direito efetivo, especificamente quanto à integração igualitária na sociedade. Sobretudo nesses casos os códigos “dinheiro” e “poder” não apenas condicionam a forma de aplicação da lei, mas se impõem destrutivamente sobre ela” (Neves 2006 p. 66). Membros do Ministério Público têm que empregar constantes esforços para garantir o respeito aos direitos dos povos indígenas definidos pela Constituição e pela legislação subsequente.

Povos indígenas são uma minoria em número e em poder, assim a defesa de seus direitos ocorre sempre em um ambiente extremamente hostil. Até mesmo o desconhecimento da legislação indigenista é um obstáculo a ser superado. Membros do Ministério Público Federal precisam ser continuamente capacitados para terem eficácia na arte da argumentação em favor dos direitos indígenas perante autoridades governamentais e magistrados das Cortes. Em muitas oportunidades, o problema educacional dos índios não é visível como deveria, porque, como já mencionado, existem outros temas urgentes em matéria indígena que ocupam o Ministério Público Federal. Lidar com uma minoria em si, também, é uma empresa árdua. Os membros do Ministério Público devem estar preparados para dialogarem com povos indígenas e travar parcerias com outros atores sociais para construir estratégias para defender o direito à educação escolar dos indígenas.

O Ministério Público Federal precisa conceber uma forma diferente de advocacia dos direitos para cada povo indígena. Existem os que querem a escola dentro do modelo ocidental, outros que querem uma mais conectada com suas tradições, alguns que não querem educação infantil, e ainda os que não querem escola alguma. Povos indígenas isolados têm o direito de se manter vivendo longe da sociedade dominante. Alguns povos perderam sua língua, daí não ser relevante o ensino bilíngue, enquanto outros querem aprender não só português, como também o espanhol, porque perambulam entre o Brasil e países falantes de espanhol. O respeito à diferença de cada povo indígena é a chave para a adequada defesa dos seus direitos, sobretudo é importante aceitar as suas prioridades<sup>17</sup>. Além disso, os procuradores da

---

17 É muito mais fácil quando os grupos indígenas conseguem identificar seus problemas e estratégias de enfrentamento como os Wajãpi, que até conceberam um planejamento

República devem respeitar a decisão coletiva sem desconsiderar, por completo, as eventuais opções individuais diversas quanto ao exercício do direito à educação escolar.

O Ministério Público Federal tem que enfrentar esse paradoxo: a necessidade de lidar com as singularidades de cada povo indígena e a importância de reconhecer a identidade de seus problemas. O Ministério Público não pode atuar somente de maneira fragmentada, pois cada experiência deve contribuir para uma compreensão maior do problema. Essa abordagem é extremamente desafiante pois requer coordenação intensa, compartilhamento de informações constante e disposição para o trabalho em grupo. Mas apenas uma perspectiva global da política pública de educação escolar pode engendrar uma adequada estratégia para lidar com assuntos de natureza intergovernamental.

Depois de muitos anos de defesa clássica dos direitos dos indígenas com resultados relevantes, mas parciais, o Ministério Público Federal está experimentando novos métodos de lidar com temas complexos que requerem uma combinação de diversos instrumentos legais. Além dos instrumentos jurídicos tradicionais, de 2012 em diante, o Ministério Público Federal passou a trabalhar com “projetos” que permitem o foco em problemas, com objetivos específicos, um financiamento especial e com maior controle. Em 2014, o Grupo de Trabalho de Educação Indígena<sup>18</sup> conseguiu o financiamento de um projeto de R\$ 70.000,00 para o Projeto “Ministério Público Federal em defesa da escola indígena”. O projeto envolvia a visita a escolas do Amazonas, Pernambuco e Mato Grosso, Estados onde as escolas indígenas são mais presentes, durante o ano de 2015. Vinte e nove escolas foram visitadas (vinte escolas Tikuna no Amazonas, duas escolas Nambykuara no Mato Grosso e sete escolas Xucuruem Pernambuco), assim como seis Secretarias de governo estadual e municipal. A pesquisa de campo constatou a desigualdade nos padrões das escolas indígenas nas três áreas e a inconsistência das estatísticas

---

estratégico. Projeto Defesa dos direitos culturais indígenas nas políticas públicas dos Wajãpi. 2012. Macapá: Iepé, Rainforest Foundation Noruega.

18 O Grupo é composto pelos seguintes Procuradores da República: Natália Lourenço Soares, coordenadora, Carlos Augusto Prola Junior, Cristina Nascimento de Melo, Henrique Felber Heck, Lucyana Marina Peppe Affonso, Luís de Camões Lima Boaventura, Luísa Astarita Sangoi, Maria Eliane Menezes de Farias, Paulo Gilberto Cogo Leivas, Thaís Sant Cardoso da Silva. O antropólogo Leonardo Leocádio da Silva apoia as ações do grupo de trabalho e Priscila Lombardi da Cruz é sua secretária executiva.

oficiais relacionadas à educação escolar indígena. Por exemplo, as escolas dos Xucurus são administradas com uma forte participação da comunidade indígena resultando em professores melhores pagos, adequado transporte escolar e regularidade na merenda escolar, ao contrário das escolas das outras áreas indígenas. Todavia, a não consistência dos dados oficiais é relative a todas as escolas visitadas.

O projeto igualmente contemplou a organização de um Congresso Internacional para ensejar um diálogo profícuo do Ministério Público Federal com universidades, povos indígenas, organizações sociais e representantes governamentais sobre a educação indígena escolar no Brasil. O Congresso Internacional “Visões e desafios na educação intercultural no Brasil”, ocorreu em Brasília, em agosto, incluindo palestrantes do Peru, Colômbia e Bolívia. Seu documento final considera como medidas pragmáticas mais relevantes, com eficácia de curto prazo, o aprimoramento do censo educacional indígena e o fortalecimento da participação da comunidade indígena na gestão do sistema educacional.<sup>19</sup>

Como um resultado dessas atividades prévias, o maior objetivo do projeto é a definição de um plano de ações, de escala nacional, para melhor condução das demandas indígenas em matéria de educação escolar. A elaboração do plano incluiu a contratação da consultoria de Gersen Luciano, o primeiro doutor indígena do Brasil e um dos maiores especialistas em educação indígena. A primeira medida adotada pelo Ministério Público Federal, como uma consequência do desenvolvimento do projeto, foi recomendar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a proceder ao: a)aperfeiçoamento da coleta de dados no Educacenso relacionado à educação escolar indígena, não apenas para incluir informações específicas relativas à educação intercultural mas também para garantir à comunidade escolar que seja responsável pela informação ao invés de servidores do governo, que podem ter interesse em maquear as estatísticas; b) publicação de todos os resultados do Educacenso na internet de forma acessível a qualquer pessoas, não apenas aqueles que tenham códigos de acesso, previamente con-

---

19 The programme of the Congress and its conclusions can be found <http://6ccr.pgr.mpf.br/institucional/projetos/mpf-em-defesa-da-escolaindigena1/eventos/?searchterm=Vis%C3%B5es%20e%20Desafios%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Intercultural%20no%20Brasil>

cedidos, e c) realização de um censo escolar específico sobre educação escolar indígena a cada dez anos.

Como foi demonstrado, a defesa dos direitos à educação escolar dos índios pelo Ministério Público Federal no Brasil abrange obrigações muito complexas, demandando estratégias heterodoxas. A parceria com os povos indígenas é fundamental para a efetividade da atuação do Ministério Público Federal neste campo. Nesse país tão singular, a aplicação da legislação sobre educação escolar é às vezes uma tarefa revolucionária, uma utopia que vale a pena pois pode contribuir para combater a pobreza dos povos indígenas.

## REFERÊNCIAS

Almeida, Eliane A. A educação escolar no Plano Nacional de Educação. 2010. Pdf in [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:H9JV2\\_dO3zs;https://interfacesdesaberes.fafica-pe.edu.br/index.php/import1/article/download/137/63+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:H9JV2_dO3zs;https://interfacesdesaberes.fafica-pe.edu.br/index.php/import1/article/download/137/63+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari)

Ângelo, Francisca N. P. 2006. A educação escolar indígena e a diversidade cultural no Brasil. In *Formação de Professores indígenas, repensando trajetórias*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e diversidade. P. 207 -216.

Anjos Filho, Roberio N. 2009. Artigos 231 e 232 da CF. In *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, p. 2399-2428.

Anaya, James S. 1997. On justifying special ethnic group rights: comments on Pogge. In *Ethnicity and group rights*. New York: New York University.

Azevedo, Marta Maria, Silva, Márcio F., 1995. Pensando as escolas dos povos indígenas no Brasil: o movimento dos professores indígenas do Amazonas, Roraima e Acre. In *A temática indígena na escola: novos subsídios para professores de 1º e 2º graus*. Brasília: Ministério da Educação/Unesco. P. 149-166

Barros, Ricardo Paes, Mendonça, Rosane. Investimentos em educação e desenvolvimento econômico. Texto para discussão nº 525. RJ: 1997. Disponível em [en.ipea.gov.br](http://en.ipea.gov.br)

Castilho, Ela W., Sadek, Maria Tereza. 2010. *O Ministério Público Federal e a administração da justiça no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstan de Pesquisas. Scielo Books.

Conselho Nacional do Ministério Público. 2015. *Ministério Público: um retrato- dados de 2014*. Brasília: CNMP.

Cunha, Manuela C. 2012. *Índios no Brasil: história, direitos e cidadania*. São Paulo: Claro Enigma.

D'Angelis, Wilmar R. 2006. Contra a ditadura da escolar. In *Formação de Professores indígenas, repensando trajetórias*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e diversidade. P. 155-164.

Ferreira, Mariana K. L. 2001. A educação escolar indígena: um diagnóstico crítico da situação no Brasil. In *Antropologia, história e educação: a questão indígena e a escola*. Pgs. 71-111. São Paulo: Global.

Graham, Lorie M. 2010. The right to education and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Legal Studies Research Paper Series. Boston: Suffolk University Law School. This paper can be downloaded without charge from the Social Science Research Network: <http://ssrn.com/abstract=1701913>

Grupioni, Luís Donisete B. 2006. Contextualizando o campo da formação dos professores indígenas no Brasil. In *Formação de Professores indígenas, repensando trajetórias*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e diversidade. P. 39-68.

Guilherme, Alex, Huttner, Edson. 2015. Exploring the new challenges for indigenous education in Brazil: Some lessons from Ticuna Schools. *Rev. Educ.* Doi 101007/s 11159-015-9503-z Springer Science + Business Media Dordrecht and UNESCO Institute for Lifelong Learning

Huttner, Edson, Guilherme, Alex. 2015. Exploring the new challenges for indigenous education in Brazil: Some lessons from Ticuna Schools. *Rev. Educ.* Doi 101007/s 11159-015-9503-z Springer Science + Business Media Dordrecht and UNESCO Institute for Lifelong Learning

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar da educação básica de 2013: resumo técnico. 2014. Brasília: O Instituto.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2012. Os indígenas no censo demográfico 2010. RJ: Ministério de Planejamento, orçamento e gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [http://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena\\_censo2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf)

Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Oxford University Press.

Leivas, Paulo Gilberto C.; Rios, Roger R.; Schafer, Gilberto 2014. Educação escolar indígena no direito brasileiro: do paradigma integracionista ao paradigma do direito a uma educação diferenciada. *Revista da Ajuris*, v. 41, n. 136. Dezembro de 2014. Pgs 372-383. ISSN 2358-2480.

Leivas, Paulo Gilberto C. 2015. Desafios en la garantía del derecho a la educación diferenciada e intercultural en Brasil. 2 Presentation Congresso Lation americano de antropologia. Ciudad de Mexico, 8 de outubro.

Lemos, Lilian P. S. 2014. Memórias de uma estudante indígena em uma escola não indígena In *Educação na diversidade étnica: educação escolar indígena no context pós e anticolonial*. Curitiba: Editora CRV. p 151-159.

Lopes, Julio A. V. 2000. *Democracia e cidadania. O novo Ministério Público brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Luciano, Gersen. J. S. 2013. *Educação para manejo do mundo: entre a escolar ideal e a escolar real no Alto Rio Negro*: Rio de Janeiro: Contra-capá Laced.

Maldonado, Daniel B. 2006. *La Constitución multicultural*. Bogotá: Siglo del hombre Editores.

Mendes, Gilmar. F. 1988. *O domínio da União sobre as terras indígenas. O Parque Nacional do Xingu*. Brasília: Ministério Público Federal.

- Mindlin, Betty. 2006. *Diários da floresta*. São Paulo: Editora Terceiro Nome.
- Neves, Marcelo. 2006. *Between under-integration and over-integration : not taking citizenship rights seriously*. In *Imagining Brazil*. Laham: Lexington Books, p. 61-90.
- Pevar, Stephen L. 2004. *The rights of indians and tribes*. New York and London: New York University Press.
- Race, Richard. 2015. *Multiculturalism and education*. 2nd edition. London: Bloomsbury.
- Reif, Linda. C. 2004. *The ombudsman good governance and the international human rights system*. Leiden/Boston: Martin Nighhoff publishers.
- Ribeiro, Darcy. 1996. *Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Rodrigues, Geisa A. 2011. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. 3<sup>rd</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense.
- Sadek, Maria Tereza, Castilho, Ela W.,. 2010. *O Ministério Público Federal e a administração da justice no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstan de Pesquisas. Scielo Books.
- Sampaio, José Augusto L. 2006. O “resgate cultural” como valor: reflexões antropológicas sobre a formação de professores indígenas. In *Formação de Professores indígenas, repensando trajetórias*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e diversidade. P. 165 -174.
- Santos, Sílvio C. 1975. *Educação e sociedades tribais*. Porto Alegre: Editora Movimento.
- Secchi, Darci. *Legislação escolar indígena*. <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/vol4c.pdf>
- Schafer, Gilberto, Rios, Roger R., Leivas, Paulo Gilberto C. 2014. *Educação escolar indígena no direito brasileiro: do paradigm integracionista ao paradigm do direito a uma educação diferenciada*. *Revista da Ajuris*, v. 41, n. 136. Dezembro de 2014. Pgs 372-383. ISSN 2358-2480.
- Silva, Aracy L. 2001. *A educação indígena entre diálogos interculturais e multidisciplinares: introdução*. In *Antropologia, história e educação: a questão indígena e a escola*. São Paulo: Global. P. 9-28
- Silva, Márcio F.; Azevedo, Marta Maria. 1995. *Pensando as escolas dos povos indígenas no Brasil: o movimento dos professores indígenas do Amazonas, Roraima e Acre*. In *A temática indígena na escola: novos subsidies para professores de 1º e 2º graus*. Brasília: Ministério da Educação/ Unesco. P. 149-166
- Silva, Paulo Thadeu G. 2015. *Os direitos dos índios: fundamentalidade, paradoxos e colonialidades internas*. São Paulo: Café com lei.
- Silveira, Edson D. 2012. *Direito fundamental à educação indígena*. Curitiba: Juruá.
- Sousa, Raimundo. 2013. *Programa dinheiro na escolar: gestão financeira e participação na escolar em terra indígena?* <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/RaimundoSousa-ComunicacaoOral-int.pdf>

Souza Filho, Carlos Frederico. M. 1998. O renascer dos povos indígenas para o Direito. Curitiba: Juruá.

Tassinari, Antonella M. I. 2001. Escola indígena: novos horizontes teóricos, novas fronteiras da educação. In Antropologia, história e educação: a questão indígena e a escola. Pgs. 44-70. São Paulo: Global.

Teixeira, Raquel. 1997. Leitura e escrita em escolas indígenas : encontro de educação indígena no 10º Cole 1995. Campinas: ALB- Mercado de Letras.

Tschucambang, Josiane L. 2014. A infância Xokleng/Laklãnõ: a educação escolar indígena a partir do olhar de uma indígena. In Educação na diversidade étnica: educação escolar indígena no context pós e anticolonial. Curitiba: Editora CRV. p 151-159.

Tully, James. 1995. Strange Multiplicity. Cambridge: Cambridge University Press.

Villas Boas, Orlando. 2000. A arte dos pajés: impressões sobre o universo espiritual do índio xinguano. São Paulo: Globo.

Wajãpi. Projeto Defesa dos direitos culturais indígenas nas políticas públicas dos Wajãpi. 2012. Macapá: Iepé, Rainforest Foundation Noruega.

# ERRADICAÇÃO DA FOME E EROSÃO DA BIODIVERSIDADE: UMA RELAÇÃO CAUSAL QUE CONDUZ AO DILEMA DE SEGURANÇA<sup>20</sup>

Douglas de Castro<sup>21</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Josué de Castro em seu livro *Geografia da Fome – O dilema brasileiro: pão ou aço* aponta que a fome<sup>22</sup> é um fenômeno recorrente de natureza social e natural que recebe pouca atenção da academia e constringe a sociedade.

Segundo o *World Food Programme* (WFP) das Nações Unidas aproximadamente 795 milhões de pessoas no mundo não tem acesso à alimentação que promova a manutenção de uma vida saudável e ativa. Ainda segundo o WFP na sua grande maioria estas pessoas vivem em países em desenvolvimento.<sup>23</sup> No Brasil, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD-IBGE) 2013, 7 milhões de pessoas passam fome.<sup>24</sup>

Desde a fundação da FAO em 1984 a comunidade internacional vem se mobilizando para diminuir os efeitos da fome nos países em desenvolvimen-

---

20 Trabalho submetido para a II Conferência do *Academics Stand Against Poverty* em São Paulo-agosto/16. Agradeço ao CNPQ pelo apoio financeiro por meio da bolsa PNPd, a EDESP/FGV pelo apoio institucional e a Professora Michelle Ratton Sanchez Badin pelos constantes incentivos e oportunidades de pesquisa.

21 Pós-doutorando pela Escola de Direito de São Paulo da FGV.

22 Para os efeitos deste trabalho o termo fome está associado à falta de acesso ao alimento para consumo de 2.100 kc/dia e acesso ao alimento, mas sem os nutrientes mínimos para a manutenção de uma vida saudável.

23 <https://www.wfp.org/hunger/stats>. Acesso em: 27/07/2016.

24 [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca\\_alimentar\\_2013/default\\_xls\\_2013.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2013/default_xls_2013.shtm). Acesso em: 27/07/2016.

to. No entanto, seus esforços de gerar um consenso em torno da segurança alimentar colocam em segundo plano a soberania alimentar destes países e intensifica sua vulnerabilidade às crises alimentares mundiais como as que ocorreram em 2006 e 2008 que levaram ao aumento de populações exposta à fome.

Esta mobilização está ancorada basicamente em duas dimensões. Na primeira, torna os países em desenvolvimento dependentes do recebimento do excedente de alimentos produzidos nos países desenvolvidos na forma de ajuda humanitária. Na segunda, coloca nas mãos das grandes empresas transnacionais (ETN) a responsabilidade de pesquisa, produção e distribuição da produção agrícola sob a forma de commodities e de insumos agrícolas nos países em desenvolvimento, o que implica na aquisição de grandes glebas de terra e a detenção de direitos sobre a propriedade intelectual que impede os agricultores locais de utilizar o conhecimento tradicional na agricultura.<sup>25</sup>

Neste sentido, os países em desenvolvimento passam a absorver as técnicas e tecnologias de produção agrícola dos países desenvolvidos via ETN com vistas ao aumento da produção para exportação. O atual modelo do agronegócio mundial apresenta taxas de crescimento sem precedentes nas últimas décadas, sendo que o Brasil neste contexto tem um crescimento que varia oscila entre 3,6% a 16,6% a.a., ou seja, muito além da taxa de crescimento que outros setores da economia.<sup>26</sup> Vale ressaltar que este nível de produtividade somente é possível pela técnica da homogeneização das culturas (também conhecida como monocultura), que utiliza sementes modificadas (GMO) e

---

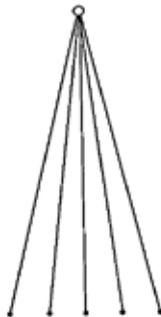
25 Este contexto é colocado por Vandana Shiva nos seguintes termos: *A humanidade tem se alimentado de milhares (8.500) de espécies de plantas. Hoje estamos condenados a comer milho e soja geneticamente modificados de diferentes formas. Quatro culturas principais – milho, soja, canola e algodão – têm sido todas cultivadas às custas de outros cultivos, porque geram royalties por cada hectare plantado. A Índia, por exemplo, cultivava 1.500 tipos diferentes de algodão, e agora 95% são Algodão Bt, geneticamente modificado, pelo qual a Monsanto recebe royalties. Mais de 11 milhões de hectares de terra são empregados no cultivo de algodão. Destes, 9,5 milhões são usados para cultivar a variedade Bt da Monsanto.* In <http://outraspalavras.net/posts/vandana-shiva-e-a-batalha-das-sementes/>. Acesso em: 03/08/16.

26 In <http://www.agricultura.gov.br/internacional/indicadores-e-estatisticas/balanca-comercial>. Acesso em: 27/07/2016. Ver também CONTINI, E.; GASQUES, J. G.; LEONARDI, R. B. de A.; BASTOS, E. T. Projeções do agronegócio no Brasil e no mundo. Revista de Política Agrícola, ano 15, n. 1, p. 45-56, jan/mar 2006.

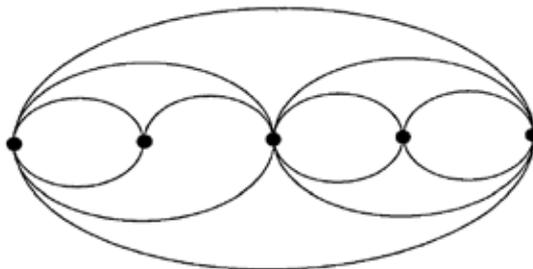
agrotóxicos formulados especialmente desenvolvidos para combater as pragas locais

Deste modo, a despeito dos indicadores positivos que o agronegócio apresenta no mundo (veja, por exemplo, o anúncio produzido e veiculado pela Rede Globo chamado *Agro é Pop* que mostra números impressionantes do setor do agronegócio no Brasil), este modelo torna os países em desenvolvimento vulneráveis em termos de segurança alimentar da sua população, pois, passam a depender das políticas ditadas pelas ETNs, que por sua vez são orientadas e formuladas pelos seus acionistas e controladores, cujo objetivo principal não é o combate à fome.

Tão grave quanto esta dependência que são submetidos os países em desenvolvimento, a prática da monocultura e a utilização de GMOs e pesticidas em larga escala promovem a destruição dos processos de autopreservação da biodiversidade (ver quadro abaixo) nos sistemas ecológicos locais.



*As monoculturas estão associadas a insumos externos, à regulamentação centralizada e a uma grande vulnerabilidade à desintegração ecológica.*



*Os sistemas baseados na diversidade estão associados à auto-regulação descentralizada e a uma grande resistência.*

Sistema de monoculturas e diversidade (SHIVA, 2003)

A análise do fenômeno da prática da agricultura homogeneizada como tratada no sistema internacional, bem como dos atores que dela se apropriam, nos permite afirmar que há um paradigma indiciário que aponta para uma contradição no campo da segurança alimentar.

O argumento deste trabalho é o de que as tentativas de diminuir a fome nos países em desenvolvimento produzem efeitos contrários aos efeitos desejados pelas instituições internacionais. A contradição está no fato de que o modelo agrícola mundial aumenta da vulnerabilidade e exposição dos países em desenvolvimento às crises alimentares e, no tocante à segurança alimentar, promove a destruição da biodiversidade local e a não garante o acesso ao alimento que é produzido nestes países, ou seja, torna mais instável os sistemas de alimentação local, regional e internacional e, portanto, apresenta implicações negativas também na segurança humana e ambiental e, em última análise, para a paz.

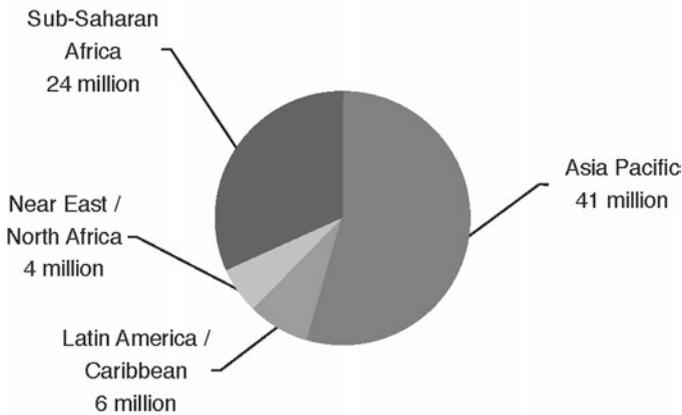
## **2. VULNERABILIDADE DO SISTEMA ALIMENTAR MUNDIAL: DOIS PARADIGMAS OPOSTOS**

A crise alimentar<sup>27</sup> que acertou em cheio o sistema alimentar mundial em 2006 e 2008 produziu efeitos devastadores nos países em desenvolvimento (CLAPP e COHEN, 2009). Nos anos da crise as contas de importação dos países em desenvolvimento aumentaram em média 37%, promovendo um déficit nas contas internas sem precedentes. O número de pessoas que foram lançadas na extrema pobreza alcançou a marca de 125 milhões, sendo que a crise foi responsável por 75 milhões deste total conforme se pode observar o gráfico abaixo produzido pela FAO em 2009, ou seja, logo após o pico da crise.

---

27 Preferimos neste trabalho utilizar o termo crise ao invés de crises tendo em vista o *continuum* do estado de vulnerabilidade que o atual sistema coloca sobre o sistema internacional alimentar.

**Impact of high food prices by region**  
(additional number of undernourished in 2007)



**Source:**  
Food and Agriculture Organization,  
“Briefing Paper: Hunger on the Rise” (2009)

Mesmo entre os países do Sul Global que compartilham as experiências e visões acerca de sua vulnerabilidade em face aos países desenvolvidos tiveram que ajustar as bases do seu relacionamento para sobreviver. Bello (2009, p. 1) resume este cenário:

Alarmed by massive global demand, countries like China and Argentina resorted to taxes or quotas on their rice and wheat exports to avert local shortages. Rice exports were simply banned in Cambodia, Egypt, India, Indonesia, and Vietnam. **South-South solidarity crumbled in the crisis, a victim of collateral damage.** (Nosso destaque)

A crise causou grande agitação social e política, principalmente nos países em desenvolvimento cuja vulnerabilidade no sistema alimentar é muito grande. Protestos e violência foram reportadas em muitos países no Sul Global, dos quais podemos citar o caso trágico no Haiti em que fora cunhado o termo “Fome Clorox”, que traduz a sensação excruciante da fome no corpo como se a pessoa tivesse ingerido água sanitária (SHIVA, 2016). Neste mesmo

sentido, Galeano (2010, p.7) ao tratar da vulnerabilidade reproduz um discurso proferido pela presidente dos Estados Unidos, George W. Bush em 27 de julho de 2001 que é emblemático:

Vocês já imaginaram um país incapaz de cultivar alimentos suficientes para prover sua população? Seria uma nação exposta a pressões internacionais. Seria uma nação vulnerável. Por isso, quando falamos de agricultura, estamos falando de uma questão de segurança nacional.

A ONU no *World Economic Situation and Prospects* chamou a crise alimentar de 2006 e 2008 de “tempestade perfeita” e colocou a crise financeira de 2007 como a protagonista da crise alimentar. Segundo o relatório:

Speculation in the actual, physical exchange of commodities certainly influenced prices as speculators bought and stored commodities, betting on price increases. Such positions have temporarily reduced the supply of goods and have no doubt affected price movements directly. The impact of speculation in futures markets (that is to say, where speculators do not physically trade any commodities) on price trends is much more difficult to determine, however. Futures trades are bets on buying or selling goods entitlements which are continuously rolled over. It is therefore not clear whether such trading does more to commodity prices other than increase their volatility.<sup>28</sup>

A especulação sobre as commodities foi a causa primária da crise alimentar, pois com a bolha de 2007 no setor imobiliário nos Estados Unidos os fundos hedge direcionaram seus recursos para a aquisição de estoques de commodities, cuja simples dinâmica de mercado passou a atuar, quer dizer, aumento da demanda causada artificialmente pelos fundos de investimento e a manutenção dos estoques ou produtividade agrícola. Bello (2009) cita ainda como causa derivada da crise alimentar a canalização da produção agrícola para os biocombustíveis. Segundo o autor a causa remota da crise são os ajus-

---

28 In <http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/>. Acesso em:03/08/16.

tes estruturais (SAP - *structural adjustment programs*) neoliberais adotados nos anos 80 por imposição do FMI e do Banco Mundial. Estes ajustes deram início a Revolução Verde, cuja lógica estava na monocultura de exportação, aumento de produtividade baseado na tecnologia para vencer as limitações impostas pelo ecossistema e crescentes subsídios, lançando, assim, milhões de pessoas na faixa da pobreza extrema (menos de US\$ 1 por dia).

Assim, na crise de 2006 e 2008 o problema está associado à questões de natureza econômica orientadas pelo desenvolvimento e a superação dos limites do meio ambiente. No controverso livro *The Bottom Billion*, Collier (2008) refletindo esta visão aponta univocamente que a crise está associada a 3 causas específicas: a falha dos governos em incentivar a agricultura comercial na África, continente com o maior número de conflitos por alimento; o banimento das sementes geneticamente modificadas pela União Europeia e o desvio de um terço da produção agrícola Norte América para a produção de etanol.

Duas das três causas para a crise alimentar apontadas pelo autor sugerem a manutenção do sistema alimentar vigente que já provou conter falhas estruturais graves. Ele coloca a necessidade do início da Revolução Verde na África e o abandono do princípio da precaução em nome do aumento da produtividade agrícola. Neste sentido, o *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science, and Technology for Development*<sup>29</sup> apresenta um quadro que confirma a fragilidade destes dois pilares da teoria de Collier (2008):

Underinvestment in developing country agriculture—including in local and regional market infrastructure, information and services—has weakened the small-scale farm sector in many countries.

---

29 *The International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD) is a unique international effort that will evaluate the relevance, quality and effectiveness of agricultural knowledge, science, and technology (AKST); and effectiveness of public and private sector policies as well as institutional arrangements in relation to AKST. “How can we reduce hunger and poverty, improve rural livelihoods, and facilitate equitable, environmentally, socially and economically sustainable development through the generation, access to, and use of agricultural knowledge, science and technology?” The IAASTD was launched as an intergovernmental process, with a multi-stakeholder Bureau, under the co-sponsorship of the FAO, GEF, UNDP, UNEP, UNESCO, the World Bank and WHO. For more information on the governance structure of the IAASTD. In <http://www.unep.org/dewa/Assessments/Ecosystems/IAASTD/tabid/105853/Defa>. Acesso em: 03/08/16.*

Trade liberalization that opened developing country markets to international competition too quickly or too extensively, further undermined the rural sector and rural livelihoods. Many countries have been left with weakened national food production capacity, making them more vulnerable to international food price and supply volatility and reducing food security.<sup>30</sup>

Este modelo teve o condão de iniciar aquilo que Hobsbawm (1994) chamou de *the death of peasantry* (teorizada a partir de Marx que afirmava que os camponeses não passariam de “sacos de batata”, ou seja, denotando sua desorganização e conseqüente futuro inevitável em face das forças de mercado capitalistas), o movimento de abandono do campo para viver nas favelas urbanas na busca de trabalho na indústria (DAVIS, 2006). Vale ressaltar que, esta noção passou a ser questionada a partir de uma maior organização do movimento Via Campesina, o que internacionalizou um paradigma alternativo de desenvolvimento agrícola chamado soberania alimentar.

O mérito do debate iniciado por Collier (2008) é o de colocar em oposição o sistema agrícola altamente industrializado com a utilização de fertilizantes e a agricultura familiar. Neste ponto, a participação do Brasil apresenta um estudo de caso interessante por apresentar elementos dos dois modelos e posturas contraditórias em relação suas políticas interna e externa, especialmente no relacionamento com a África (ver o anexo I que contém o mapa conceitual deste estudo de caso elaborado no software de análises qualitativas ATLAS.ti).

De acordo com Bello (2009, p.11):

The Brazilian model and structural adjustment went hand in hand. Both were central elements of a capitalist transformation of agriculture that was intended to integrate local food systems, via trade liberalization, into a global system marked by a division of labor that would allegedly result in greater efficiency and greater prosperity in the aggregate.

---

30 In [http://www.unep.org/dewa/agassessment/docs/10505\\_Trade.pdf](http://www.unep.org/dewa/agassessment/docs/10505_Trade.pdf). Acesso em:03/08/16.

Com a eleição de Lula para seu primeiro mandato para presidente em 2003, tendo em vistas as falhas do modelo agrícola no que diz respeito ao problema da fome, o então candidato apresentou como uma de suas promessas de campanha a erradicação da fome. Com este objetivo o Programa Fome Zero<sup>31</sup> foi estabelecido com base na agricultura familiar e a sua integração com alguns incentivos e network, cujo aumento de produtividade relatada por Patriota e Pierri (2013) atingiu 89% em relação as monoculturas, número que é confirmado por Bello (2009, p.13):

To cite just one well-known study, a World Bank report on agriculture in Argentina, Brazil, Chile, Colombia, and Ecuador showed that **small farms were three to fourteen times more productive per acre than their larger competitors.** (Nosso destaque)

O Fome Zero, como originalmente concebido, concedia incentivos de crédito, assistência técnica, seguro, garantia de preço e políticas de compra governamental do excedente que era distribuído na rede escolar para a merenda, diminuindo assim o êxodo rural ao garantir a produção sob bases sustentáveis e os canais de distribuição disponíveis para os pequenos produtores.<sup>32</sup> O programa foi inclusive encampado pela FAO por meio do Programa Mundial de Alimentos e na África aplicado em conjunto com o *Linking Agriculture to School Feeding and Food Assiatance*, que assumo como objetivos:

By linking local agricultural production to school meals, Home Grown School Feeding (HGFS) programmes multiply benefits for rural communities. They can increase enrolment, improve nutrition, boost local economies, improve smallholders' livelihoods and develop government capacity. Due to varied country contexts, each HGFS programme is unique, but are generally characterized

---

31 Que junto com o PPA-PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS, criado pela lei 10.696, de 02 de julho de 2003, formar os pilares de sucesso em promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. In <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>). Acesso em:03/08/16.

32 Ver <http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf>. Acesso em: 03/08/16.

by the incorporation of local food purchases into government-run school feeding programmes.<sup>33</sup>

Contraditoriamente, o sucesso do programa não se refletiu na condução da política externa brasileira no seu relacionamento com os novos parceiros no Sul Global.<sup>34</sup> No campo da cooperação com a África o Brasil estabeleceu dois pilares - o primeiro ancorado na transferência de tecnologia por intermédio de projetos desenvolvidos pela Embrapa com o objetivo de desenvolver a capacidade dos países africanos de produção (Cotton-4, Rice Culture e Pro-Savanna são exemplos destes projetos). O segundo pilar está baseado na produção de biocombustíveis, que conta com financiamentos do BNDES para o desenvolvimento e expansão do etanol nos países africanos via Biocom, uma empresa do Grupo Norberto Odebrecht. Esta postura contraditória não ajuda a resolver o problema da segurança alimentar, das condições ambientais e de trabalho e do uso e transferência da terra, todos problemas que normalmente permeiam os grandes debates entre o Sul Global e o Norte. Neste sentido, o The Global Intelligence Files - AGO\_ANGOLA\_AFRICA, arquivo que faz parte do chamado *Panama Papers*<sup>35</sup> ao relatar visita do Presidente Lula à África revela esta contradição (ver relatório no Anexo II):

---

33 In <https://www.wfp.org/purchase-progress/news/blog/p4p-improves-links-between-small-scale-farmers-and-school-feeding-progra>. Acesso em: 03/08/16.

34 Embora o Itamaraty tivesse uma postura de aproveitar os avanços sociais na PEB como se verifica da fala no Ministro Milton Rondó Filho: *No plano estritamente político, uma das principais contribuições da reforma agrária para a política externa brasileira tem sido a promoção da imagem do país como defensor da democratização dos meios de produção e de consumo. Isso traz o aumento da legitimidade política e diplomática do Brasil nas discussões internacionais sobre agricultura e desenvolvimento social. E ainda: Na base da defesa externa do direito de acesso à terra, encontra-se a ética política, a busca da justiça social baseada na promoção das justiças distributiva e participativa, que incluem o acesso aos meios de produção, principal limitação para que um bilhão de pessoas possam alimentar-se adequadamente.* (Revista de Direitos Humanos, No 8 - <http://www.dhnet.org.br/dados/revistas/sedh/>. Acesso em:05/08/16).

35 In <https://panamapapers.icij.org/>. Acesso em:03/08/16.

The Brazilian president Luiz Inacio Lula da Silva has said more than once that Brazil is going to help Africa promote its own green revolution. In the public sector, the Brazilian Agricultural Research Corporation (Embrapa), a reference in the sector, is implementing a series of projects in cooperation with African governments and has an office in Ghana. More recently, private enterprises are eyeing business in the sector in the continent with greater interest. Africa is already regarded as a new agricultural frontier, for instance, by Arab countries in the Gulf, which have little space for food production, and are investing in African countries to meet their domestic demands.

Se os supostos parceiros estratégicos como o Brasil oferecem este tipo de modelo, não se poderia esperar bondades dos países industrializados, especialmente dos Estados Unidos ao defender os interesses de sua indústria agropecuária nos foros internacionais. A título de exemplo, na Rodada Uruguai em 1986, o então Secretário da Agricultura dos Estados Unidos John Block, citado em Bello (2009, p.76), afirmou (omitindo os pesados subsídios concedidos pelo governo):

[...] the idea that developing countries should feed themselves is an anachronism from a bygone era. They could better ensure their food security by relying on US agricultural products, which are available, in most cases at lower cost.

O problema com este argumento é que ele atinge não somente os países em desenvolvimento, que por óbvio são os maiores afetados, mas também os agricultores nos países desenvolvidos. De fato: [...] *not only in the South but also in the North, farmers and others seek to escape the vagaries of capital by reproducing the peasant condition, working with nature from a limited resource base independent of market forces.*

O caso da praga do milho nos Estados Unidos é um caso representativo deste fenômeno. Nos idos de 1970 começou se espalhar nos estados do Sul e rapidamente se alastrou para os do Norte uma praga chamada *Bypolaris Maydis* que deixava as folhas do milho amarelas e em seguida atingia a espiga. Em um estudo feito pela *National Sciences Academy*, citado por Marshall (2009, p.122) ficou comprovada a vulnerabilidade das culturas do milho em diversos estados Norte-Americanos devido à sua uniformidade genética, ou

seja, a falta de diversidade biológica nas sementes permitiu a proliferação de elementos patogênicos com grande facilidade por não encontrar resistência e auto regulação própria de sistemas biológicos diversos. A identificação foi relatada nos seguintes termos:

In the [1960s], it became clear that relatively few corn breeding parents were being used to produce the bulk of American hybrid corn varieties,” said the report. “This narrowness of germplasm set the stage for potential vulnerability to diseases, insects and other stresses. In early 1970, environmental conditions in Southern and Northcentral corn producing regions were favorable for easy disease establishment and spread among vast plantings of highly uniform varieties. The [Southern Corn Leaf Blight] epidemic became of national and international significance.

Desse modo, a comodificação dos alimentos que ocorre a partir da adoção do modelo da monocultura está no centro do debate sobre a segurança alimentar, pois coloca o debate entre os dois paradigmas: um centrado no mercado global voltado à exportação, cujo objetivo principal não é a erradicação da fome e que coloca em perigo a biodiversidade; e outro voltado para a produção e distribuição no mercado local, que preserva a biodiversidade e protege o conhecimento tradicional da agricultura familiar (SHIVA, 2003; CARSON, 2015). Para reforçar o nosso argumento com um aporte teórico mais robusto em relação ao segundo paradigma, Shaw (2007, p.15):

More broadly, as environmental crises multiply, as the social dysfunctions of urban-industrial life pile up, and as industrialized agriculture creates greater food insecurity, the “peasant way” has relevance not only to peasants but to everyone threatened by the catastrophic consequences of global capital’s vision for organizing production, community, and life itself.

### 3. SEGURANÇA INTERNACIONAL E ALIMENTAR: IMPLICAÇÕES E DILEMA DE SEGURANÇA

O debate sobre a segurança internacional ganhou novo impulso com o fim da Guerra Fria. Até a ocorrência deste fenômeno, os Estados eram os protagonistas na cena internacional, fazendo com que a preocupação estratégica-militar estivesse no centro dos debates políticos e a teoria realista aquela que explicava mais e melhor o funcionamento da política internacional. Com o fim da Guerra Fria, muitos processos de natureza social passaram a desafiar o protagonismo do Estado e as suas preocupações na esfera do *high politics*. Preocupações com imigração, processos de descolonização, grandes acidentes ambientais, expansão das atividades das empresas transnacionais, crescente interdependência econômica e financeira, crise do petróleo, dentre outras, passaram a ocupar a agenda da sociedade civil e a pressionar a sua incorporação na agenda política internacional (VILLA, 1999a).

Desse modo, há uma necessidade sociológica inerente às transformações do sistema internacional de uma noção de segurança internacional mais abrangente que incorpore outros atores (MATHEWS, 1989; ULLMAN, 1983). Neste sentido a contribuição de Villa (1999, p.7) é seminal:

Assim, a nova noção de segurança abrange riscos transnacionais, reais e não virtuais, comuns a todos, cujas soluções independem, em alguns casos, da ação voluntariosa e unilateral do Estado. Ainda mais, essas ameaças não são monopolizadas por alguns poucos Estados, como no caso do armamento atômico, mas são geradas e compartilhadas, em maior ou menor grau, por todas as unidades políticas, o que torna necessário incorporar novos atores que visam o objetivo da segurança.

Um sistema internacional policêntrico caracterizado pelo aumento da participação de atores não-estatais, seja pela ineficiência, inabilidade ou demora na resposta do Estado, apresenta uma característica de descentralização que o torna mais democrático vis-à-vis as crescentes demandas e ameaças sociais e ambientais que se observa a partir do incremento do processo de globalização, conforme coloca Mathews (1997, p.50):

They are sharing powers -- including political, social, and security roles at the core of sovereignty -- with businesses, with international organizations, and with a multitude of citizens groups, known as nongovernmental organizations (NGOs). The steady concentration of power in the hands of states that began in 1648 with the Peace of Westphalia is over, at least for a while.

Como resultado da mudança no sistema internacional e inclusão de novos atores, novas demandas e ameaças fazem com que a segurança adote múltiplas dimensões que ultrapassam a clássica definição realista calcada na dimensão militar-estratégica, incorporando no seu conceito as dimensões econômica, ecológica e societal (VILLA, 1999b). No mesmo sentido Ullman (1983, p.133) apresenta os requisitos do conceito de segurança:

A more useful (although certainly no conventional) definition might be: a threat to national security is an action or sequence of events that (1) threatens drastically and over a relatively brief span of time to degrade the quality of life for the inhabitants of a state, or (2) threatens significantly to narrow the range of policy choices available to the government of a state or to private, nongovernmental entities (persons, groups, corporations) within the state.

Para atingir os objetivos deste trabalho, apresentamos de forma mais detida somente a noção de segurança ecológica, que está ligada às ameaças de natureza ambiental transnacional que possam impedir populações de desfrutar seu modo de vida em um Estado, ou seja, [...] *a way of handling environmental issues where threats to the environment are seen as urgent and immediate, requiring a quick response at top political level* (GRAEGER, 1996, p.111). A autora ainda aponta que a segurança ambiental é ainda [...] *a recognition of social-political responsibilities for changes in the quality of environmental conditions, which makes environmental issues part of the usual day-to-day political business* (GRAEGER, 1996, p.112). Com isso o meio ambiente passa a ser o objeto referencial da segurança, cujo significado é construído socialmente pelos atores a partir de um contexto, colocando o tema, neste caso o meio ambiente, em posição especial ou acima da própria política (SHEEHAN, 2005; BUZAN, WAEVER e DE WILDE, 1998).

A erradicação da fome como um problema global e institucional tem como marco a Conferência Mundial sobre Alimentação de 1974, oportunidade em que a FAO foi criada. Desde a Conferência mais de duzentas tentativas de definir a segurança alimentar foram registradas, nem tão pouco ao menos um acordo multilateral que trate do tema da segurança alimentar fora negociado, dentre outras razões, a complexa conexão entre os temas de meio ambiente, comércio internacional (subsídios agrícolas) e busca por soberania alimentar que fazem com que um consenso mínimo seja atingido (SHAW, 2007).

Segundo Shaw (2007, p.383), a FAO, no seu primeiro esforço de direcionar os debates e esforços para um aumento da segurança alimentar adotou ações no sentido de:

[...] increasing food production, particularly in the developing countries, stabilizing food supplies, using the food surpluses of developed countries constructively and creatively, creating world and national food reserves, stimulating world agricultural trade, negotiating international commodity agreements, and increasing concern and understanding.

Como se percebe, a FAO adotou uma postura que colocava a segurança alimentar como um problema do setor agrícola, o que vale dizer que o aumento da produção de alimentos, a distribuição da produção excedente dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento e a liberalização dos produtos agrícolas, o que levou a uma legitimação do modelo de produção agrícola voltada para exportação de commodities baseada em monoculturas. O IAASTD contradita inequivocamente esta visão:

The short-term responses of governments and international agencies to the current crisis, such as lowering food import tariffs and imposing export restrictions, have helped provide immediate relief to consumers, and might be viewed as necessary fire-fighting interventions, but against a fire already well ablaze. These blunt short-

-term policy interventions do not effectively increase food security over the long term.<sup>36</sup>

Esta visão foi ampliada a partir da Conferência Mundial da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1976 que apresentou o conceito de necessidades básicas e do quadro conceitual desenvolvido por Amartya Sen baseado no direito ao alimento (KANG, 2011). As duas contribuições deslocaram conceitualmente o problema da fome das preocupações puramente agrícolas para as preocupações de enfrentamento da pobreza e desenvolvimento. O foco passou para a necessidade de garantir o acesso à alimentação em quantidade e qualidade para as pessoas em situação de pobreza, que em diferentes níveis foi incorporado aos foros internacionais, o que vale dizer:

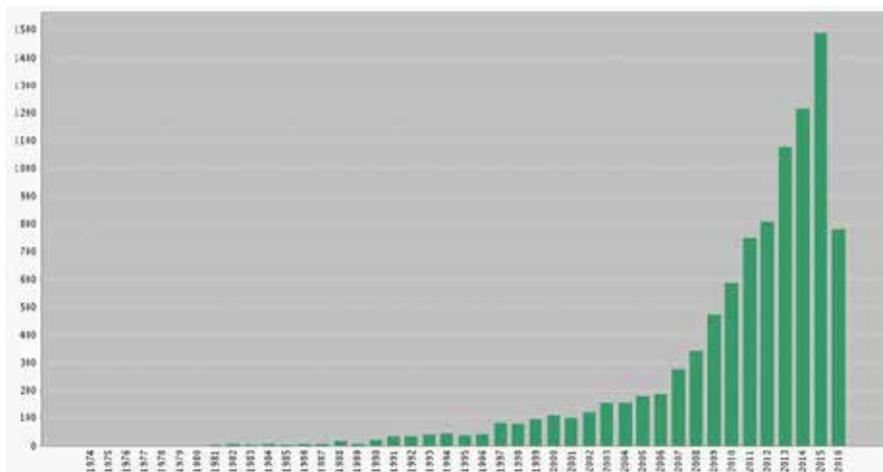
In essence, food insecurity is now being seen as the eye of the storm of interlocking national and global concerns to which it contributes and whose solution lies in tackling those concerns holistically (SHAW, 2007, p.383).

Para demonstrar a importância do tema, o gráfico abaixo é representativo. Trata-se dos artigos publicados entre 1974 a 2016 sobre segurança alimentar. Como se pode ver, a quantidade de artigos publicados nas áreas das ciências humanas, naturais e médicas teve um aumento de grande significância a partir da crise alimentar de 2006.<sup>37</sup>

---

36 In [http://www.unep.org/dewa/agassessment/docs/10505\\_FoodSecurity.pdf](http://www.unep.org/dewa/agassessment/docs/10505_FoodSecurity.pdf). Acesso em:03/08/16.

37 Esta pesquisa foi feita no dia 04/08/16 no website da Web of Science tendo como parâmetro o termo “food security”.



**Fonte:** Web of Science – artigos publicados sobre segurança alimentar.

Esta concepção de segurança alimentar apresenta uma visão holística que demonstra a interdependência dos temas relacionados a fome que mencionamos no início desta parte do trabalho, no entanto, apresenta implicações adicionais importantes.

A primeira delas é a incoerência institucional nos níveis internacional, regional e nacional que colocam o problema da fome e a necessidade de atingir a segurança alimentar como um problema de todos e que na prática a responsabilidade não recai sobre ninguém, chegando quase a ser uma tragédia dos comuns que, no entanto, deveria fazer parte de agendas e planos de ação comuns nos diversos níveis.

A segunda é que ela representa um deslocamento da visão de segurança alimentar do plano internacional e nacional para o familiar e individual, que coloca a necessidade de acesso ao alimento como um dos mais elementares dos direitos humanos, necessário mesmo para a realização dos demais direitos. Neste ponto, a Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em Roma, em 1996, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas emitiu o *Comentário Geral Número 12 - O Direito Humano à Alimentação*, que em parágrafo 15 deixa clara a obrigação do Estado de realizar este direito:

[...]sempre que um indivíduo ou grupo está impossibilitado, por razões além do seu controle, de usufruir o direito à alimentação adequada com os recursos a sua disposição, os Estados têm a obrigação de satisfazer (prover) o direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas.

Não resta dúvida que a segurança alimentar é uma dimensão de impacto na segurança internacional, no entanto, uma dimensão que se perde neste debate sobre ela é a questão do discurso que se quer incorporar como de segurança, e, portanto, um tema que o Estado deve assumir como parte da *high politics*, ou em outras palavras a da securitização de temas de seu interesse. Considerando que o paradigma da produção agrícola de monoculturas e centrada no mercado internacional não consegue dar conta do fenômeno da fome na prática e ainda gera graves danos sociais e ambientais, pergunta-se: a quem interessa o discurso que securitiza o alimento?

Securitizar um determinado tema na política internacional significa aplicar um processo político que coloca o objeto referencial em uma posição especial ou de urgência que demanda uma resposta imediata do Estado, da região ou da sociedade internacional como um todo. Segundo Buzan, Waever e De Wilde (1998, p. 24) nesta abordagem, securitizar um tema que ameaça a própria existência do Estado ou sua população significa que:

[...] the meaning of a concept lies in its usage and is not something we can define analytically or philosophically according to what would be the “best.” The meaning lies not in what people consciously think the concept means but in how they implicitly use it in some ways and not others. In the case of security, textual analysis suggests that something is designated as an international security issue because it can be argued that this issue is more important than other issues and should take absolute priority.

Se no nível do público não há coerência na formação das políticas, em ambos níveis internacional e nacional, que possam tratar de forma definitiva o problema da fome, no plano privado, a intensificação do processo de internacionalização das ETNs ligadas ao setor agrícola apresenta um complicador

para se chegar a um consenso mínimo quanto às causas estruturais da fome e as formas de seu combate: seu objetivo primário não é a erradicação da fome, mas o acúmulo de capital, que segundo Foster (2001):

Capitalist economies are geared first and foremost to the growth of profits, and hence to economic growth at virtually any cost—including the exploitation and misery of the vast majority of the world’s population. This rush to grow generally means rapid absorption of energy and materials and the dumping of more and more wastes into the environment—hence widening environmental degradation. Just as significant as capitalism’s emphasis on unending expansion is its short-term time horizon in determining investments. In evaluating any investment prospect, owners of capital figure on getting their investment back in a calculable period (usually quite short) and profits forever after.

Embora as ETNs não tenham a missão de combater a fome e a prática adotada por elas da monocultura está associada direta ou indiretamente aos maiores desafios ambientais vivenciados neste século, elas apresentam uma concentração de poder na governança do sistema alimentar internacional sem precedentes. Conforme Clapp e Fuchs (2009, p.6):

Private, corporate actors have taken on a significant role in the global food system, not only as economic actors responsible for much of the world’s food production, processing, and retailing, but also as political actors in global mechanisms to govern the food system.

Seu crescimento econômico e político está tornado principalmente os países em desenvolvimento grandes exportadores de commodities e grandes compradores de produtos industrializados. O relatório *The ECT Century - Erosion, Technology and Corporate Concentration in the 21<sup>st</sup> Century* apresenta os vários estágios e graus em que as ETNs interferem na cadeia produtiva agrícola:

- The top 10 seed companies control nearly 50 percent of the US \$21 billion annual global commercial seed market and nearly all of the genetically engineered seed market.

- The top 10 pesticide companies control 84 percent of the US \$30 billion annual global pesticide market.
- The top 10 food retailers control 24 percent of the estimated US \$3.5 trillion global food market.
- The top 10 food and beverage processing companies control 24 percent of the estimated US \$1.25 trillion global market for packaged foods.<sup>38</sup>

Segundo Clapp e Fuchs (2009, p.6), [...] *there is a growing critique of the effects that corporate concentration in a globalized food system is having on food security, small-farmer livelihoods, environmental quality, food safety, and consumer sovereignty*, o que ocorre em razão de sua visão de curto-prazo no que diz respeito aos investimentos e a forma de sua recuperação, utilizando as monoculturas, pesticidas e GMOs que comprometem seriamente a biodiversidade, aumentam a vulnerabilidade dos países às crises internacionais de commodities e o modus vivendi de milhões de pessoas que vivem no campo.

Para tanto, o exercício de seu poder econômico e político é exercido nas dimensões instrumental e estrutural. Na dimensão instrumental elas interferem na mais óbvia forma que é o financiamento de campanhas eleitorais, enquanto na estrutural elas influenciam o processo político a partir de um sistema de recompensas e punições dependendo do comportamento dos Estados (p.ex. aumento ou redução de investimentos) e a implementação de um sistema privado de regulação que força os Estados a legitimar tais regimes privados via instituições internacionais (p.ex. ISO 14000). Neste sentido, o agronegócio:

[...] é uma forma de territorialização do capital no campo, que se concretiza no domínio do mercado de insumos, das técnicas e tecnologias da produção, dos sistemas de financiamento, das indústrias de beneficiamento, dos sistemas de transporte e das redes de comercialização. Além disso, esses grupos exercem poder e influência sobre órgãos internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), que define regras para o comércio de produtos

---

38 In [http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/publication/281/01/other\\_etccentury.pdf](http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/publication/281/01/other_etccentury.pdf). Acesso em: 04/08/16.

agrícolas no mundo (FRANCIS DOS SANTOS *apud* DAL SOGLIO e KUBO, 2009, p.126).

Chegamos assim na encruzilhada em que a necessidade de diminuir a exposição de pessoas aos efeitos negativos da fome pelo aumento da segurança alimentar que é feito pelo sistema alimentar atual controlado pelas ETNs encontra outra dimensão da segurança, a ecológica. Ao relatar a experiência da revolução verde na região de Punjab, Índia, Shiva (1991, p.19) coloca:

‘Green Revolution’ is the name given to this science based transformation of Third World agriculture, and the Indian Punjab was its most celebrated success. Paradoxically, after two decades of the Green Revolution, Punjab is neither a land of prosperity, nor peace. It is a region riddled with discontent and violence. Instead of abundance, Punjab has been left with diseased soils, pest-infested crops, waterlogged deserts and indebted and discontented farmers. Instead of peace, Punjab has inherited conflict and violence. At least 15,000 people have lost their lives in the last six years. 598 people were killed in violent conflict in 20 The Violence of the Green Revolution Punjab during 1986. In 1987 the number was 1544. In 1988, it had escalated to 3,000. And 1989 shows no sign of peace in Punjab. The tragedy of Punjab - of the thousands of innocent victims of violence over the past five years - has commonly been presented as an outcome of ethnic and communal conflict between two religious groups.

Assim, temos um discurso que permeia as instituições internacionais que a segurança alimentar passa pelo aumento da produção agrícola que a revolução verde proporciona, incluindo o uso de novas tecnologias para superar as limitações impostas pelo meio ambiente, que, no entanto, gera uma maior insegurança tendo em vista o elevado grau de vulnerabilidade introduzida no sistema alimentar, a destruição da biodiversidade, os efeitos adversos no meio ambiente pela introdução de elementos poluidores, o êxodo rural e o aumento da violência no campo, dentre outros. Todos estes fatores contribuem para uma situação de dilema de segurança, em que a tentativa de aumentar a segurança apresenta o efeito oposto, gerando uma espiral de insegurança que

torna cada vez mais instável o sistema internacional. Segundo Tang (2009, p. 20), o dilema de segurança apresenta seis proposições que configuram sua presença:

(1) its ultimate source is fear, which is derived from the “universal sin of humanity”;<sup>39</sup> (2) it requires uncertainty over others’ intentions; (3) it is unintentional in origin; (4) it produces tragic results; (5) it can be exacerbated by psychological factors; and (6) it is the fundamental cause of all human conflicts.

Ampliar a segurança alimentar utilizando o modelo de produção agrícola dominante apresenta falhas graves e gera mais insegurança. O IAASTD no *Food Security in a Volatile World* apresenta como uma de suas recomendações de natureza urgente para lidar com o tema de segurança alimentar o seguinte:

Promote the diversification of production systems through inclusion of locally important species/crops to develop a wide range of marketable natural products that can generate income for the rural and urban poor in the tropics and provide ecosystem services, such as soil and water conservation.<sup>40</sup>

Este ponto vai diretamente com a recomendação da ONU, que na prática aponta para o modelo da soberania alimentar para que o dilema entre a segurança alimentar e segurança ecológica seja resolvido. Ela aponta que:

Since the 1900s, some 75 per cent of crop diversity has been lost from farmers’ fields. Better use of agricultural biodiversity can contribute to more nutritious diets, enhanced livelihoods for farming communities and more resilient and sustainable farming systems.<sup>41</sup>

---

39 Segundo o próprio Tang (2008), Robert Jervis e John Herz apontam ser a fonte primária do dilema de segurança a estrutura anárquica do sistema internacional, o que concordamos.

40 In [http://www.unep.org/dewa/agassessment/docs/10505\\_FoodSecurity.pdf](http://www.unep.org/dewa/agassessment/docs/10505_FoodSecurity.pdf). Acesso em:05/08/16.

41 In <http://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/>. Acesso em:04/08/16.

Sob esta perspectiva, Vankrunkelsven citado em Dal Soglio e Kubo (2009, p.119) estabelece que:

Soberania alimentar é o direito dos indivíduos, das comunidades, dos povos e dos países de definir as políticas próprias da agricultura, do trabalho, da pesca, do alimento e da terra. São políticas públicas ecológicas, sociais, econômicas e culturais, adaptadas ao contexto único de cada país. Inclui o direito real ao alimento e à produção do alimento, o que significa que todo mundo tem o direito ao alimento seguro, nutritivo e adaptado à sua cultura e aos recursos para produção de comida; à possibilidade de sustentar-se e sustentar as suas sociedades.

O que se observa do modelo adotado que tem as ETNs como grandes players no sistema alimentar e, em grande medida, com a convivência dos Estados e instituições internacionais, é justamente o oposto. No Fórum Mundial de Soberania Alimentar realizado na cidade de Cuba em 2001, uma grave crítica é feita aos países em desenvolvimento que:

[...] ha sido capaz de garantizar el derecho humano a la alimentación de toda su población a través de una política de Estado coherente, activa, participativa y de largo plazo sobre la base de una profunda reforma agraria, la valorización y apoyo de los pequeños y medianos productores y la participación y movilización de toda la sociedad.<sup>42</sup>

Isso se dá em grande parte, como mencionado anteriormente, pelos programas de ajustes neoliberais na década de 1980, pois, a insegurança alimentar: [...] *não apenas no Brasil, mas, de um modo geral, nos países do hemisfério Sul, encontra-se associada ao acelerado processo de degradação das bases econômicas, sociais, biológicas e culturais da agricultura familiar ocorrido nas últimas décadas* (FRANCIS DOS SANTOS *apud* DAL SOGLIO e KUBO, 2009, p.123-4).<sup>43</sup>

42 In <http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=PT&cod=1562>. Acesso em:04/08/16.

43 Para uma visão mais ampliada desta problemática sugerimos o livro *The Story of Stuff: The Impact of Overconsumption on the Planet, Our Communities, and Our Health-And How*

Para reforçar este entendimento, Campos e Campos (2007) apontam para ações que concilia a contradição do aumento da produção de alimentos que não resolve o problema da fome e degrada o meio ambiente no processo:

[...] uma verdadeira reforma agrária e pela implementação de uma política agrícola voltada para atender às necessidades alimentares da população respeitando a enorme diversidade cultural e os vários ecossistemas do país.<sup>44</sup>

## 4. CONCLUSÃO

Nas palavras de Eric Holt-Giménez em seu livro *Food Moviments Unite!*, [...] *another food system is possible*. Nos parece que ao fazer esta afirmação o autor aponta para a rejeição do atual sistema agrícola baseado na monocultura para exportação de commodities e produção de combustível, cujo quadro jurídico internacional está baseado no Acordo sobre Agricultura da OMC e falta de controle da atuação e concentração de poder das ETNs. Na outra ponta, o autor acena com a possibilidade de adoção de um sistema mais sustentável sob o ponto de vista da erradicação da fome, proteção do meio ambiente e da manutenção da vida e tradição no campo, que teria o condão de dar conta dos graves problemas estruturais da fome nos países em desenvolvimento (FANTU e BRADFORD JR., 2005).

O relatório do *Structural Adjustment Participatory Review Initiative* (SAPRI, 2004) aponta que um modelo de agricultura sustentável que possa ser efetivo ao atacar as causas estruturais da fome e suas consequências nefastas nas dimensões sociais, econômicas e ambientais nos países em desenvolvimento está associado à adoção de algumas medidas que contrariam o modelo atual, ou seja:

(1) policy should be reoriented to give priority to production for the domestic market and ensure food security; (2) trade policy in the

---

*We Can Make It Better*, bem como o documentário do mesmo nome disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=7qFiGMSnNjw&list=FL6OaP6u6IFvy2PmFcqLDGOw&index=3>, ambos de Annie Leonard.

44 In <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24568.htm>. Acesso em: 04/08/16.

sector should be nuanced, allowing countries to pursue some degree of self-reliance while stimulating production by marginalized farmers in order to support the rural poor in accessing affordable food; and (3) the implementation of effective steps to support small producers and achieve food security should precede, and then be integrated with, the opening of the sector and promotion of exports.<sup>45</sup>

Eduardo Galeano na década de 1970 já alertava os perigos que o modelo apresentava na América Latina:

Em nenhum momento, é claro, ao longo de todo o século transcorrido desde então, os períodos de altos preços se fizeram notar sobre o nível dos salários, que continuam sendo retribuições de fome, sem que as melhores cotações do café se traduzissem em aumentos. Este foi um dos fatores que impediram o desenvolvimento do mercado interno do consumo nos países centro-americanos<sup>84</sup>. Como em todas as partes, o cultivo do café desalentou, em sua expansão sem freios, a agricultura de alimentos destinados ao mercado interno. Também estes países foram condenados a padecer uma crônica escassez de arroz, feijões, trigo, tabaco e carne. Apenas sobreviveu uma miserável agricultura de subsistência, nas terras altas e quebradas onde o latifúndio encurralou os indígenas ao apropriar-se das terras baixas de maior fertilidade (GALEANO, 2010, p. 103).

Em conclusão, na verdade o dilema de segurança entre as dimensões alimentar e ecológica é um pseudo dilema tendo em vista que há alternativas disponíveis para a adoção de um modelo que atenda todas as dimensões da agricultura, menos, talvez, os interesses das ETNs.

## REFERÊNCIAS

Amin, Samir, Raj Patel, Olivier De Schutter, and Joao Pedro Stedile. *Food Movements Unite! Strategies to Transform Our Food System*. Edited by Eric Holt-Gimenez. Oakland, CA: Food First Books, 2011.

---

45 In [http://www.saprin.org/SAPRI\\_Findings.pdf](http://www.saprin.org/SAPRI_Findings.pdf). Acesso em: 04/08/16.

- Bello, Walden. *The Food Wars*. Original edition. London; New York: Verso, 2009.
- Butterfield, Herbert. *History and Human Relations*. Reprint edition. Collins, 1951.
- Carson, Rachel. *Primavera silenciosa*. Editora Gaia, 2015.
- Castro, Josue De. *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- Cheru, Fantu, and Colin Bradford Jr. *The Millennium Development Goals: Raising the Resources to Tackle World Poverty*. London; New York; Helsinki, Finland: Zed Books, 2005.
- Clapp, Jennifer, and Marc J. Cohen. *Global Food Crisis: Governance Challenges and Opportunities*. Waterloo, Ont.: Wilfrid Laurier University Press, 2009.
- Clapp, Jennifer, and Doris Fuchs, eds. *Corporate Power in Global Agrifood Governance*. Cambridge, Mass: MIT Press, 2009.
- Collier, Paul. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. 1 edition. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Davis, Mike. *Planeta Favela*. Edição: 1. São Paulo: Boitempo, 2006.
- Foster, John Bellamy. "Ecology Against Capitalism." *Monthly Review*, October 1, 2001. <http://monthlyreview.org/2001/10/01/ecology-against-capitalism/>.
- Galeano, Eduardo. *As Veias Abertas da America Latina*. Porto Alegre: L & Pm Pocket, 2010.
- Goldenberg, Paulete, Regina Maria Giffoni Marsiglia, and Mara Helena de Andréa Gomes. *O clássico e o novo - tendências, objetos E abordagens em ciências sociais e saúde*. SciELO - Editora FIOCRUZ, 2003.
- Græger, Nina. "Environmental Security?" *Journal of Peace Research* 33, no. 1 (1996): 109–16.
- Herz, John H. *Political Realism and Political Idealism*. University of Chicago Press, 1959.
- Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. 1 edition. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1976.
- Kang, Thomas H. "Justice and Development in Amartya Sen's Thought." *Revista de Economia Política* 31, no. 3 (September 2011): 352–69. Doi:10.1590/S0101-31572011000300002.
- Marshall, Richard J., ed. *Food Safety: A Practical and Case Study Approach*. Softcover reprint of hardcover 1st ed. 2007 edition. New York; London: Springer, 2009.
- Mathews, Jessica T. "Power Shift." *Foreign Affairs* 76, no. 1 (1997): 50–66. Doi:10.2307/20047909.
- Mathews, Jessica Tuchman. "Redefining Security." *Foreign Affairs* 68, no. 2 (1989): 162–77. doi:10.2307/20043906.
- Patriota, Thomas Cooper, and Francesco Maria Pierri. *Agricultural Development and Food Security in Africa*. Edited by Fantu Cheru and Renu Modi. 1 edition. Zed Books, 2013.
- SAPRI, Structural Adjustment Participatory Review International. *Structural Adjustment: The SAPRI Report: The Policy Roots of Economic Crisis, Poverty and Inequality*. London; New York:

New York: Zed Books, 2004.

Shaw, D. *World Food Security: A History since 1945*. 2007 edition. Basingstoke England; New York: Palgrave Macmillan, 2007.

Sheehan, Michael. *International Security: An Analytical Survey*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Pub, 2005.

Shiva, Vandana. *Monoculturas Da Mente. Perspectivas Da Biodiversidade E Biotecnologia*. São Paulo: Gaia, 2003.

———. *Staying Alive: Women, Ecology, and Development*. Berkeley, California: North Atlantic Books, 2016.

———. *The Violence of the Green Revolution: Third World Agriculture, Ecology and Politics*. London; Atlantic Highlands, N.J., USA; Penang, Malaysia: Zed Books, 1991.

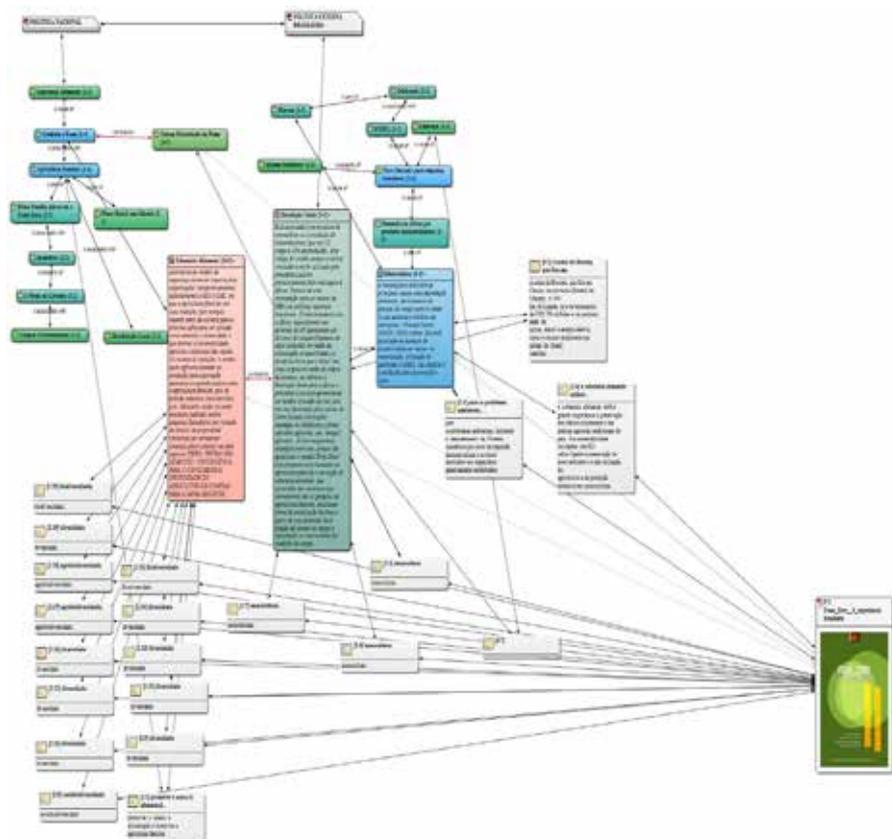
Tang, Shiping. “The Security Dilemma: A Conceptual Analysis.” *Security Studies* 18, no. 3 (September 18, 2009): 587–623. doi:10.1080/09636410903133050.

Ullman, Richard H. “Redefining Security.” *International Security* 8, no. 1 (1983): 129–53. Doi:10.2307/2538489.

Villa, Rafael Duarte. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. Annablume, 1999.

———. “Multidimensional Global Security.” *Lua Nova: Revista de Cultura E Política*, no. 46 (1999): 99–118. Doi:10.1590/S0102-64451999000100005.

# ANEXO I



## ANEXO II

### Reporte de consulta

---

UH: PEB Brasileira\_Agricultura1

File: [C:\Users\doucastro\Desktop\PEB Artigo\PEB Brasileira\_Agricultura1.hpr7]

Edited by: Super

Date/Time: 2016-08-05 14:00:35

---

Filtro de documento:

No hay filtro activo -usar 5 documentos primarios en consulta

5 Citas encontradas por consulta:

“Revolução Verde”

---

**P 2: Fome\_Zero\_\_A\_experiencia\_brasileira - 2:5 [monocultura] (151:1093-151:1103)  
(Super)**

Códigos: [Causas Estruturais da Fome - Familia: Brasil] [Revolução Verde - Familia: África]

No memos

monocultura

**P 2: Fome\_Zero\_\_A\_experiencia\_brasileira - 2:6 [monocultura] (286:174-286:184) (Super)**

Códigos: [Revolução Verde - Familia: África]

No memos

monocultura

**P 2: Fome\_Zero\_\_A\_experiencia brasileira - 2:7 [monoculturas.] (322:115-322:127)**

**(Super)**

Códigos: [Revolução Verde - Família: África]

No memos

monoculturas.

**P 4: The Global Intelligence Files - AGO\_ANGOLA\_AFRICA.pdf - 4:7 [] (@749-@627)**

**(Super)**

Códigos: [Embrapa - Família: África] [Revolução Verde - Família: África]

No memos

The Brazilian president Luiz Inacio Lula da Silva has said more than once that Brazil is going to help Africa promote its own green revolution. In the public sector, the Brazilian Agricultural Research Corporation (Embrapa), a reference in the sector, is implementing a series of projects in cooperation with African governments and has an office in Ghana. More recently, private enterprises are eyeing business in the sector in the continent with greater interest. Africa is already regarded as a new agricultural frontier, for instance, by Arab countries in the Gulf, which have little space for food production, and are investing in African countries to meet their domestic demands.

**P 5: 1ª usina de açúcar de Angola é do Brasil e tem até roubo de cana por macaco - Notícias**

**- UOL Economia.pdf - 5:1 [A usina da Biocom, que fica em..] (@520-@456) (Super)**

Códigos: [Monocultura - Família: Brasil] [Revolução Verde - Família: África]

No memos

A usina da Biocom, que fica em Cacuso, na província (Estado) de Malanje, a 400 km de Luanda, teve investimentos de US\$ 700 milhões e vai produzir, além de açúcar, etanol e energia elétrica, como é comum atualmente nas usinas do Brasil também.

# INTEGRATION AND EDUCATION POLICY – IMPACTS ON POVERTY?

Richard Race<sup>46</sup>

**Abstract:** The focus of this paper has had to recently change, simply due to the political uncertainty of the recent referendum vote in the United Kingdom to leave the European Union. The vote to leave and the next two years leading into 2018 will no doubt see more political, economic, social and cultural change. It is within this current political context and within this paper where I will attempt to continue to examine the concept of integration, the consequences of integration on education policy and the possible impacts and applications my current research has on poverty. What I found in my research for this paper was: firstly, poverty is now being examined differently in research and government policy e.g. a movement from definitions to attitudes and, secondly, poverty in England is increasing i.e. standards of living are falling. I have applied Freire's (1985; 1993) notion of 'Banking Education' from *Pedagogy of the Oppressed* which has been used to create the idea of 'Banking Poverty'. This has been undertaken in an attempt to express a truer, more socially just reality through knowledge and policy creation to create possible solutions to reduce relative and absolute poverty – a movement back from attitudes to definitions which in contemporary research implies more of a mixed- methods rather than behaviourist or attitudinal approach to empirical data collection. I conclude with observations on integration and the (English) state; whether the state is currently in a position to continue 'Banking Education' or 'Banking Poverty'; and, suggest alternatives and recommendations for a different position concerning poverty policy and social change.

---

46 Senior Lecturer in Education at Roehampton University. His monograph, *Multiculturalism and Education* (2nd Ed, 2015) is published in paperback with Bloomsbury. He has also co-edited *Advancing Race and Ethnicity in Education* (2016) also in paperback with Palgrave Macmillan. He is currently working on a second monograph, *Integration and Education Policy Making* and an edited collection *Advancing Multicultural Dialogues in Education*, both contracted with Palgrave Macmillan. E-mail: r.race@roehampton.ac.uk.

## INTRODUCTION

This paper is being written at a time of disintegration not integration, with 52% of 33 million people in Britain voting in a referendum to leave the European Union in June 2016. The European Union is perhaps historically a more recent example of economic integration with up until the ‘Brexit’ vote, 28 countries being members of the European Union. What this disintegration means socially and culturally remains to be seen in England and Europe, but in a wider context of politics and globalisation this has many effects including educational. I have been carrying out research into postgraduate identities with colleagues in both Greece and Turkey which has used a questionnaire of current and alumni students to examine how a postgraduate identity - if it exists - is recognised by the students and evolves over time (Race, 2015b). The Turkish empirical data has been collected but my colleague is now not in a position after the events in Turkey of July 2016 to currently travel outside of her country as this restriction has been laid down by her government. It is this general domestic and international political uncertainty at all levels which can be applied to all subjects including poverty. It is perhaps worth noting that this paper will not examine the European Union notion and glue of integration, at social, economic and political levels. Moreover, this is not a comparative piece with the obvious comparison (Marshall, 2015) for this paper being between Britain (a contested term with the Scottish referendum vote of 2015) and Brazil. The poverty, integration and education focus will be on England as this in itself is a complex, evolving story which continues politically with the recently elected Conservative Government in 2015 and the election of a new Prime Minister, Teresa May in July 2016 after the referendum result.

Within the context of this paper, I wish to firstly examine what I mean by the term integration; secondly, I will apply this definition to an evidence base of English education policy. Moreover, I intend to apply this notion of integration to poverty and how poverty indicators show how this social issue has increased. In relation to poverty, I want to show how the restrictive nature of integration and integrationist inspired policy – both educational and wider social policy – can deliberately leave behind those who are not socially recognised or tolerated. As Dean (in Dean and Platt, 2016:3), highlights, poverty is a social construction and what is considerably important is how poverty is defined by those who make policy. Definitions of poverty (Rown-

tree and Townsend in an English traditional within the social sciences) can change over time and it is those definitions – be them absolute, relative or attitudinal (Lansley and Mack, 2015) – that partly define how we reflect upon and examine the notion of poverty. It is these definitions and who defines poverty that then leads us to the politics and policy-making. The Coalition’s government (2010-2015) social policy i.e. a policy U-Turn and change in social benefit arrangements in an age of ‘austerity’ (O’Hara, 2015) will be examined later in this paper.

## **INTEGRATION AND EDUCATION POLICY – DEFINITIONS AND APPLICATIONS**

I want to suggest that integration is a conditional process that involves the state on the one hand who creates policy and individuals and communities who respond to the policy created by the state. The conditions are set out by the state but individuals and communities *might* be in a position to respond and thereby lay down their own conditions (Race, 2015a). One example of this is home education whereby the state creates a national curriculum which sets out what must be taught in state maintained schools (the condition) and parents – if they have the cultural capital – can take their child / children out of schools (the response) and educate them at home. In many respects it is easier to tell the story of the creation and evolution of a national curriculum which I’m currently researching in my forthcoming monologue (Race, forthcoming). It is harder for the researcher as well as the state to gauge or through empirical data, *why* parents want to educate their children at home. The causes might be cultural i.e. the school does not meet the values of cultural diversity or educational i.e. the education might be perceived as not being good enough. The response is important as Tomlinson (2005) and Modood (2013) have underlined and have both written competently on the two-way integrative process whereby the individual or the community should adhere to state conditions laid down by policy (Joppke, 2015; Jessop, 2016). This, in my mind, is very close to assimilation which is a one-way approach whereby the individual or community accepts the state’s laws and regulations without question or opposition. Perhaps opposition is the wrong word as the state is not looking to deter individuals from choosing home education. But it is the

political, social and economic values that shape the creation and reaction to the policy which I believe will help us ultimately increase understanding of the relationship that integration has with poverty.

In this case, Education policy definitions through the work here of Ball (1990) are insightful when examining the relationship between the state and the policy-making process. As Ball (1990:1) suggests: 'Policies are the operational statements of values ... We need to ask whose values are validated and whose are not ... policies cannot be divorced from interests, from conflict, from domination or from justice.' This relates to what I'm looking at and for why I'm looking here at integration, education policy making and poverty. I'm looking for the value statements of the political parties in power in English government when examining education and poverty policy. I'm looking for the values which are validated and not. This does not only apply to the political party in power but how individuals and communities respond – it is both the condition and response I'm interested in to the actual policy. I'm also interested therefore in the 'interests' – which apply to the state but also to the individuals and communities who can or cannot respond to the state policy. I agree with Ball (1990:9) on two counts which are helpful to my later analysis in this paper. Firstly, '... that policy analysis is dominated by commentary and critique and not research. Abstract accounts tend towards tidy generalisations and often fail to capture the messy realities of influence, pressure, dogma, expediency, conflict, compromise, intransigence, resistance, error, opposition, and pragmatism in the policy process.' Secondly, 'It is easy to be simple, neat and superficial and to gloss over these awkward realities ... I am embracing agency and the ideological category of the individual ... I will unashamedly be attempting to explain policy making via what it is that individuals and groups actually do and say in the arenas of influence in which they move.' I plead guilty to the first point – this paper is a commentary and critique of poverty, using current research on education policy examples and a definition of integration but I would argue, it still raises important points, relating to the second point above about 'messy realities' of both conditions which are policy and response and what people do and what they say in the arenas of influence or what they do not do.

In relation to my current research, I have taken my above integration definition and taken ideas such as: recognition; tolerance; rules; responsibilities; inclusion and citizenship which are all visible in education policy texts.

The education policies are English policies and examples of these are: the national curriculum; inclusive education policy, Every Child Matters; and the evolution and development of citizenship education. My first point here is that education policy, like all state making policy is political. As Ball (1990: 19) implies, the state cannot be neutral. As I wrote in my Doctoral thesis about education civil servants and politicians, civil servants have to be theoretically neutral when implementing policy. But politicians, as I argued when looking at the period 1970-1974 in England, have to use their own traditional authority (using a Weberian approach with bureaucrats using rational legal authority) within a value approach which politically shapes education policy.

My second point, when relating to integration and within a policy created by political values, if an idea such as recognition or tolerance is visible within a policy, and if the conditions are two-way, one agent or actor is theoretically going to have more influence over the other. This means that one group e.g. a majority population will have more recognition over e.g. a minority group. The two-way relationship applies to tolerance as well. If tolerance is used within a policy discourse, the state by creating a policy, will have more power over the individual or community who can theoretically respond e.g. a minority community. My final point here is that I have focused in previous research on citizenship and how conditional a citizenship test can be within a state i.e. the test itself is created by the state who sets the questions and grants the citizenship to those who pass the test. Citizenship tests and citizenship education, I would argue is integrationist, despite the fact that citizenship curricula has vast potential to be more multicultural, anti-racist and anti-discrimination but its citizenship foundation status within a national curriculum in England means that it will always be more integrationist. As my own empirical data has showed (Race, 2015a; 2016c), only diversity and continuing professional development, will allow more citizenship training with wider curricula knowledge to be able to deliver a full citizenship programme of study to students aged 11-16 in English state maintained secondary schools (Race, 2015a; Race and Lander, 2016a).

## **INTEGRATION – IMPACTS ON POVERTY?**

This leads us to an examination and interpretation of poverty roughly over the last ten years in England. When I begin lecturing in English univer-

sities in 1997, I taught applied social studies and within several of the modules the subject of poverty. What I can reflect on and remember was teaching tutorials relating to relative and absolute poverty. The challenge was to get undergraduate students to think about poverty in England and then compare relative and absolute poverty with other countries. My research for this paper did cover that period and a preceding period when poverty covered the poor first and foremost and the welfare state that was then created to elevate the causes of poverty in the nineteenth and twentieth centuries. Poverty research has moved on from definitions to what has been described in the literature as attitudinal research (Lansley and Mack, 2015; O'Hara, 2015) which focuses on the beliefs of adults and children and what they think constitutes poverty. This is not state policy or a response to what people believe. This is part of what I believe to be 'the response' within an integrationist framework but even at this stage of the paper, it highlights English attitudes of the poor which have not been represented in Parliament over the last 20 years. In relation to poverty studies, we have moved from definitions which the state can again theoretically use if their value systems permit when creating policy, to people's attitudes which again the state can use to create policy, only if the values and attitudes of the respondents match the party in power. If government cannot recognise or tolerate these attitudes, then policy will not change to accommodate individuals and communities responses. We have the oppressor and the oppressed in Freirean terminology which will be examined later in this paper. A recent policy summary will provide more context and greater insight into this complexity and conflict over the conditions of poverty policy in England.

As Dean (in Dean and Platt, 2016:3) argues: 'Definitions of Poverty matter. They set the standards by which we determine whether the incomes and living conditions of the poorest in society are acceptable or not and are essential for assessing questions of fairness ... Absolute measures gave traditionally been seen in terms of minimal, subsistence standards, sufficient to secure the barest of living standards ... Relative measures, on the other hand, are based on contemporary norms and social standards, and are higher than absolute standards.' In many respects then, the absolute and relative definitions of poverty are a sound place to start when examining the causes and effects of the political conflict between the poor and rich or proletariat and bourgeoisie. The recent policy story concerning poverty in England can be traced back to

the 2010 Child Poverty Act ... the Act made reducing the numbers of children living in families below sixty percent of the median household income a legal duty for the government of the UK. A statutory recognition that poverty is relative (Lansley and Mack, 2015:6). However, a change of government in the United Kingdom from Labour to a Coalition (Conservative and Liberal Democratic) government later meant a U-Turn or change in policy. Definitions changed as well with a movement, described by the 2012 Poverty and Social Exclusion project, from the deprivation of basic needs i.e. diet, living standards and amenities to a discussion of relative deprivation and its effects on social participation, social networks and support, living conditions, health, quality of life and wellbeing. It is worth highlighting a sample of attitudes from what Lansley and Mack (2015:19-20) show from attitudinal statistics from *Breadline Britain* concerning both adults and children in 2012 in relation to views relating to poverty:

Attitudes to necessities for adults in 2012:

- Heating (96%);
- Damp-Free [housing] (94%);
- Two meals a day (91%);
- Visit friends or family in hospital in other institutions (90%) ...
- Meal out once a month (25%);
- Holidays abroad once a year (18%);
- Drink out once a fortnight (17%);
- going to the cinema, theatre or music event once a month (15%);
- Dishwasher (10%)

Attitudes to necessities for children in 2012:

- Warm winter coat (97%);
- Fresh fruit or veg once a day (96%);
- Properly fitting shoes (93%);
- Garden to play in safely (92%);
- Celebrations on special occasions (91%) ...
- Clothes to fit in with friends (45%);
- mobile phone (31%);
- MP3 or iPad (8%);
- Designer trainers (6%)

Looking at the above statistics, research relating to poverty still focuses on essential necessities (those percentage figures above 90%) but it is insightful to see what is socially perceived to be important by variables with lower percentages about necessity but how children and adults perceive what they have and don't have as more contemporary issues relating to poverty. The major difference between 2012 and a generation before is that children are being recognised in these empirical surveys and focus groups and it is children's attitudes as well as their parents' attitudes which are being not only recognised but tolerated. The higher percentage figures in the bullet points above also correspond with other worrying statistics concerning English Poverty. As Lansley and Mack, 2015: 34-42) continue: 'The percentage of those who can't afford adequate heating at home has risen from 3% in 1990 to 9% in 2012. Those living in a damp home has risen from 2% in 1990 to 10% in 2012 ... Households who lack or can't afford the following in 2012:

- Regular savings – 33%;
- Regular payments to occupational or private pension – 30%;
- Replace or repair broken electrical goods - 26%;
- Enough money to keep your home in a decent state of decoration – 20%;
- Celebrations on special occasions – 17%.

It is worth making a couple of personal reflections on the above list. The first bank account I opened in the 1980s was in fact a Building Society account where I could save money at an interest rate of around 15%. The current interest rate in July 2016 in England is 0.25% so you could argue, what is the point of currently saving in a Building Society or Bank Account in England when the return is diplomatically minimal? The need for a private pension also implies that the state, certainly in England, is struggling to keep up for with both a growing and aging population. The worrying statistic and implication above is that 1 in 5 of people in 2012 could not afford to repair their home which underlines the previous adults attitudinal survey bullet point list on the previous page of over 90% wanting a warm, damp free home.

In relation to poverty policy, the Coalition government (2010-2015) singled out people's behaviour rather than their attitudes although there could be perceived to be a connection between behaviour and attitude, As Lansley and Mack (2015: 67-69) continue: 'This is clearly seen in their controversial

‘Troubled Families’ strategy. These families were labelled as flawed and anti-social individuals and as bad parents. While the broad aim was to help some of the most disadvantaged families in England, the publicity around the policy, quite deliberately, had the effect of making the actual problem of poverty seem small and, moreover, confined to a group of dysfunctional families ... In a much criticised estimate, this group of ‘troubled families’ was initially said to total 120,000, a figure later increased – in August 2014 – to 500,000. The original number had been plucked out of wider research that used seven deprivation indicators (from living in overcrowded housing to having a long-standing illness) to identify households which were multiply disadvantaged. These families were then redefined by ministers first into families identified as involved in crime or anti-social behaviour. Ministers had misrepresented official statistical analysis to support their political philosophy on poverty ... Factors such as family breakdown, poor parenting, and drug addiction were to be prioritised, instead of family income or the lack of job opportunities in the government’s strategy to tackle poverty and in its attempt to devise a new measure.’

O’Hara (2015: 1-3) also highlighted several other wider factors introduced by the Coalition Government. Firstly, wage freezes for public sector workers were introduced. As an employee of a state funded university in London, myself and colleagues have not had an incremental pay increase in three years. Wage freezes affect those in both public and private sectors and not necessarily only the poor. Secondly, a number of social benefits were reconfigured. This welfare had assisted the working poor and unemployment. This was British austerity but as O’Hara (2015:4) continues, “Austerity was a choice made by the British government ... austerity was a choice not imposed by an outside body as was the case with the IMF in Greece after 2008 or during the notoriously flawed and counterproductive ‘structural adjustments; foisted on a number of Latin American countries in the 1980s and 1990s. Neither was it the only option. It was a domestic political decision to ‘shrink the [welfare] state’.” Food banks were also becoming more visible in urban areas and around the country. It is interesting that O’Hara (2015:19) using the term, ‘a Dickensian model of welfare’ when recently (August 2016) several entrepreneurs in England have been accused of running ‘Dickensian’ employment work practices. It is worth highlighting O’Hara’s (2015:33) viewpoint concerning Austerity UK and what is actually going on in England in relation to

poverty: 'But while food poverty and food banks may have been among most conspicuous indignities borne by people in the social and economic tapestry of Austerity UK, it turns out it was merely the tip of the iceberg. In many ways people's suffering remained a largely hidden experience, consisting of juggling shrinking household budgets that were under attack on two separate but related fronts: falling living standards generally and merciless reductions to benefits and public services.' I believe there to be a link between integration policy and terminology. Definitions of poverty were altered by the Coalition government which focused before on income and standards of living but moved towards peoples' attitudes. The relates to the who(m) of which policy is intended i.e. the rules and responsibilities at which education policy is directed (Race, 2015a) but which poverty policy was specifically directed with the 'Troubled Family' (Lansley and Mack, 2015) label and policy focus which was non-factual and deflected the actual policy of falling living standards and reductions in social service benefits. This process of the dehumanization and manipulation of knowledge will be examined in the next section by looking at Paulo Freire's work.

## **PAULO FREIRE, PEDAGOGY OF THE OPPRESSED, INTEGRATION AND POVERTY**

Paulo Freire (1985; 1993) provides a theoretical explanation in how not only people are oppressed through education but also how educationists and politicians can unconsciously manipulate this process. I believe that this process has application to both integration and poverty. What I'm attempting to do here is to apply Freire's ideas on education to poverty. Freire argues (1993: 30-40) that the oppressed need to firstly be critical to allow themselves to overcome their dehumanization and liberate their oppressors. The pedagogy of the oppressed presents itself as a pedagogy of humankind. The experience and behaviour of the dominant class needs to be understood to allow for the movement from dehumanization to humanization. In policy and poverty terms, this is a challenge for all concerned, the state, individual and community. It is challenging the integrationist notion of the state and policy-making that does not adhere to the attitudes expressed by not only those adults and children surveyed above but to all people in society – oppressors and oppressed

– to devise policies that can help the poor and reduce relative and absolute poverty.

Freire (1993: 40) also describes how education becomes, ‘... [the] art of depositing in which students are the depositories and the teacher is the depositor ... This is the “banking” concept of education, in which the scope of action allowed to the students extends only as far and receiving, filing, and storing the deposits. They do, it is true, have the opportunity to become collectors or cataloguers of the things they store. But in the last analysis, it is the people themselves who are filed away through the lack of creativity, transformation, and knowledge in this (at best) misguided system. For apart from inquiry, apart from the praxis, individuals cannot be truly human. Knowledge emerges only, through invention and re-invention, through the restless, impatient, continuing, hopeful inquiry human beings pursue in the world, with the world, and with each other.’ What I’m looking to apply here, is how Freire (1993) examined knowledge and how it is used or controlled within the system. As we saw in the previous section, the notion of the ‘Troubled Family’ (Lansley and Mack, 2015) was a politically incorrect social construction which was devised to point the finger at individuals or communities, not the welfare system which was being cut and reduced in England. A more honest, pedagogy for the oppressed would have been more factual rather than anecdotal focusing on issue effecting the poor. As Freire (1993: 53) puts it bluntly: ‘In the banking concept of education, knowledge is a gift bestowed by those who consider themselves knowledgeable upon those whom they consider to know nothing.’ I would suggest that the banking concept of education is not only applicable to teachers and lecturers, but politicians as well. As Freire (ibid.) continues: ‘Projecting an absolute ignorance onto others, a characteristic of the ideology of oppression, negates education and knowledge as processes of inquiry. The teacher presents himself to his students as their necessary opposite; by considering their ignorance absolute, he justifies his own existence.’ Teaching, as well as politics, has to go beyond a justification of existence, Freire’s solution to this issue is that teachers need to become more child centred as students need to become teachers. However, as I have stated above, politicians sometimes do not reflect the value system of people who have different values or attitudes towards subjects like education and poverty. As Freire (1993: 54-55) points out: ‘The capability of banking education to minimize of annul the students’ creative power and to stimulate their credulity serves the interests

of the oppressors, who care neither to have the world revealed nor to see it transformed. The oppressors use their “humanitarianism” to preserve a profitable situation. Thus they react almost instinctively against any experiment in education which stimulates the critical faculties and is not content with a partial view of reality but always seeks out the ties which link one point to another and one problem to another.’

In my research (Race, 2015a) and in this paper, I have shown how the education and social policy making process can conceal facts which explain not only existence of an issue or a problem but an educational or social reality e.g. poverty. This relates back to my definition of integration and the conditions and responses within the policy-making process. ‘Banking education’ implies that reality can become a myth and dialogue in relation to either poverty or worsening poverty, as this paper highlights in England has recently been resisted. Banking education might treat students as objects but ‘banking poverty’ also treats the poor as objects and a minority (Dean, in Dean and Platt, 2016) who can be demonised (Lansley and Mack, 2015). If as Freire (1993: 67) suggests in education, we can move towards more of a problem-posing and problem-solving methodology, ‘...we can enable people to overcome their false perceptions of reality. The world – no longer something to be described with deceptive words – becomes the object of that transforming action by men and women which results in their humanization.’

## CONCLUSIONS

Therefore, Freire (1985: 1993) does provide a theoretical framework through his ideas that could reduce poverty or politically refocus the poverty debate. But as Roberts (2015: 389) reminds us ‘... we must take care not to fall into the trap of thinking education on its own can transform the world (Freire cautioned frequently that it could not) so too should we avoid a position of assuming that nothing of any note can be achieved through our pedagogical efforts. From a Freirean perspective, utopia is an integral part of the educational process; it is not something that should be added on to the “real work” in schools, universities, and other institutions as a kind of patronizing afterthought.’ This is a very sensible position and the educational application of Freire as well as its education and poverty applications are helpful in prac-

tical and research terms when offering potential if utopian solutions to the problems of education and poverty. Freire (1985) brings two more thoughts to these conclusions: firstly, 'Educating as a liberating character is a process by which the educator invites learners to recognize and unveil reality critically'; and, secondly, 'Educating as a liberating character is a process by which the educator invites learners to recognize and unveil reality critically' (Freire, 1985: 102-104). Keeping the consideration of 'social alternatives' (Roberts, *ibid*) alive within a critical, liberating character is important for me as an educationalist but also when reflecting on poverty for this paper.

I believe Freire's (1993) notion of 'Banking Education; can be modified to 'Banking Poverty' within England. By treating the poor and excluded as objects, and the poor defined within 'Troubled Families' we see how politics is contested territory – between falsehood and reality (O'Hara, 2015) within the education and wider social policy process. We have seen in this paper how poverty policy in England was changed in 2010, with a policy U-Turn and the statistics and recent research show how poverty is increasing (O Hara, 2015, Lansley and Mack, 2015). Solutions to these issues are offered by Doring (2011: 25-32) with the need to address the five evils of social inequality, 'Elitism; Exclusion; Prejudice; Greed [and] Despair', while retaining the welfare state which should continue to aim to reduce poverty and dependency (Gamble, 2016). And this is where my work on integration and education policy is also applicable. The English state with a Conservative government (2015-2020) us in a position to continue to create more integrationist policy. However, the conditions laid by the state can be challenged in both education and wider social (poverty) policy. It is the responses by individuals and communities to state policy which will ultimately challenge political value positions. It is current global uncertainty and the actual rather than socially perceived position which ironically offers the possibility in a Freirean sense of change and a more humanitarian approach with crucially that challenge to political certainty through the integrationist conditions laid down by the state within education and poverty policy. It is this possibility of a contemporary challenge to integrationist inspired policy from individuals and communities as well as a more global rather than national citizenship (Tarozzi and Torres, 2016) which could, I would suggest, see progress in reducing poverty and making education policy and practice more inclusive (Tomlinson, 2014, Grant, 2015; Race, 2016b, 2016c).

This seems more unlikely as we return to the current Brexit climate in Britain and England but as Freire (1993: 62) reminds us, 'Education [should be seen] as the practice of freedom – as opposed to education as the practice of domination ...' and we have to take that idea forward when reflecting upon the processes of 'Banking Education' and 'Banking Poverty'. In educational terms we need more of what Glaudelli (2016) and Tarozzi and Torres (2016) suggest when talking about global rather than national citizenship education (Marshall, 2014) although as I have argued earlier in this paper and elsewhere, citizenship itself as an idea remains problematic as it is, I believe, an integrationist rather than a multicultural idea (Race, 2015a). It is worth highlighting, as I'm doing in my current research, the importance of integration and multiculturalism, as well as interculturalism and segregation within these wider education and social policy debates (Balint and de Latour, 2013; Merry, 2013; Pfeffer, 2015; Vitikainen, 2015; Meer et al, 2016). When considering poverty, the notion of intersectionality remains important in a Freirean sense when helping the oppressed to reduce social inequality (Yang, 2016; Bonal and Tarbini, 2016); Burston, 2016). Perhaps the recent work of Osler (2016) provides a more coherent human rights focus on schooling which can address both issues of citizenship and poverty. As Osler (2016:2) highlights: 'I argue that human rights provide teaches with a powerful moral and legal framework for enabling greater social justice and more equitable outcomes in a variety of social and cultural contexts across the globe, particularly in multicultural school and communities.' Furthermore, Osler (2016: 119) highlights '... a second stage involves empowering learners with the skills to claim rights. Neither knowledge, nor knowledge and skills combined, can be the endpoint.' This is an important end to this paper as both teacher and student must share the vision of greater social justice. As Freire (1985; 1993) argued, this empowerment is a necessary stage to avoid 'Banking Education' and my application of this idea to 'Banking Poverty' in both English and other international contexts. Even through Roberts (2015:390) argues that '... the response to state policy will take time ...', the movement away from a dehumanised attitude from increasing poverty to a more humanised pedagogy must be the aim. The priority, I would suggest, is to create poverty policy which addresses both definitions and attitudes within wider mixed method research (Wood and Smith, 2016). As I'm also arguing here, integrationist state policy also needs to be responded to by individuals and communities which will as

a consequence will challenge political values and could create more inclusive rather than exclusive education and poverty policy-making.

## REFERENCES

- Balint, P., de Latour, S.G. (Eds.) (2013) **Liberal Multiculturalism and the Fair Terms of Integration**, Houndsmills, Palgrave Macmillan.
- Bonal, X., Tarbini, A. (2016) 'Being poor at school: exploring conditions of educability in the favela, **British Journal of Sociology of Education**, 37:2, 212-229
- Burston, M.A. (2016) 'I work and don't have time for that theory stuff: time poverty and higher education', **Journal of Further and Higher Education**, DOI: 10.1080/0309877X.2015.1135885 To link to this article: <http://dx.doi.org/10.1080/0309877X.2015.1135885>, last accessed 2<sup>nd</sup> August 2016.
- Dean, H. (2016) 'Poverty and Social Exclusion', in Dean, H., Platt, L. (Eds.) **Social Advantage and Disadvantage**, Oxford, Oxford University Press, 3-24.
- Dermont, E, Permati, M. (2015) 'Good' Parenting Practices: How Important are Poverty, Education and Time Pressure?' **Sociology**, 2016, Vol. 50(1) 125–142.
- Dorling, D. (2011) **Injustice: why social inequality persists**, Bristol, Policy Press.
- Freire, P. (1985) **The Politics of Education**, Houndsmills, Macmillan Publishers.
- Freire P. (1993) **Pedagogy of the Oppressed**, London, Penguin Books.
- Gamble, A. (2016) **Can the Welfare State survive?** Cambridge, Polity Press.
- Gaudilli, W. (2016) **Global Citizenship Education. Everyday Transcendence**. London, Routledge
- Grant, C.A. (2015) **Multiculturalism in Education and Teaching. The Selected works of Carl A. Grant**, Abingdon, Routledge.
- Joppke, C. (2015) **The Secular State Under Siege. Religion and Politics in Europe and America**, Cambridge, Polity Press.
- Jessop, B. (2016) **The State. Past, Present, Future**. Cambridge, Polity Press.
- Lansley, S., Mack, J. (2015) **Breadline Britain: the rise of mass poverty**, London, Oneworld Publications.
- Marshall, J. (2014) **Introduction to Comparative and International Education**, London, Sage.
- Meer, N., Modood, T., Zapata-Barrero, R. (2016) **Multiculturalism and Interculturalism**, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- Merry, M.S. (2013) **Equality, Citizenship and Segregation. A Defense of Separation**. New

York, Palgrave Macmillan,

Modood, T. (2<sup>nd</sup> Ed.) (2013) **Multiculturalism**, Cambridge, Polity Press.

O'Hara, M. (2015) **Austerity Bites**, Bristol, Policy Press.

Osler, A. (2016) **Human Rights and Schooling. An Ethical Framework for Teaching for Social Justice**, New York, Teachers College Press.

Pfeffer, D. (2015) **Group Integration and Multiculturalism**, Houndsmills, Palgrave Macmillan.

Race, R. (2<sup>nd</sup> Ed.) (2015a) **Multiculturalism and Education**, London, Bloomsbury.

Race, R. (2015b) **The evolution of postgraduate identities at Master's Level**, Paper presented to the Society for Research into Higher Education, Celtic Manor, Wales, December 9<sup>th</sup> 2015.

Race, R., Lander, V. (2016a) **Advancing Race and Ethnicity in Education**, Houndsmills, Palgrave Macmillan.

Race, R. (2016b) 'The National Curriculum: integrationist applications', Invited **Research Seminar presented to the School of Education**, Plymouth University, 20<sup>th</sup> April 2016.

Race, R. (2016c) 'The history of multicultural and integrationist education policies, 1965-2016', **Invited Paper to the History of Education Research Seminar**, Institute of Historical Research, University of London, 2<sup>nd</sup> June 2016.

Race, R. (forthcoming) **Integration and Education Policy**, Houndsmills, Palgrave Macmillan.

Roberts, P. (2015) 'Paulo Freire and Utopian Education', **Review of Education, Pedagogy, and Cultural Studies**, 37, 5, 376-392.

Tarozzi, M., Torres, C.A. (2016) **Global Citizenship Education and the Crises of Multiculturalism. Comparative Perspectives**, London, Bloomsbury.

Tomlinson, S. (2<sup>nd</sup> Ed.) (2005) **Education in a post-welfare society**, Buckingham, Open University Press.

Tomlinson, S. (2014) **The Politics of Race, Class and Special Education. The Selected Works of Sally Tomlinson**, London, Routledge.

Vitikainen, A. (2015) **The Limits of Liberal Multiculturalism. Towards an Individuated Approach to Cultural Diversity**, Houndsmills, Palgrave Macmillan.

Wood, P., Smith, J. (2016) **Educational Research. Taking the Plunge**. Carmarthen, Independent Thinking Press.

Yang, C-L. (2016) 'Encounters between the 'oppressed' and the 'oppressor': rethinking Paulo Freire in anti-racist feminist education in Sweden', **Race, Ethnicity and Education**, 19, 4, 835-855.

# **‘UNIVERSITY BASED DROP-IN LEGAL ADVICE SERVICES IN THE UK; WIDENING ACCESS TO JUSTICE AND TACKLING POVERTY’**

Alan Russell<sup>47</sup>

## **INTRODUCTION**

In September 2011, London South Bank University (LSBU) opened an innovative inner-city Legal Advice Clinic where trained second and third year undergraduate law students working under the supervision of practising solicitors provide free, immediate, drop-in, face-to face legal advice to the members of the local community.

This paper will describe the set-up and first five years operation of the Clinic and will contextualise the Clinic within the evolving tradition of LSBU as a widening participation, civic university and the recent draconian cuts to civil Legal Aid in England and Wales under LASPO 2012.

The paper will consider the potential for developing university based drop-in legal advice services as a model to help tackle the access to justice deficit and associated negative outcomes for people on low incomes, particularly in jurisdictions (such as England and Wales) where the state is withdrawing from publicly assisted civil legal advice as a result of austerity cuts in public financial investment. The paper will also consider the limitations of the model.

---

47 The author is a Senior Lecturer at LSBU and the founding Director of the LSBU Legal Advice Clinic. He is also a practising social welfare law solicitor and currently works as consultant to Philcox Gray & Co, a leading civil Legal Aid firm in London, England. He works as duty solicitor covering the housing possession list at LSBU's local county court in south east London. Previously he was managing solicitor at Camden Community Law Centre in London, one of the UK's oldest and largest law centres.

# 1. CONTEXT

It is helpful first of all to set out the context in which the Legal Advice Clinic at LSBU came into being and in which it operates.

## 1.1 LSBU

LSBU is one of London's largest and oldest educators, founded in the late 19<sup>th</sup> century with a remit to educate the young people of our locality in a range of practical skills.

In recent years the University and the Law Division have pursued a very successful widening participation agenda resulting in large and diverse cohort of about 160 undergraduate law students on Year 1 of our undergraduate law degree. A comprehensive 2008 survey of the student cohort disclosed that, prior to entering university, 25% of undergraduate law students lived locally in south east London. The same survey demonstrated that law students were more likely to be women (57%) and over 21 years of age (65%). In terms of ethnicity, they were 70% non-white as opposed to 30% white, and black African was the largest single ethnic group (27% - more than a quarter). 52% of full time law students were in paid employment during term time, 80% working nine hours or more. 17% (nearly one in 5) were looking after for at least one school age child<sup>48</sup>.

As a result, LSBU law students are unlikely to have links to the legal professions and are unlikely to have family members or contacts who can find them legal work experience. This deficit has been identified as a key impediment to entry in to the professions in the UK – see the first and second 'Milburn reports' on social mobility and the professions in the UK.<sup>49</sup>

---

48 James C, Koo, J and Rodney M, 'Mismatches between student expectations and reality: a problem for student engagement', paper given at Learning in Law conference 28-29 January 2011

49 Unleashing Aspiration: The Final Report of the Panel on Fair Access to the Professions (Milburn, 2009, Cabinet Office Report) <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/227102/fair-access.pdf>> accessed 29 July 2016 and Fair Access to Professional Careers, A progress report by the Independent Reviewer on Social Mobility and Child Poverty (Milburn, 2012, Cabinet Office Report), chapter 3 <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61090/IR\\_FairAccess\\_acc2.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61090/IR_FairAccess_acc2.pdf)> accessed 29 July 2016

## 1.2 Higher Education Reforms and Changes to the Legal Profession

Since 2012 students in England have had to pay up to £9000 pa tuition fees<sup>50</sup>. Students do not have to pay these fees upfront but receive an income contingent loan from the UK Government (via its arm's length but government owned Student Loans Company) which has to be repaid once students earn in excess of a particular income per pa, currently £21,000 pa<sup>51</sup>. The result is a student body ever more focussed on employment prospects post higher education<sup>52</sup>.

At the same time the introduction of Alternative Business Structures (ABS)<sup>53</sup>, costs pressures and the rapid expansion of information technology all continue to bring rapid changes to the way that legal services are delivered in the UK and, consequently, the career opportunities available to UK law graduates. There is increasing use of 'para-legals' and there are less pupillages and training contracts available, the pre-requisites for professional qualification as a solicitor or barrister in England and Wales.<sup>54</sup>

---

50 Higher Education Act 2004 and The Higher Education (Higher Amount) (England) Regulations 2010, as amended by The Student Fees (Basic and Higher Amounts) (Approved Plans) (England) (Amendment) Regulations 2012

51 The Education (Student Loans) (Repayment) Regulations 2009, as amended by The Education (Student Loans) (Repayment) (Amendment) Regulations 2014

52 See for example Temple, P. et al, 'Managing the Student Experience in a Shifting Higher Education Landscape', 2014, HEA <[https://www.heacademy.ac.uk/sites/default/files/resources/managing\\_the\\_student\\_experience.pdf](https://www.heacademy.ac.uk/sites/default/files/resources/managing_the_student_experience.pdf)> accessed 29 July 2016

53 The Legal Services Act 2007 (which came into force in October 2011) allowed non-lawyers to own and invest in law firms; previously only lawyers could do so.

54 In response to these deficits and challenges the Law Division at LSBU had already introduced a compulsory 2nd year undergraduate Law Module, 'Working in the Law' which coordinates applications for a large number of external placements including private solicitors firms and local government legal departments. Then in 2011 we embedded the Chartered Institute of Legal Executives (CILEx) Graduate Fast-Track Diploma into our undergraduate Law degree to offer our students alternative ways to qualify as lawyers in addition to the traditional and increasingly expensive and often unfeasible 'undergraduate Law Degree-Legal Practice Course-training contract' route (solicitors) and 'undergraduate Law Degree-Bar Professional Training Course-pupillage' route (barristers). Fellows of CILEx are fully qualified legal professionals with the same professional privileges and responsibilities as solicitors. Under current arrangements, Graduate Members of CILEx are entitled to become Fellows after 3 years of para-legal work.

### 1.3 Social Welfare Law

‘Social welfare law’ is the umbrella term adopted in the UK for ‘everyday’ law that impacts on citizens and in particular those on low incomes and living in poverty: the law relating to housing, family, debt, immigration, employment, education, welfare benefits. So the ‘basics’; the roof over a citizen’s head, his or her job, his or her welfare benefits he or she cannot find work is not capable of work, his or her right to reside in the UK in the first place.

There is an extensive body of research on the significance of the provision of timely social welfare law advice in the United Kingdom. Research findings include: the tendency of social welfare law problems to ‘clustering’; the importance of early intervention to solve social welfare law problems so as to avoid increased social and economic costs down the line; the links between unresolved social welfare legal problems and physical and mental health and well-being; and the problem of ‘referral fatigue’ which sees a proportion of people giving up each time they are signposted or referred on by an agency they approach for help with a social welfare law problem<sup>55</sup>.

This work can be traced back to Genn’s ground-breaking ‘Paths to Justice’ study<sup>56</sup>, the first large scale investigation into how UK citizens do, or do not, use the civil justice system to try to resolve basic ‘justiciable’<sup>57</sup> problems, by which Genn meant problems that might have a legal solution; problems with housing, welfare benefits, debt and employment: social welfare law problems<sup>58</sup>.

---

55 See, for example: Genn, H. (1999) *Paths to Justice: What People Do and Think About Going to Law*. Oxford: Hart Publishing; Balmer, N. (2013) *Summary Findings of Wave 2 of the English and Welsh Civil and Social Justice Panel Survey*, Legal Services Commission; Pleasance, P. & Balmer, N. (2014) *How People Resolve ‘Legal’ Problems: Report to the Legal Services Board*

56 Genn (n3)

57 Genn (n3)

58 There have been 5 further iterations of Genn’s original survey in England and Wales, and her approach and methodology have been adopted internationally – since 1999 there have been 22 replications of her study in 14 different jurisdictions across the globe. See for example; Currie, A. (2009) *The Legal Problems of Everyday Life: The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians*, Ottawa, Department of Justice; Coumralos, C. et al (2012) *Legal Australia-Wide Survey: Legal Need in Australia*, Sydney, Law and Justice Foundation of New South Wales; Chen, K., et al (2012) *The Legal Problems of Everyday Life: The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Taiwanese*. Paper presented at the 2012 Law and Society Annual Conference, 8 July 2012.

## 1.4 Local Poverty

LSBU's locality is ranked in the top 8% of most deprived local authorities (average score) out of 326 local authorities in England<sup>59</sup>. Demand for social welfare law advice is consequently enormous, whereas supply is extremely limited; on a site visit made early in our project development phase to our local Citizens Advice Bureau (CAB)<sup>60</sup> there were 60 people queuing when the doors opened at 10 am and another 30 arrived before the session ended.

## 1.5 Restrictions to Legal Aid

In April 2013 LASPO 2012 came into force. This drastically reduced the Legal Help scheme, which had previously funded a network of pre-action social welfare law advice for people on low incomes in England and Wales, delivered by solicitors and other legal advice providers. Welfare benefits and employment advice is now out of scope altogether and simply unavailable under the national Legal Aid scheme; housing, debt, education and family advice has been severely restricted. LASPO has heaped further enormous pressure on the local social welfare law advice network.

## 2. THE CLINIC SERVICE

so in order to address the above constellation of factors – students demanding and needing a boost to their employability, a poor and disadvantaged local community, an acute lack of the social welfare law advice the research says is so important for health and wellbeing, and all of this made so much

---

59 'English indices of deprivation 2015', Department for Communities and Local Government, 30 Sep 2015 <<https://www.gov.uk/government/statistics/english-indices-of-deprivation-2015>> accessed 29 July 2015

60 Citizens Advice UK operates a network of information and advice bureaux across the UK where local people can access free information and advice about social welfare problems. The first CABs were established in 1939 on the outbreak of the Second World War and grew in peace time with the advent and expansion of the UK's welfare state. In recent years central and local government funding for CABs have been cut and services squeezed.

worse by LASPO and the cuts to Civil Legal Aid – in 2011 we developed and established our own in-house LSBU Legal Advice Clinic, a free drop in face to face general social welfare law advice clinic staffed by LSBU law students and supervised by experienced social welfare law solicitors on the LSBU staff, including the author.

It will assist now to describe in outline how the Clinic operates.

The Clinic premises are part of the campus but on the high street, on a busy bus route, with a ‘shop front’, a large street-level reception area, three interview rooms and a lockable back office.

Working in pairs, under close supervision, trained law student volunteers interview drop-in clients and provide basic information on any legal topic, give generalist advice in social welfare law matters signpost and refer to appropriate local advice agencies and legal services or refer to the Clinic’s own evening sessions

At the Clinic’s evening sessions the students shadow pro bono solicitors from four large local private Legal Aid law firms who provide specialist legal advice in family, housing & employment. The Clinic is open throughout the academic year. Drop-in opening times are currently Tuesdays 10am-1pm and Wednesdays 10am-1pm & 3pm-6pm, a total of twelve hours a week. Evening sessions (accessible via initial assessment at the day-time drop in) are on Thursdays 6pm-9pm.

## 2.1 Day-time Drop-in

There are five students on duty at each day-time drop-in session. Reception duties are rotated. On reception the students enhance their transferable skills: meeting and greeting; collecting initial data (name, address, enquiry type etc); managing a queue of clients who are often vulnerable and chaotic and who can get frustrated. The remaining four students work in pairs; we have two teams of two students working simultaneously. Each advice team is accompanied by a supervising, university-employed solicitor with experience and expertise in social welfare law.

First, we take instructions: that is, find out what the problem is, gather all the relevant information and identify what the client wants to achieve. Next the interview is paused briefly and the client waits while we go to the back office and research the issue, using a variety of sources including Ad-

vice Guide (a publicly available web resource maintained by Citizen's Advice), Advisernet (a subscription resource also maintained by Citizen's Advice and comprising the most comprehensive social welfare law resource available in the UK) and key practitioner books published by Child Poverty Action Group, Disability Rights UK and Legal Action Group<sup>61</sup>. Then we return and feed back to the client the advice we have researched. Finally we write up a succinct advice note once the client has left. We have a maximum of one hour for the whole process.

## 2.2 Evening Specialist Advice

In the evening sessions the students shadow volunteer external solicitors as they give specialist advice to clients referred from the day-time drop-in, and assist the volunteers solicitor by taking a full attendance note of the interview and writing it up.

## 2.3 Student Progression

Each student works a minimum of 12 x 3 hour shifts during their placements. Together they advise 18-20 clients a week. At the start of a student's placement the supervising solicitor models every stage of the four-part advice process. But very quickly the supervisor moves to collaborating with the students in the process; almost immediately requiring them to do the research and write up the note; next inviting them to feed the advice back to the client when they go back into the room; and finally encouraging them to take initial instructions, the part of the process we consider to be the most challenging – going into the interview room without forewarning of the issues, making sense of the client's story and asking all the necessary follow-up questions. By the end of their placement the intention is that a student will have progressed to taking the lead in each of the four stages of the advice-giving process.

---

61 Precisely the same resources used at the Law Centre the author previously worked for.

This approach echoes the Dreyfus & Dreyfus model of directed skill acquisition – the classic model of how students acquire skills through formal instruction and practising.

Anyone who wishes to acquire a new skill is immediately faced with two options. He can, like a baby, pick it up by imitation and floundering trial and error, or he can seek the aid of an instructor or instructional manual, The latter approach is far more efficient, and in the case of dangerous activities, such as aircraft piloting [and providing legal advice], essential<sup>62</sup>

The Dreyfus brothers' model proposed that a student passes through five distinct stages in skills acquisition: novice, competence, proficiency and expertise and mastery. Our clinic student's progression can usefully be viewed through the same lens.

The supervisor remains with his or her pair of students throughout the process ready to step in and take over in the event case the students are unable to deal with a particular aspect of the process. As a result the model is an expensive one and there are no economies of scale; if we want to expand the Clinic service we have to involve more supervisors. This is a problem with the model and limits its potential in terms of scalability.

## 2.4 Recruitment

There is an annual equal opportunities recruitment process (a five page application form and a structured interview) and students are selected on merit, according to a person specification which puts the emphasis on reliability and commitment, interpersonal skills and being open-minded and non-judgmental about clients and their problems.

---

62 Dreyfus S & Dreyfus J (1980) 'A Five-Stage Model of the Mental Activities Involved in Directed Skill Acquisition' California <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a084551.pdf>> accessed 29 July 2016

## 2.5 Training

Student volunteers are provided with two days of initial training by the Clinic's supervising solicitors and local CAB staff. There is an additional one day refresher training at the start of Semester 2. Students have continuous on the job training and always work in pairs under supervision of a practising solicitor.

## 2.6 Outputs

The Clinic has been inundated with enquiries since opening. Between September 2011 and May 2016 we have conducted more than 2,500 face-to-face client interviews. The vast majority of our Clinic enquiries fell into the standard social welfare law categories (figure 1) i.e. precisely those areas of law removed from the Legal Aid Scheme by LASPO.

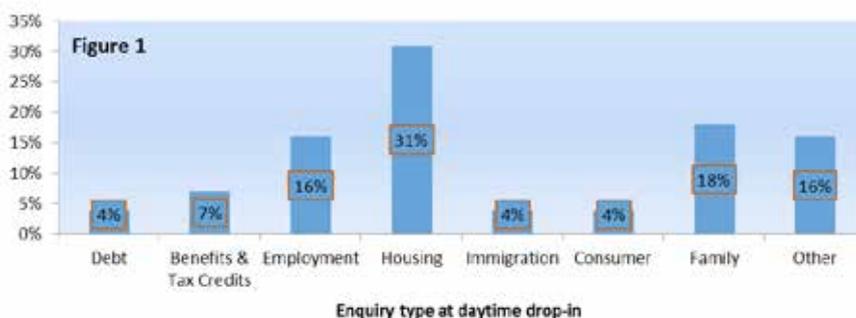
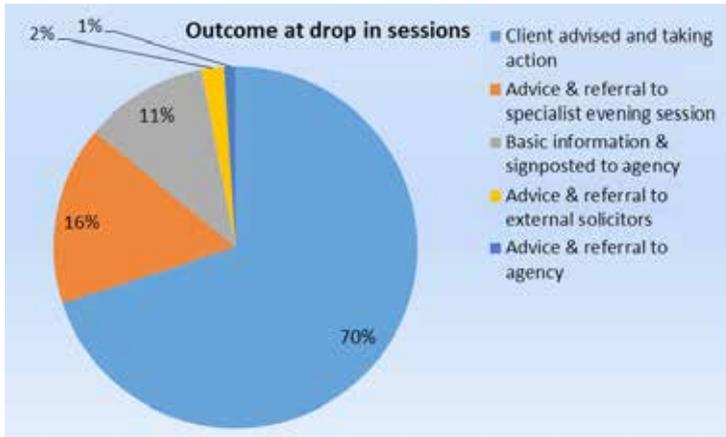


Figure 2 illustrates the outcome at the day-time drop-in sessions: the great majority, 70%, the blue portion, being resolved in the sense that the client is now able to take action and has no immediate need for further legal advice (though they may return to the Clinic or another service at a later stage, when there has been a further development). Another substantial portion, 16%, orange, being referred to our own evening sessions and just a small portion, 11%, grey, being given basic information and signposted on i.e. the overwhelming majority being handled internally in our daytime or evening sessions.



### 3. BENEFIT TO STUDENTS

The drop-in model we have pioneered thrusts students straight in at the deep end of experiential learning; making them the first point of contact with clients (many of whom are vulnerable and chaotic in the way they present) and having them contend with clients' problems unmediated by the prior assessment of an academic or practitioner supervisor.

Students have to deal with people who frequently present with no readily identifiable justiciable problem and they learn to help clients in translating their problems into established legal categories. They learn how to explain legal concepts and processes, which may be completely new to people, precisely and concisely.

Students develop their interview skills, their practical legal knowledge and their understanding of client care and professional ethics – particularly the need to be non-judgemental and non-discriminatory in relation to clients and their problems, and to provide the best possible service within the time-constraints of a busy drop-in service. They also learn to write quick, accurate, concise case records.

All of which, we suspect, leads to a significant enhancement of clinic students' confidence, transferrable skills and employability.

## 4. BENEFIT TO CLIENTS

Most university legal clinics in the UK adopt what can be labelled the ‘letters of advice’ model. Typically in this model, an administrator fields telephone enquiries and the supervising solicitor decides if a case is suitable to take on (in terms of urgency, complexity and available supervisory expertise) and has educational benefit. If yes, a team of students undertake preliminary research and then meet the client for a fact finding interview (no advice given). Students then do more research and produce a letter of advice which is reviewed several times by the supervising solicitor before being sent out to the client usually two, three or more weeks later.

It is submitted that there is a structural problem with the ‘letters of advice’ model in so far as social welfare law clients are concerned. Social welfare law clients – who may be facing debt, loss of welfare benefits, threatened eviction from their home, dismissal from work – will often require immediate advice by virtue of the nature of those problems and cannot wait for several weeks to get advice they need now. In his previous role as managing solicitor at Camden Law Centre, the author would often be approached by a particular university Legal clinic operating the letters of advice model seeking clients. The author was seldom able to make referrals because of that gap between first contact and advice provision built in to the ‘letters of advice’ model.

At any rate, client feedback in relation to the LSBU drop-in Clinic is overwhelmingly positive. Since September 2014, we have been surveying each client assisted and more than 95% say the advice they received helped them understand their rights; more than 95% say they have confidence in the advice given; more than 95% rate our service overall as excellent or good (more than 75% rate it as excellent); more than 95% would use the service again; and more than 95% would recommend the service to others.

Clients’ free text comments include: “Informative and relevant to the issues raised. Excellent service, would recommend to others.”

“I think this is a remarkably worthwhile service – both for members of the public concerned about their legal standing and for law students to deal with real rather than theoretical cases.”

“The people were really thorough and gave three options. It was very helpful and I feel empowered and ready to send off emails and follow this through.’ ‘

Excellent service. I now understand what I need to do.”

“A very professional and courteous service. Pleasantly surprised at how dynamic the team of student advisers were, under the expert leadership of the professional solicitor. The service I received was exemplary and will lead to me suggesting the service to others positively”.

## 5. ROLL OUT AND FURTHER RESEARCH

The question then arises whether the potential exists for developing university based drop-in legal advice services as a model capable of roll out in order to help tackle the access to justice deficit and associated negative outcomes for people on low incomes, particularly in jurisdictions (such as the UK) where the state is withdrawing from publicly assisted civil legal advice as a result of austerity cuts in public financial investment.

It is still early days but the signs are encouraging. In 2012, the Clinic was singled out for praise by the influential university think tank Million+ for involving students in a valuable community service while they gain real-world legal experience, develop transferable skills and enhance their employability prospects.<sup>63</sup> In 2013 we published a 70 page open access manual for use by other UK universities interested in setting up a drop in Legal Advice Clinic<sup>64</sup>. Several UK universities have since incorporated a drop in element to their clinical provision, for example Portsmouth University, England now offers general social welfare law advice on a drop-in basis.<sup>65</sup> And in 2014 the Plymouth Fairness Commission – an independent advisory body comprising key statutory and voluntary sector stakeholders – issued its Final Report citing and detailing the Clinic as a model for adoption in Plymouth, England<sup>66</sup>.

---

63 “Teaching that Matters’, Hadfield M et al, Centre for Development & Applied Research in Education,, Million+, 2012 < [http://www.millionplus.ac.uk/documents/TTM\\_FINAL.pdf](http://www.millionplus.ac.uk/documents/TTM_FINAL.pdf)> accessed 02 August 2016

64 Russell (n3)

65 See Portsmouth Law School’s webpages < <http://www.port.ac.uk/school-of-law/free-legal-advice-for-community/further-details-of-the-general-legal-advice-available/>> accessed 02 August 2016

66 Plymouth Fairness Commission Final Report 2014 <[http://www.plymouth.gov.uk/pcc\\_fairness\\_bro\\_lr.pdf](http://www.plymouth.gov.uk/pcc_fairness_bro_lr.pdf)> accessed 02 August 2016.

Frankly, the author has been surprised at the high problem resolution rate achieved by the LSBU Clinic in its daytime drop in sessions (see section 3.6. above). His is a background in Law Centres where a full casework service is typically seen as a necessary adjunct to initial drop-in advice. His expectation was that the completion rate would have been lower. We are therefore planning longitudinal research on the longer term impact of initial drop-in advice ‘down the line’, by conducting follow up surveys and in depth interviews three to six months after the initial advice delivered at our the day time drop-in sessions. The questions we want to investigate include: Was our advice followed? How worried and anxious do people feel about the problem now? Has the problem been finally resolved?

There is also scope for researching the impact of working in the Clinic on students’ academic grades and their employment prospects. In conjunction with social scientists in LSBU’s School of Law and Social Sciences we are starting to investigate the raw data to see whether there is any correlation between a placement in the Clinic and (1) academic achievement, and (2) securing a legal professional position on graduation. We are alive to the difficulties of isolating the impact of the Clinic experience on these matters and our work on this is at an early stage.

There is an animated and lively debate on possible ways forward for social welfare law services in the UK. Ideas being explored include (1) harnessing advances in technology to provide interactive web-based advice services, and (2) the co-location of social welfare law advice and medical services in GP practices; a model for delivery which both makes explicit the established links between prompt high quality social welfare law advice and health and well-being, and potentially opens up another source of funding – the health budget – for social welfare law advice<sup>67</sup>.

---

67 See for example: ‘Tackling The Advice Deficit: A strategy for access to advice and legal support on social welfare law in England and Wales’, Report of the Low Commission on the future of advice and legal support, 2014 <<http://www.lowcommission.org.uk/dyn/1389221772932/Low-Commission-Report-FINAL-VERSION.pdf>> accessed 03 August 2016; ‘Getting It Right In Social Welfare Law’, Second Report of the Low Commission on the future of advice and legal support, 2015 <[http://www.lowcommission.org.uk/dyn/1435772523695/Getting\\_it\\_Right\\_Report\\_web.pdf](http://www.lowcommission.org.uk/dyn/1435772523695/Getting_it_Right_Report_web.pdf)> accessed 03 August 2016; ‘The Role of Advice Services in Health Outcomes Evidence Review and Mapping Study’, Advice Services Alliance and the Low Commission, 2016 <[http://asauk.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/ASA-report\\_Web.pdf](http://asauk.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/ASA-report_Web.pdf)> accessed 03 August 2016; Digital Delivery of Legal Services to People on Low Incomes, Smith R, Legal

The author thinks the drop-in model of clinical legal education described above can make a material contribution to the patchwork of social welfare law advice provision in the UK, and other jurisdictions, but more research on its impact and some imaginative thinking around its scalability are required.

©Alan Russell, London South Bank University, 04 August 2016

## REFERENCES

Balmer, N. (2013) Summary Findings of Wave 2 of the English and Welsh Civil and Social Justice Panel Survey, Legal Services Commission

Chen, K., et al (2012) The Legal Problems of Everyday Life: The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Taiwanese. Paper presented at the 2012 Law and Society Annual Conference, 8 July 2012

Consilium Research & Consultancy (2016) 'The Role of Advice Services in Health Outcomes Evidence Review and Mapping Study', Advice Services Alliance and the Law Commission

Coumralos, C. et al (2012) Legal Australia-Wide Survey: Legal Need in Australia, Sydney, Law and Justice Foundation of New South Wales

Currie, A. (2009) The Legal Problems of Everyday Life: The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians, Ottawa, Department of Justice

Drummond, O. & McKeever, G. (2015) Access to Justice through University Law Clinics, Ulster, University of Ulster

Dreyfus S & Dreyfus J (1980) 'A Five-Stage Model of the Mental Activities Involved in Directed Skill Acquisition' California

Genn, H. (1999) Paths to Justice: What People Do And Think About Going To Law, Oxford, Hart Publishing

Genn, H. and Patterson A. (2001) Paths to Justice Scotland: What people in Scotland Do and Think about Going to Law, Oxford, Hart Publishing

Genn, Pleasance, Balmer, Buck and O'Grady (2004) Understanding Advice Seeking Behaviour: Further Findings from the LRSC Survey of Justiciable Problems, London, Legal Services Commission

---

Education Foundation, 2014 <<http://www.thelegaleducationfoundation.org/digital/digital-report>> accessed 03 August 2016, published as series of 7 Working Papers, see in particular Working Paper 7 'From Online Information to Resolution', 2014 <<http://www.thelegaleducationfoundation.org/wp-content/uploads/2014/12/Digital-Delivery-Paper-7.pdf>> accessed 03 August 2016.

Hadfield M et al (2012) 'Teaching that Matters', Centre for Development & Applied Research in Education, Million+

James C, Koo, J and Rodney M (2011) 'Mismatches between student expectations and reality: a problem for student engagement', paper given at Learning in Law conference 28-29 January 2011

Legal Action Group (2014) 'Tackling The Advice Deficit: A strategy for access to advice and legal support on social welfare law in England and Wales', Report of the Low Commission on the future of advice and legal support

Low Commission (2015) 'Getting It Right In Social Welfare Law', Second Report of the Low Commission on the future of advice and legal support

Milburn A., (2009) Unleashing Aspiration: The Final Report of the Panel on Fair Access to the Professions (Cabinet Office Report)

Milburn A. (2012) Fair Access to Professional Careers, A progress report by the Independent Reviewer on Social Mobility and Child Poverty (, Cabinet Office Report),

Pleasance, P. & Balmer, N. (2014) How People Resolve 'Legal' Problems: Report to the Legal Services Board, Cambridge, PPSR

Russell, J. (2013) LSBU Drop-in Legal Advice Clinic Director's Manual 1<sup>st</sup> Edition, EA and LawWorks

Smith, R. (2014) 'Digital Delivery of Legal Services to People on Low Incomes', Smith R, Legal Education Foundation

Temple, P. et al (2014) 'Managing the Student Experience in a Shifting Higher Education Landscape', HEA

**GRUPO DE TRABALHO I**

**DIREITO A EDUCAÇÃO E  
COMBATE À POBREZA**

# ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL COMO COROLÁRIO DE DIREITOS HUMANOS: VIA DE ACESSO PARA O DESENVOLVIMENTO PLENO E O COMBATE À POBREZA

Access to children's education as a human rights corollary: access route to full development and poverty combat

Ana Claudia Pompeu Torezan Andreucci<sup>68</sup>

Michelle Asato Junqueira<sup>69</sup>

Felipe Cesar J. M. Rebêlo<sup>70</sup>

- 
- 68 Pós-Doutora em Direitos Humanos e Trabalho pelo Centro de Estudos Avançados da Universidade Nacional de Córdoba, Argentina. Pós-Doutoranda em Novas Narrativas na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP). Doutora e Mestre pela PUC/SP. Graduada em Jornalismo pela Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero e em Direito pela UPM. Professora do Curso de Graduação da Faculdade de Direito da UPM. Professora do Curso de Graduação em Direito da Universidade São Judas Tadeu. Professora Convidada do Curso de Pós Graduação Lato Sensu da ECA/USP. Participante do Grupo de Pesquisa Mulher, Sociedade e Direitos Humanos e Líder do Grupo de Estudos de Direitos da Criança do Adolescente no Século XXI, ambos da Faculdade de Direito da UPM.
- 69 Doutoranda e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Constitucional com Extensão em Didática do Ensino Superior. Professora nos Cursos de Graduação e Pós-Graduação “Lato Sensu” da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Vice-líder do Grupo de Pesquisa CNPq “Políticas Públicas como Instrumento de Efetivação da Cidadania” e do Grupo de Estudos “Criança e Adolescente no Século XXI”. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa “Estado e Economia no Brasil”. Avaliadora de diversos periódicos nacionais e autora de diversos artigos e livros jurídicos.
- 70 Doutorando e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Pesquisador atuante nas áreas de Direito Econômico, Direito Político/Eleitoral, Filosofia do Direito e Direito Internacional Público. Integrante do Grupo de Estudos “Criança e Adolescente no Século XXI”, bem como dos grupos de pesquisa “Direito e Democracia na Teoria Política Contemporânea”, “Os Parlamentos Latino-Americanos” e “Políticas Públicas como instrumento de efetivação da Cidadania”, Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogado.

**Resumo:** A educação infantil como direito ganha relevo na contemporaneidade, na medida em que denota importância vital para o desenvolvimento da criança, especialmente quanto ao processo de inserção no mundo social. Nessa esteira, pode ser compreendido o direito à educação infantil como um direito que se engloba no grupo maior do direito à educação, direito social enunciado na Constituição Federal de 1988. Na busca por estes objetivos, surgiu a Lei nº 13.257/2016, batizada de Estatuto da Primeira Infância que, sob vários enfoques, alterou o tratamento destinado à criança nos primeiros seis anos de vida e, especialmente, frisou o reconhecimento desta criança como “cidadã”. Com base na tecnologia jurídica e na metodologia desenvolvida para a criação do quadro de referência da política pública macro, é traçado um panorama diante de outro conceito multidimensional: a pobreza, considerada como privação de capacidades, demonstrando ser imperiosa a promoção de políticas públicas vivificadoras dos direitos sociais de salvaguarda à educação infantil como forma de desenvolvimento pleno e sustentável. Utiliza-se, ainda, da metodologia de abordagem bibliográfica e legislativa qualitativa.

**Palavras-chave:** Educação Infantil; pobreza; Estatuto da Primeira Infância.

**Abstract:** Early childhood education as a right becomes important nowadays, as denoting vital importance for the development of the child, especially as the process of integration in the social world. On this track, it can be understood the right to early childhood education as a right that encompasses the largest group of the right to education, social rights enunciated in the Constitution of 1988. In pursuit of these goals, came to Law No. 13,257 / 2016 named status of early childhood that under various approaches, changed the treatment for the child in the first six years of life and, especially, said the recognition of this child as “citizen.” Based on legal technology and methodology developed for the creation of the framework macro public policy, it is traced a panorama before another multidimensional concept: poverty, regarded as deprivation of capabilities, proving to be imperative to promote public policies quickening of social rights safeguarding early childhood education as a way to full and sustainable development. It is used also the qualitative literature and legislative approach methodology.

**Keywords:** Early Childhood Education; poverty; Status of early childhood.

**Sumário:** Introdução. 1. A educação infantil como direito: importância formativa e evolução no contexto da proteção jurídica. 2. Análise, sob a ótica da tecnologia jurídica, do Estatuto da Primeira Infância (Lei nº 13.257/16) 3. Efeitos da educação infantil na redução da pobreza: instrumento catalisador de desenvolvimento social. Conclusão. Referências Bibliográficas.

“Escuta, eu não quero contar-te o meu desejo  
Quero apenas contar-te a minha ternura  
Ah se em troca de tanta felicidade que me dás  
Eu te pudesse repor  
Eu soubesse repor  
No coração despedaçado  
As mais puras alegrias de tua infância!”

(Manuel Bandeira)

## INTRODUÇÃO

A educação infantil como direito ganha relevo na contemporaneidade, na medida em que denota importância vital para o desenvolvimento da criança, especialmente quanto ao processo de inserção no mundo social.

Nessa esteira, pode ser compreendido o direito à educação infantil como um direito que se engloba no grupo maior do direito à educação, direito social<sup>71</sup> enunciado na Constituição Federal de 1988.

Também como fruto de reivindicações para o fortalecimento do direito à educação infantil como uma das bases para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, surgiu a Lei nº 13.257/2016, batizada de Estatuto da Primeira Infância que alterou o tratamento destinado à criança nos primeiros seis anos de vida e, especialmente, frisou o reconhecimento desta criança como “cidadã”, buscando a articulação entre os entes federativos e a participação solidária entre Estado, família e sociedade, bem como propugnando que o fundamento constitucional da cidadania vai além da configuração do

---

71 Segundo Ana Paula de Barcelos podemos diferir dois conjuntos de Direitos Sociais: (1) os direitos sociais mais próximos da dignidade da pessoa humana; e (2) os direitos sociais mais próximos da cidadania. O primeiro aglutina os direitos sociais, cujo conteúdo está mais próximo do princípio da dignidade da pessoa humana (*educação fundamental*, saúde básica, assistência aos desamparados e acesso à justiça). Já o segundo bloco é integrado pelos direitos mais próximos ao significado da cidadania (trabalho, lazer, segurança e moradia). BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 146.

sujeito como portador de capacidade eleitoral, mas como aquele que influi nas decisões políticas.

Assim sendo, a educação infantil que visa ao desenvolvimento é arma poderosa para o combate e erradicação da pobreza, pois a privação das crianças à educação infantil acaba por desembocar na pobreza extrema, gerada pela falta do conhecimento, oportunidades e desenvolvimento como sujeito de direito. Nesse sentido, é imperiosa a promoção de políticas públicas vivificadoras dos direitos sociais de salvaguarda à educação infantil como forma de desenvolvimento pleno e sustentável.

## **1. A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO: IMPORTÂNCIA FORMATIVA E EVOLUÇÃO NO CONCEITO DA PROTEÇÃO JURÍDICA**

A educação infantil como direito ganha relevo na contemporaneidade, na medida em que denota importância vital para o desenvolvimento da criança, especialmente quanto ao processo de inserção no mundo social. Nessa esteira, pode ser compreendido o direito à educação infantil como um direito que se engloba no grupo maior do direito à educação, direito social enunciado na Constituição Federal de 1988.

Dentro dessa moldura, afigura-se como um direito essencial para a formação do indivíduo, já que o direito à educação infantil irá fomentar os primeiros anos de aprendizado de uma criança, anos que serão fundamentais não somente para a sua formação intelectual, mas cidadã, como uma pessoa inserida na sociedade, que faz parte dela e precisa contribuir dentro de suas capacidades para a consecução dos fins sociais.

O bem comum, nos termos pressupostos pela Constituição Federal, chama a atenção nesse pressuposto (DUARTE, 2006, p. 271):

Deve ter como escopo o oferecimento de condições para o desenvolvimento pleno de inúmeras capacidades individuais, jamais se limitando às exigências do mercado de trabalho, pois o ser humano é fonte inesgotável de crescimento e expansão no plano intelectual, físico, espiritual, moral, criativo e social. O sistema educacional deve proporcionar oportunidades de desenvolvimento nestas di-

ferentes dimensões, preocupando-se em fomentar valores como o respeito aos direitos humanos e a tolerância, além da participação social na vida pública, sempre em condições de liberdade e dignidade. Assim, no Estado Social, a proteção do direito individual faz parte do bem comum.

Não obstante essa importância relevada ao direito à educação, mormente à educação infantil, formadora inicial do cidadão, como reconhecimento da necessidade da vivência de uma infância sadia, incorporando em si família, sociedade e a escola como ponte marcante, nem sempre se observou o presente reconhecimento para o direito mencionado.

Com efeito, o direito à educação passou por um processo evolutivo, mais acentuado a partir do pós-Segunda Guerra, quando assumiu derradeiramente o caráter de direito subjetivo. A questão de sua enunciação se fortaleceu na década de 1980, com a estruturação dos movimentos sociais (REHEM; FALEIROS, 2013, p. 707), em meio à proliferação dos ideais políticos do neoliberalismo, e refletiram a luta daqueles pela concessão de mais direitos para crianças, adolescentes e mulheres nas Constituições, sendo a de 1988 o maior exemplo.

Como se pode observar, o direito à educação acabou se revestindo de uma profundidade ímpar, necessária desde sua concepção, mas reconhecida após uma longa trajetória evolutiva. Nesse espaço, assume uma vinculação importante com os direitos humanos. Inclusive, é possível reforçar essa tutela como direitos humanos através da própria educação, instrumentalizando-se de forma mais plausível a defesa da educação infantil (ANDREUCCI; TEIXEIRA, 2014, p. 590):

A verificação de mecanismos, segundo os ordenamentos jurídicos nacionais – no caso do Brasil, a medida maior seria a Constituição Federal de 1988 – de criação de políticas educacionais, trazendo maior esclarecimento, eliminação de ambiguidades, no tocante aos direitos humanos. Tudo com a proposta de dirimir a pré-compreensão que preenche os vazios educacionais de que os direitos humanos pertencem aos outros e não pertencem a nós mesmos.

A educação infantil, no contexto evolutivo analisado, acaba inserindo-se nessa normatividade, recebendo acolhida não só no documento constitucional, como também em outros estatutos jurídicos, a citar: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) e seu plano de consecução, o Plano Nacional de Educação, bem como no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) e no Estatuto da Primeira Infância (Lei 13.257/16).

Aliás, a própria legislação de acompanhamento tem reconhecido um valor importante ao direito à educação infantil, como se observa, a título exemplificativo, no Decreto 7.083 de 2010, em complemento ao predisposto pelo atual Plano Nacional da Educação, decênio 2014-2024. A normatividade citada tem se empenhado em aproximar mais a criança da escola, mormente na educação infantil, através da educação em tempo integral. Alia-se, a isso, a questão de trazer maior qualificação ao ensino, tornando a escola mais completa em seu ensino e atividades pedagógicas dirigidas às crianças, bem como possibilitando esse fato através do aumento da carga horária das crianças nas instituições de ensino.

A doutrina realça esse ponto (PINTO; JUNQUEIRA; TOLEDO, 2015, p. 116):

A educação integral não se resume à ampliação do tempo da criança na escola, ou seja, ao ensino em tempo integral, o que nos induz à conclusão de que educação integral e ensino em tempo integral ostentam conceitos distintos, porém se complementam.

A proposta, portanto, viável, para a educação emancipadora e criativa, capaz de educar individualmente a pessoa e exercerá seu papel cidadão, responsável e qualificado, é a junção dos dois institutos, capazes de efetivar o processo educativo de qualidade.

A educação integral em tempo integral, ainda que sob concepções ideológicas diversas, é capaz, como elemento construtor da cidadania, de contribuir para o cumprimento dos objetivos e fundamentos da República, consagrados no Texto Constitucional de 1988, que inaugurou o nosso Estado Social e Democrático de Direito.

Trata-se, no espaço citado, da implementação de políticas públicas que façam valer o predisposto pela legislação pátria, mormente a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, bem como o Pla-

no Nacional de Educação. O seu controle se constitui, nesse mister, um imperativo social e do próprio Estado, interessado não somente na formação de indivíduos com consciência cidadã, como também por objetivar o devido desenvolvimento da sociedade, o que perpassa elementos de cunho político, social e econômico (JUNQUEIRA, 2015, p. 76).

Cabe ressaltar, ainda, a importância atribuível ao Estatuto da Criança e do Adolescente para a evolução citada. Inova, outrossim, muito na sistemática evolutiva abordada, passando a ressaltar no direito brasileiro as figuras da criança e do adolescente como albergados pela doutrina da proteção integral.

Ou seja, diferentemente do anterior Código de Menores, enfatiza que as crianças e adolescentes não se situam no caminho jurídico como meras “coisas”, e sim como verdadeiros sujeitos de direitos, amparados por todos os direitos oponíveis aos cidadãos, ainda mais caros a eles, já que se enquadram como seres humanos em desenvolvimento.

O Estatuto da Primeira Infância, que será melhor apreciado no presente trabalho, ressalta o caráter vital de se atribuir a devida atenção aos primeiros seis anos de vida da criança, reforçando medidas para consolidar o conceito aqui explanado, que conceitua a criança no papel de cidadão, apto a influenciar os rumos do país, desenvolvimento histórico que agora recebe novos detalhamentos pela sociedade e pela cultura jurídica.

Nesse último sentido explanado, ainda se verifica a maior importância referenciável não só ao Estatuto da Primeira Infância, como a toda legislação supramencionada e ao caminho evolutivo citado na proteção jurídica à educação infantil.

A preocupação mais pujante se refere não somente a disponibilizar os alicerces fundamentais para a criação de um ser humano cidadão, consciente de seu papel social e do seu direito de demandar o Estado naquilo que for oponível, como também da possibilidade marcante de oferecer a criança o direito mais inerente a ela, que é o direito de ter uma infância saudável, desenvolvendo seu aprendizado sim, mas vivenciando essa época, brincando e convivendo harmonicamente com a família e com a sociedade, uma simbiose importante para a formação mais apropriada da mesma.

## 2. ANÁLISE, SOB A ÓTICA DA TECNOLOGIA JURÍDICA, DO ESTATUTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA (LEI Nº 13.257/06)

Com a finalidade de ressaltar a prioridade absoluta concedida à criança em nosso texto constitucional, combinando também os pressupostos do direito subjetivo público à educação, visando o pleno desenvolvimento da pessoa humana, a Lei nº 13.257/2016 “dispõe acerca das políticas públicas para a primeira infância em atenção á especificidade e relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano” e foi batizada de Estatuto da Primeira Infância.

Nessa linha, propõe-se a análise do Estatuto da Primeira Infância sob a ótica da tecnologia jurídica, trazendo os elementos necessários à formação do quadro de referência proposto por Maria Paula Dallari Bucci (2015, pp. 9-11).

Bucci (2015, p. 9) esclarece que “o quadro de referência sintetiza, numa perspectiva de racionalidade ideal, o caráter sistemático que articula os elementos mais importantes que integram a política pública”, que devem conter: 1) Nome oficial do programa de ação; 2) gestão governamental; 3) Base normativa; 4) Desenho jurídico – institucional; 5) Agentes governamentais; 6) Agentes não governamentais; 7) Mecanismos jurídicos de articulação; 8) Escala e público-alvo; 9) Dimensão econômico-financeira do programa; 10) Estratégias de implantação; 11) Funcionamento efetivo do programa e 12) Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

É de se observar que o Estatuto da Primeira Infância constitui, portanto, o primeiro passo para a implantação das políticas públicas voltadas às crianças de até 06 (seis anos) ou 72 (setenta e dois) meses completos, conforme a previsão legal.

O que deve ser ressaltado é que o estatuto eleva a criança à categoria de cidadã, coadunando com os instrumentos internacionais de proteção à criança e com o nosso texto constitucional, ressaltando a sua característica de sujeito de direito, o que significa tratá-la como um indivíduo atuante na esfera pública e sujeita à proteção do Estado, no presente caso, prioritária.

Art. 3º A prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei nº8.069, de 13 de julho de 1990, implica o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e servi-

ços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral.

Art. 4º As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a:

I - atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã;

II - incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;

III - respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais;

IV - reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança;

V - articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;

VI - adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços;

VII - articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado;

VIII - descentralizar as ações entre os entes da Federação;

IX - promover a formação da cultura de proteção e promoção da criança, com apoio dos meios de comunicação social.

Parágrafo único. A participação da criança na formulação das políticas e das ações que lhe dizem respeito tem o objetivo de promover sua inclusão social como cidadã e dar-se-á de acordo com a especificidade de sua idade, devendo ser realizada por profissionais qualificados em processos de escuta adequados às diferentes formas de expressão infantil.

Em face da novidade da temática institucionalizada, ainda não é possível que analisemos o impacto financeiro e o funcionamento efetivo do programa, por exemplo, mas é possível trazer à baila as diversas lacunas e aprimoramentos que o estatuto vem assegurar, especialmente dentro da temática do presente artigo, que se pauta na educação infantil.

Sob o ponto de vista da hermenêutica constitucional e efetuando-se a interpretação literal da norma, a Constituição de 1988 consagrou de forma expressa o direito subjetivo público ao ensino fundamental, ao tratar este como obrigatório e gratuito (art. 208, I), complementado pelas disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/96). Contudo, o julgamento no Supremo Tribunal Federal do Recurso Extraordinário –AgR 384.20. de Relatoria do Ministro Marco Aurélio, DJU 3 ago. 2007 expandiu esta interpretação, assegurando o acesso à creche e pré-escola o caráter de direito certo e exigível (VICTOR, 2011, pp. 75-76).

Para que não restem dúvidas, o Estatuto da Primeira Infância menciona expressamente a necessidade de expansão da educação infantil (art. 16), em atenção, inclusive, ao já estabelecido no Plano Nacional da Educação.

Sob o ponto de vista da análise da articulação, a lei é expressa em relação a esta necessidade, dando continuidade à ideia central de que em se tratando de criança e educação, em face de sua caracterização como interesse estratégico - responsável pela consolidação dos valores que pretendemos para o futuro - a responsabilidade é de todos, incluindo a família e a sociedade (arts. 6º, 7º e 12º).

Assevere-se que, conforme já dito, é um passo, mas ainda pendente de um longo caminho na priorização dos interesses da criança e, em especial, quando combinada com situações de pobreza.

### **3. EFEITOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDUÇÃO DA POBREZA: INSTRUMENTO CATALISADOR DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL.**

A pobreza é um fenômeno de natureza plúrima e multidimensional e deve ser entendido não apenas como carência de renda, mas também como limitação no exercício da vida humana digna. Considerada como privação de

capacidades, a pobreza alija sujeitos por meio de restrições à fruição de bens jurídicos, impedindo-os do desenvolvimento saudável e pleno.

Neste cenário está o direito à educação como instrumento de transformação social e erradicação da pobreza e desigualdades.

O direito das crianças à educação infantil é direito público subjetivo<sup>72</sup>, garantia do pleno exercício de uma vida digna. Restando mais do que comprovado que a oferta gratuita e universal de equipamentos para essa finalidade corresponde a um dever cogente, obrigatório do Estado, que, aliás, é passível de responsabilidade da autoridade competente, quando do não-oferecimento ou de sua oferta irregular, conforme preceitua os artigos 208, §2º, da Constituição Federal, e 54, §2º, do ECA.

Emerson Garcia (2004, p.13) destaca com veemência a obrigação do Estado em prestá-la:

direito à educação, na vertente aqui analisada, enseja a correlata obrigação do Estado em prestá-la, o que importa na necessária observância dos princípios regentes da atividade estatal, quer sejam expressos, como a impessoalidade e a eficiência, quer sejam implícitos, como o princípio da continuidade dos serviços públicos. Especificamente em relação à continuidade ou permanência do serviço, é ela mera derivação de sua utilidade e essencialidade, ambas de matiz constitucional. Tratando-se de serviço público essencial,

---

72 Conforme preceitua Clarice Seixas Duarte acerca do direito público subjetivo “pode-se dizer que, se o Executivo, mesmo tendo implementado uma política pública para garantir o ensino fundamental, deixar pessoas privadas de vagas nas escolas por falta de boa execução administrativa, estará sujeito a uma interpelação judicial por via do exercício de uma pretensão individual. Mais do que isso: em que pese o reforço da proteção constitucional conferida ao direito ao ensino fundamental, o regime jurídico geral aplicável aos direitos sociais impõe, por si só, uma nova atitude do Estado, notadamente a promoção de condições concretas de fruição de tais direitos, sempre tendo em vista a realização do princípio da igualdade material (cf. art. 3º, especialmente incisos I e III) e a proteção efetiva da dignidade humana (cf. art. 1º, III), que constituem seus verdadeiros fundamentos. É importante perceber que o reconhecimento da proteção individual não pode ser negado aos direitos sociais em geral, independentemente de sua previsão expressa como direito público subjetivo. Ainda assim, neste campo, a pretensão pública deve ser prioritária, pois a dimensão social do direito somente se realiza por meio da exigibilidade de políticas públicas, o que envolve interesses que transcendem a esfera do indivíduo singularmente considerado. *Direito público subjetivo e políticas educacionais. São Paulo Perspec. vol.18 no.2 São Paulo Apr./June 2004.*

é imperativo a sua manutenção em caráter contínuo e regular, vedando-se a sua interrupção ou mesmo a disponibilização em nível inferior ao exigido. Não bastasse isto, é vedado ao Poder Público, inclusive, desafetá-lo e transferi-lo à responsabilidade da iniciativa privada. Ainda que seja admissível e aconselhável a participação da sociedade na concreção desse direito fundamental, o que representa mera projeção da horizontalidade dessa categoria de direitos, optou o Constituinte Originário por tornar inarredável a participação estatal, recaindo sobre o Poder Público o dever jurídico de prestá-lo.

Sem sombra de dúvida, a educação em creches e pré-escolas integra o mínimo existencial, pois além de permitir o desenvolvimento integral das crianças em todos seus aspectos, complementando a ação da família e da comunidade (art. 29, da LDB), ela prepara o educando para as demais etapas da educação básica (ensino fundamental e médio) e também para o ensino superior.

A falta da educação infantil traz prejuízos latentes de natureza transdisciplinar e intergeracional, pois não afeta apenas e tão somente a criança, mas sim todos os atores sociais que se inserem no lócus comunitário.

Crianças privadas da educação infantil - por via de consequência - geram mães privadas do mercado de trabalho. Mães privadas do mercado de trabalho levam ao não empoderamento feminino. O não empoderamento feminino tem relações veementes com a desigualdade de gênero e com a violência doméstica.<sup>73</sup> Segundo dados do IBGE há uma relação direta entre o desenvolvimento e ocupação profissional das mulheres e a frequência de seus filhos à creche.

Neste sentido, também importante se faz a menção à pesquisa “Creche como demanda das mulheres”, realizada em parceria pelo Instituto Patrícia Galvão, Data Popular e SOS Corpo, que demonstram que 30% das mulheres apontam a falta de vagas em creches como principal dificuldade cotidiana e 45% delas afirmam não ter ajuda para cuidar dos filhos, o que acabam afastando a mulher do mercado de trabalho.

---

73 Neste sentido vale conhecer as narrativas protagonizadas no Mini-documentário Lugar de Criança – A Sociedade Civil e a Luta pelo Direito a Creche, do Observatório da Sociedade Civil, que retrata a correlata relação entre a importância das crianças inseridas nas creches e o empoderamento de suas mães, na periferia de São Paulo.

Resta claro assim que a falta de educação infantil gera inúmeros problemas sócio-econômicos tais como o analfabetismo, o não-empoderamento como cidadão, o ingresso precocemente no trabalho, a pauperização das famílias, a não sapiência em questões básicas de saúde, higiene e alimentação, entre outros. É absolutamente visível que a falta de oportunidade de educação infantil, ato contínuo contribui para a não proteção da entidade familiar, a discriminação de gênero, impossibilitadas que estão as mulheres de trabalhar, ou seja, as lesões acima citadas são multiplicadas em um pacto geracional trazendo reflexos para a sociedade de forma global.

Como ato de consequências a privação das crianças à educação infantil acaba por desembocar na pobreza extrema, gerada pela falta do conhecimento, oportunidades e desenvolvimento como sujeito de direito. Nesse sentido, é imperiosa a promoção de políticas públicas vivificadoras dos direitos sociais de salvaguarda à educação infantil como forma de desenvolvimento pleno e sustentável.

## CONCLUSÃO

Pobreza e educação são problemas de ordem fundamental em uma sociedade. Seus efeitos se expandem para além da territorialidade local e do tempo atual. Há entre eles uma estreita narrativa de consequências de natureza intergeracional. É noção cediça que o investimento em educação colabora para inúmeras questões de Estado, entre elas, minimização da desigualdade social, erradicação da pobreza, desenvolvimento científico, aprimoramento da saúde, empoderamento dos cidadãos.

A educação infantil neste cenário abrange os sujeitos de direito, de 0 a 6 anos, que nos termos das legislações supranacionais, da Constituição Federal e da novel diretriz estabelecida na Lei da Primeira Infância, são destinatários de políticas públicas efetivas a serem implementadas pelo Estado, articuladas pelos entes federativos, bem como alicerçadas na imperiosa participação solidária entre Estado, família e sociedade.

Toda essa engrenagem colabora para a consolidação dos princípios da proteção integral e da compreensão da criança como sujeito de direito em desenvolvimento, basilares e presentes nos marcos normativos de proteção aos direitos infanto-juvenis.

Reconhecer a criança como prioridade é um passo importante, especialmente para a consolidação do modelo responsável para fazer com que sejam cumpridos de forma efetiva os objetivos e fundamentos da República Federativa propostos no texto constitucional vigente. A cidadania se impõe mediante o reconhecimento dos direitos fundamentais, da erradicação da pobreza, da redução das desigualdades e que deve ter início, literalmente, no berço.

## REFERÊNCIAS

ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; TEIXEIRA, Carla Noura. **Formação de lideranças comunitárias e Direitos Humanos**: a Educação tem que ir aonde o povo está. In: ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan; CARACIOLA, Andrea Boari; TEIXEIRA, Carla Noura; ALVIM, Marcia Cristina de Souza; BARBOSA, Susana Mesquita (Orgs.). **Direitos Humanos**: Perspectivas e Reflexões para o Século XXI. São Paulo: LTr, 2014.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 197.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma Política Pública: Primieras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpalo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins e BRASIL, Patricia Cristina. **O Direito na fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público subjetivo e políticas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade. **Revista Jurídica Virtual - Brasília**, vol. 5, n. 57, fev. 2004.

JUNQUEIRA, Michelle Asato. Avaliação da Educação Básica no Brasil: a política pública na busca da qualidade. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. (Orgs.). **O Direito na fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015.

PINTO, Felipe Chiarello de Souza; JUNQUEIRA, Michelle Asato; TOLEDO, Laís Iara Moreno de. A educação integral em tempo integral. In: ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan.; CARACIOLA, Andrea Boari; JUNQUEIRA, Michelle Asato (Orgs.). **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos. São Paulo: LTr, 2015.

REHEM, Faní Quitéria Nascimento; FALEIROS, Vicente de Paula. A educação infantil como direito: uma dimensão da materialização das políticas para a infância. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 13, n. 39, p. 691-710, mai./ago. 2013.

ROCHA, S. **A pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SEN, A. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

SOUZA, A.P. Aspectos do trabalho infantil no Brasil. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, v. 2, p. 113-121, jul. 2003.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. **Judicialização de Políticas Públicas para a educação infantil**. São Paulo: Saraiva, 2011.

# A EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA NO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO: UM NOVO CAMINHO PARA O ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE E POBREZA

Distance learning in the brazilian prison system: a new way to confront inequality and poverty

Grasielle Borges Vieira de Carvalho<sup>74</sup>

Juliana Vital Rosendo<sup>75</sup>

Eduardo Santiago Pereira<sup>76</sup>

Sumário: 1 – Introdução. 2 - Uma análise do contexto da educação à distância no Brasil e dos seus reflexos na busca pelo enfrentamento a desigualdade e a pobreza. 3 - Mapeamento das experiências nacionais e internacionais da educação à distância no sistema carcerário. 4 – Conclusão. Referências.

**Resumo:** O presente trabalho visa abordar sobre a implantação da educação à distância no sistema carcerário brasileiro, pontuando a importância da implementação de políticas públicas educacionais nos presídios, não só como forma de efetivar os direitos dos detentos previstos no nosso ordenamento jurídico, mas também como mecanismo de reinserção social apto a diminuir o alto grau de reincidência criminal, um novo caminho para o enfrentamento da desigualdade social, demonstrando suas vantagens, características e locais onde já estão sendo implantados no Brasil.

**Palavras-chave:** Educação à distância, Prisão, Reinserção social.

---

74 Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora e Pesquisadora do Curso de Direito da Universidade Tiradentes em Aracaju/Se. Email: grasiellevieirac@gmail.com.

75 Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes em Aracaju/Se, Bolsista CAPES/FAPITEC. Email: julianavrosendo@hotmail.com.

76 Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Direito pela UGF/RJ. Professor do curso de Direito da Universidade Tiradentes em Aracaju/Se. Email: momentojuridico@uol.com.br.

**Abstract :** Thais article aims to discuss the implementation of distance learning in the Brazilian prison system, accentuating the importance of the implementation of educational policies in prisons, not only as a way to implement the rights of prisoners provided for our legal system, but also as a mechanism of social reintegration that can decrease the high degree of criminal recidivism, as a new path to confront social inequality, demonstrating the advantages, characteristics and places where they are being implanted in Brazil.

**Keywords:** Distance learning, Prison, Social reintegration.

## 1. INTRODUÇÃO

Em 9 de setembro de 2015 foi sancionada a Lei 13.163/15 que altera dispositivos da Lei de Execução Penal, e incluiu os artigos 18-A e 21-A. Dentre as inovações, o artigo 18-A traz a obrigatoriedade de o Estado fornecer ensino médio dentro dos estabelecimentos prisionais, bem como prevê a possibilidade de se utilizar a educação à distância para atingir a esta finalidade.

O sistema EAD é realizado por meio de métodos de orientação e tutoria à distância sem, contudo, tornar a aprendizagem deficitária. Através das aulas, os alunos têm acesso ao conteúdo programático exposto no programa de cada disciplina e, como complemento, recebem um material impresso que serve de apoio para a elaboração de atividades.

Assim, o aluno é incentivado a evoluir de forma individual no seu aprendizado, pois é necessário que este desenvolva um senso de disciplina e responsabilidade maior e aprenda de acordo com suas limitações e capacidades específicas.

Conforme dados disponibilizados no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária de 2015, oito em cada dez detentos possuem no máximo o ensino fundamental. Foi evidenciado ainda, que o sistema carcerário brasileiro é composto majoritariamente por uma população de baixa renda, o que demonstra a maior vulnerabilidade dessas pessoas aos processos de criminalização. Dessa forma, temos a utilização do ensino à distância nos presídios como um mecanismo eficaz e de pouco custo através do qual os presos podem ter garantido o acesso à educação, servindo este como uma forma de empoderamento.

Diante do elevado índice de pessoas encarceradas no Brasil - 622.202 (IN-FOPEN, 2014), tendo em vista os benefícios do trabalho e estudo no cárcere, visualizamos a necessidade de discutir novos caminhos para amenizar o fardo da punição com a pena de prisão no Brasil. A educação à distância surge como uma nova perspectiva, de baixo custo e com a possibilidade de dar acesso à educação, como também a cursos de capacitação.

É inegável os benefícios do acesso à educação. E neste contexto, Clarice Seixas Duarte (2007, p. 697) enfatiza que:

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como um direito fundamental de natureza social. Sua proteção tem, pois, uma dimensão que ultrapassa, e muito, a consideração de interesses meramente individuais. Assim, embora a educação, para aquele que a ela se submete, represente uma forma de inserção no mundo da cultura e mesmo um bem individual, para a sociedade que a concretiza, ela se caracteriza como um bem comum, já que representa a busca pela continuidade de um modo de vida que, deliberadamente, se escolhe preservar.

Diante da importância deste direito fundamental e da relevância de discutirmos sua implementação a um maior número de cidadãos brasileiros, para o desenvolvimento do trabalho, foram utilizados a revisão bibliográfica, bem como a pesquisa exploratória, a partir de algumas experiências já desenvolvidas no Brasil e a comparação com outros países. Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivos, analisar a viabilidade da educação à distância no sistema carcerário brasileiro, explicar o contexto da educação à distância no Brasil, identificar as experiências já aplicadas da educação à distância no sistema carcerário brasileiro, pontuar as principais vantagens da adoção da educação à distância no sistema carcerário como mecanismo de reinserção social, além de comparar as experiências existentes em outros países.

## **2. UMA ANÁLISE DO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA NO BRASIL E DOS SEUS REFLEXOS NA BUSCA PELO ENFRENTAMENTO A DESIGUALDADE E A POBREZA**

Considerando a educação à distância no sistema carcerário Brasileiro como um novo caminho para reinserção social, a sua implantação configura uma nova perspectiva para o melhoramento das condições da população carcerária brasileira.

Segundo Ana Cláudia Camargo Carvalho (2002, p.32):

[...] Na Educação a Distância, a interação com o professor é indireta e tende a ser mediatizada por uma combinação dos mais adequados suportes técnicos de comunicação, o que torna essa modalidade de educação convencional, de onde decorre a grande importância dos meios tecnológicos.

A utilização do ensino à distância nos presídios é um mecanismo eficaz e de pouco custo através do qual os presos podem ter garantido o acesso à educação. Tendo em vista, a desestrutura e superlotação do sistema penitenciário brasileiro (conforme dados disponibilizados pelo INFOPEN, a população carcerária brasileira é de 622.202) e a dificuldade da prestação dos serviços educacionais dentro do cárcere, onde podemos pontuar: falta de estrutura física – ausência de salas de aulas, bibliotecas nos presídios, como também, a falta de profissionais da área da educação, com disponibilidade para trabalhar dentro das prisões. Sem falar da falta de segurança para estes profissionais. Diante disso, a possível implementação do ensino à distância dentro dos presídios abre um novo horizonte para a possibilidade de reinserção social pela educação e capacitação dos detentos.

Um dos desafios é a estruturação de toda a logística, mas entendemos possível a criação de parcerias com as universidades que já trabalhem com o ensino à distância, e neste caso, tanto as instituições públicas, quanto privadas.

Como bem sinalizado por Souza (2013, p. 07):

As estratégias que podem ser utilizadas para convencer ao Estado e – em especial – ao preso do Sistema Penitenciário para a introdução da EaD por meio da Intranet perpassam pela demonstração dos elementos relacionados ao artigo primeiro da LEP que trata do propósito de ressocialização e que vão ao encontro do interesse do preso em remir a pena pelo estudo. Assim como, apontar ao Estado as vantagens do processo de remição da pena pelo estudo por meio da EaD, que sob o ponto de vista do resultado custo/benefício requer, em primeira instância, um investimento considerável com a criação e instrumentalização do ambiente de ensino e a capacitação de professores. Contudo, posteriormente a isso, a manutenção é bem menos dispendiosa quando relacionada ao ensino formal. Há de se ressaltar, contudo, que a Educação à Distância depende, para o seu êxito – além de sistemas e programas bem definidos – de recursos humanos capacitados, material didático adequado e, fundamentalmente, de meios apropriados de se levar o ensinamento desde o centro de produção até o aprendiz, devendo existir instrumentos de apoio para orientação aos estudantes através de um polo local.

No Brasil, o Ensino à Distância iniciou em 1937 com o Serviço de Radio-difusão Educativa, do Ministério da Educação. Este serviço era prestado através do rádio. Da década de 30 até os dias atuais, o EAD foi se desenvolvendo e passou por diversas mudanças como a adequação do ensino à televisão e, agora, ao sistema informatizado com computadores.

Diante da evolução do Ensino à Distância e da percepção da sua qualidade e utilidade, em 2005 foi publicado o Decreto nº 5.622/2005 que trata da organização, competência e das exigências para a aplicação do EAD no Brasil:

Art. 1º. Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a Educação a Distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, Associação Brasileira de Educação a Distância 86 RBAAD – Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

A Lei de Execução Penal prevê que:

Art. 18-A. O ensino médio, regular ou supletivo, com formação geral ou educação profissional de nível médio, será implantado nos presídios, em obediência ao preceito constitucional de sua universalização.

§ 3º A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal incluem em seus programas de educação à distância e de utilização de novas tecnologias de ensino, o atendimento aos presos e às presas. (Grifo nosso).

Conforme já sinalizado anteriormente, segundo dados do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, existe uma concentração maior da população carcerária entre as pessoas de baixa renda, sendo esta uma característica que se perpetua no sistema punitivo brasileiro. Os mecanismos de seleção dos processos de criminalização, desde a elaboração de leis até a atuação da polícia e do sistema de justiça, são influenciados por estereótipos e padrões que favorecem a inclusão de pessoas pobres no sistema carcerário (PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, 2015)

Dentre as medidas evidenciadas no Plano, está o fortalecimento da política de integração social no sistema prisional, através da promoção do acesso a saúde, a educação e ao trabalho, em cumprimento ao que dispõe a Lei de Execuções Penais, como dever social e condição de dignidade humana. É válido enfatizar que, apenas 11% das pessoas privadas de liberdade tem acesso a estudo (INFOPEN/2014). Somente 20% das pessoas privadas de liberdade tem acesso a trabalho (INFOPEN/2014) e observa-se também: forte estigma social do preso e do egresso; desconsideração do preso e do egresso como sujeitos de direito; reincidência recorrente; aumento da população carcerária.

Em notícia veiculada pelo Centro de Apoio à Educação a Distância (Caed/UFMG)<sup>77</sup>, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), ligado ao Ministério da Justiça, abriram seleção, de julho a agosto de 2016, para o preenchimento de 3 mil vagas nos cursos “Direitos Humanos e Grupos Vulneráveis”,

---

77 Disponível em: <<https://www.ufmg.br/ead/index.php/2016/07/22/ufmg-e-departamento-penitenciario-nacional-ofertam-3-mil-vagas-em-cursos-de-capacitacao-a-distancia-para-profissionais-do-sistema-prisional/>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

“Noções de Gerenciamento de Crises e de Conflitos no Sistema Prisional” e “Políticas Públicas no Sistema Prisional”, mil para cada um deles. A referida demanda está direcionada para, principalmente, agentes penitenciários; profissionais da área administrativa do sistema prisional; profissionais das áreas técnicas do sistema profissional e demais funcionários do sistema prisional.

Verifica-se com esta notícia, que, aos poucos, alguns estados da federação, já estão se ajustando à temática. Neste caso, com a capacitação dos funcionários, mas já é um primeiro passo, para uma futura implementação de cursos para a população carcerária.

### **3 MAPEAMENTO DAS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DA EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA NO SISTEMA CARCERÁRIO**

É importante pontuarmos experiências tanto em âmbito nacional quanto internacional. No Brasil, podemos citar o programa Educação sem distância desenvolvido pelo governo do Paraná, o qual se destina aos presidiários, ex-presidiários, agentes penitenciários e servidores do Departamento Penitenciário do Estado do Paraná. Já em âmbito internacional, temos o exemplo do *Prisoners Education Trust (PET)*, aplicado no Reino Unido.

No Brasil, o Estado do Paraná destaca-se dentre os demais no que diz respeito as ações de ensino a distância desenvolvidas nos presídios. Conforme dados disponibilizados pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária, até agosto de 2014, o percentual total de presos estudando era de 31,40% - 5.934 (tanto presos condenados quanto provisórios).

Com relação ao quantitativo de cursos ofertados, o resultado obtido foi de que entre os meses de janeiro e agosto de 2014, foram disponibilizados foram disponibilizados 446 cursos (refere-se as modalidades presencial e a distância). Obtendo um total de 13.668 inscritos e 7908 concludentes.

Os cursos de maior destaque foram os de tecnologia da informação, segurança no trabalho, propriedade intelectual, legislação trabalhista e meio ambiente. Todos ofertados pelo SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) na modalidade de ensino a distância. Porém, outras

instituições também prestam essas ações de ensino EAD, como é o caso do IMM (Instituto Mundo Melhor) e SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial).

Um outro ponto de destaque no Sistema Penitenciário Paranaense, corresponde a função do “Monitor de Alfabetização”, através do qual os detentos que ainda não possuem alfabetização, passarão por um processo de aprendizagem, a qual ficará a cargo dos detentos que já possuem um grau de escolaridade superior ao Ensino Médio (PARANÁ, 2015).

Ainda no estado do Paraná, conforme exposto por Agnes Arruda e Beatriz Molin, foi desenvolvido um projeto na Universidade Estadual do Oeste do Paraná, através da diretoria de Educação à Distância, instituindo o Projeto Piloto de educação a distância para o sistema prisional, (e-Sipris), com o auxílio de órgãos parceiros do governo estadual e federal. O referido projeto objetivava ofertar cursos técnicos de nível médio para os sentenciados estudantes, preocupando-se, também com a formação dos agentes prisionais que atuariam como tutores presenciais e com a formação de profissionais e acadêmicos, atuando como tutores online. Conforme as autoras:

O corpo docente também será capacitado bem como o professores-autores que elaborarão material didático especialmente voltado a este público alvo, tendo em vista normas de segurança que devem obedecer aos órgãos responsáveis por tais quesitos, bem como a idiosincrasia dos acessos ao conhecimento e ao tipo de vida que, por ora, os sentenciados-estudantes levam no ambiente de privação de liberdade e de outras prerrogativas necessárias ao cumprimento de suas penas. [...] Tem-se a declarar que tanto o projeto financiado pelo CNPq, “A Liberdade tem Asas”, associado ao “Projeto estadual da remição de pena pela leitura” quanto o projeto e-Sipris em fase de capacitação dos atores são oportunidades de viabilizar uma nova formação a fim de diminuir os efeitos negativos decorrentes da prisão quando os sentenciados retornarem a sociedade de fato remidos e capacitados para enfrentar o cotidiano sócio econômico com um profissão que lhes garanta uma vida mais digna e que portanto, não necessitem reincidir. (2013, p. 238-239).

Neste contexto, Alessandra Braga e Daniela Silva ressaltam sobre a experiência da educação à distância no sistema carcerário em Minas Gerais:

Mesmo com algumas limitações, como a vedação do acesso à internet, a EaD prisional cria oportunidades de ensino, em especial à população carcerária do regime fechado. Poderíamos pensar que o público do regime provisório não estaria contemplado pela metodologia a distância, no entanto, um dos quatro alunos cursistas estava aguardando a prolação da sentença há mais de seis meses, manifestou interesse em estudar bem como comprovou a formação específica para o estudo no âmbito da graduação e foi inserido no programa de educação a distância que atualmente possui vagas excedentes. Em Minas Gerais, observamos que a interpretação desse dispositivo imprimiu contornos no sentido de pautar-se no modelo de EaD disseminado por todo o país, através da utilização da plataforma moodle, de forma individualizada, a qual garante um conjunto de teorias especificamente voltadas para a atuação do professor, do aluno e da estrutura que confere suporte. (2014, p.12).

Apesar dos desafios da implementação pontuados acima, entendemos que o aspecto positivo da implantação da educação à distância no sistema carcerário, seria a parceria com as universidades que já tivessem este sistema educacional. O envolvimento e cooperação dos profissionais das universidades contribuiria para a inclusão social e capacitação dos detentos. Ignorar esta importante demanda, é desconsiderar a triste realidade de uma das maiores populações carcerárias do mundo.

No que diz respeito as experiências internacionais, tem-se o PET (Prisoners Education Trust). Fundado em 1989, no Reino Unido, objetivando ampliar as oportunidades educacionais que eram oferecidas aos detentos, através dos cursos a distância e acesso a materiais, e que já beneficiou mais de 28.000 homens e mulheres em situação de prisão.

Desde a sua fundação – em 1989 – já foram oferecidos mais de 32.000 cursos, dentre os quais os mais populares entre os beneficiados são: negócios; psicologia; matemática; ciência, tecnologia e matemática; artes e linguagem; etc. Cursos estes que colaboram com a redução dos casos de reincidência,

conforme dados do Ministério da Justiça, houve uma diminuição de 5,7 – 8%. (PRISONERS EDUCATION TRUST, 2015).

Através das experiências citadas percebe-se a importância na implementação de programas educacionais nos presídios na modalidade a distância. De forma a facilitar o contato dos detentos com os estudos, proporcionando uma maior gama de cursos técnicos e profissionalizantes, sendo de extrema importância para a vida que os espera fora dos presídios.

## 4. CONCLUSÃO

As demandas e problemas do sistema carcerário brasileiro perduram por décadas, reafirmando a estigmatização, exclusão e desigualdade social no cárcere. Como sinalizado no desenvolvimento do trabalho, a maioria da população carcerária é pobre, e já sofriam com a exclusão social fora da prisão e com a prática de crimes, esta desigualdade é acentuada com a falta de perspectiva de reintegração social. A educação e o trabalho são os principais instrumentos para o rompimento deste estigma. Cabe ao Estado brasileiro implementar políticas públicas inclusivas, para assegurar os direitos sociais dispostos da CF/88 e na Lei de Execução Penal.

A educação à distância já é uma realidade nas práticas educacionais brasileiras. No contexto do sistema carcerário, ainda é um desafio a ser implementado como meio para facilitar a reinserção social da população carcerária. A parceria com as universidades públicas e privadas que já possuem esta dinâmica, seria um grande passo para oportunizar educação e capacitação para esta parcela da população brasileira que se encontra à margem da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Agnes Marion Mazer; MOLIN, Beatriz Helena Dal. Educação a Distância: em novos horizontes para o sistema prisional. **Revista Travessias**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 232-240, 2013. Disponível em: <[www.unoeste.br/travessias:e-revista.unoeste.br/index.php/travessias/article/download/8535/6271](http://www.unoeste.br/travessias:e-revista.unoeste.br/index.php/travessias/article/download/8535/6271)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRAGA, Alessandra de Almeida; SILVA, Daniela Juliano. Educar para Ressocializar: a inserção da educação a distância no Sistema Prisional Brasileiro. In: VIII Encontro Nacional da ANDHEP - Políticas Públicas para a Segurança Pública e Direitos Humanos, 2014, São Paulo, SP. Disponível em: <[http://www.encontro2014.andhep.org.br/resources/anais/1/1398275615\\_ARQUIVO\\_](http://www.encontro2014.andhep.org.br/resources/anais/1/1398275615_ARQUIVO_)

ARTIGOALESSANDRABRAGAEDANIELAJULIANO.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. **Decreto Nº 5.622, de 19 de Dezembro de 2005**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm)>. Acesso em: 13 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 7.210, de 11 de Julho de 1984**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm)>. Acesso em: 13 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. 2015. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnppc-1/imagens-cnppc/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen – Junho de 2014**. Disponível: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen\\_dez14.pdf/@download/file](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen_dez14.pdf/@download/file)>. Acesso em: 13 maio 2016.

CARVALHO, Ana Cláudia Camargo. **A educação a distancia como auxílio na reintegração do indivíduo preso**. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/82461/227603.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

CENTRO DE APOIO À EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. UFMG e Departamento Penitenciário Nacional ofertam 3 mil vagas em cursos de capacitação a distância para profissionais do sistema prisional. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/ead/index.php/2016/07/22/ufmg-e-departamento-penitenciario-nacional-ofertam-3-mil-vagas-em-cursos-de-capacitacao-a-distancia-para-profissionais-do-sistema-prisional/>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2016.

MINISTRY OF JUSTICE. **Justice Data Lab Re-offending Analysis: Prisoners Education Trust**. 2015. London: Ministry of Justice. Disponível em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/459470/prisoners-education-trust-report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/459470/prisoners-education-trust-report.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2016.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária. **Educação Prisional para Pessoas Privadas de Liberdade no Estado do Paraná**. 2015. Disponível em: <[http://www.depen.pr.gov.br/arquivos/File/EducacaoeTrabalho/Documentos/relatorio\\_2015.pdf](http://www.depen.pr.gov.br/arquivos/File/EducacaoeTrabalho/Documentos/relatorio_2015.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2016.

PRISONERS EDUCATION TRUST. **Report and Financial Statements**. Disponível em: <<http://www.prisonerseducation.org.uk/data/Documents/Governance%20and%20finance/2015%20ACCOUNTS%20PET%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

SOUZA, Janderson paixão de. **A educação a distância no sistema penitenciário sob o suporte da Lei 12.433/11**. 2013. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Gestão Penitenciária) - Faculdade Estácio. Belém, 2013. Disponível em: <<http://www.susipe.pa.gov.br/sites/default/files/A%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20A%20DISTANCIA%20NO%20SISTEMA%20PENITENCI%C3%81RIO%20SOB%20O%20SUPORTE%20DA%20LEI%2012.43311.pdf>>. Acesso em: 25 Jul. 2016.

# O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO E POTENCIAIS PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES E SUPERAÇÃO DA POBREZA

The right to early childhood education in Brazil:  
challenges of implementation and potential for reducing  
inequality and overcoming poverty

Nathalie Reis Itaboraí<sup>78</sup>

**Resumo:** O presente estudo endereça-se às questões mais candentes no debate sobre expansão da educação infantil no Brasil. A partir da fundamentação jurídica do direito à educação infantil pela Constituição de 1988, e pela legislação subsequente (ECA, LDB, PNE etc.), e considerando que os direitos necessitam ser respeitados, protegidos, garantidos e promovidos, observa-se que as duas últimas dimensões são as mais onerosas pois implicam construir e manter diferentes unidades de ensino (SILVEIRA, 2012). Os desafios da implementação com igualdade inclui os debates sobre convênios, parcerias público-privada, e as dificuldades de controle de qualidade. A educação infantil é um direito que ainda não se concretizou, nem na universalização do acesso, nem na garantia da qualidade. O contexto em que este nível começa a receber avaliação contextual da qualidade da educação ofertada (Avaliação Nacional da Educação Infantil - ANEI) estimula a reflexão sobre a efetivação deste direito como um caminho importante para a redução das desigualdades sociais e o combate à pobreza.

**Palavras-chave:** Educação infantil. Desigualdades sociais. Direito das crianças.

**Abstract:** This study aims to address the most pressing issues in the debate on expansion of early childhood education in Brazil. From the legal basis of the right to early childhood education by the Constitution of 1988 and the subsequent legislation

---

78 Doutora e Pós-doutoranda em Sociologia (IESP-UERJ).

(ECA, LDB, PNE etc.), and considering that the rights need to be respected, protected, guaranteed and promoted, it is observed that the latter two dimensions are the most costly because it implies in building and maintaining different teaching units (SILVEIRA, 2012). The challenges of implementing it with equality includes discussions on public-private partnerships and quality control difficulties. Early childhood education is a right that has not been materialized, no in universal access, neither in quality assurance. At the moment that this level begins to receive contextual evaluation of the quality of education offered (National Childhood Education Evaluation - ANEI) it stimulates reflection on the realization of this right as an important way to reduce social inequalities and combating poverty.

**Keywords:** Early childhood education. Social inequalities. Children's rights.

*“Sem esse começo igual ou menos desigual no desenvolvimento humano o Brasil não terá justiça social nem será uma sociedade menos desigual. Porque uns são postos lá na frente, pelo trem de alta velocidade, que é a educação infantil de qualidade, e outros ficam à beira do caminho.” Vital Didonet, assessor legislativo da Rede Nacional Primeira Infância<sup>79</sup>*

*“Os países têm reagido diferentemente ao aumento da demanda por educação infantil e apoio às famílias. Em alguns países, o cuidado com a criança é considerado de responsabilidade do Estado, como na Suécia, por exemplo, que oferece serviços públicos de Educação e Cuidado da Criança Pequena – Ecec – de alta qualidade e já no início dos anos de 1990, contava com 85% das mães com crianças em idade pré-escolar trabalhando. Em outros países, a educação e os demais cuidados para a criança pequena são vistos como de foro privado e os serviços públicos são limitados. Nessas circunstâncias, a qualidade e o tipo de serviço serão mais diversificados. Quando os custos cabem aos pais, esses pais provavelmente farão escolhas com base no custo, especialmente porque as informações sobre qualidade não estão facilmente disponíveis. Quando os serviços são públicos, as limitações quanto aos custos se reduzem, a qualidade dos serviços é*

---

79 Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/inclusao-na-educacao-infantil-e-equidade-social/>>.

*geralmente controlada com base em padrões mínimos e há formação para o quadro de profissionais.”*

Edward Melhuish (2013, p. 126)

## **INTRODUÇÃO**

Usando metodologia de análise bibliográfica e documental, o objetivo deste texto é discutir os desafios da implementação da educação infantil e o seu potencial para a redução das desigualdades e superação da pobreza no Brasil.

Inicialmente, abordam-se as mudanças em curso nas concepções de infância, de cuidado familiar e de educação infantil, situando a importância da EI para o combate de desigualdades e pobreza. A construção deste direito no Brasil através de lutas sociais é demonstrado, indagando a seguir sobre as desigualdades no acesso no passado e no presente que diferenciou clientela e conteúdos. Os desafios recentes dos convênios e parcerias na implementação da EI são abordados, enfatizando em que medida eles recolocam o problema da segregação de formatos e das desigualdades no direito à EI. Avançar na avaliação da qualidade, como a ANEI prevista para 2017, é um passo necessário para impedir maiores retrocessos num direito ainda timidamente implementado e já ameaçado por direcionamentos privatistas em curso recentemente.

Na conclusão, reitera-se a importância da EI como um passo inicial no enfrentamento das profundas desigualdades da sociedade brasileira, favorecido ademais pelo contexto de redução da fecundidade e, logo, da população infantil que demanda EI.

### **1. SITUANDO O PROBLEMA DE PESQUISA NO QUADRO DAS TRANSFORMAÇÕES NAS CONCEPÇÕES DE INFÂNCIA, DE CUIDADO FAMILIAR E DE EDUCAÇÃO INFANTIL**

A socialização das gerações mais jovens ainda tem tradicionalmente como local privilegiado as famílias, mas a modernidade caracteriza-se pela criação de novos espaços de socialização, dando relevo sobretudo à escola. Em sua

análise dos modos de vida de crianças pequenas, Mollo-Bouvier (2005) nota que esses são marcados pelas mudanças no modo de vida dos pais e enfatiza a tendência de socialização em estruturas coletivas fora da família. Nesse sentido, o crescimento de instituições que cuidam da socialização de crianças responde a necessidades dos pais e do mercado de trabalho, além de se constituir num mercado de serviços que se profissionaliza<sup>80</sup>.

A consolidação do direito à educação e a expansão da educação pública vem se mostrando um importante vetor de redução das desigualdades educacionais brutas em dimensões como cor, região e renda familiar (VALLE SILVA, 2003a). A maior presença da escola na vida das crianças, por outro lado, afeta o tempo livre das famílias, em especial das mães sobre as quais historicamente recaem as maiores responsabilidades de cuidado. Portanto, a possibilidade de compartilhar as responsabilidades de cuidado de crianças é uma condição importante também para a redução das desigualdades de gênero e a construção da autonomia feminina. As mudanças na socialização dos filhos(as) têm implicações, assim, tanto para entender as oportunidades desfrutadas por eles próprios quanto pela geração adulta, esta última considerada do ponto de vista de quanto de suas responsabilidades de cuidado pode ser compartilhada com outras instituições, através de serviços fornecidos pelo Estado ou adquiridos no mercado.

Variações nas formas de socialização infantil entre diferentes culturas estão relacionadas à disponibilidade ou não de instituições de educação infantil e à formação de profissionais e métodos para atender suas especificidades<sup>81</sup>.

---

80 Ao lado da tendência de redução do tempo de circulação das crianças pelas redes familiares e de vizinhança em favor de redes especializadas, assiste-se um renovado interesse pelo conhecimento científico da infância em seu desenvolvimento psicológico, intelectual e social. A criança torna-se, assim, objeto de múltiplos investimentos, de suas famílias e da sociedade.

81 Para uma comparação entre Estados Unidos e Itália, por exemplo, ver o interessante depoimento de Corsaro em entrevista à Muller: “Essas diferenças são muito grandes, pois, nos EUA, a educação precoce é basicamente privada e muitas pessoas acreditam que não é necessariamente a melhor coisa para as crianças, e que elas ficariam muito melhor em casa com um dos pais até começarem o jardim de infância no sistema escolar público, com 5 anos. De fato, o governo americano gasta milhões de dólares por ano em estudos sobre possíveis efeitos negativos do cuidado às crianças e da educação inicial das crianças com menos de 5 anos nos EUA. Essas verbas de pesquisa pareceriam absurdas para os italianos, que têm um sistema pré-escolar plenamente desenvolvido que atende quase a maioria das crianças entre 3 e 5 anos, além de uma pedagogia desenvolvida e coerente, o que é conhecido como a abordagem de Reggio-Emília.” (MULLER, 2007, pp. 276).

Segundo Haddad (2006), questionamentos à ideologia ocidental de que o cuidado infantil deve ser primazia da família ocorreram nos anos 1960 e 1970, incluindo os movimentos de mulheres e o feminismo, que ajudaram a problematizar as responsabilidades de cuidado infantil e sua distribuição dentro das famílias e na sociedade, com ênfase no novo papel do Estado na oferta de serviços.

Esse período é marcado em muitos países pela presença mais ativa do Estado na oferta ou subvenção de serviços, especialmente do tipo creche, e pela revisão de seu significado psicológico, sociológico, econômico e político. O movimento feminista tem um papel especial nessa revisão, ao discutir o significado da creche à luz de questões como a maternidade, a paternidade e as mudanças de papéis no âmbito doméstico, e questionar a ideia de que os serviços de educação e cuidado infantil deveriam ser restritos às famílias pobres, trabalhadoras ou em situação de risco (HADDAD, 2006, pp. 258).

A existência de sistemas paralelos para crianças de condições socioeconômicas diferentes esteve associada a uma divisão social: “‘Cuida-se’ do pobre, geralmente em instituições que oferecem atendimento em período integral, e ‘educa-se’ o menos pobre, preferencialmente em pré-escolas de período parcial” (HADDAD, 1996, p. 38). Observa-se nas últimas décadas do século XX um movimento de unificação desses programas (em torno da ideia de *educare* = educar + *care*), bem como de crítica à diferenciação de públicos, objetivos e formas de funcionamento associadas à cisão histórica entre cuidar e educar.

Novas concepções de educação e cuidado infantil refletem, assim, variados processos sociais, como as mudanças nas famílias (menos filhos, mais diversidade de estrutura familiar, e a própria problematização das desigualdades de gênero nas atribuições tradicionais do cuidado às mulheres), crescimento do trabalho feminino, e novos conhecimentos sobre a infância.

A primeira infância vem sendo enfatizada também no debate sobre desigualdades sociais, sendo considerado que programas que promovem o desenvolvimento de crianças pequenas (0 a 6 anos) são o melhor investimento para desenvolver o capital humano necessário ao crescimento econômico (YOUNG, 2007, p. 2), pois as experiências positivas ou negativas na primeira infância teriam um impacto decisivo e as crianças que participam de programas de estimulação se saem melhor na escola e na vida. Esta visão, no entanto, foi acusada de adotar uma retórica enganadora de redenção pela educação, que ignora as profundas desigualdades de classe no seu acesso (PENN, 2002,

p. 20). Fortes críticas também foram feitas às propostas de cuidado infantil promovidas pelo Banco Mundial que recomenda programas informais como “mães-crecheiras” ou creches domiciliares, vistos como uma forma de atender pobremente a pobreza<sup>82</sup>.

Por outro lado, alerta-se que a recente valorização dos investimentos nos primeiros seis anos de vida não deve servir para endossar um discurso determinista sobre a experiência infantil. Jerome Kagan (1998) realça a maleabilidade do desenvolvimento humano, argumentando que a crença excessiva no determinismo infantil traz alguns riscos<sup>83</sup>. Kagan mostra que é antiga a experiência de produzir panfletos para incentivar (e cobrar) que as mães estimulem seus filhos com afeto e atenção. A desonestidade dessa visão é que ela tende a responsabilizar as famílias pobres pelo insucesso de seus filhos quando outros fatores – educação e renda dos pais, lugar de residência, qualidade da educação recebida etc. – são tão ou mais decisivos no sucesso futuro dos filhos. É incomparavelmente mais barato incentivar mães a brincar e conversar com seus filhos do que rever políticas sociais para melhorar a qualidade das habitações, da educação e da saúde (KAGAN, 1998, p. 91).

Ao contrário de visões que (por ignorância, hipocrisia e/ou má intenção) cobram das famílias os estímulos corretos aos filhos, investir em educação infantil de qualidade como um direito de todas as crianças visa justamente combater as inúmeras desigualdades de origem devido à distribuição extremamente desigual de vários tipos de capitais (econômico, cultural, social etc.) entre as famílias nas quais se encontram as crianças brasileiras.

---

82 Reconhece-se o risco de que tais práticas possam “gerar um efeito contrário ao que aparentemente se propõem, incentivando a exploração da mão de obra feminina, a não profissionalização do cuidado e da educação, assim como a criação de categorias diferenciadas de atendimento” (ROSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002, p. 69).

83 Do ponto de vista das famílias, a ideia de um período crítico em que os investimentos nos filhos são decisivos expressa muito de uma ansiedade de classes – visível em outros períodos históricos como a Europa do século XVIII, quando a incerteza social de uma sociedade móvel leva a investir nos filhos para garantir seu sucesso futuro – atualizada na prática de gestantes que ouvem Beethoven para sensibilizar seus fetos para boa música ou na caricatural capa da revista *Época* que mostra crianças pequenas vestidas de executivos sob a manchete “O sucesso de seus filhos”. *Época*, ed. 267 de 26 jun. 2003. Capa disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/edicoes-antteriores/p/46/#>>. Reportagem disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI38475-15228,00-COMO+FAZER+SEU+FILHO+CHEGAR+LA.html>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

## 2. A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: A FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E AS LUTAS SOCIAIS

A construção do direito à educação infantil no Brasil ocorreu de forma articulada a lutas sociais, envolvendo tensões e negociações entre Estado, movimentos de defesa da educação, sociais e feministas/de mulheres, além de especialistas em educação.

Nos anos 1970 e 80, assistiu-se ao florescimento de clubes de mães e outros movimentos de mulheres, muitos ligados à igreja ou organizações de bairro, que demandavam creches e infraestrutura para favorecer o trabalho das mães (ROSEMBERG, 1989). A resposta usual à pressão de movimentos populares foram as creches comunitárias, que emergiram da colaboração entre poder público e organizações populares. Se inicialmente a mobilização era pelo direito das mães trabalhadoras a terem um lugar para deixar seus filhos, aos poucos vai se convertendo em defesa da educação infantil. A atual visão é herdeira da legitimação da creche e da pré-escola como educação, favorecida pela expansão da demanda dos estratos superiores, favorecendo a ressignificação do termo antes pejorativo “criança de creche”, bem como uma mudança cultural na aceitação de outros espaços não familiares de socialização infantil (HADDAD, 2006, p. 258).

Por outro lado, a afirmação da Educação Infantil (EI) como direito de todas as crianças consolida-se mediante sua sucessiva inclusão nos documentos oficiais brasileiros. Se nas décadas de 1970-80, a expansão da educação infantil era marcada pela utilização de espaços ociosos ou cedidos e pessoal voluntário (não profissionalização), a constituição de 1988 incluiu o atendimento em creche e pré-escola a crianças de 0 a 6 anos de idade nos deveres do Estado, subordinando esse setor, antes de cunho assistencialista, à área de educação<sup>84</sup>.

---

84 Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, lei nº 9.394/1996), a Educação Infantil é assim definida no artigo 29: “primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”. Distinguem-se, no artigo seguinte, as “creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade” das “pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade”. Já a emenda Constitucional 59/2009, em seu artigo 208, estabeleceu a obrigatoriedade e gratuidade da educação dos 4 aos 17 anos.

Cabe prioritariamente aos municípios ofertar vagas em creches e pré-escolas, sendo o governo federal corresponsável pela educação infantil. Segundo Gomes, além de uma história marcada pela fragmentação dos programas para crianças de zero a seis anos, há o problema da educação infantil estar a cargo do “elo mais fraco da corrente federativa. Se a gestão é descentralizada e os serviços estão mais perto do cidadão, por outro lado, é no município que se encontram as maiores dificuldades de ordem técnica, orçamentação e gestão” (2009, p. 105). Flores e Mello (2012) mostram que não houve investimentos federais em educação infantil no período 1995 a 2006, situação que muda neste ano com a incorporação da educação infantil ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>85</sup>. Ademais, a União vem apoiando a construção e reforma de creches e escolas infantis desde a criação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância) em 2007, que disponibiliza recursos para construção de unidades, compra de mobiliário e instalações, além de possibilidade de assessoria pedagógica do MEC<sup>86</sup>.

Pinto (2009) sublinha que a pré-escola pública passa por progressiva municipalização, e, sobretudo com a LDB em 1996, os estados tendem a abandonar a educação infantil<sup>87</sup>. Segundo Roselane Campos, há uma forte tendência de incorporar nos sistemas formais de ensino as etapas da educação infantil mais próximas da escolarização (4 e 5 anos), enquanto a frequência a instituições privadas e conveniadas é maior nas idades menores. Corre-se, assim, o risco de uma polarização dentro da educação infantil. O temor é que se possa gerar uma re-assistencialização da educação infantil, finalmente incluída na área de educação, ou que o menor controle estatal possa favorecer hierarquias entre escolas e entre públicos atendidos.

---

85 A educação infantil não fazia parte do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) que vigorou entre 1996 e 2006.

86 Diferentemente de outras políticas como Brasil Alfabetizado, o ProInfância não tem por critério o número de matrículas, mas sim a condição populacional, educacional e social dos municípios. Na dimensão de vulnerabilidade social, entram critérios familiares, como o percentual de mulheres chefes de família. Entre 2007 e 2010, 2003 unidades haviam sido contratadas para construção, com variações por estados. Mais informações disponíveis em: <<https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/>>.

87 Enquanto vigorou o FUNDEF (1997-2006), constatou-se uma tendência de incorporar crianças de 5 e 6 anos na educação fundamental para aumentar os repasses (CAMPOS, R., 2009).

Com a emenda constitucional EC59/09 que prevê a matrícula obrigatória de crianças de 4-5 anos na pré-escola até 2016, há a expectativa de que haja um esforço redobrado do poder público para a expansão da educação infantil, o que envolve grandes desafios. Dentre os problemas para a expansão deste nível de ensino está seu alto custo, pela maior necessidade de pessoal (razão aluno/professor) qualificado de acordo com as especificidades desta etapa, além de materiais pedagógicos e infraestrutura adequados. Os municípios, a quem compete a manutenção da educação infantil, queixam-se das dificuldades de investir em um nível de ensino com um custo maior.<sup>88</sup>

Os movimentos sociais, por outro lado, tem se mostrado atuantes em torno da defesa do direito à educação, em especial na construção e acompanhamento das metas do Plano Nacional da Educação<sup>89</sup>. Em defesa do direito à educação infantil, estão, entre outros, a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB). Em 2011 foi instituído (Portaria 1.747 de 16 dezembro de 2011) um Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil<sup>90</sup> que incluía, além dos órgãos governamentais envolvidos no processo (INEP, a Secretaria de Educação Básica do MEC, o FNDE e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME), representação sindical (CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), de associação científica (ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação) e da sociedade civil (o MIEIB e a RNPI). O CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial) é outro exemplo de colaboração na construção de políticas públicas a partir da organização da sociedade civil, “é um dispositivo desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que tem como objetivo mensurar o financiamento necessário (calculado por estudante) para a melhoria da qualidade da educa-

---

88 Destaca-se também a importância do Brasil ter incluído o problema das creches nos programas sociais de transferência de renda, como é o caso do Programa Brasil Carinhoso.

89 A primeira meta do Plano Nacional de Educação relativa à educação de crianças de zero a cinco anos estabelece o objetivo de: “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE”, ou seja, até 2024.

90 Os resultados foram disponibilizados no documento “Educação infantil: Subsídios para construção de uma sistemática de avaliação” (2012). Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=11990-educacao-infantil-sitematica-avaliacao-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11990-educacao-infantil-sitematica-avaliacao-pdf&Itemid=30192)>.

ção no Brasil”<sup>91</sup>, tendo sido objeto de parecer favorável do Conselho Nacional de Educação. Diante dos avanços também na construção do direito à educação infantil, a RNPI lamentou, em nota de 29 de julho de 2016, a exoneração de Rita Coelho, profissional elogiada pelo seu constante diálogo com a sociedade civil, da Coordenação Geral da Educação Infantil<sup>92</sup>.

### **3. DESIGUALDADES NO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: RAÍZES NO PASSADO E ATUALIZAÇÕES NO PRESENTE**

Se recentemente vem ganhando relevo a importância da educação e do cuidado infantil, historicamente o acesso a tais serviços foi extremamente desigual. Uma incursão pela história dos investimentos educacionais na primeira infância no Brasil revela muitas desigualdades em torno da oferta e do tipo de estabelecimento de ensino ou cuidado disponível para distintas clientelas. Segundo Kishimoto, os primeiros jardins da infância foram criados para as elites cariocas (em 1875) e paulista (1877, a famosa Escola Americana, hoje Colégio Mackenzie). Nesta época, os imigrantes ressentiam-se dos baixos níveis de educação do Brasil e criavam suas próprias escolas para seus filhos. Em 1881 as escolas maternais passam a ser o novo nome que substitui as salas de asilo, alvo de preconceitos por serem frequentadas por crianças pobres e abandonadas. Nos anos 1920, surgem também escolas maternais junto a centros fabris, para atender filhos de operários. Jardins infantis para ricos e escolas maternais para pobres expressavam não apenas distintas clientelas,

---

91 Disponível em: < <http://educacaointegral.org.br/experiencias/caqi-da-educacao-integral/>>.

92 Disponível em: < <http://primeirainfancia.org.br/rnpi-lamenta-exoneracao-de-rita-coelho-da-coordenadoria-geral-de-educacao-infantil-do-mec/>>. Igualmente, a ANPEd e seu GT07 Educação da Criança de 0 a 6 anos emitiram nota de repúdio, na qual manifestam preocupação: “A ANPEd e o GT07 Educação da Criança de 0 a 6 anos vêm a público protestar contra a exoneração de Rita Coelho da Coordenação Nacional de Educação Infantil e manifestar nossa profunda discordância com os rumos da política educacional desse governo interino. Esperamos que as garantias em relação aos direitos das crianças de 0 a 6 anos à educação infantil estejam preservadas nos termos da Constituição Federal, da LDB e das Diretrizes Nacionais Curriculares da Educação Infantil. Estaremos vigilantes. Nem um direito a menos!”: < <http://www.anped.org.br/news/manifesto-de-repudio-contr-exoneracao-de-rita-coelho-da-coordenacao-nacional-de-educacao>>. Acessos em: 30 de julho de 2016.

mas também distintos propósitos e oportunidades de vida. Este tipo de discriminação também estava presente em outras sociedades de classes, como realça Kishimoto (1988, p. 60): “Essa forma discriminatória de organização da pré-escola assemelhava-se a de países europeus, como a França, onde a educação infantil comportava escolas maternas anexas a escolas primárias, para filhos de operários, e jardins de infância, anexas aos liceus particulares, destinados à classe de melhor poder aquisitivo”<sup>93</sup>.

Filgueiras mostra que aos projetos filantrópicos médico-higienistas para as camadas populares que existiam até os anos 1970 sucedem iniciativas a cargo da sociedade e de organizações populares às quais se deve “a redefinição da creche como um equipamento pedagógico específico e como um direito – e não mais como uma ajuda às famílias consideradas incapazes de se ocupar convenientemente de suas crianças” (1994, p. 19). As administrações públicas municipais que subvencionavam tais iniciativas incitavam a criação destas creches comunitárias, alternativa precária e barata, demonstrando que a entrada maciça das mulheres no mercado de trabalho não foi adequadamente acompanhada de iniciativas do poder público de apoio a cuidados.

Quando o trabalho das mulheres das camadas médias cresce e assume um sentido de liberação da mulher de seu papel tradicional, os setores médios também passam a demandar creches o que, mesmo se fazendo pela via privada, contribuiu para a maior legitimidade da creche como alternativa de educação e cuidado infantil, favorecendo assim uma mudança cultural na aceitação de outros espaços não familiares de socialização infantil. Realçam-se,

---

93 Lenira Haddad também mostra que o desenvolvimento paralelo de serviços de assistência social (creche) para pobres e educação (escolas infantis) para ricos não é exclusivo da história do Brasil: “As instituições dedicadas à educação e cuidado da criança pequena têm uma dupla origem, e aparecem mais ou menos na mesma época para atender a necessidades e aspirações diferentes [...] Elas surgem, de um lado, no âmbito de programas sociais e filantrópicos de proteção e prevenção ao abandono e à delinquência, voltados ao atendimento de crianças e famílias em condições de vulnerabilidade por pobreza, doença, invalidez ou desempenho. De outro lado, desenvolvem-se em direção à implementação de modelos de educação para a criança pequena concebidos por importantes educadores, como Oberlin (salles d’asile), Robert Owen (infant school), Froebel (Kindergarten) e Montessori (casas del bambini), e que se difundiram por todo o mundo.” (HADDAD, 2006, p. 525)

assim, as desigualdades agudas entre mulheres de diferentes classes quanto às alternativas de conciliação entre trabalho e responsabilidades familiares<sup>94</sup>.

Não obstante o acesso à educação infantil venha crescendo nas últimas décadas, ele tende a ser progressivamente maior conforme melhora a renda das famílias e seu contexto socioeconômico, por isso as políticas públicas direcionadas à educação infantil são essenciais para reduzir as desigualdades entre famílias. Conforme Rosemberg e Artes, na educação infantil, a maior discriminação no acesso é por idade, já que este é sempre pior para crianças menores de 3 anos. As autoras notam que não apenas as crianças de até 3 anos têm menos acesso, como também é diferenciada a frequência dentro deste grupo, pelos dados do Censo 2010, “as crianças de 2 e 3 anos representam 81,5% do grupo etário de 0 a 3 anos que frequentam creche ou pré-escola” (2012, pp. 42)<sup>95</sup>.

No Brasil, as desigualdades por classe<sup>96</sup> no acesso à educação infantil são visíveis nas duas faixas etárias usualmente analisadas. Como se observa no gráfico 1, a cobertura continua distante da universalização, a despeito da progressiva

---

94 “[...] a entrada maciça dessas mulheres [brasileiras pobres] no mercado de trabalho se fez sem que nada fosse previsto para apoiá-las na saída de casa. Sujeitas ao subemprego (às vezes mais compatível com a guarda das crianças) e sub-remuneradas, elas improvisam como podem para garantir a guarda dos filhos. [...] [nos] setores [médios], quer as mulheres trabalhassem ou não, estavam também à procura de creches ou pré-escolas para seus filhos. Eles os encontrariam sobretudo na rede privada. Assim, o fenômeno “criança na creche” e na pré-escola tomou aos poucos uma dimensão social importante e ganhou outro tipo de legitimidade. Uma mudança cultural importante emergiu e a creche como equipamento social não era unicamente uma demanda das classes populares.” (FILGUEIRAS, 1994, p. 22-23).

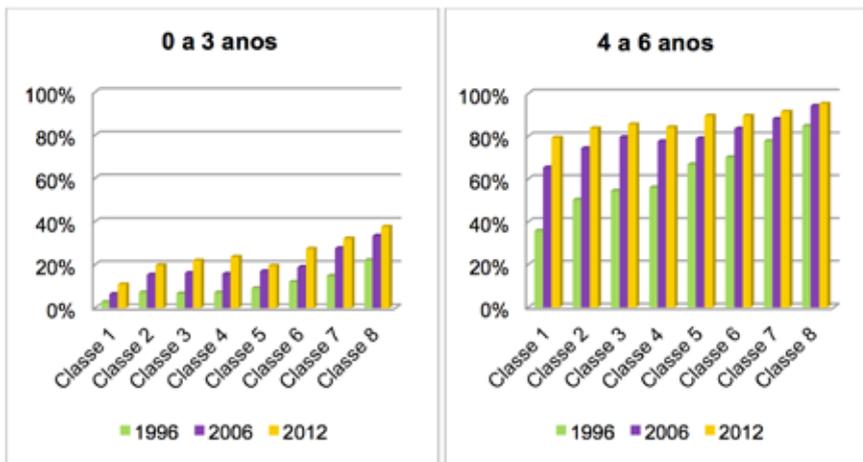
95 Deve-se notar, não obstante, como mostra Hein (2005), que em várias partes do mundo o percentual de crianças de 0 a 3 anos em creches é bem menor que o de crianças de 4 a 6 anos em pré-escolas, o que em parte deve-se a concepções sobre infância e cuidado infantil.

96 A medida de classe empregada é familiar, a qual permite incluir todas as pessoas independente do seu engajamento no mercado de trabalho. Nas famílias compostas por casais, considerou-se a ocupação mais alta dentre os cônjuges, independente do sexo, método inspirado na proposta de Erickson (1984) do “dominance approach”. Parte-se do esquema de classes proposto por Valle Silva (2003b) que inclui 16 categorias ocupacionais, as quais foram agregadas em oito classes através de análise de cluster. As classes sociais resultaram nos seguintes grupos (seguidos de seu respectivo percentual na população segundo a PNAD 1996): Classe 1 - Trabalhadores rurais (24,5%), classe 2 - Trabalhadores na indústria tradicional, nos serviços pessoais e domésticos (24,2%), Classe 3 - Trabalhadores nos serviços gerais e vendedores ambulantes (12,9%), Classe 4 - Trabalhadores na indústria moderna (5,3%), Classe 5 - Empresários por conta-própria (3,9%), Classe 6 - Ocupações não manuais, técnicas, artísticas, de rotina e supervisão - (19,2%), Classe 7 - Proprietários e dirigentes (5,6%), Classe 8 - Profissionais de nível superior (3,7%).

melhora no acesso entre 1996 e 2012. Se o percentual de acesso à creche ou escola infantil pelos filhos de 0 a 3 anos dos estratos manuais mais que dobrou entre 1996 e 2012, mesmo na última data os patamares continuam muito baixos, em torno de 20% nas classes 2, 3 e 4, e apenas 11% na classe 1. O crescimento foi proporcionalmente menor nos estratos não manuais, o que não impediu que os diferenciais entre as classes crescessem: se em 1996 a vantagem no acesso à educação infantil da classe 8 comparada à classe 1 era de 19,3 pontos (22,1 contra 2,8%) em 2012 passou para 26,7 pontos (37,6 contra 10,9%).

Já a porcentagem de crianças de 4 a 6 anos que têm acesso à educação infantil é maior, crescendo muito mais nas classes mais baixas no período considerado, o que reduz as desigualdades de acesso em mais de 30 pontos percentuais, passando a diferença de 49 para 29 pontos de diferença entre 1996 e 2006, alcançando 16 pontos em 2012. Se em 1996, apenas um terço dos filhos de 4 a 6 anos dos trabalhadores rurais (classe 1) tinham acesso a pré-escola, em 2006, o valor salta para 65% e em 2012 para 79%. Por outro lado, no outro extremo (classe 8), partindo de patamares mais altos, o salto é menor – passa-se de 85% para 95% em 2012, chegando próximo da universalidade. Constata-se, portanto, a tendência de universalização do acesso à educação infantil na faixa etária de 4 a 6 anos.

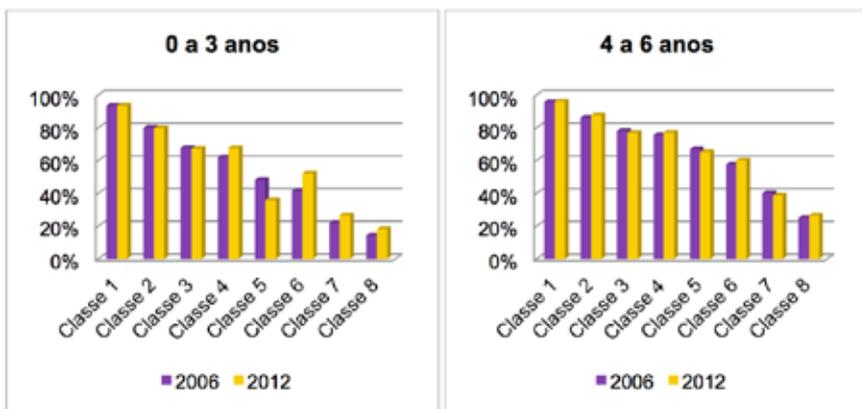
**Gráfico 1** - Frequência à escola ou creche dos filhos de 0 a 6 anos por faixas de idade e classe familiar, Brasil, PNADs 1996, 2006 e 2012



Fonte: elaboração própria a partir das PNADs (IBGE) de 1996, 2006 e 2012.

Em ambos os grupos etários, a presença da educação infantil pública é maior nas classes mais baixas e decresce progressivamente quando se observam as classes mais altas (gráfico 2). Se, como antes visto, entre 0 a 3 anos o acesso é bastante pequeno, o que torna de pouco significado a presença da educação pública, cabe realçar que em 2006 e 2012 (não há esse dado para 1996), a presença da educação infantil pública para o grupo de 4 a 6 anos é expressiva nas classes baixas, atendendo mais de três quartos dentre as crianças que tem acesso à educação infantil, e atende inclusive boa parte dos estratos médios e altos, representando, em 2012, dentre os que têm acesso, 65,1% das vagas para os filhos da classe 5, 60,2% na classe 6, 38,6% na classe 7 e 26,5% das vagas na classe 8.

**Gráfico 2** - Frequência à educação infantil na rede pública, dentre os que frequentam, por faixas de idade e classe familiar, filhos de 0 a 6 anos, Brasil, 2006 e 2012



**Fonte:** elaboração própria a partir das PNADs (IBGE) de 2006 e 2012.

Se tomarmos por referência as metas estabelecidas pelo PNE<sup>97</sup> observa-se que a distância entre a meta e a realidade varia por classe e idade. Nota-se

97 Segundo o *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016* (p. 18): “Há duas formas de analisar os gráficos que mostram a porcentagem de crianças atendidas pela Creche e pela Pré-Escola no Brasil: observando a curva de longo prazo ou olhando mais especificamente para os números recentes e, conseqüentemente, para a distância em relação aos objetivos traçados pelo PNE. Na primeira análise, destaca-se a evolução expressiva da taxa de atendimento da Pré-Escola, com um crescimento de 22,7 pontos percentuais desde 2001 e 16,6 pontos percentuais somente nos

também a importância da rede pública para as classes baixas, que, se ofertada com qualidade, pode ajudar a compensar desigualdades de oportunidades. Se a educação infantil vem sendo objeto de políticas de expansão, hoje asseguradas em diversos dispositivos legais, resta desafio de superar as desigualdades de acesso por classe social, regiões e áreas urbanas ou rurais, bem como preocupa que a expansão da oferta se efetive com qualidade, sem o emprego de convênios inadequados e pouco fiscalizados.

#### **4. DESAFIOS ATUAIS DA IMPLEMENTAÇÃO DA EI NO BRASIL: LIMITES DA JUDICIALIZAÇÃO, DOS CONVÊNIOS E DAS PARCERIAS**

Como destaca Duarte (2007), se no Estado social de direito o grande eixo orientador é a elaboração e implementação de políticas públicas, restam muitos debates sobre a efetivação do direito à educação<sup>98</sup>. A CF prevê remédios

---

últimos dez anos. Ao mesmo tempo, porém, o ritmo de crescimento, em especial do período mais recente, indica que o País chegaria neste ano de 2016 a cerca de 90% das crianças de 4 e 5 anos matriculadas na Pré-Escola, ou seja, com uma diferença importante em relação à meta de universalização do PNE e da Emenda Constitucional nº 59, de 2009. Quando se examinam os dados da Creche ao longo do tempo, os avanços são menos contundentes. Desde 2001, a taxa de atendimento aumentou 15,8 pontos percentuais e chegou, em 2014, a 29,6%. Vale ressaltar que essas primeiras etapas da Educação Básica são de responsabilidade primordial dos municípios, que, muitas vezes, enfrentam dificuldades para dimensionar apropriadamente a demanda por vagas na Creche e criar um sistema que atenda à população com qualidade. O desafio a ser enfrentado é grande: há cerca de 604 mil crianças fora da escola, na Educação Infantil. Embora essa parcela seja consideravelmente menor do que em 2005, quando era de 1,8 milhão de alunos, o atendimento requer investimentos expressivos, inclusive pela necessidade de construção de equipamentos escolares novos. Além disso, quanto mais o País se aproxima da universalização do atendimento, mais fica clara a necessidade de políticas para incluir os que permanecem fora da escola, grupo formado por crianças de famílias socialmente vulneráveis, minorias étnicas, moradores de regiões de difícil acesso, crianças com deficiência e vítimas de violência doméstica”. Dados oficiais processados através de parceria entre Editora Moderna e o movimento Todos Pela Educação. Disponível em: < [http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario\\_educacao\\_2016.pdf](http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario_educacao_2016.pdf)>.

98 “Não obstante a expressa previsão do direito à educação em diversos documentos jurídicos, ainda há muita polêmica quando se trata: a) da compreensão de sua verdadeira natureza jurídica (são verdadeiros direitos ou meros programas de ação, sem caráter vinculante para os poderes públicos?); b) da determinação de seus titulares (são apenas os indivíduos singular-

jurídicos para proteção de direitos como a ação civil, os mandatos de injunção, e o mandado de segurança coletivo. A CF também prevê o direito do particular constranger o estado judicialmente para garantir o acesso ao ensino obrigatório e gratuito. Ademais, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) estabelece que os direitos devem ser realizados progressivamente, até o máximo dos recursos disponíveis de cada Estado, proibindo o retrocesso.

A tendência de judicialização da demanda por EI vem levantando debates em torno dos problemas de financiamento e implementação de políticas públicas e as desigualdades de acesso, que mobiliza importantes questões em torno do princípio da igualdade de condições para acesso e permanência, da ideia de justiça distributiva e do princípio da garantia de qualidade. Não se pode olvidar que a implementação de políticas públicas é complexa<sup>99</sup> e muitas vezes dá margem para novas desigualdades, como destacam análises acerca das desigualdades de foco e investimentos, em especial de um viés anticriança das políticas sociais (CAMARGO, 2004).

Analisando a judicialização da educação em Juiz de Fora, Oliveira destaca que na maior parte das vezes, o Ministério Público (MP) foi acionado a partir de diferentes atores sociais, como associações civis e as próprias escolas. Os Conselhos Tutelares tem apresentado requisições ao MP ou a Vara de Infância e Juventude, bem como a Defensoria Pública tem sido responsável por um terço dos processos estudados, a maior parte deles mandados de segurança com pedido de liminar para garantia de vaga na educação infantil. Tais pedidos individuais são considerados criticamente, pois resolvem o problema de forma pontual e refletem desigualdades no conhecimento de direitos e no acesso à justiça (SADEK, 2001), garantindo vagas para poucas crianças sem

---

mente considerados ou também grupos e coletividades indeterminadas de pessoas?); c) do delineamento de seu objeto (abrange apenas uma vaga no ensino fundamental ou o direito à realização de políticas públicas?).” (DUARTE, 2007, p. 692-693)

- 99 “A concretização das políticas públicas é tarefa complexa, que demanda a intervenção racional do Estado, em um conjunto de ações que envolvem, além da escolha de prioridades, a implementação de medidas legislativas, administrativas e financeiras. O processo de elaboração de uma política pública deve ser equacionado, pois, levando-se em conta os ditames constitucionais, os compromissos assumidos internacionalmente e os espaços deixados à discricionariedade do administrador, envolvendo diferentes etapas: planejamento, fixação de objetivos, escolha dos meios adequados, definição dos métodos de ação e destinação de recursos.” (DUARTE, 2007, p. 707)

provocar ganhos coletivos em termos de modificação da política de oferta de vagas na Educação Infantil. No caso de filas únicas, o acesso a justiça cria novas desigualdades: “pode-se dizer que, de forma indireta, a Instituição tem contribuído para alargar as diferenças entre os que conhecem os mecanismos de exigibilidade de seus direitos e os que não conhecem, haja vista que todos os processos que chegam à Promotoria com fins de acesso à Educação Infantil têm obtido êxito, ainda que exista uma longa fila de espera por vagas nesse nível de ensino” (p. 164).

A insuficiência de vagas gera também debates sobre quem tem direito a creches, passando por cima da universalidade – exceção a prioridade justificável a beneficiários da Bolsa Família – e dando margem a julgamentos morais e preconceitos contra famílias. Lombardi (2014), relatando sua experiência como Secretário Municipal de Educação de Limeira (SP), problematiza o gerenciamento da fila única expressando julgamentos sobre necessidade ou não das famílias de serem apoiadas nas funções de cuidado<sup>100</sup>, desconsiderando o direito das crianças à educação infantil.

Se a judicialização da oferta de vagas na Educação Infantil expressa uma pressão importante pela garantia de direitos, e por isso mesmo é incentivada por movimentos sociais<sup>101</sup>, parece estar indiretamente contribuindo para o contexto em que proliferam parcerias público-privadas<sup>102</sup>, consideradas uma

---

100 Em suas palavras, “a ocupação de vagas em creche por crianças cujas famílias, rigorosamente, não precisam manter os bebês fora da convivência familiar, mas que se eximiam, por motivos que não dizem respeito à educação, da responsabilidade dos cuidados com seus filhos” (p. 391). Revela ainda uma visão da creche como assistência a quem não tem como cuidar na convivência familiar, visão que vem sendo questionada em favor da conjugação entre cuidar e educar e do direito das crianças à educação.

101 O site da Ação Educativa, por exemplo, oferece modelo de petições para vagas em creches. Disponível em: < <http://www.direitoaeducacao.org.br/como-fazer-peticoes/>>.

102 **As parcerias público-privadas são criticadas em suas diferentes modalidades. Em artigo recente (29 jul. 2016), a CNTE, por exemplo, afirma que “mantém seu compromisso em cobrar o cumprimento integral do PNE, sobretudo em relação às políticas de valorização dos profissionais da educação e de maior investimento público na educação pública tendo como referência 10% do PIB. A CNTE e seus sindicatos filiados estão atentos às ofensivas do capital sobre os recursos públicos da educação, ao mesmo tempo em que mantém a luta pela valorização da escola pública e de seus profissionais”** (disponível em: < <http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/noticias/16919-lamentavelmente-sr-claudio-demoura-castro-professor-a-no-brasil-ganha-mal.html>>). Enquanto protestos de estudantes secundaristas espalham-se pelo país (para um histórico do movimento em São Paulo, ver o documentário “Acabou a paz, Isto aqui vai virar o Chile! Escolas Ocupadas em SP”, de

forma mais ágil e barata de atender a demanda. Em sua análise da experiência de municípios paulistas como o Programa Bolsa Creche, Borghi, Adrião e Garcia (2011, p. 289) destacam que a opção de ampliação da oferta de vagas em creches via instituições privadas com fins lucrativos caminha no sentido da privatização dessa etapa de ensino: “ao transferir para a instituição privada a responsabilidade pela oferta de vagas em creches, são essas instituições que ficam responsáveis pelo trabalho realizado com as crianças, pelas condições de trabalho dos docentes, por políticas de formação, pela organização do trabalho na escola, pela infraestrutura, pela merenda, etc.” Neste contexto, cabe indagar em que medida tais ações estarão em sintonia com Planos e Conselhos de Educação e com a fiscalização da qualidade e produção de indicadores educacionais.

No debate sobre as parcerias público-privada na educação infantil questiona-se o fato de que estas geram uma transferência de serviços do Estado para organizações sociais (possibilidade que está prevista nos artigos 18 e 20 da LDB 9394/96). Fala-se de um setor público não estatal ou de um alargamento e resignificação da esfera pública, ainda que as condicionalidades demandadas para receber recursos públicos possam induzir processos de adequação aos modelos de creches públicas (CAMPOS, R., 2009, p. 12).

Recentemente, a imprensa noticiou debates em torno da adoção de vouchers no Distrito Federal e outras cidades em virtude das dificuldades de atender a legislação que prevê 100% das crianças de 4 e 5 anos na escola<sup>103</sup>. A literatura acadêmica nacional e internacional aponta efeitos dos vouchers no aumento das desigualdades educacionais e “conseqüências negativas sobre a qualidade e a eficiência” (COSSE, 2003, p. 218)<sup>104</sup>. Ana Maria Mello e José

---

**Carlos Pronzato, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LK9Ri2prfNw>, mobilizações em defesa da educação infantil dependerão (devido à idade dos principais interessados) da atuação da sociedade civil organizada e das famílias.**

103 Ver, por exemplo: Governos dão ‘voucher’ e compram vagas para cumprir lei de matrícula. 24 jul. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/07/1794816-governos-dao-voucher-e-compram-vagas-para-cumprir-lei-de-matricula.shtml>>

104 Também no Brasil, os convênios com a rede privada são objeto de preocupação pelo risco de impactos graves na qualidade. “[...] metade das matrículas em creches no setor privado ocorre em estabelecimentos conveniados com o setor público (estados ou municípios), com grande participação nas regiões Sudeste e Sul. Na pré-escola o fenômeno ocorre com menor peso, embora atinja 30% das matrículas na região Sul, um índice considerável. Esses convênios, muitas vezes, são a forma encontrada pelo poder público para aumentar a oferta a custo menor.

Marcelino de Rezende Pinto esclarecem as diferenças entre as modalidades de vouchers ou auxílio-creche.

No chamado Modelo Flexível os beneficiários têm direito a uma verba que eles próprios destinam ao que preferirem. À primeira vista, parece ser correto o próprio cidadão poder ‘escolher’ a educação e o cuidado que deseja para seu filho pequeno. Entretanto esse modelo desresponsabiliza a empresa e o Estado em acompanhar o oferecimento e em avaliar a qualidade de atendimento das crianças assim providas. Já no Modelo Vinculado, a empresa (ou o órgão público) controla a destinação do auxílio por meio de seus Acordos e Convenções Coletivas de Trabalho, como ocorre, por exemplo, no Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto, e no Ministério Público do Estado de São Paulo. São modelos que organizam travas e regulamentam o uso do benefício, garantindo que a verba seja usada apenas para a infância, daí, alguns autores denominarem esse modelo de auxílio criança, infância ou auxílio educação.<sup>105</sup>

No caso dos modelos flexíveis estes funcionariam como um salário indireto que facilmente não seriam investidos na educação das crianças, diante do risco, maior entre as famílias pobres, de usar o recurso para complementar o orçamento doméstico. Agravam-se assim as desigualdades de recursos financeiros (já que o voucher em geral é insuficiente para pagar uma creche de qualidade, devendo ser complementado por recursos das famílias) que se somam às desigualdades de informação sobre a qualidade dos estabelecimentos educacionais, acirrando a competição entre as famílias pelas escolas de

---

O problema é que, exatamente em razão dos valores repassados ficarem, geralmente, abaixo daqueles praticados pelo próprio poder público, tais estabelecimentos, em especial os filantrópicos, não conseguem cumprir os parâmetros mínimos de atendimento (como, por exemplo, razão adulto/criança e qualificação do corpo docente). Observe-se que são parâmetros estabelecidos justamente pelo mesmo poder público, o que gera uma postura de tolerância do órgão supervisor (que, quando existe, é mal estruturado) com o descumprimento das normas de funcionamento. Outra consequência é que a oferta de dois tipos de serviços é aceita como se fosse natural e como se o direito a educação de qualidade fosse diferente para as crianças.” (PINTO, 2009, p. 160).

105 Ana Maria Mello e José Marcelino de Rezende Pinto “Bolsa Creche também na cidade de São Paulo?”, 21 nov. 2013, Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/?pg=Artigos&id=10>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

melhor qualidade e/ou penalizando as classes baixas com educação de pior qualidade ou não acesso.

O estabelecimento do voucher para os pais se soma a outros dois formatos precarizados de oferta da educação infantil.

O primeiro, que vem de longo tempo, é a prática de conveniamento de escolas particulares sem fins lucrativos para a prestação de serviços, especialmente em creche. Em 2014 nada menos que 25,1% (6.658 crianças) da oferta em creche era via conveniamento, sendo apenas 5,4% ofertada diretamente em escolas públicas. Na pré-escola a situação era menos grave, mas havia um claro congelamento da oferta pública e um constante crescimento de conveniamento, o qual passou de 3287 crianças em 2013 para 3807 crianças em 2014.

O segundo formato é o repasse de escolas construídas com recursos federais (PROINFÂNCIA) para Organizações Sociais. Estas recebem recursos do GDF e contratam os professores e técnicos.

Nos dois formatos acima descritos fica claro que a opção é por um custo mais baixo. E esta redução ocorre no gasto com pessoal. Os professores das escolas conveniadas e das OSS não são servidores públicos, não estão submetidos a concurso público, não estão regidos pela lei do piso salarial nacional do magistério e nem possuem carreira. Ou seja, as escolas contratam profissionais com menor qualificação, de forma temerosa e por vezes atrelada aos deputados e padrinhos políticos de plantão e pagam salários aviltantes.

A implementação de voucher é um profundo agravamento de um quadro que já era preocupante. Na capital da República há um completo repasse de recursos públicos para o setor privado e um evidente descumprimento da obrigação constitucional de garantir, como dever do Estado, uma escola pública com padrão mínimo de qualidade.<sup>106</sup>

Os processos em curso de reversão do, ainda tão pouco implementado, direito à educação infantil, expressa um grave retrocesso no potencial da EI

---

106 “**Voucher no Distrito Federal**”, 5 jul. 2016. Publicado no blog Escola Pública do Luiz Araújo. Disponível em: < <http://gepa-avaliacaoeducacional.com.br/voucher-no-distrito-federal/#more-1289>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

de qualidade para o combate das desigualdades e da pobreza e um retorno a política de atender pobremente a pobreza.

## **5. A AVALIAÇÃO NACIONAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL (ANEI) E OS DESAFIOS DA QUALIDADE**

Acenados estes graves riscos, pode-se considerar que a afirmação do direito à educação infantil no Brasil vinha expressando uma mudança de concepção em relação à responsabilidade pelo cuidado das crianças, antes restrito às famílias, e nas últimas décadas percebido como devendo ser uma responsabilidade socialmente compartilhada. Conforme Rosemberg, a mobilização pela oferta de vagas em creches e pré-escolas de qualidade para crianças de 0 a 6 anos, como um direito à educação das crianças e um direito dos pais ao trabalho extradoméstico, é uma causa recente na sociedade brasileira.

Este é um consenso novo na sociedade brasileira, que vem se forjando desde a década de 1970, legitimado por textos legais (constituição, ECA, LDB, LOAS), mas que ainda apresenta certas fragilidades em sua concretização exatamente por se tratar de algo novo. Até os anos 1970, o consensual na sociedade brasileira era que a educação e o cuidado da criança pequena constituíam preocupações da vida privada das famílias, especialmente das mães. Poucos e esparsos eram os sinais de que educar e cuidar de crianças pequenas era uma tarefa de toda a sociedade. “Quem pariu Mateus que o embale”, era o ditado da época. Transformações demográficas, econômicas e culturais impulsionaram esta que é a mais recente revolução da família e do sistema educacional brasileiros. Até a década de 1970, o consenso era que apenas crianças necessitadas, órfãs, abandonadas, enfim, filhas de famílias e mães problemáticas, deveriam ser educadas e cuidadas em instituições coletivas” (ROSEMBERG, 2007, p. 1).

Esta revolução não apenas das famílias, mas também no sistema educacional, coloca novos desafios. Do ponto de vista pedagógico, tem-se uma experiência nova para o sistema educacional brasileiro que sempre adotou o

tempo parcial<sup>107</sup>, focado no escolarizar, e que não está acostumado a atender crianças tão pequenas, cujas necessidades são outras, e por tempo mais extenso de forma a conciliar com o trabalho das mães e dos demais familiares<sup>108</sup>. Rosemberg realça duas ameaças antigas que continuam atuais “a escolarização precoce da criança de 0 a 6 anos e da pré-escola; a assistencialização das creches ou da oferta pobre para as crianças pobres” (2007, p. 7). A seu ver, em ambos os casos, o que se teria são “crianças fora do lugar”, seja tratando a educação infantil como mera etapa preparatória do ensino fundamental, seja adotando modelos incompletos e emergenciais, ambos inadequados para a especificidade desta etapa da vida<sup>109</sup>.

A preocupação com o atendimento adequado diante da especificidade da educação infantil vem incentivando estudos sobre a questão da qualidade. Pelo censo escolar, analisado por Pinto, é possível notar que a presença de equipamentos como biblioteca, parquinho ou sanitário adequado é sempre pior nas regiões mais pobres e na rede pública, embora mesmo na privada não atinja a qualidade recomendada<sup>110</sup>. O acesso à merenda escolar é um dos poucos pontos positivos realçados – ainda que o valor assegurado pelo gover-

---

107 Segundo Pinto (2009), predominam entre as creches as de jornada integral (mais de 9 horas), enquanto, entre as pré-escolas, predominam as de 4h.

108 Mais recentemente vem sendo discutida a possibilidade de creches em horário noturno e por mais dias no ano, inclusive para acompanhar a flexibilidade de horário de trabalho dos pais. Ver, por exemplo: < <http://www.soscorpo.org.br/home/entry/educadores-e-feministas-buscaram-alternativas-para-ampliacao-de-creches-publicas.html>>.

109 “Permanecer oito horas numa creche ou numa pré-escola excessivamente quente, ou fria; sem espaços adequados para brincar; com adultos sobrecarregados; sem área externa para correr, sem estímulo para saciar a curiosidade, à espera das rotinas é um sofrimento para qualquer um. Se a infância é transitória na vida da pessoa, ela é permanente como etapa da vida na sociedade. Não podemos nos esquecer que as crianças pequenas dispõem de inúmeras competências, de um rico e complexo potencial de sensibilidade e criatividade cada vez mais reconhecidos pela neurociência, pela psicologia e educação. Este potencial ultrapassa em muito os recortes das disciplinas escolares. Para ser alimentado, este potencial requer atenção individualizada (turmas pequenas); professores/as formados/as, capazes de acompanhar a curiosidade e a mobilidade da criança” (ROSEMBERG, 2007, p. 7).

110 A normalização da qualidade é feita pelo MEC. Segundo Rosemberg e Artes (2012), dentre esses documentam se encontram: *Subsídios para Credenciamento e Funcionamento das Instituições de Educação Infantil* de 1998, *Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo* de 2002, *Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil* de 2006, os *Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Estabelecimentos de Educação Infantil* de 2006 e os *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil* de 2009.

no federal, por aluno, seja muito baixo – pois “praticamente todas as crianças matriculadas em pré-escolas públicas têm acesso à merenda escolar; nas creches esse índice é de 95%” (PINTO, 2009, p. 159). O autor nota ainda que predominam os professores com nível médio, existindo nas creches 10% de docentes com apenas o fundamental completo. “Seja para creche ou pré-escola, em nenhuma região do país o percentual de professores com formação em nível superior (licenciados ou não) chega a 50%” (2009, p. 153)<sup>111</sup>.

A questão da qualidade, e muito especialmente da qualificação dos profissionais para atividades pedagógicas adequadas a crianças pequenas, é um desafio importante para uma efetiva promoção de menores desigualdades de oportunidades através da inclusão das crianças de camadas baixas no ensino público. Heterogênea em sua clientela e em seu perfil, a educação infantil tende a reproduzir as desigualdades sociais, permitindo entrever que “nem só o acesso é mais difícil para os segmentos de menor renda, mas também a qualidade da educação oferecida nas instituições localizadas nesses bairros tende a ser pior” (CAMPOS et al., 2011, p. 47). Os autores realçam a necessidade de investir em infraestrutura, melhor orientação e formação continuada de pessoal. Mencionando evidências nacionais e internacionais dos efeitos da educação infantil na superação de privações decorrentes do contexto familiar de origem e na redução dos índices de fracasso escolar (ainda muito altos no Brasil), os autores realçam o direito à educação de qualidade como um enriquecimento da experiência de vida das crianças.

---

111 Outros indicadores de qualidade foram analisados por Campos et al. (2011). Analisando seis capitais brasileiras a partir de diversos itens empregados em escalas internacionais de avaliação de qualidade, notam que, para as creches, o maior valor foi encontrado para a interação das crianças entre si e com os adultos, considerada adequada, estando no nível básico aspectos como espaço e mobiliário, estímulos à linguagem e raciocínio, o relacionamento da equipe com os pais das crianças e o envolvimento destes e a adequação da estrutura dos programas. Já as atividades proporcionadas às crianças e os materiais disponíveis, bem como os cuidados pessoais de promoção da saúde, segurança e bem-estar das crianças foram considerados inadequados. Os resultados para as pré-escolas não foram muito diferentes, variando o fato de que a estrutura do programa obteve uma média considerada inadequada (juntamente com as atividades oferecidas), enquanto as rotinas de cuidado pessoal (juntamente com espaço e mobiliário, pais e equipe, linguagem e raciocínio) estavam no nível básico. Também no caso das pré-escolas, o único item considerado adequado foi a interação.

O pressuposto adotado é que a frequência a uma creche ou pré-escola de qualidade faz a diferença na vida das crianças não só em se tratando do impacto positivo em sua trajetória escolar posterior, mas também, e principalmente, no que diz respeito à natureza das experiências vividas durante o tempo em que frequentam estas instituições, possibilitando uma plena vivência de sua infância e ampliando suas possibilidades de compreensão e interação com o mundo e pessoas ao seu redor (CAMPOS et al., 2011, p. 28).

No Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), que além de indicadores de rendimento escolar, inclui avaliação institucional, está previsto que a Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI) ocorra de dois em dois anos com o primeiro ciclo avaliativo previsto para 2017. A ANEI é descrita como diagnóstico das condições de oferta da educação infantil pelos sistemas de ensino público e privado no Brasil<sup>112</sup>. O contexto em que este nível começa a receber avaliação contextual da qualidade da educação ofertada é um estímulo a mais para a reflexão sobre a efetivação deste direito como um caminho importante para a redução das desigualdades sociais e o combate à pobreza no Brasil.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO FERRAMENTA DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES E COMBATE À POBREZA**

Há muito a Sociologia da Educação e demais estudos sobre desigualdades educacionais alertam que os recursos econômicos desiguais impactam em desigual acesso a variados bens culturais como livros, cinema e teatro,

---

112 Conforme artigo 8º da Portaria do MEC nº 369, de 5 de maio de 2016: “Ficam definidos, no âmbito do SINAEB: a) a Avaliação Nacional da Educação Infantil, com ciclo avaliativo bianual, a iniciar-se em 2017, com o objetivo de realizar diagnósticos sobre as condições de oferta da educação infantil pelos sistemas de ensino público e privado no Brasil, aferindo a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores contextuais relevantes, além de fornecer subsídios aos sistemas de ensino para a construção de políticas públicas que possibilitem melhoria na qualidade da educação infantil”. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/115170144/dou-secao-1-06-05-2016-pg-26>>.

além de variadas dotações de capital cultural na forma de pais e outros familiares capazes de ajudar as crianças a decodificar os variados sistemas culturais. Mesmo que se alcance uma EI de qualidade máxima que alcance a todos e compense desigualdades de capital cultural familiar, as famílias possuem uma série de outras formas de diferenciação, como mostra a literatura sobre educação na sombra (BRAY, 2014)<sup>113</sup> que enfatiza variadas estratégias educacionais não escolares (logo, a educação formal é uma pequena dimensão da educação e do muito que pode ser feito para restabelecer e criar novas desigualdades fora da escola!).

Cientes da complexidade da dinâmica das desigualdades e dos limites das possibilidades de intervenção para sua redução (ATKINSON, 2015), importa destacar que a educação infantil evidentemente não é uma panaceia para resolver o problema da pobreza e da desigualdade, mas é um ponto de partida mínimo se pretende-se começar a falar seriamente em igualdade de oportunidades. A igualdade social é um objetivo normativo praticamente inalcançável, mas também um horizonte necessário nas lutas sociais, logo, quanto mais cedo iniciar sua promoção maiores as chances de alcançar resultados em termos de justiça social. Os danos causados pelas privações na primeira infância são evidentes e muitas vezes dificilmente recuperáveis, como nos casos mais graves de desnutrição e falta de estímulos. A escola infantil tem muito a contribuir para reduzir desigualdades educacionais, oferecendo atividade lúdicas capazes de aguçar a curiosidade pelo saber, favorecendo a futura ambientação com o ambiente escolar, ainda que esteja bem estabelecido que seu objetivo não é a alfabetização precoce.

O acesso à educação e cuidados de qualidade na primeira infância é um direito das famílias a serem apoiadas em suas funções de cuidado, mas é primordialmente um direito das crianças à educação – além de lazer e outras dimensões de bem-estar social, como bem delineado no Marco Legal da Primeira Infância. Alternativas de financiamento para a educação e soluções tributárias mais justas vem sendo discutidas no Brasil (IPEA, 2011) e no mundo (ATKINSON, 2015), destacando inclusive os benefícios dos investimentos em educação e seu impacto distributivo (IPEA, 2011, p. 5). Além da ampliação

---

113 O termo sistema educacional na sombra vem sendo empregado para destacar que, além do sistema de ensino regular, existem tutorias e aulas extras às quais os alunos(as) têm acesso desigual, agravando as desigualdades correntes. Segundo Bray (2014, p. 28), a tutoria é relativamente modesta na América Latina, exceto no nível secundário.

das matrículas, o apoio ao educando ocorre mediante alimentação escolar, livro didático, transporte escolar e equipamentos educacionais como bibliotecas escolares.

Melhuish (2013) coleta algumas evidências dos efeitos da educação infantil em setores desfavorecidos e na sociedade em geral, argumentando que “proporcionar às famílias creches com fatores de alta qualidade está associado ao melhor desenvolvimento cognitivo e linguístico para os bebês e crianças pequenas” (p. 133). Ademais, “as consequências de não se frequentar uma pré-escola são especialmente marcantes para as crianças menos favorecidas” (p. 137). É recomendável simultaneamente investir nas famílias e melhorar suas condições de vida – tal como realizado através do Programas Bolsa Família e Brasil Carinhoso – ao mesmo tempo que se investe na educação infantil pública de qualidade, visto que: “Classe social, escolaridade materna, renda familiar e o ambiente de aprendizagem doméstico (medido na idade de 3-4 anos) são poderosas influências fortes para os resultados da criança. No entanto, a efetividade da pré-escola e da escola primária são influências importantes e similares, respondendo por cerca de metade das variações, como os fatores domésticos” (MELHUIH, 2013, p. 138).

Destaca-se a importância também da educação infantil para a promoção da igualdade de gênero nas famílias e, em especial, para redução da carga de trabalho doméstico nas classes baixas. Se as mães cuidam majoritariamente dos filhos em todas as classes, ainda mais o fazem nas classes baixas pois as classes altas têm mais alternativas de cuidado<sup>114</sup>. A EI, sobretudo em tempo integral, é importante, portanto, para garantir o direito ao trabalho remunerado das mulheres, outra fonte importante de redução da pobreza e das desigualdades (LEONE; MAIA; BALTAR, 2010). Ademais, uma EI que não reitere estereótipos de gênero (ARCE, 2001) é outro ingrediente importante para a transformação das desigualdades de gênero.

---

114 Esping-Andersen (2009) nota a falta de provisão de cuidado tanto dificulta que as mulheres tenham o número de filhos que gostariam, quanto limita o emprego das mulheres que já tem filhos e defende que o acesso a cuidado de qualidade é uma condição essencial para o equilíbrio futuro nas relações familiares. Realça que, paradoxalmente, a política de família necessária é justamente desfamiliarizar o cuidado, o que não implica em perda de importância da família, mas sim em mais liberdade para experimentar seus laços. Sobre políticas de cuidado, ver Montaña, 2010.

O contexto atual de bônus demográfico caracteriza-se pela redução do número de crianças que demandam EI, favorecendo os investimentos na qualidade da educação infantil<sup>115</sup>. Urge que o Brasil acompanhe efetivamente a tendência mundial de considerar que os custos com as crianças devem ser vistos como investimentos, opinião presente em autores com perspectivas bem distintas como Esping-Andersen (2009) e James Heckman (2006), como aponta Thevenon (2009, p. 18). Os filhos possuem custos diretos estimados em termos das despesas médias com alimentação, vestimento, alojamento, educação etc. Dentre os custos indiretos, estão as perdas salariais da mãe devido à interrupção ou redução da atividade, com as consequentes perdas de aquisição de capital humano relacionadas à experiência de trabalho, além do déficit de políticas de conciliação. Neste contexto, estamos de acordo com Thevenon (2009) quando ele propõe que considerações de equidade e eficácia justificam mutualizar o custo das crianças e que a educação das crianças seja considerada um bem público.

## REFERÊNCIAS

ARCE, Alessandra. Documentação oficial e o mito da educadora nata na educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 113, p. 167-184, jul. 2001.

BRAY, Mark. **Confrontando o sistema educacional na sombra: quais políticas governamentais para qual tutoria privada?** Porto Alegre: Edipucrs, 2014.

---

115 Em sua análise da taxa de cobertura (razão entre o número de vagas oferecidas e o tamanho da população na faixa etária a quem se destinam essas vagas) na educação infantil, Campos, Esposito e Gimenes (2014) calculam o quanto cada uma das duas variáveis (vagas e população) contribui para as diferenças na taxa de cobertura. Desta forma, é possível identificar a parcela que se deve a variações do número de vagas ofertadas e a parcela decorrente das flutuações no tamanho populacional: “Em relação ao Brasil, o aumento na taxa de cobertura de crianças de 0 a 3 anos de idade entre os anos de 2004 e 2013 deve-se não apenas ao crescimento das matrículas oferecidas, mas também à diminuição da população dessa faixa etária: 79% do aumento corresponde ao incremento das matrículas e 21% à diminuição do número de crianças de 0 a 3 anos de idade no período indicado. [...] Quanto ao aumento da proporção de crianças de 4 a 5 anos que frequentaram a escola entre os anos de 2004 e 2013, verifica-se, diferentemente do que ocorreu na faixa etária anterior, uma maior contribuição da queda da população no aumento da taxa de cobertura. No Brasil, 82% da variação da oferta da cobertura se deve à diminuição da população dessa faixa etária, enquanto que menos de 1/5 (18%) corresponde ao aumento das matrículas.” (CAMPOS; ESPOSITO; GIMENES, 2014, p. 341-342).

CAMARGO, José Márcio. **Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos.** São Paulo Perspec., São Paulo, v.18 n.2, Apr./June 2004.

CAMPOS, Maria Malta *et al.* A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais brasileiras. **Cadernos de pesquisa**, v. 41, n. 142, p. 20-54, jan./abr. 2011.

CAMPOS, Roselane Fátima. A educação infantil no contexto pós-reforma: institucionalização e regulação no Brasil e Argentina. In: **REUNIÃO ANUAL DA ANPED**, 32., 2009, Caxambu. Disponível em: < <http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/trabalhos/GT07-5895--Int.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2013.

COSSE, G. Voucher educacional: nova e discutível panacéia para a América Latina. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, p. 207-246, mar. 2003.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 88, p. 18-29, fev. 1994.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; MELLO, Débora Teixeira de. Ampliação do acesso à educação infantil via Proinfância: análises de uma política pública em colaboração. In: **CONGRESSO IBERO AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**, 3., 2012, Zaragoza, ES. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaLuizaRodriguesFlores\\_res\\_int\\_GT1.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaLuizaRodriguesFlores_res_int_GT1.pdf)>. Acesso em: 13. abr. 2013.

HADDAD, Lenira. Políticas integradas de cuidado e educação infantil: o exemplo da Escandinávia. **Pro-posições**, v. 7, n. 3, p. 36-50, nov. 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas integradas de educação e cuidado infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 519-546, set./dez. 2006.

KAGAN, Jerome. **Three seductive ideas**. Harvard University Press, 1998.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. Os jardins de infância e as escolas maternas de São Paulo no início da república. **Cadernos de Pesquisa**, n. 64, p. 5760, fev. 1988.

LEONE, E., MAIA, A.; BALTAR, P. Mudanças na composição das famílias e impactos sobre a redução da pobreza no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 1 (38), p. 59-77, 2010.

LOMBARDI, José Claudinei. Judicialização da educação: interferência judicial aprofunda desigualdade no acesso em creche por quem mais precisa dele. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 57, p. 388-397, jun. 2014.

MELHUIISH, Edward. Efeitos de longo prazo da educação infantil: evidências e política. **Cad. Pesqui.** vol.43 no.148 São Paulo Jan./Apr. 2013.

MOLLO-BOUVIER, Suzanne. Transformação dos modos de socialização das crianças: uma abordagem sociológica. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 26, n. 91, p. 391-403, maio/ago. 2005.

MONTAÑO, Sonia. El cuidado en acción. MONTAÑO, Sonia; CALDERÓN, Coral (Coord.). **El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo**. Santiago de Chile: Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010. p. 13-68.

MULLER, Fernanda. Entrevista com William Corsaro. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 271-278, jan./abr. 2007.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de. **Judicialização da educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora.

PENN, Helen. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 7-24, mar. 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Perfil da educação infantil no Brasil: indicadores de acesso e condições de oferta. In: BRASIL. **Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Política de educação infantil no Brasil**: relatório de avaliação. Brasília: MEC, SEB: Unesco, 2009. p. 121-168.

ROSEMBERG, Fúlvia. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche – 1984. In: ROSEMBERG, Fúlvia (org.). **Creche**. São Paulo: Cortês/Fundação Carlos Chagas, 1989 (Coleção Temas em Destaque, 1).

\_\_\_\_\_. **Para uma outra educação infantil paulistana pós FUNDEB**. Texto apresentado no I Encontro Educação para uma outra São Paulo. São Paulo, 30 nov. 2007.

ROSEMBERG, Fúlvia; ARTES, Amélia. O rural e o urbano na oferta de educação para crianças de até 6 anos. In: BARBOSA, Maria Carmen Silveira et al. (Org.). **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre: Evangraf, 2012. p. 13-69.

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; RAMON, Fabiola; SILVA, Ana Paula Soares. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 65-100, mar. 2002.

SADEK, M. T. (org.). **Acesso à Justiça**. Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SILVEIRA, Adriana Dragone. Atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo com relação ao direito de crianças e adolescentes à educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 50, maio-ago. 2012.

THÉVENON, Olivier. Compenser le coût des enfants: quelles implications pour les politiques familiales? **Politiques sociales et familiales**, n. 98, 2009.

VALLE SILVA, Nelson do. Expansão escolar e estratificação educacional no Brasil. In: SILVA, Nelson do Valle; HASENBALG, Carlos (Org.). **Origens e destinos**: desigualdades sociais ao longo da vida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003a.

\_\_\_\_\_. O esquema analítico e a classificação ocupacional. In: SILVA, Nelson do Valle; HASENBALG, Carlos (Org.). **Origens e destinos**: desigualdades sociais ao longo da vida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003b.

YOUNG, Mary Eming. The ECD Agenda: closing the gap. In: \_\_\_\_; RICHARDSON, Linda M. (Org.). **Early child development from measurement to action**: a priority for growth and equity. Washington: The World Bank, 2007. p. 1-14.

# A CONTRIBUIÇÃO DA UNIVERSIDADE PARA O ACESSO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA NO SERVIÇO PÚBLICO

the university contribution to the access of low-income population to the public service

Eduardo Santiago Pereira<sup>116</sup>  
Grasielle Borges Vieira Carvalho<sup>117</sup>

**Sumário:** 1 - Introdução. 2 - As políticas públicas voltadas para a diminuição da pobreza e da desigualdade em face da igualdade de oportunidades. 3 - Os projetos de extensão universitária na área jurídica como instrumento de auxílio no combate à desigualdade de oportunidades. 4 - Conclusão. Referências.

**Resumo:** O presente trabalho disserta acerca da contribuição que a universidade, em especial os cursos de direito, poderia dar para a qualificação e preparo da população de baixa renda, principalmente das regiões periféricas das cidades, para o acesso aos cargos públicos em nível federal, estadual e municipal. Na atualidade, a profusão de concursos públicos que exigem conhecimentos jurídicos, que não são ofertados nos ensinos fundamental e médio, por si só, acaba funcionando como um filtro que dificulta, sensivelmente, o acesso a este instrumento que propiciaria imediata mobilidade social e, como consequência, a diminuição da pobreza e redução da desigualdade. Assim, mediante políticas públicas na área da educação, seriam ofertados cursos gratuitos de preparação para concursos públicos, que poderiam contar com a participação de universidades públicas e privadas, mediante a utilização de seu corpo docente altamente qualificado.

**Palavras-chave:** Universidade, cursos gratuitos, desigualdade.

---

116 Professor Eduardo Santiago Pereira, Doutorando em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Direito pela UGF/RJ, Professor Universitário e Advogado. Email: momentojuridico@uol.com.br.

117 Professora Grasielle Borges Vieira Carvalho, Doutoranda em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professora Universitária e Advogada. Email: grasiellevieirac@gmail.com.

**Abstract:** This study is concerned with the contribution that the university, especially law schools, could give to qualify and teach low-income population, particularly in the outlying regions of cities, to access public office at federal, state and municipal level. Nowadays, most of public contracts require legal knowledge, which are not offered in elementary and high schools, although it is working as a filter that makes the access to this instrument that would provide immediate social mobility and, as consequence, reduction of poverty and inequality. Thus, through public policies in education would be offered free courses to prepare poor people to have a public office, which could count on the participation of public and private universities, that could use its highly qualified teachers.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo dispõe acerca dos impactos que as universidades públicas e privadas poderiam trazer para as políticas públicas que tem como escopo fundamental a redução das desigualdades sociais e da pobreza, mediante a criação e instalação de cursos gratuitos de preparação e treinamento para a realização de concursos públicos nas esferas federal, estadual e municipal, voltados para a população de baixa renda, mormente através de seus departamentos de direito.

Parte-se do pressuposto que as exigências, cada vez maiores, de conhecimento jurídico nos certames públicos, acabaria por impor obstáculo de difícil transposição para pessoas de menor poder aquisitivo, uma vez que disciplinas como direito penal, processual penal e constitucional, por exemplo, por não serem oferecidas no ensino regular, obrigariam os candidatos a buscar cursos preparatórios junto à iniciativa privada.

Sob o aspecto jurídico e extra-jurídico, justifica-se o aprofundamento da discussão aqui esboçada, uma vez que se entende que, em países com alto grau de desigualdade e pobreza, seriam necessárias ações efetivas por parte do Estado e da Sociedade Civil para que os óbices estruturais que auxiliam na manutenção da disparidade de renda entre as pessoas sejam removidos com o uso de todos os instrumentos possíveis e, ademais, para que a Constituição Federal de 1988, que tem todas as características de uma Constituição de um Estado Social, com objetivos específicos a ser alcançados, voltados, principalmente, para a construção de uma sociedade justa e que busque à erradicação

da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais, seja realmente experimentada.

Para o desenvolvimento deste artigo, foi realizada revisão da bibliografia e da legislação inerente ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a educação e dos autores que discutem a questão da igualdade de oportunidades, principalmente no que tange aos efeitos que a adoção dos pressupostos da igualdade formal e material gerariam em sociedade altamente desigual como a brasileira.

Parte-se do pressuposto que a exigência de conhecimentos jurídicos em direito penal, processual penal, direito constitucional, civil e processual civil e administrativo, à guisa de ilustração, em inúmeros concursos públicos, acaba por dificultar o acesso das pessoas de mais baixa renda no serviço público, uma vez que o conhecimento necessário para se conseguir êxito nestes concursos, em tese, é facilitado através dos cursos privados de preparação para concursos disponíveis Brasil afora.

Então, como objetivo geral, busca-se analisar se o oferecimento de cursos gratuitos de preparação para concursos públicos poderia se constituir em uma política pública voltada à redução da desigualdade e da pobreza. No que tange aos objetivos específicos, intenta-se verificar se a oferta de cursos gratuitos de preparação para concursos públicos seria compatível com as políticas públicas voltadas à redução das desigualdades e ao combate à pobreza, além de pretender-se entender como estes cursos poderiam ser ofertados.

## **2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A DIMINUIÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE EM FACE DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES**

As políticas públicas, mormente em países de grande desigualdade social e elevada concentração de renda, como o Brasil, tem sido apresentadas como um dos mais relevantes instrumentos para a redução de tais reflexos inerentes às sociedades capitalistas modernas. Percebe-se que a desigualdade de renda e de condições de vida estariam vinculadas, diretamente, a um sério desequilíbrio nas oportunidades de inserção no mercado de trabalho, especialmente no que diz respeito ao acesso ao serviço público.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em diversos momentos estabelece objetivos sociais a ser alcançados, dentre eles, destaca-se o art. 3º, no qual são definidos os objetivos fundamentais da República, ao dispor que são seus objetivos: inciso I, construir uma sociedade livre, justa e solidária e, em seu inciso III, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Aliás, é justamente a observação salientada por Camargo Neto (2013, p. 526), ao falar que:

Especificamente no caso brasileiro, esse compromisso é consagrado na Constituição, que estabelece a “erradicação da pobreza” como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o que, por si só, deveria fazer o seu combate guiar e permear todas as políticas públicas no país.

Assim sendo, ao apresentar os escopos sociais a ser atingidos, parte-se, inequivocamente, da premissa que, sendo a sociedade brasileira injusta e desigual, caberia ao Estado intervir diretamente em causas materiais e formais, buscando tornar realidade os direitos sociais previstos em sua Carta Magna. Desta feita, no mesmo diapasão, consoante afirma Bucci (2006, p. 2):

Os direitos sociais representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional, característico das obrigações de fazer que surgem com os direitos sociais. A necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais.

Portanto, através de políticas públicas específicas, buscar-se-ia a consecução efetiva dos direitos sociais, dentre eles o direito de acesso à educação e, como consequência, de oportunidades para a efetiva redução das desigualdades sociais mediante a possibilidade de se capacitar para a disputa de vagas no serviço público.

Todavia, ainda que se possa discutir acerca da universalidade do acesso e da qualidade da educação ofertada no Brasil, seja em nível Federal, Estadual

ou municipal, percebe-se uma forte inclinação dos organizadores de concursos públicos país afora para exigir dos candidatos conhecimentos que não fazem parte do cabedal de disciplinas e conteúdos colocados à disposição dos alunos nos ensinos fundamental e médio mais particularmente.

Efetivamente, identifica-se que em concursos públicos para ingresso no Poder Judiciário e no Ministério Público, à guisa de ilustração, para cargos e funções que se exige apenas o nível médio, é imposta, com frequência, a exigência de conhecimentos em direito constitucional, penal, civil, processual penal, e processual civil. Contudo, infelizmente, este fenômeno não está adstrito, exclusivamente, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, mas também ocorre no processo de admissão para outras funções nos Poderes Executivo e Legislativo.

Exemplificativamente, ao se observar os editais de alguns concursos públicos levados a cabo pelo CESPE (Centro de Promoção de Eventos), da Universidade de Brasília (UnB), nos últimos anos, nota-se que, mesmo para o exercício de atribuições apartadas do ambiente jurídico também tem sido cobrado dos candidatos conhecimentos jurídicos específicos para se alcançar tais funções.

Destarte, desde os concursos para ingresso nas Polícias Estaduais<sup>118</sup> e nos Corpos de Bombeiros, até mesmo nos concursos para as Guardas Municipais<sup>119</sup> têm sido incluídos conteúdos que não fazem parte do universo de ensino e aprendizagem dos alunos egressos dos ensinos médio e fundamental.

Com isso, os candidatos passariam a necessitar de uma complementação, via de regra bastante onerosa, para obter o nível necessário para aprovação em tais certames. E seria justamente este o ponto nevrálgico da argumentação aqui esboçada, haja vista que tais requisitos, de fato, acabariam por impor óbice de difícil suplantação por parte daqueles com menores condições financeiras em detrimento dos candidatos com maior disponibilidade para arcar com esses custos.

Daí, infere-se que tais exigências constituir-se-iam em uma gritante limitação, formal e material, das possibilidades de acesso e de oportunidade para

---

118 Universidade de Brasília. Edital do concurso para a Polícia Militar do Estado de Alagoas. Disponível em: <[http://www.cespe.unb.br/concursos/PM\\_AL\\_12/arquivos/ED\\_N\\_1\\_\\_ABERTURA\\_\\_PMAL\\_\\_\\_\\_\\_2012.PDF](http://www.cespe.unb.br/concursos/PM_AL_12/arquivos/ED_N_1__ABERTURA__PMAL_____2012.PDF)>. Acesso em: 19 jul. 2016.

119 \_\_\_\_\_. Edital do concurso para Guarda Municipal de Aracaju. Disponível em: [http://www.cespe.unb.br/concursos/\\_antigos/2003/PREFGUARDA2003/](http://www.cespe.unb.br/concursos/_antigos/2003/PREFGUARDA2003/). Acesso em: 23 jul. 2016.

que as pessoas mais pobres possam galgar postos na administração pública, que lhes garantiriam, automaticamente, uma melhoria em suas condições sociais e financeira.

Desta feita, as universidades, públicas ou particulares, e mais detidamente seus departamentos de direito, por possuírem material humano qualificado e disponível, poderiam construir alternativas que ajudassem a viabilizar o oferecimento de cursos gratuitos de preparação para concursos públicos, voltados para a população mais carente em suas regiões, ajudando, decisivamente, na redução da desigualdade entre os candidatos e na ampliação real das oportunidades de acesso para as pessoas de mais baixa renda.

### **3. OS PROJETOS DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NA ÁREA JURÍDICA COMO INSTRUMENTO DE AUXÍLIO NO COMBATE À DESIGUALDADE DE OPORTUNIDADES**

A proposta das universidades oferecerem cursos de preparação para concursos públicos gratuitos para a população mais pobre teria o condão de aumentar as possibilidades, de fato, para que as pessoas com menos condições financeiras possam elevar seu nível de renda, melhorando, consequentemente, sua condição de vida.

Reforçando a construção apresentada acima, e a ideia das perspectivas mais abrangentes inerentes ao direito à educação, pode-se citar o ensinamento de Duarte, muito embora a mesma estivesse apresentando os pressupostos básicos para a consecução do direito subjetivo à educação e seus reflexos práticos, não deixa de ser útil ressaltar que:

[...] o direito à educação não se reduz ao direito do indivíduo de cursar o ensino fundamental para alcançar melhores oportunidades de emprego e contribuir para o desenvolvimento econômico da nação. Deve ter como escopo o oferecimento de condições para o desenvolvimento pleno de inúmeras capacidades individuais, jamais se limitando às exigências do mercado de trabalho, pois o ser humano é fonte inesgotável de crescimento e expansão no plano intelectual, físico, espiritual, moral, criativo e social. (DUARTE, 2013, p. 271).

No mesmo sentido, percebe-se que, além de todas as dificuldades enfrentadas pela população menos favorecida para a conclusão dos ensinos fundamental e médio na rede pública de ensino, já sobejamente demonstradas em inúmeras pesquisas, como no estudo Educação para todos: um assunto de direitos humanos, organizado pela UNESCO<sup>120</sup>, e afastando, intencionalmente, este artigo da discussão inata à qualidade do ensino ofertado, por fugir aos objetivos deste estudo, pode-se dizer que, mediante a elaboração de políticas públicas que visem aumentar a competitividade dos candidatos de mais baixa renda, se ajudaria a tornar possível o acesso ao serviço público para aqueles que conseguissem lograr êxito na conclusão dos ensinos fundamental e médio, principalmente, como também para aqueles que tivessem acessado e concluído o ensino superior, mediante os programas governamentais voltados para a população de baixa renda.

Destaque-se ainda que as universidades, oferecendo conhecimentos em direito constitucional, penal, civil, administrativo, processual penal e civil, além de português, através de projetos de extensão universitária, estariam reafirmando sua importância social, causando impacto diretamente na realidade fática das comunidades e da região na qual elas estariam inseridas.

No que tange à sua estruturação, deve-se dizer que se os cursos preparatórios forem oferecidos no *campus* universitário ou nos estabelecimentos de ensino superior, contando com o ambiente constituído por toda a comunidade universitária, dispondo, da mesma feita, de instalações adequadas ao processo de ensino e aprendizagem, pesaria, e muito, para que o projeto atingisse seus objetivos mais fundamentais, ao menos em um primeiro momento. Todavia, caso os cursos sejam oferecidos em instalações próprias ou, mediante parcerias, em estabelecimentos externos, porém situados nas comunidades, se reduziria a necessidade de deslocamento das pessoas, evitando-se a dificuldade de se participar do projeto por falta de condições financeiras para o transporte individual, aumento exponencialmente o alcance e a importância simbólica da iniciativa.

Porém, independentemente do modelo a ser adotado, com a recepção dos participantes no ambiente universitário ou com a constituição de condições

---

120 ASTORGA, Alfredo et al. **Educação de qualidade para todos**: um assunto de direitos humanos. Brasília: UNESCO, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001505/150585por.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

apropriadas nas imediações da residência do público-alvo do projeto, quer-se crer que se estará ofertando um instrumento que poderá causar impacto efetivo na vida das pessoas mais pobres, ao propiciar as condições necessárias para que elas consigam competir com menos desigualdade aos cargos e funções na administração pública em nível federal, estadual ou municipal.

## CONCLUSÃO

Conclusivamente, pode-se afirmar, de modo inexorável, que a viabilização de cursos gratuitos para a preparação para concursos públicos poderia se constituir em um tipo de política pública de efetiva transformação social e elevação das condições de vida da população de baixa renda. O projeto é, de *per si*, viável e de baixo custo, haja vista as universidades já possuírem pessoal capacitado e estrutura adequada para a consecução de seus objetivos principais.

Ainda assim, deve-se recordar que, de modo oblíquo, iniciativas como esta poderiam também auxiliar na legitimação das universidades em seu papel de distribuir o conhecimento e cumprir sua função social. Não obstante tal fato, é na busca da realização dos objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil de reduzir as desigualdades formais e materiais e de erradicação da pobreza que esta proposta se ampara, apresentando-se com factível e promissora.

Com efeito, urge observar-se que a perspectiva apresentada neste artigo extrapola os limites intelectuais e meramente teóricos, comuns no ambiente acadêmico, para propor a realização de intervenção de fato na realidade social, com a construção de soluções e caminhos factíveis e que, de alguma forma, auxiliem na diminuição da pobreza e da desigualdade social.

## REFERÊNCIAS

ASTORGA, Alfredo *et al.* **Educação de qualidade para todos**: um assunto de direitos humanos. Brasília: UNESCO, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/imagenes/0015/001505/150585por.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMARGO NETO, Mário de Carvalho. Políticas públicas de erradicação da pobreza no Brasil: promoção de direitos sociais e redução da desigualdade. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

DIAS, Dhenize Maria Franco. **Análise do direito público subjetivo ao ensino obrigatório e gratuito em face da teoria da reserva do possível**. 2010. 180 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Edital do concurso para a Polícia Militar do Estado de Alagoas**. Disponível em: <[http://www.cespe.unb.br/concursos/PM\\_AL\\_12/arquivos/ED.\\_N\\_1\\_\\_ABERTURA\\_\\_PMAL\\_\\_\\_\\_.2012.PDF](http://www.cespe.unb.br/concursos/PM_AL_12/arquivos/ED._N_1__ABERTURA__PMAL____.2012.PDF)>. Acesso em: 19 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Edital do concurso para Guarda Municipal de Aracaju**. Disponível em: [http://www.cespe.unb.br/concursos/\\_antigos/2003/PREFGUARDA2003/](http://www.cespe.unb.br/concursos/_antigos/2003/PREFGUARDA2003/). Acesso em: 23 jul. 2016.

# UMA ABORDAGEM JURÍDICO- INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE DEMOCRATIZAÇÃO DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR A PARTIR DO SEU QUADRO DE REFERÊNCIA.

A legal-institutional approach of the public policy of  
democratization of access to higher education from  
your frame of reference

Wilson Macedo Siqueira<sup>121</sup>  
Juliana da Silva Dias

**Sumário:** Resumo. Abstract. 1. Introdução. 2. Contextualização. 3. Do quadro de referência. 4. Quadro de referência da política pública pertinente à democratização do acesso ao ensino superior. 5. Avaliação do quadro de referência. 6. Conclusão. Referências bibliográficas.

**Resumo:** A pesquisa propõe uma abordagem jurídico-institucional da política pública de democratização de acesso ao ensino superior a partir da elaboração do quadro de referência proposto pela Profa. Maria Paula Dallari Bucci com o objetivo de obter uma visão global e sistematizada do conjunto de ações e programas institucionalizados com o fim de alcançar o objetivo indicado na nomenclatura da política pública estudada. Assim, a partir da elaboração do quadro de referência é possível avaliar a política pública sob seu aspecto organizacional, de execução e de eficácia e eficiência.

---

121 Autor: Prof. Wilson Macedo Siqueira, aluno do programa de doutorado em Direito político e econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Co-autora: Profa. Juliana da Silva Dias, aluna do programa de doutorado em educação da Universidade Tiradentes, Aracaju, Sergipe

**Abstract:** The research proposes a legal-institutional approach of the public policy of democratization of access to higher education from the development of the reference framework proposed by Profa. Maria Paula Dallari Bucci in order to obtain a global vision and systematized the set of actions and programmes institutionalized in order to attain the objective indicated in nomenclature of public policy. So, from the preparation of the frame of reference will be possible to evaluate public policy under its organizational aspect, implementation and effectiveness and efficiency.

## 1. INTRODUÇÃO

O tema proposto neste trabalho pretende analisar a política pública de democratização ao acesso ao ensino superior a partir do quadro de referência concebido pela Profa. Maria Paula Dallari Bucci. Diante de outros modelos de avaliação de políticas públicas elaborados por outras ciencias sociais, o quadro de referência apresenta-se como um novo instrumento de análise sob uma perspectiva jurídico-institucional, consistindo numa colaboração jurídica para a análise de políticas públicas.

Ao permitir uma visão global e sistematizada, o quadro de referência, oportuniza um olhar para o objetivo buscado pela política pública, considerando que cada ação ou programa deve convergir para esse único objetivo, proporcionando uma governança eficaz e eficiente.

Dessa forma, o quadro de referência além de proporcionar uma visão jurídica da política pública, permite também uma análise quanto aos seus objetivos e à sua governança, de forma que também seja utilizado como suporte para outras ciencias sociais.

A pesquisa se pautou na revisão bibliográfica sobre o tema e em levantamento de dados depositados nos órgãos públicos e organizações não governamentais que atuam no âmbito da educação e na gestão do orçamento.

Como objetivos gerais, a pesquisa focou na elaboração de um quadro de referência contendo apenas dois programas de ação da política pública de democratização de acesso ao ensino superior, haja vista a limitação deste trabalho e o grande número de ações governamentais que compõem a política pública em estudo.

Em termos de objetivos específicos, a pesquisa abordou alguns dos elementos do quadro de referência que permitiram proceder levantamentos de

dados, sobre os quais foram lançadas algumas premissas pertinentes à sua eficiência e sua eficácia.

Em face de tais objetivos o texto busca, a partir de uma contextualização da questão da educação como um direito fundamental e necessário ao desenvolvimento humano como tal, mostrar que a educação superior é o mais elevado nível de educação e que, a partir do respectivo acesso o seu egresso deverá ser um agente de transformação social, e não apenas um indivíduo-mercadoria pronto para vender sua força de trabalho simplesmente.

Após esta introdução se segue um tópico que busca contextualizar o ambiente onde a pesquisa se desenvolverá; em seguida o tópico pertinente ao quadro de referência, onde são elaboradas algumas considerações teóricas; no tópico seguinte enfatiza-se um quadro de referência relativo à política pública de democratização ao acesso superior, ali é elencado todas os programas de ações governamentais para alcançar o objetivo expressado pela política pública; o tópico seguinte refere-se a uma análise circunstanciada a respeito do quadro de referência elaborado a partir de dois programas: o Fies e o Prouni; e finalmente a conclusão.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO**

A desigualdade que permeia o Brasil apresenta-se como uma característica singular da estrutura econômica e social instalada no país, cuja manifestação se expressa entre regiões, meio rural e meio urbano, entre centro e periferia e entre raças. Essas manifestações afetam significativamente a qualidade de vida das populações sob vários aspectos da vida tais como: redução da expectativa de vida, mortalidade infantil, analfabetismo, limitação de acesso a postos de trabalho com melhores remunerações, falta de segurança pública, entre outros aspectos sensíveis às populações mais carentes.

Em face dessa grande gama de demandas sociais o Estado busca intervir por intermédio de ações governamentais voltadas à implementação de políticas públicas que tendem a fazer com que essas desigualdades encolham. Não se pode deixar de observar que essas ações governamentais são impulsionadas por movimentos sociais que pressionam os Governos a gastar o que arrecadam da sociedade com a implementação de bens e serviços públicos necessários a atender demandas urgentes das populações mais carentes.

Embora a Constituição Federal traga em seu arcaboço uma estrutura de direitos sociais bem delineada, emprestando a esses direitos a qualidade de fundamentais, a implementação desses direitos sociais é colocada como um problema econômico, já que é muito comum argumentar que os direitos sociais consagrados na atual Constituição da República não cabem no PIB brasileiro (BUCCI, 2006).

É dentro desse contexto de dificuldade de implementação dos direitos sociais que as políticas públicas surgem, ou são implementadas a partir de decisões políticas tomadas em razão de pressões sociais manifestadas em um dado momento político-social. É nesse contexto, porém, que alguns programas de ações governamentais vão sendo institucionalizados de forma isolada e em tempos diferentes, sem que haja uma conexão sistemática com outros programas já existente e que tematicamente comporia a mesma política pública.

Diante desse panorama, a apreensão jurídica de uma política pública enquanto um sistema de normas é imperioso para que se possa compreender sua organização, os papéis institucionais e sua finalidade eleita na decisão política que instituiu a política.

### **3. DO QUADRO DE REFERÊNCIA**

Desse modo, o quadro de referência proposto pela Profa. Maria Paula Dallari Bucci sintetiza, em uma perspectiva de racionalidade ideal, o caráter sistemático que articula os elementos mais importantes de uma política pública, a saber: organização do programa de ação, papéis institucionais e finalidade (BUCCI, 2015).

Nessa linha, a organização do programa de ação diz respeito à forma de como os elementos da política se relacionam; no tocante aos papéis institucionais, vislumbra-se o aspecto subjetivo da política pública de maneira que, inobstante quem tenha tomado a decisão política de instituir a política, instituída, ela deverá atender a finalidade para a qual foi criada, e; a finalidade, que diz respeito ao fim que deve atender a partir da decisão política de criar a política.

Em relação ao quadro de referência a Profa. Maria Paula Dallari propõe 12 (doze) elementos: nome oficial do programa, gestão governamental, base

normativa, desenho jurídico institucional, agentes governamentais, agentes não governamentais, mecanismos jurídicos de articulação, escala e público alvo, dimensão econômica financeira do programa, estratégia de implantação e funcionamento efetivo do programa.

A elaboração de um quadro de referência de uma dada política pública não dará apenas ao estudioso o arcabouço jurídico que fundamenta a sua instituição, permitirá, também, uma melhor compreensão da gestão da ação governamental oportunizando mais um modelo de análise de política pública a partir de uma visão jurídica-institucional.

Neste trabalho, optou-se em aplicar o quadro de referência à política pública denominada de “democratização e expansão da educação superior no país”.

No que diz respeito à educação superior, o artigo 44 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, elenca um rol de finalidades a serem concretizadas por intermédio de fornecimento. Em termos gerais a educação superior deve proporcionar o desenvolvimento intelectual e cultural mais elevado, bem como permitir o desenvolvimento científico e tecnológico. Convém ainda destacar a atuação em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares.

Entretanto, a demanda pela educação superior não pode ser totalmente atendida pelas instituições públicas de ensino, conforme a grande concorrência por vagas nessas instituições públicas que, ao final, e em sua maioria, termina sendo ocupadas por alunos que obtiveram uma melhor educação básica na rede privada de ensino em detrimento de grande parte de egressos das escolas públicas.

Na verdade, a iniciativa privada ingressa na atividade educacional de forma complementar ao dever do Estado em fornecer a prestação educacional, conforme artigo 209 da Constituição Federal. Assim, tendo em vista a importância da educação superior, o Governo Federal, nas duas últimas décadas vêm proporcionando ações e programas que visam garantir o acesso de alunos ao nível superior de educação, seja pela ampliação da rede pública de ensino superior, seja pela aquisição de vagas na rede privada de ensino, bem como pela implementação de políticas de cotas nas instituições públicas.

Esse conjunto de programas e ações traduz-se em uma política pública que tem como objetivo a democratização ao acesso ao ensino superior, caracterizado, de forma geral, pela ampliação de vagas ofertadas pelo sistema federal de ensino, seja em instituições de ensino superior públicas ou privadas.

#### **4. QUADRO DE REFERÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA PERTINENTE À DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR.**

As informações colhidas para a elaboração desse quadro estão contidas em um relatório elaborado pela Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação intitulado *A democratização e expansão da educação superior no país: 2003 – 2014*.

O excelente trabalho desenvolvido pela equipe da SESu reuni informações sobre todas os programas de ações governamentais que têm como finalidade criar condições e oportunidades de acesso e permanência na educação superior, especialmente pela ampliação de vagas nas instituições públicas, bem como pela aquisição e financiamento de vagas na instituições privadas com o intuito de oportunizar o acesso daqueles alunos que não lograram êxito em obter o acesso às instituições públicas, cujas condições econômicas não permitem arcar com os encargos educacionais de uma escola particular.

Desse modo é possível elencar os seguintes programas de ações governamentais que contemplam a política pública objeto deste estudo, a saber:

- I. Expansão universitária  
Ampliação da rede de universidades federais
- II. Inclusão, acesso e permanência  
Programa Universidade Para Todos (Prouni)  
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)  
Sistema de Seleção Unificada (Sisu)  
Programa de Bolsa Permanência (PBP)  
Acessibilidade na Educação Superior (Programa Incluir)  
Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)  
Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de ensino superior Públicas Estaduais (Pnaest)  
Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes)

- Lei de Cotas
- III. Internacionalização da Educação Superior  
 Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-GGG)  
 Idiomas sem Fronteiras  
 Educação superior no Mercosul  
 Universidades com vocação internacional
- IV. Educação em Saúde  
 Programa Mais Médicos  
 Política Nacional de Expansão das Escolas Médicas das Instituições Federais de Ensino Superior  
 Residências em Saúde  
 Projeto Mais Médicos para o Brasil
- V. Programas especiais  
 Programa de Apoio à Extensão Universitária (Proext)  
 Programa de Educação Tutorial (PET)  
 Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies)

Do rol de programas de ações governamentais é possível constatar que grande parte deles são ações aplicadas à rede pública de instituições de ensino superior que visam a expansão de vagas para atendimento da grande demanda por educação superior,

Entretanto, inobstante o esforço do governo federal para ampliar o número de instituições públicas, esse número atualmente é inferior ao de instituições privadas credenciadas pelo MEC, o que indica uma maior concentração de alunos da rede particular, senão vejamos:

Instituição	Total	Privada	%
Universidades	195	84	43,08
Centros Universitários	147	136	92,52
Faculdades	1.986	1.850	93,15
CEFET/IFed	40	-	-
<b>Total</b>	<b>2.368</b>	<b>2.070</b>	<b>87,42</b>

Fonte: MEC/INEP – 2014

Matrículas na graduação	Total	Privada	%
Universidades	3.205.001	1.656.994	51,70
Centros Universitários	963.760	936.666	97,19
Faculdades	2.194.122	2.070.882	94,38
CEFET/IFed	123.288	-	-
Total	6.486.171	4.664.542	71,92

Fonte: MEC/INEP - 2014

Assim, considerando a limitação desse trabalho será apresentado um quadro de referência contemplando apenas dois programas de ação que têm como finalidade o acesso ao ensino superior a partir da oferta de vagas nas instituições privas de ensino superior, quais sejam: 1) Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies e; 2) Programa Universidade Para Todos – Prouni. Também, não foi possível seguir na íntegra o desenho do quadro de referência conforme proposto pela Profa. Maria Paula Dllari, sendo trabalhado dados que estão à disposição do público em geral.

Ambos os programas têm como objetivo ofertar vagas nas instituições particulares de ensino superior para aqueles alunos que não conseguiram ingressar na rede pública de ensino superior. Desse modo o Fies, atendendo a interessados com uma renda mínima per capita familiar, oportuniza ao aluno financiar total ou parcialmente os valores correspondentes às mensalidades escolares; já o Prouni, também tendo como base na carência de recursos financeiros oportuniza aos alunos provenientes da rede pública de ensino vagas nas instituições privadas.

Senão vejamos:

1. <b>NOME DO PROGRAMA:</b> Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies Programa Universidade Para Todos – Prouni.
2. <b>Direito envolvidos:</b> Acesso à educação superior
3. <b>Gestão governamental:</b> Ministério da Educação
3.1. <b>Quem criou:</b> União
3.2. <b>Quem implementou:</b> MEC e FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação)

**4. Base normativa (base jurídica formal):** FIES - Lei Federal 10.260, 12 de julho de 2001, Portarias Normativas do Ministro da Educação e do FNDE.  
PROUNI - Lei nº 11.096, de 13 de Janeiro de 2005, e demais portarias expedidas pelo ministro da educação..

**5. Agentes envolvidos:**

5.1. **Agentes governamentais:** FIES - MEC; FNDE; Caixa Econômica e Banco do Brasil  
PROUNI – MEC – Receita Federal do Brasil

5.2. **Agentes não governamentais:** Instituições particulares de ensino superior que tenham cursos de graduação avaliados em nota igual ou superior a “3”.

6. Público alvo/escala: Tenha participado de alguma das edições do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) a partir de 2010 e obtido nota mínima de 450 pontos na média das provas e nota na redação superior a zero.

**FIES:** Tenha renda familiar mensal bruta, por pessoa, de até 3,5(três e meio) salários mínimos

**PROUNI:**

- Ter cursado o ensino médio completo em escola pública ou em escola privada com bolsa integral da instituição;
- ter cursado o ensino médio parcialmente em escola pública e parcialmente em escola privada com bolsa integral da instituição;
- ser pessoa com deficiência;
- ser professor da rede pública de ensino básico, em efetivo exercício, integrando o quadro permanente da instituição, e estar concorrendo a vaga em curso de licenciatura, normal superior ou pedagogia. Neste caso, a renda familiar por pessoa não é considerada.

**7. Estratégia de implantação com base nas fontes oficiais do setor:**

7.1. Cursos de graduação avaliados positivamente pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Conceito mínimo “3”.

7.2. IBGE: Dados de pessoas por idade que estão fora do ensino superior

7.3. PNAD/Relatório IPEA

**8. Funcionamento do programa, segundo o desenho normativo:** O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria

Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

**9. Dimensão econômico-financeira do programa:** FIES - Avaliação de desempenho por intermédio dos Relatórios de Gestão por Exercício desde o ano de 2000, disponível no sítio do MEC: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=17528-fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&category\\_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17528-fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192)  
PROUNI - Relatórios de gestão: <http://portal.mec.gov.br/auditorias/30000-uncategorised/14038-processo-de-contas-anuais-secretaria-executiva-se>

## 5. AVALIAÇÃO DO QUADRO DE REFERÊNCIA

Do quadro de referência é possível extrair os principais pontos legais que moldam os programas analisados, inclusive os aspectos relativos ao controle e a qualidade dos gastos.

A visão fornecida pelo quadro de referência permite ao analista compreender as condições de acesso ao direito que o programa de ação quer assegurar, inclusive condiciona a uma análise coletiva do programa, evitando casuísmos individuais.

No tocante aos dois programas que compõem o quadro de referência é possível aquilatar o alcance e a qualidade do gasto público dispensado aos beneficiários do prouni e do fies, vez que as ferramentas apresentadas pelo governo federal permitem essa avaliação.

Contudo, no que diz respeito à finalidade, qual seja, o acesso à educação superior, ela não pode se reduzir ao aspecto quantitativo, como bem demonstrado no quadro de referência no que diz respeito à eficiência do programa. Na verdade, a finalidade do acesso não se resume às cadeiras escolares, mas, e acima de tudo, deve proporcionar ao aluno uma melhor condição de vida em todos os aspectos, seja, econômico, cultural e social.

Nesse ponto, não há qualquer referência que indique que os programas que compõem a política de democratização ao acesso do ensino superior tenham alcançado a maior finalidade relativa a educação, qual seja, o desenvolvimento do ser humano por intermédio da inserção social como um igual.

## CONCLUSÃO

A educação, por definição constitucional, tem por finalidade o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Nessa toada a educação apresenta-se como um verdadeiro instrumento de promoção de redução de desigualdades e, conseqüentemente, de desenvolvimento de um país.

Nesse contexto não se pode reduzir a política pública de democratização ao acesso do ensino superior como um instrumento de produção de pessoas capacitadas para o trabalho alienado. O desenvolvimento da pessoa humana por intermédio da educação é mais amplo, especialmente quanto ao trabalho, ou seja, o egresso das instituições de ensino superior deve estar preparado para uma missão de transformação e cooperação social, e não, unicamente, para vender sua força de trabalho.

Ademais, como visto o quadro de referência permite compreender o aspecto jurídico-institucional do programa ou política pública analisada, consistindo em mais um modelo de análise de política pública a partir de uma sistema de normas concatenado e dirigido a um fim específico voltado aos direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. **Números do ensino superior privado no Brasil 2015**. Ano base 2014. Ana Maria Faria. Org. Brasília: ABMES. 2015.

BRASIL. **Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, DF, 23 dez. 1996. Seção 1. p. 27833.

BRASIL. **Lei 10.260 de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o fundo de financiamento ao estudante do ensino superior e dá outras providências. Diário Oficial da União, DF, 13 set. 2001. Seção 1 – eletrônico.

BRASIL. **Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União. DF, 14 jan. 2005. Seção 1 – eletrônico.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: Smanio, Gianpaolo Poggio; Bertolin, Patrícia Tuma Martins; Brasil, Patrícia Cristina (Org.). **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas & Letras, 2015.

\_\_\_\_\_. (org.). O conceito de políticas públicas em direito. In: **Políticas Públicas**. Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P.1-50.

DUARTE, Clarice Seixas. Para além da judicialização: a necessidade de uma nova forma de abordagem das políticas públicas. In: Smanio, Gianpaolo Poggio; Bertolin, Patrícia Tuma Martins; Brasil, Patrícia Cristina (Org.). **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas & Letras, 2015.

GRAMPA, Victor Henrique. Políticas públicas de inclusão na educação: o caso do prouni. In: Smanio, Gianpaolo Poggio; Bertolin, Patrícia Tuma Martins (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 194-247.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Superior. **Relatório**: A democratização e expansão superior no país 2003-2014. Brasília: MEC.

SILVA, Daniel Cavalcante; COVAC, José Roberto. **Compliance**: como boa prática de gestão no ensino superior privado. São Paulo: Saraiva, 2015.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: INICIATIVAS E ESTRATÉGIAS PARA O COMBATE À POBREZA

Public policies of basic education to maroons  
communities: efforts and strategies against poverty

Ana Carolina Esposito Vieito<sup>122</sup>  
Gianfranco Faggin Mastro Andréa<sup>123</sup>

**Resumo:** A população quilombola ao mesmo tempo em que vive em estado de extrema vulnerabilidade, diante da pobreza e miséria, apresenta a peculiaridade da necessidade de políticas públicas que garantam a sua inclusão, respeitando raízes e diferenças culturais. Apesar do avanço das legislações brasileiras quanto ao reconhecimento dos quilombolas, ainda será preciso uma longa caminhada para a efetivação de seus direitos, dentre eles a educação. O presente artigo visa identificar modelos de educação básica em determinadas comunidades quilombolas de forma a destacar iniciativas e estratégias bem sucedidas que mereçam ser disseminadas.

**Palavras-chave:** educação básica – comunidades quilombolas – combate à miséria

**Abstract:** The maroons population, while lives in a condition of extreme vulnerability, before the poverty and misery needs public policies ensuring the social inclusion, regarding their culture. Despite of the advance of brazilian law regard to the recognition of maroons communities is still need better and more efforts in order to ensure this

---

122 Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2014). Advogada

123 Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Público pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus (2007). Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2005). Analista do Ministério Público da União.

rights, special the right of education. The proposal of this article is identify models of basic education in certain maroons communities in order to show the successful strategies, which deserve to be widespread.

**Keywords:** basic education – maroons communities – against poverty

**Sumário:** Introdução. 1. Quilombolas no Brasil. 1.1. A evolução do conceito de quilombo no Brasil. 1.2. Desigualdade e exclusão: por uma “ecologia dos saberes” quilombolas. 1.3. A prevalência da miséria nas comunidades remanescentes quilombolas no Brasil e respectiva “caixa de ferramentas” jurídicas. 2. Políticas Públicas de Educação Básica diferenciada para os quilombolas no Brasil. 2.1. Programa Brasil Quilombola e Educação Básica. 2.2. Plano Nacional de Educação e Educação Básica Quilombola. 3. Experiências de Educação Básica: em busca de modelos de Escolas Quilombolas. 3.1. Quilombo Conceição das Crioulas. 3.2. Quilombo Santo Isidoro. 3.3. Análise das experiências. Conclusão.

## INTRODUÇÃO

Cabe aos Estados e Municípios a competência em relação à efetivação da educação básica, contando com repasses voluntários da União. Diante da complexidade e extensão do território nacional, o constituinte brasileiro optou pela descentralização da educação básica. Ocorre que se verificam sérias dificuldades para a sua implementação efetiva na maioria das comunidades de remanescentes de quilombos, as quais normalmente se localizam em locais afastados e com pouco acesso aos itens de infraestrutura básica. Afigura-se, assim, medida de rigor a identificação de experiências, estratégias e políticas públicas específicas voltadas à educação básica das comunidades quilombolas como forma de combate à pobreza e miséria. O problema de pesquisa consiste em verificar como é possível garantir a educação básica nos remanescentes quilombolas, evitando o deslocamento dos estudantes da comunidade para outros municípios, proporcionando uma inclusão educacional e ao mesmo tempo evitando-se a ruptura com a cultura da própria comunidade.

A justificativa jurídica do presente artigo consubstancia-se na necessidade de cumprir os objetivos constitucionais de erradicação da pobreza, marginalização, bem como dos preconceitos raciais, atrelado ao direito à educação constitucionalmente assegurado de maneira universal. Por sua vez, a relevância extrajurídica consiste na identificação de estratégias bem-sucedidas a fim de proporcionar uma disseminação de eventual modelo ideal a ser utilizado

como parâmetro perante os demais entes estatais. A metodologia a ser utilizada consiste na proposta de Diogo R. Coutinho, valendo-se do direito como objetivo (bússola); direito como arranjo institucional (mapa); direito como ferramenta (caixa de ferramentas) e direito como vocalizador de demandas, para identificar o papel do direito nas políticas públicas de educação básica das comunidades remanescentes quilombolas. Como hipótese, sustenta-se a possibilidade de identificação de experiências que tenham encontrado soluções razoáveis para lidar com a questão da educação básica em comunidades remanescentes quilombolas. Tal hipótese restou confirmada, por meio de dois modelos. Já os objetivos gerais consistem em realizar uma radiografia jurídica para uma fluência melhor da implementação da política pública de educação básica às comunidades remanescentes quilombolas. Por fim, como objetivo específico, tem-se a busca de experiências bem-sucedidas que possam ser disseminadas e replicadas, com especial destaque a Educação Básica nos Quilombos Conceição das Crioulas e Santo Isidoro.

## 1. QUILOMBOLAS NO BRASIL

### 1.1. A evolução do conceito de quilombo no Brasil

O que é um quilombo<sup>124</sup>? Um conceito clássico de quilombo caracteriza-o como o local onde grupos de negros que se rebelavam e fugiam de seus senhores se fixavam durante o período da escravidão. Esse movimento histórico e social da quilombagem teve seus primeiros casos documentados ao longo do século XVI. Em 1740, o Conselho Ultramarinho definiu quilombo como “*toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despoitada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões nele*” (FERNANDES, 2015, p. 422). Aludido conceito imprimia a “invisibilidade”

---

124 “A palavra quilombo/mocambo para a maioria das línguas bantu da África Central e Centro-Ocidental quer dizer ‘acampamento’. Em regiões africanas centro-ocidentais nos séculos XVII e XVIII, a palavra kilombo significava também o ritual de iniciação da sociedade militar dos guerreiros dos povos imbangalas (também conhecidos como jagas). Os imbangalas eram povos falantes do kimbundu do Nordeste de Angola.” (GOMES, 2014, p. 449)

produzida pela história oficial, ignorando os efeitos da escravidão na sociedade brasileira.

Esse conceito foi abandonado e atualmente quilombo é definido pela Associação Brasileira de Antropologia como “*toda comunidade negra rural que agrupe descendentes de escravos vivendo da cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado*”. (UNGARELLI, 2009, p. 17)

Fato é que com o fim da escravidão em 1888, os grupos de negros não tiveram sua marginalização abrandada, pois permaneceram sem acesso às terras e passaram a ser explorados como mão de obra barata em latifúndios (CARVALHO, 2014, p. 57). As comunidades remanescentes de quilombos em todo Brasil desde o fim da escravidão lutam por meio da resistência contra todas as investidas do grande capital econômico, já que para os moradores dos quilombos as terras que ocupam ostentam um caráter não-mercantil, de verdadeira manutenção de raízes afro-brasileiras e de garantia de identidade e autoestima. Em suma: a resistência pela permanência em terras quilombolas é uma luta pelo reconhecimento<sup>125</sup>.

## 1.2. Desigualdade e exclusão: por uma “ecologia dos saberes” quilombolas

O modelo de regulação social atual que produz a desigualdade e a exclusão, mas ao mesmo tempo procura mantê-las dentro de limites toleráveis está em crise. Como forma de enfrentá-la Boaventura de Sousa Santos sustenta um “[...] *novo meta-direito intercultural [...]: temos o direito de ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza. [...]*” (SANTOS, 2010, p. 313-314)

Neste passo, a garantia da igualdade substancial no que se refere aos diversos direitos sociais dos quilombolas, apresenta-se atrelada à necessidade de garantia do direito à diferença. A *ecologia dos saberes*<sup>126</sup> cunhada por Boaven-

---

125 Para maior aprofundamento sobre o tema “reconhecimento” ver obras de Honneth (2007) e Frasier (2007).

126 “[...] *numa ecologia de saberes, a ignorância não é necessariamente um estágio inicial ou um ponto de partida. Poderá ser o resultado do esquecimento ou da desaprendizagem implícitos num processo de aprendizagem recíproca através do qual se atinge a interdependência. Assim,*

tura de Sousa Santos apresenta-se como instrumento importante no combate à lógica da monocultura do saber e do rigor científico, identificando-se outros saberes e critérios que operam nas práticas sociais. A cultura quilombola e as lutas pela permanência em terras regidas pelo critério da ancestralidade apontam para sua história de resistência, mesmo depois da abolição da escravidão. Trata-se de proteção e manutenção contra-hegemônica da cultura do Sul global como forma de emancipação social. (SANTOS, 2010, p. 108) De fato, o resgate do conhecimento objeto de epistemicídio<sup>127</sup> pelo colonialismo hegemônico afigura-se como forma de resistência e de reconstrução das origens quilombolas, para justamente, por meio de epistemologias ocultas, atingir-se a expansão do conhecimento contra-hegemônico, reforçando o reconhecimento da identidade de grupos estigmatizados.

### 1.3. A prevalência da miséria nas comunidades remanescentes quilombolas no Brasil e respectiva “caixa de ferramentas”<sup>128</sup> jurídicas

De acordo com dados da Fundação Cultural Palmares (FCP), encontram-se certificadas oficialmente mais de 2.476 comunidades quilombolas<sup>129</sup>. No que se refere à concessão de titulações de terras, conforme dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), tem-se 207 títulos em 148 territórios, o que totalizam 238 comunidades. (NUNES, 2016, p. 112)

---

*em cada passo da ecologia dos saberes é crucial questionar se o que se está a aprender é válido ou se deverá ser esquecido ou desaprendido. A ignorância é apenas uma forma de desqualificação quando o que está a ser aprendido é mais valioso do que o que se está a esquecer.”* (SANTOS, 2010, p. 106)

127 Epistemicídio é o termo utilizado por Boaventura de Sousa Santos para designar o assassinio do conhecimento. “As trocas desiguais entre culturas têm sempre acarretado a morte do conhecimento próprio da cultura subordinada e, portanto, dos grupos sociais seus titulares. Nos casos mais extremos, como o da expansão europeia, o epistemicídio foi uma das condições do genocídio.” (SANTOS, 2010, p. 87)

128 Expressão utilizada por Diogo R. Coutinho quanto a disponibilidade e manuseio de diversos diplomas normativos voltados à implementação de determinada política pública. (COUTINHO, 2013)

129 Disponível em: <[http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=95](http://www.palmares.gov.br/?page_id=95)>. Acesso em: 13 Jul. 2016.

Destaca-se esse ponto, justamente porque a garantia de uma existência digna, conjugada ao acesso a diversos direitos sociais como educação, saúde, moradia, etc., atrelada ao direito à diferença, no sentido de preservação das raízes culturais têm como pressuposto, em qualquer comunidade remanescente quilombola, a necessidade de identificação, reconhecimento e titulação de suas terras tradicionalmente ocupadas. Isto porque a identidade quilombola encontra-se intrinsecamente ligada ao território que ocupam.

Segundo Relatório de Gestão de 2012 da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial<sup>130</sup> existem no Brasil cerca de 214 mil famílias e 1,17 milhão de quilombolas. Por volta de 80 mil famílias quilombolas encontram-se cadastradas no programa CADUNICO<sup>131</sup> do Governo Federal e desse total 74,73% estão em situação de extrema pobreza<sup>132</sup>; 91,1% autodeclaram-se pretos ou pardos; 24,81% não sabem ler e 82,2% desenvolvem atividades de agricultura, extrativismo ou pesca artesanal. Além disso, o relatório aponta que: 48,7% vivem em piso de terra batida; 55% não tem água encanada e 33% não tem banheiro. Diante de dados tão alarmantes, diversas políticas públicas vêm sendo gestadas e implementadas a fim de combater a miséria nas comunidades remanescentes quilombolas brasileiras. Dentre as diversas políticas públicas, por questão metodológica e tendo em vista o relatório PNUD 2013 da ONU<sup>133</sup>, tem-se que a garantia de uma educação básica de qualidade no interior das comunidades quilombolas remanescentes, preservando-se as tradições culturais, apresenta-se como o melhor caminho para a superação da miséria.

No que toca à evolução legislativa em relação às comunidades quilombolas no Brasil, cumpre especial destaque ao marco consistente na previsão de comunidades remanescentes quilombolas no corpo do texto da Constitui-

---

130 Disponível em <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/39/relatorio-pbq-2012.pdf>>. Acesso em: 13 Jul. 2016.

131 Cadastro único é uma ferramenta do Plano Brasil Sem Miséria, proporcionando o acesso dos cadastrados a diversos benefícios, dentre eles o Bolsa Família.

132 Pessoas em situação de pobreza extrema são aquelas que apresentam uma renda média de R\$ 2,36 por dia, ou R\$ 71,75 por mês. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM1.aspx>>. Acesso em: 13 Jul. 2016.

133 “A educação aumenta a autoconfiança das pessoas e permite aceder a melhores empregos, participar do debate público e exigir do governo cuidados de saúde, segurança social e outros direitos. [...] As intervenções políticas desse tipo também terão um impacto positivo na luta contra a pobreza.” Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr2013\\_portuguese.pdf](http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr2013_portuguese.pdf)>. Acesso em: 13 Jul. 2016.

ção Federal de 1988, especificamente em seu art. 68 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>134</sup>. Aludido dispositivo foi regulamentado pelo Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003<sup>135</sup>, que definiu para os fins de regulação fundiária que se consideram:

[...] remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnicos-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Portanto, com a regulamentação ajustou-se a interpretação ao dispositivo constitucional, de acordo com “*o acúmulo social e antropológico da questão bem como sob a influência da legislação internacional sobre a temática dos ‘povos indígenas e tribais’, como a Convenção 169 da OIT.*” (RIBEIRO, 2015, p. 153), cujas determinações foram incorporadas à legislação brasileira pelo Decreto Legislativo nº 143/2002 e Decreto nº 5.051/2004.

Como “ferramentas jurídicas” também relevantes em relação às comunidades remanescentes quilombolas no que se refere especificamente à educação, cabe destacar o disposto nos arts. 5º, XLII<sup>136</sup>, 215<sup>137</sup>, 216 e 68 (ADCT) todos da CF/88, bem como dispositivo específico relacionado na Lei de Di-

---

134 Art. 68 da ADCT da CF/88: “*Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.*”

135 O Decreto nº 4.887/2003 é objeto da ADIN nº 3.239/2004 que tramita perante o STF, sob o fundamento de que deturpou-se a interpretação literal do artigo 68 da ADCT ao instaurar critério de autoatribuição. O relator já proferiu voto pela procedência da ADIN. Por sua vez, a Ministra Rosa Weber manifestou-se pela improcedência da ADIN. O feito encontra-se pendente de julgamento desde março de 2015, após pedido de vista do Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2227157>>. Acesso em: 13 Jul. 2016.

136 “*XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;*”

137 “*Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.*”

retrizes e Bases da Educação Nacional (art. 26-A da Lei nº 9.394/96)<sup>138</sup>. Além disso, deve-se observar o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), importante conquista para o movimento negro no Brasil, tudo em consonância com o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana (art.1º, III da CF/88) e os objetivos constitucionais (art. 3º, III e IV da CF/88). Por fim, um documento de suma importância para o tema que ora se enfrenta, consiste nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica, devidamente instituída pela Resolução nº 8, de 20 de novembro de 2012<sup>139</sup>.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA DIFERENCIADA PARA OS QUILOMBOLAS NO BRASIL**

No que se refere a Políticas Públicas de educação básica para os quilombolas, tem-se a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), por meio da Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, convertida na Lei nº 10.678/2003, como importante passo na mudança do trato da questão dos quilombolas por parte do Governo Federal. A Seppir tem como principais finalidades a formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, ações afirmativas com ênfase na população negra e tem como referência o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010).

### **2.1. Programa Brasil Quilombola e Educação Básica**

O Programa Brasil Quilombola foi lançado em 2004 com o objetivo de consolidar as políticas públicas destinadas aos direitos das comunidades remanescentes quilombolas. O Programa é coordenado diretamente pela Seppir em conjunto com 11 ministérios e conta ainda com o auxílio de outros membros do Governo Federal. Com sua criação, foi instituída a Agenda Social

---

138 “Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena”

139 Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/diretrizes-curriculares>>. Acesso em: 13 Jul. 2016.

Quilombola, dividida em quatro amplos eixos temáticos, com destaque para o *eixo 04: direitos e cidadania*, tendo como metas: (i) a construção da escola quilombola, com o objetivo de desenvolver ações para a ampliação, adequação, reforma e manutenção das escolas de educação infantil no campo; (ii) Programa Dinheiro Direto na Escola, que visa desenvolver ações voltadas para a melhoria da qualidade de ensino nas escolas localizadas no campo; e (iii) Educação quilombola, com o objetivo de fortalecer os sistemas de educação propondo a melhoria da infraestrutura, da formação dos professores, proporcionando instrumentos para compreensão e reflexão sobre a educação básica oferecida nas comunidades quilombos.

Nesse aspecto, importante destacar que, em 2012, por meio da Resolução nº 08, o Ministério da Educação instituiu as Diretrizes curriculares nacionais para a educação escolar quilombola para as comunidades quilombolas urbanas e rurais, visando a concretização e garantia de direitos, sob os princípios do respeito ao reconhecimento da história e da cultura afro-brasileira, valorização da diversidade étnico-racial, reconhecimento dos quilombolas como povo ou comunidade tradicional, conhecimento dos processos históricos de luta pela regularização dos territórios tradicionais dos povos quilombolas, direito ao etnocentrismo, entendido como modelo de desenvolvimento alternativo que considera a participação das comunidades quilombolas, as suas tradições locais, o seu ponto de vista ecológico, a sustentabilidade e as suas formas de produção do trabalho e de vida, dentre outros.

## 2.2. Plano Nacional de Educação e Educação Básica quilombola

Dentro desse contexto, em 25 de junho de 2014, por meio da Lei 13.005, foi instituído o Plano Nacional de Educação com vigência por 10 anos, visando, dentre outros objetivos, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, melhoria na qualidade da educação, formação para o trabalho e para a cidadania, valorização dos profissionais da educação, promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Para atender essas determinações, restaram estabelecidas 20 metas e inúmeras estratégias, das quais destacamos: (i) Meta 01: fomentar o atendimento das comunidades quilombolas na educação infantil, limitando a con-

centração de escolas e deslocamento de crianças; (ii) Meta 02: desenvolver métodos pedagógicos que considerem as especificidades da educação para as comunidades quilombolas; (iii) Meta 03: fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional de acordo com as especificidades das comunidades quilombolas; (iv) Meta 05: apoiar a alfabetização de crianças quilombolas com produção de materiais didáticos específicos e desenvolvimento de instrumentos de acompanhamento que considerem a identidade cultural; (v) Meta 06: atender às escolas de comunidades quilombolas na oferta de educação em tempo integral, considerando as informações obtidas em consulta prévia e as peculiaridades locais; (vi) Meta 07: consolidação da educação escolar das comunidades quilombolas, garantindo o desenvolvimento sustentável e a preservação da identidade cultural, bem como a participação da comunidade na definição dos modelos pedagógicos a serem desenvolvidos; (vii) Meta 14: implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e favorecer o acesso de membros das comunidades quilombolas aos programas de mestrado e doutorado.

Muito embora tenha havido modificações nas legislações brasileiras para a implementação de políticas públicas para educação básica, principalmente no que diz respeito às comunidades quilombolas, algumas experiências foram concretizadas, as quais passa-se a destacar.

### **3. EXPERIÊNCIAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA: EM BUSCA DE MODELOS DE ESCOLAS QUILOMBOLAS**

Por meio de levantamento bibliográfico, procurou-se identificar Escolas Quilombolas já estudadas pelo meio acadêmico, mas se valendo da metodologia proposta por Diogo R. Coutinho, pudesse-se agora apontá-las como possíveis modelos a serem replicados.

#### **3.1. Quilombo Conceição das Crioulas**

O quilombo Conceição das Crioulas está localizado a 560 km da capital do Estado de Pernambuco, na região do semiárido, no município de Salgueiro. No centro do território da comunidade Conceição das Crioulas, encon-

tra-se a Escola José Neu, a qual é frequentada pelos alunos do 1º ao 5º ano; a Escola Professora Rosa Doralina Mendes; a Escola Professor José Mendes, frequentada pelos alunos do 6º ao 9º ano, bem como os alunos do ensino médio<sup>140</sup>; além da biblioteca Afro-Indígena de Conceição das Crioulas.

De acordo com o estudo feito por SILVA (2012), um dos maiores desafios para a concretização das políticas públicas destinadas à educação quilombola é a necessidade que essas comunidades possuem de uma educação diferenciada, voltada não só para o conhecimento básico, como também para a preservação de identidade, história e cultura da própria comunidade. A grande diferença apontada por SILVA (2012) reside na conquista da conciliação ou socialização dos conhecimentos gerais normatizados e os conhecimentos que as próprias comunidades entendem que sejam importantes. Desse modo, o pensar e o fazer educação quilombola de Conceição das Crioulas depende de categorias específicas, tais quais projeto político pedagógico, currículo estruturado, material didático, e participação dos quilombolas (SILVA, 2012, p. 114).

### 3.2. Quilombo Santo Isidoro

A Comunidade Quilombola de Santo Isidoro encontra-se dentro do município de Berilo, no vale do Jequitinhonha, a 545 Km da capital do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte. A comunidade quilombola de Santo Isidoro foi certificada em 2006.

Pautando-se pelo estudo levado a efeito por Miranda (2016), destaca-se a Escola Estadual Santo Isidoro que oferta a Educação Básica a um contingente de 132 alunos que se distribuem em dois prédios, sendo um deles no interior do quilombo, na sede da comunidade, com turmas de Ensino Fundamental, Ensino Médio, dentre outras. Num segundo prédio, a uma distância de cerca de três quilômetros da sede da comunidade, tem-se turmas de Ensino Fundamental do 1º ao 5º ano e outras duas turmas de Escola de Tempo Integral. (MIRANDA, 2016, p. 82)

---

140 A conquista do ensino médio para a comunidade quilombola merece destaque, pois foi fruto de uma mobilização dos membros da comunidade em razão do significativo aumento do número de jovens que se deslocavam, diariamente, em longas e precárias jornadas para estudar na sede do município.

O que impressiona pelos relatos são as instalações dos prédios que são bem equipados com água encanada, energia elétrica, linha telefônica e acesso à rede de internet. (MIRANDA, 2016, p. 82) A Escola no Quilombo de Santo Isidoro apresenta-se como referência dentro da própria comunidade para todo tipo de atividade ou serviço indisponível no quilombo (MIRANDA, 2016, p. 84)

Não bastasse a estrutura incomum, tem-se o atendimento completo da Educação Básica no próprio interior da comunidade remanescente de quilombo como algo inusitado. Isto porque, em geral, os estudantes necessitam se deslocar por longas distâncias, muitas vezes sem transporte ou em condições precárias, justamente para frequentar os anos finais do Ensino Fundamental. Além disso, percebeu-se que os professores são moradores do próprio quilombo, mantendo-se o vínculo com o território, bem como as técnicas de ensino além de incorporarem o currículo comum proporcionando o preparo para enfrentar o mercado profissional, caso os estudantes desejem deixar o quilombo, também não se afasta da valorização da cultura e modo de vida próprio quilombola, já que incorporado ao método de estudo tem-se a intensidade dos fluxos entre escola e território quilombola. A escola surge, portanto como local de promoção do desenvolvimento social e político ao apoiar alternativas de sobrevivência e reforçar a identidade étnico-racial. (MIRANDA, 2016, p. 85)

### 3.3. Análise das experiências

Pela metodologia de Diogo R. Coutinho, percebe-se que tanto as três escolas do Quilombo Conceição das Crioulas, quanto a Escola do Quilombo de Santo Isidoro adequam-se ao direito como bússola, na medida em que se propõem a perseguir as propostas estampadas no direito objetivo, notadamente valendo-se das “ferramentas jurídicas”, ou seja, os diplomas legais anteriormente listados. (COUTINHO, 2013) Já sob a ótica do direito como arranjo institucional, no sentido de se analisar como se deu a formação das Escolas quilombolas sob análise, tem-se em primeiro lugar o destaque para a gestão Estadual ciente das demandas quilombolas quanto a Escola do Quilombo Santo Isidoro, enquanto no Quilombo Conceição das Crioulas as escolas submetem-se com maior profundidade à gestão municipal. Verifica-se que

a Escola Santo Isidoro, trata-se de Escola Estadual, portanto há um arranjo institucional diverso do que se costuma verificar na maioria dos quilombos, onde a escola encontra-se apenas sob a tutela municipal, como ocorre no Quilombo Conceição das Crioulas. Talvez este seja um ponto importante e relevante para o inusitado quadro de ótimas instalações nos prédios da Escola do Quilombo Santo Isidoro. Tanto o Quilombo Conceição das Crioulas quanto o Quilombo Santo Isidoro já foram reconhecidos como comunidades remanescentes quilombolas e receberam suas titulações de terras. Este fato, atrelado ao fato das escolas encontrarem-se inscritas no censo escolar, pode sugerir o acesso a programas e verbas federais. Finalmente no que se refere ao direito como vocalizador de demandas, tem-se que a comunidade tem sido ouvida. A escola apresenta-se como *locus* de solução ou encaminhamento dos problemas às autoridades competentes, inclusive.

## CONCLUSÃO

As comunidades remanescentes quilombolas passaram a receber especial atenção após seu reconhecimento pela Constituição Federal de 1988. A cultura quilombola, o direito a diferença e o acesso a uma educação básica específica no interior dos quilombos apresenta-se como caminho para o combate à miséria e pobreza nestas comunidades, resgatando-se o reconhecimento e auto-estima quanto à cultura afro-brasileira. Diversos importantes programas de políticas públicas estão em curso para a efetiva emancipação da comunidade remanescente quilombola, garantindo-lhes acesso aos mais caros direitos sociais, com especial destaque para a educação básica, mas ainda há muito a ser feito para se atingir a excelência nas suas prestações.

Ao aplicar a metodologia a que se propôs este artigo, foram identificadas duas experiências positivas, no que se refere à educação escolar básica no interior de comunidades remanescentes quilombolas: Quilombo Conceição das Crioulas e Quilombo Santo Isidoro. Como modelo, pode-se extrair dessas experiências que para a introdução de uma Escola Básica de qualidade nas comunidades remanescentes de quilombos deve-se observar os seguintes parâmetros: a) comunidade remanescente quilombola reconhecida pela Fundação Cultural Palmares; b) a escola do interior do quilombo deve estar inscrita no censo escolar pelo Município para acesso às verbas e programas federais;

c) a comunidade remanescente quilombola deve conquistar a titulação de suas terras como segurança e reforço dos laços culturais entre comunidade, território e escola; d) a gestão da escola básica de remanescente quilombola deve ser realizada de forma cooperativa aproximando-se atuação do Estado e Município, ou seja, co-gestão, garantindo-se articulação institucional colaborativa; e) o ensino escolar básico deve coadunar o currículo comum com as características culturais diferenciadas de cada quilombo; f) os professores de escolas básicas em remanescentes quilombolas, em sua grande maioria, devem viver na própria comunidade.

A partir da replicação desses parâmetros extraídos de experiências consideradas de sucesso quanto ao ensino escolar básico quilombola no Brasil, espera-se um aumento na qualidade da educação prestada, preservando-se a cultura quilombola e ao mesmo tempo apresentando uma alternativa dentro da educação como meio de combate à pobreza e miséria.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica**. Disponível em <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/diretrizes-curriculares>>. Acesso em 14 jul. 16.

BRASIL. **Fundação Palmares**. Disponível em <[http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=95](http://www.palmares.gov.br/?page_id=95)>. Acesso em 13 jul. 16.

BRASIL. **Guia de Políticas Públicas para comunidades quilombolas**. Abril, 2013. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/guia-pbq>>. Acesso em 08 mai. 16.

BRASIL. **Planejando a próxima década – Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso em 20 jul. 16.

BRASIL. **Plano nacional de educação**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/plano-nacional-de-educacao-2014-2024>>. Acesso em 20 jul. 16.

BRASIL. **Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM1.aspx>>. Acesso em: 13 Jul. 2016.

BRASIL. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr2013\\_portuguese.pdf](http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr2013_portuguese.pdf)>. Acesso em: 13 Jul. 2016.

BRASIL. **Relatório de Gestão – Programa Brasil Quilombola**. Disponível em <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/39/relatorio-pbq-2012.pdf>>. Acesso em: 13 Jul. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - **ADIN nº 3.239/2004**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2227157>>. Acesso em: 13 Jul. 2016.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. In MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Política Pública como Campo Disciplinar**. São Paulo. Editora Unesp, 2013.

FERNANDES, Cecília Ricardo. O que queriam os Kalungas? A transformação do olhar acadêmico sobre as demandas quilombolas do nordeste de Goiás. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 16, n. 2, p. 421-431, Dez. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-70122015000200421&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122015000200421&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 13 Jul. 2016.

MIRANDA, Shirley Aparecida de. Dilemas do reconhecimento: a escola quilombola “que vi de perto”. **Revista da ABPN**, Vol. 8, Nº 18, p. 68-89, 2016. Disponível em: <<http://www.abpn.org.br/Revista/index.php/edicoes/article/viewArticle/601>>. Acesso em 14 jul. 2016.

NUNES, Georgina Helena Lima. Educação escolar quilombola: processos de constituição e algumas experiências. **Revista da ABPN**, Vol. 8, No 18, p. 107-131, 2016. Disponível em: <<http://www.abpn.org.br/Revista/index.php/edicoes/article/view/601>>. Acesso em 13 jul. 16.

RIBEIRO, Dandara dos Santos. Análise ritual do julgamento da questão quilombola (ADIN 3.239/2004) pelo Min Cezar Peluso no STF. **Revista dos Tribunais**, vol. 958, p. 151-166, Ago. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Givânia Maria da. **Educação como processo de luta política: a experiência da “educação diferenciada” do território quilombola conceição das crioulas**. Dissertação de Mestrado. UNB, 2012. 222 f.

UNGARELLI, D.B. **A comunidade quilombola kalunga do Engenho II: cultura, produção de alimentos e ecologia de saberes**. 2009. 92p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF.

**GRUPO DE TRABALHO II**

**SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS  
PARA QUESTÕES DE SAÚDE  
PÚBLICA E MUDANÇAS  
CLIMÁTICAS**

# A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO ACESSO AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS): O CASO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

The role of the judiciary in access to the Unified Health System (SUS): The case of the State Court of São Paulo

Edson Joaquim Raimundo de Araujo Júnior<sup>141</sup>

**Resumo:** A Constituição Federal de 1988 assegurou a saúde como um direito de todos e um dever do Estado. Diversos fatores como ineficiência administrativa e subfinanciamento crônico do Sistema Único de Saúde (SUS) associados a própria estrutura institucional brasileira favorecem a ampla judicialização, gerando um quadro de forte atuação do Poder Judiciário nas políticas públicas de saúde. A presente pesquisa tem por finalidade analisar se essa atuação, em ações individuais, promove desigualdade no acesso às ações e serviços públicos de saúde, sendo assim incompatível com o princípio constitucional da equidade em saúde. Será realizado um estudo de caso da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, analisando-se principalmente o índice de sucesso das ações judiciais referentes a saúde e o acesso à justiça no Brasil.

**Palavras-chave:** Judicialização – Direito à Saúde - Equidade em Saúde

**Abstract:** The Federal Constitution of 1988 assured health as a right of all and a duty of the state. Several factors such as administrative inefficiency and chronic underfunding of the Unified Health System (SUS) associated with Brazil's own institutional structure favoring broad legalization, creating a strong frame work of the judiciary in public health policies. This research aims to examine whether this action in individual stocks, promotes unequal access to actions and public health services, is therefore incompatible with the constitutional principle of equity in health. There will be a case

---

141 Advogado inscrito na OAB/SP. Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisador associado e integrante da Diretoria Executiva do Observatório Constitucional Latino-Americano (OCLA). Pesquisador no grupo de pesquisa *Constituição, Política e Instituições* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

study of the Court of Justice of the State of São Paulo, mainly analyzing the success rate of lawsuits relating to health and access to justice in Brazil.

**Keywords:** Legalization – Right to Health - Equity in Health

**Sumário.** 1. Introdução; 2. O direito à saúde na Constituição Federal de 1988; 3. A equidade em saúde e a desigualdade no acesso ao SUS; 4. O direito à saúde na jurisprudência do TJ-SP; 4.1. A medicina meramente curativa; 4.2. O problema dos medicamentos não padronizados pelo SUS; 4.3. Deferimento absoluto das ações judiciais; 5. Conclusão: A necessidade da justiça como equidade; 6. Referências

## 1. INTRODUÇÃO

A saúde foi alçada a direito de todos e dever do Estado, devendo ser garantida mediante políticas sociais e econômicas que tenham por objetivo a redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, nos termos do art. 196, *caput* da Constituição Cidadã de 1988.

Preocupado em efetivar o direito à saúde, o legislador constituinte criou o Sistema Único de Saúde, conhecido popularmente pela sua escrita abreviada “SUS”. Nos termos do art. 198, *caput* da Constituição Cidadã de 1988 as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único e organizado de acordo com as diretrizes da descentralização, atendimento integral e participação da comunidade.

A judicialização e o ativismo judicial são fenômenos próximos, distintos, apresentam caracteres particulares. A judicialização decorre do modelo constitucional adotado pela Constituição Federal de 1988, assim é possível concluir que não se trata de uma escolha política do Poder Judiciário, foi uma escolha do legislador constituinte, cabendo a juízes e Tribunais o papel de cumprir fielmente a Constituição. Já o ativismo judicial é uma opção, uma escolha do intérprete por um modo proativo e expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e alcance de suas normas, ampliando a capacidade de incidência da norma no mundo dos fatos, indo além do legislador ordinário.

Os riscos desses fenômenos, com especial relevo para o ativismo judicial, envolvem separação de poderes, legitimidade democrática dos juízes, discussão importante e valiosa em democracias em processo de consolidação como

é o caso do Brasil, a possibilidade de politização da justiça, com efeitos nefastos para a manutenção do Estado Democrático de Direito e a falta de capacidade institucional do Poder Judiciário para decidir determinadas matérias, como são os casos que envolvem o Sistema Único de Saúde (SUS).

A doutrina clássica da separação dos poderes do Estado, adotada pela maioria dos Estados democráticos no mundo, pensada em meados do século XIII por Montesquieu e sistematizada em sua obra clássica “*O Espírito das Leis*”, atribui a órgãos distintos, especializados e independentes as funções estatais de legislar (criar o direito positivo), administrar (concretizar o Direito e prestar serviços públicos) e julgar (aplicar o Direito nas hipóteses de conflito).

A própria judicialização das políticas públicas de saúde representam um fértil campo em que é demonstrada a linha tênue que separa cada um dos poderes em sua tradicional esfera de atuação, evidenciando a necessidade de uma nova dinâmica de diálogo entre os poderes ou mesmo uma nova conformação institucional, com especial relevo para as políticas públicas.

Desta forma, será testada na presente pesquisa a hipótese de que a intervenção do Poder Judiciário na política pública de saúde, principalmente em ações individuais, promove um aumento da desigualdade no acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), em total incompatibilidade ao princípio constitucional da *equidade em saúde* criando um “*SUS de duas portas*” ou “*SUS de dois andares*”, com a análise empírica de diversos fatores como o índice de sucesso dessas demandas judiciais, medicamentos ou terapias requeridas e se são padronizadas pelo sistema.

A hipótese acima destacada será testada com a análise de Acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), no que concerne a demandas individuais que buscam a efetivação do direito à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

A amostra será composta por acórdãos proferidos pelas Câmaras de Direito Público do TJ-SP no decorrer do ano judiciário de 2015, independentemente de comarca ou do tipo de prestação de saúde requerida na ação individual, disponíveis no portal do Tribunal na internet < <http://www.tjsp.jus.br/>>, selecionados de forma aleatória no sistema de busca *online* do próprio Tribunal.

A opção pelo recorte acima apresentado deve-se simplesmente ao fato do TJ-SP ser considerado um dos maiores tribunais de justiça do mundo e ao fato de estar inserido no Estado de São Paulo, detentor do maior polo econômico

do País e sede das mais prestigiadas universidades latino-americanas, o que, ao menos em tese, permite deduzir que existe mais acesso à informação, uma maior estrutura do sistema judicial e de equipamentos e serviços do Sistema Único de Saúde (SUS). No que concerne a opção cronológica dos julgados, a escolha pelo ano judiciário de 2015 deve-se ao objetivo de formular considerações e conclusões com base em jurisprudência recente e dominante do TJ-SP.

O método de pesquisa será o dedutivo, de forma que a partir da pesquisa qualitativa documental e bibliográfica será possível deduzir sobre o problema da pesquisa e formular considerações. Sem prejuízo, utilizaremos o mecanismo indutivo quando houver dados para a formulação do juízo crítico acerca de alguma questão atinente ao problema ora analisado, bem como a hipótese de pesquisa.

## **2. O DIREITO À SAÚDE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A Constituição Italiana é considerada a primeira a reconhecer a saúde como direito do indivíduo e interesse da coletividade, em seu art. 32. Depois, a Constituição Portuguesa deu-lhe uma formulação universal mais precisa, em seu art. 64, de forma mais adequada quando comparada com a Constituição da Espanha, em seu art. 43 e a Constituição da Guatemala, em seus artigos 93 a 100, todas relacionando o direito à saúde com a seguridade social (SILVA, 2010).

De forma pioneira na história constitucional brasileira, o artigo 196 da Constituição Federal de 1988 preceitua que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988). Para Aith (2007, p. 86) “fica evidente, aí, o papel do Direito como instrumento de transformação da sociedade”.

Analisando a estrutura do artigo supracitado, Silva (2010, p. 781) destaca que a concepção de saúde adotada não é simplesmente a curativa, aquela destinada tão somente a restabelecer um estado saudável após a enfermidade, mas a prestação da saúde voltada especialmente para os aspectos da prevenção, e não da *medicina curativa*.

A concepção de saúde adotada pelo legislador constituinte de 1988 é justamente a mais ampla, que considera aspectos internos e externos que influenciam diretamente no quadro de saúde de determinada sociedade, em perfeita harmonia com o conceito elaborado e consagrado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 1946 que define a saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade (OMS, 1946).

Conforme lecionam Dallari e Nunes Jr. (2010, p. 19/20) o conceito de saúde adotado nos documentos internacionais relativos aos direitos humanos é o mais amplo possível, pois abrange desde a comum face individual do direito subjetivo à assistência médica em caso de doença, até a necessidade de um direito ao desenvolvimento personificado no direito à manutenção da dignidade humana, com especial relevo a igualdade nas ações e serviços de saúde.

Neste sentido, com fundamento no artigo 196 da CF/88, a Lei 8.080/90 estabelece que a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício (art. 2º). A referida Lei destaca que o dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (art. 2º, §1º) e que tal dever não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade (art. 2º, §2º).

Em estrita conformidade com tendência internacional e em atenção a opção do legislador constituinte, a Lei 8.080/90, conhecida como “Lei Orgânica da Saúde”, estabelece que os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais (art. 3º) e, de forma mais ampla ainda, destaca que também dizem respeito à saúde as ações que se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social (art. 3º, parágrafo único) (BRASIL, 1990).

Resta evidente, portanto, que o regime jurídico-constitucional do direito à saúde exige o reconhecimento de interconexões entre a proteção da saúde, individual e coletivamente considerada, e uma diversidade enorme de outros direitos e interesses tutelados pela Constituição Federal de 1988. Assim, a sal-

vaguarda do direito fundamental à saúde também se estabelece pela proteção conferida a outros bens fundamentais, que possuem ligações diretas e/ou indiretas, zonas de convergência e mesmo interdependência com este, conforme destacado nas disposições da Lei 8.080/90 (Sarlet e Figueiredo, 2011).

Um forte exemplo é a interdependência entre o direito à vida e o direito à saúde. Mendes e Branco (2012, p. 255) destacam que o direito à vida é a premissa dos direitos proclamados pelo constituinte, pois não faria sentido declarar qualquer outro se, antes, não fosse assegurado o próprio direito de estar vivo para usufruí-lo. Neste sentido, o direito à saúde tem exatamente a função primordial de preservar a vida humana, a saúde do ser humano, de forma preventiva e/ou curativa, a depender da ocasião. Conforme Silva (2010, p. 781/782) deve ser informado pelo princípio de que o direito igual à vida de todos os seres humanos significa também que cada um tem direito a tratamento condigno de acordo com o estado atual da Ciência Médica, independentemente da situação econômica.

Cumprir destacar que para se auferir o *estado atual da Ciência Médica*, conforme leciona Silva, tem-se que o Constituinte de 1988 adotou a Medicina Baseada em Evidências, por óbvio, científicas.

A Medicina Baseada em Evidências (MBE), é um conceito que surgiu em meados de 1992, na McMaster University, por obra do cientista epidemiologista Gordon Guyatt, sendo definida basicamente como o “*uso criterioso, judicioso e consciencioso da melhor evidência científica na administração dos cuidados médicos aos pacientes*” (EL DIB, 2014, p. 09/10). Em sentido semelhante, com mais precisão, El Dib acentua que a Medicina Baseada em Evidências (MBE) é

[...] um movimento de cientistas, médicos e profissionais da saúde na tentativa de utilizar e desenvolver métodos rigorosos que respondam a questões clínicas sobre eficácia, efetividade, eficiência e segurança de determinado tratamento e prevenção, bem como sobre a sensibilidade e especificidade de testes diagnósticos e aspectos prognósticos de certa doença na área da saúde (2014, p. 09/10).

No que se refere a estrutura do artigo 196 da Constituição Federal de 1988, cânone do direito à saúde, é possível conceber que este veicula enuncia-

do de estrutura principiológica, que certamente exigirá o emprego da técnica da ponderação (Barcellos, 2010).

Conforme destaca Barcellos (2005, p. 01/20), é possível compreender a ponderação, conhecida como *balancing* no direito norte-americano, como a “*técnica jurídica de solução de conflitos normativos que envolvem valores ou opções políticas em tensão, insuperáveis pelas formas hermenêuticas tradicionais*”.

Em relação a distinção entre regras e princípios, inicialmente cumpre destacar que, na presente pesquisa, se adota a concepção de Robert Alexy de que os princípios são *mandados de otimização*. Para Alexy (2008, p. 90/91), o ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, de acordo com as possibilidades jurídicas e fáticas existentes, por isso são compreendidos como mandamentos de otimização. Por outro lado, regras são normas que são sempre satisfeitas ou não satisfeitas, contendo, desta forma, determinações de âmbito daquilo que é fático e juridicamente possível. E sentencia afirmando que “*a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio*”.

Em sentido semelhante, Barcellos (2012, p. 55/56) destaca que os princípios se diferenciam das regras porque seus efeitos são indeterminados a partir de certo ponto, ao contrário das regras, e/ou porque os meios para atingir os efeitos pretendidos pelo princípio (mesmo que sejam definidos) são múltiplos.

Na tentativa de operacionalizar e extrair o máximo de otimização do artigo 196 e seguintes da Constituição Federal de 1988, Barcellos (2012, p. 176/178) destaca que é preciso reconhecer que a saúde representa um dos campos de maior dificuldade, tendo em vista que existem fatores totalmente alheios ao controle humano que podem inevitavelmente afetá-la e, em segundo lugar, é fundamental considerar que as prestações de saúde disponíveis no mundo moderno com o avanço da ciência médica têm uma amplitude enorme e um custo cada vez mais elevado.

No entanto, mesmo diante da dificuldade, é forçoso reconhecer que tais normas visam produzir um resultado definido no mundo fático, como garantir o acesso universal às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196) ou assegurar atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais (art. 198, inciso II). Mas, conforme Barcellos (2012), saber se o ordenamento jurídico como

um todo admite que esses efeitos desejados sejam integralmente exigidos do Poder Público na forma de direito subjetivo do cidadão, pela via de ação judicial, é uma outra questão.

Partindo do princípio da dignidade da pessoa humana, alçado a fundamento da República Federativa do Brasil nos termos do artigo 1º, inciso III da CF/88, Barcellos (2012, p. 248) destaca que tal princípio comporta diversos tipos de eficácia jurídica em faixas diferentes de sua extensão, destacando que é possível reconhecer eficácia positiva ou simétrica às faixas que compõem o seu núcleo essencial (denominado *mínimo existencial*), especialmente aqueles que tratam das condições materiais de existência, isto é, a exigibilidade da prestação em si perante o Poder Judiciário. Nas palavras da autora

[...] o chamado mínimo existencial, formado pelas condições materiais básicas para a existência, corresponde a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer a eficácia jurídica positiva ou simétrica. Para além desse núcleo, ingressa-se em um terreno no qual se desenvolvem apenas outras modalidades de eficácia jurídica, decorrência da necessidade de manter-se o espaço próprio da política e das deliberações majoritárias (BARCELLOS, 2012, p. 248).

De acordo com Sarlet, Mitidiero e Marinoni (2016, p. 618/619), a primeira e importante elaboração dogmática sobre a garantia fundamental às condições materiais para uma vida com dignidade foi realizada na Alemanha do Segundo Pós-Guerra por Ottto Bachof, para quem o princípio da dignidade da pessoa humana não reclamaria somente a garantia da liberdade, mas também um mínimo de segurança social, já que, sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade ficaria seriamente comprometida.

A tese do mínimo de segurança social foi inicialmente acolhida pelo Tribunal Federal Administrativo e, mais tarde, pelo Tribunal Constitucional Federal, consagrando-se como um direito fundamental à garantia das condições mínimas para uma existência digna. Atualmente, a doutrina alemã compreende que tal garantia integra o conteúdo essencial do princípio do Estado Social de Direito, constituindo uma de suas principais tarefas e obrigações (SARLET, MITIDIERO e MARINONI, 2016).

No caso do Brasil, que passou a recentemente adotar a concepção do *mínimo existencial* na doutrina e jurisprudência, Barcellos (2012, p. 252) destaca que uma fração do núcleo do princípio da dignidade da pessoa humana está contida naquela esfera do consenso mínimo assegurada pela Constituição e a partir disso transformada em matéria jurídica, com caráter de regra do princípio constitucional. Por isso, não se poderia ponderar um princípio, especialmente a dignidade humana, de forma irrestrita, a ponto de retirar elementos que conferem substância a este, evidenciando que também a ponderação tem limites.

Em relação ao consenso mínimo estabelecido pela Constituição, fundamental é a lição de Canotilho (2006, p. 1438) ao afirmar que

Um das principais funções de uma lei constitucional continua a ser a da revelação normativa do **consenso fundamental** de uma comunidade política relativamente a princípios, valores e idéias directrices que servem de padrões de conduta política e jurídica nessa comunidade.

Conforme Barcellos (2012, p. 258), analisando sistematicamente a Constituição Federal de 1988 pode-se concluir que o mínimo existencial é composto por quatro elementos, três materiais e um instrumental, a saber: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça. Nas palavras da autora, esses quatro elementos “*correspondem ao núcleo da dignidade da pessoa humana a que se reconhece eficácia jurídica positiva e, a fortiori, o status de direito subjetivo exigível diante do Poder Judiciário*”.

No tocante à eficácia positiva ou simétrica do *mínimo existencial* na saúde básica, significa dizer que há um conjunto de prestação de saúde exigíveis diante do Poder Judiciário por expressa determinação constitucional. Significa, ainda, que os poderes constituídos estão obrigados a colocar à disposição dos cidadãos tais prestações, independentemente do plano de governo ou orientação política do gestor público. No entanto, é valiosa em termos de equidade em saúde e de certa forma para a presente pesquisa o alerta de Barcellos

[...] O Judiciário poderá e deverá determinar o fornecimento das prestações de saúde que compõem o mínimo, mas não poderá fazê-

-lo fora desse conjunto. Salvo, é claro, quando as opções políticas dos poderes constituídos – afora e além do mínimo – hajam sido juridicizadas e tomem a forma de lei [...].

[...] Também aqui caberá ao Judiciário dar execução – eficácia positiva ou simétrica – à lei. No caso do mínimo existencial, entretanto, a eficácia positiva decorre diretamente do texto constitucional e prescinde da interveniência legislativa (BARCELLOS, 2012, p. 272/274).

Na seara da efetivação do direito à saúde previsto no artigo 196 da Constituição Federal de 1988, compete ao Poder Judiciário, portanto, determinar o fornecimento do *mínimo existencial* independentemente de qualquer questão, como decorrência das normas constitucionais sobre a dignidade humana e a saúde. Cabe-lhe, também, implementar as opções políticas juridicizadas que vierem a ser tomadas na matéria além do *mínimo existencial*, na forma das respectivas leis editadas (BARCELLOS, 2012).

Por fim, compete-lhe apenas zelar pela aplicação de outras modalidades de eficácia, como a negativa (declarando inválidas todas as normas e atos que contravenham os efeitos pretendidos pela norma), interpretativa (normas de hierarquia inferior sejam interpretadas de acordo com as de hierarquia superior a que estão vinculadas) e vedativa de retrocesso (progressiva ampliação dos direitos em questão) (BARCELLOS, 2012).

No entanto, cumpre destacar que não se trata de um processo eficiente e que de fato promova os fins almejados pelo legislador constituinte, tendo em vista os diversos problemas que surgem no dia a dia da prática forense, muito ligados à capacidade institucional do Poder Judiciário, que serão analisados de forma detida no decorrer do presente trabalho.

### **3. A EQUIDADE EM SAÚDE E A DESIGUALDADE NO ACESSO AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)**

A Constituição Federal de 1988 estabelece no artigo 5º, *caput*, que todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza. Nos termos do artigo 19, inciso III dispõe que é vedado a União, Estados e Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si (BRASIL, 1988).

Na mesma senda, a Carta Magna estabelece como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ao seu turno, o artigo 196 da CF/88 assegura a saúde como direito de todos e dever do Estado, preconizando o acesso universal e igualitário às ações e serviços públicos de saúde. Por sua vez, a Lei n. 8.080/90 estabelece a universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência e a igualdade na assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie.

De acordo com Mello (2012, p.18), por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas. Neste sentido, afirma Mello que

[...] Para atingir este bem [a igualdade], este valor absorvido pelo Direito, o sistema normativo concebeu fórmula hábil que interdita, o quanto possível, tais resultados, posto que, exigindo igualdade, assegura que os preceitos genéricos, os abstratos e atos concretos colham a todos sem especificações arbitrárias, assim proveitosas que detrimosas para os atingidos (MELLO, 2012, p. 18).

Ao seu turno, Weichert (2004, p. 158) destaca que o artigo 196 da CF/88 traz duas normas específicas sobre o desenvolvimento das atividades estatais: a universalidade e a igualdade nas ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde. Apesar de serem conceitos muito próximos, por serem concretizações do princípio da isonomia, referindo-se à necessidade de todos os cidadãos terem assegurado amplo acesso às ações e serviços públicos de saúde, possuem especificidades passíveis de distingui-los.

Ao analisar o princípio da igualdade no SUS, Aith (2007, p. 219) afirma que as ações e serviços públicos de saúde, notadamente as relacionadas à medicina preventiva, de vigilância sanitária, epidemiológica etc. devem ser distribuídos igualmente a todos, sem qualquer distinção. No mesmo sentido, no que se refere à medicina curativa, às ações e serviços públicos de saúde voltados à recuperação da saúde, ao que o autor se refere como princípio da equidade, significa permitir a cada um, em função de sua liberdade, de se beneficiar dos serviços de saúde de que necessita.

De acordo com Abbagnano (2007, p. 339/340), equidade é *apelo à justiça voltado à correção da lei em que a justiça se exprime*. Trata-se de um conceito clássico, formulado por Aristóteles e reconhecido por juristas romanos. Para o eminente filósofo grego, a própria natureza da equidade é a retificação da lei no que esta se mostre insuficiente pelo seu caráter abstrato e universal, o que a tornaria suscetível a aplicações imperfeitas ou difícil em determinados casos. Dessa forma, a equidade intervém para julgar, não com base na lei, mas com base na justiça que a própria lei visa proporcionar. Assim, na esteira das lições do mestre grego, o justo e o equitativo são a mesma coisa; o equitativo é superior, não ao justo em si, mas ao justo formulado em uma lei que, em virtude de sua universalidade e abstração, está sujeita ao erro, promovendo assim algum tipo de injustiça.

Na tradição filosófica, portanto, equidade é basicamente a adaptação da norma geral a situações específicas, pois a aplicação da norma genérica de forma literal, sem considerar as particularidades de cada caso concreto, poderia produzir injustiças. No entanto, a equidade em matéria de saúde, tem sido frequentemente confundida com o próprio ideal de justiça, aproximando-se ao conceito e sentido de igualdade.

Neste sentido, Barros e Souza (2016, p. 12) afirmam que a equidade poderia ser uma prática indispensável para a promoção do ideal de justiça e de cidadania, com potencial de garantir o gozo de uma situação igual para todos os cidadãos.

Na complexa sociedade moderna, coexistem situações de abundância e de absoluta miséria, definindo a existência de desigualdades absolutas e relativas, aquela ligada à diferença de renda entre pessoas ou grupos sociais, esta associada às demais condições de vida. Desta forma, o recorte mais adequado para a análise de desigualdades sociais tem sido a identificação de situações que envolvem algum nível ou grau de injustiça, uma vez que há promoção de desvantagem entre grupos ou sujeitos, configurando-se como iniquidade (Bagrichevsky *apud* Barros e Souza, 2016).

Neste sentido, conforme leciona Whitehead, iniquidades constituem diferenças que, além de evitáveis, são também injustas. Por sua vez, Breilh assenta que a desigualdade seria a expressão resultante dessa iniquidade, que expressa uma injustiça na repartição de bens e serviços existentes na sociedade. Em poucas palavras, a iniquidade seria uma categoria explicativa, a desigualdade uma expressão. Assim, destaca Almeida que o conceito de iniquidade ganhou

forma, convertendo-se no sinônimo de toda e qualquer “desigualdade injusta” a ser permanentemente combatida ou evitada (Barros e Souza, 2016).

Em razão da diversidade das sociedades modernas, a ideia de igualdade só se conforma se compartilhada com a de equidade, tendo em vista que não basta a existência de um padrão universal se este não comportar o direito à diferença. Desta forma, o padrão passa de homogêneo a equânime. Por isso, a ideia de equidade foi incorporada e até mesmo substituiu o conceito de igualdade, que significaria a distribuição homogênea, no sentido de ofertar a cada um a mesma quantidade de bens ou serviços. A equidade, por sua vez, levaria em consideração que as pessoas são diferentes e que têm necessidades diversas (Escorel *apud* Barros e Souza, 2016).

Escorel (2016) destaca que o conceito de equidade em saúde foi formulado por Margaret Whitehead incorporando o parâmetro de justiça e distribuição igualitária. Para a referida autora, iniquidades em saúde referem-se a diferenças desnecessárias e evitáveis e que são ao mesmo tempo consideradas injustas e indesejáveis.

#### **4. O DIREITO À SAÚDE NA JURISPRUDÊNCIA DO TJ-SP**

A Constituição Federal de 1988 conquistou, tardiamente, força normativa e efetividade recentemente. As normas constitucionais deixaram de ser interpretadas como integrantes de um mero documento político, de uma mera convocação a atuação do Legislativo e do Executivo, passando a desfrutar de aplicabilidade direta e imediata por juízes e tribunais (Barroso, 2008).

Conforme anota Barroso (2008, p. 14) os direitos constitucionais em geral, e os direitos sociais em particular, coverteram-se em direitos subjetivos em sentido pleno, comportando tutela judicial específica, como é o caso do artigo 196 da Constituição Federal de 1988 que assegura a saúde como direito de todos e dever do Estado.

Conforme será demonstrado na presente pesquisa, atualmente existe forte intervenção do Poder Judiciário no sentido de estabelecer diversas determinações a Administração Pública no que concerne à prestação das ações e serviços de saúde pública, seja mediante o fornecimento de medicamentos não inseridos em lista padronizadas, seja determinando a realização de alguma intervenção cirúrgica ou até mesmo a disponibilização de leitos hospitalares.

Especificamente em relação ao direito à saúde, existe um quadro inicial de completa falta de efetividade, com sua classificação como norma constitucional programática, não se convertendo, portanto, em direito subjetivo do cidadão, para um processo dinâmico e recente de forte judicialização, com amplo potencial de promover justamente a iniquidade e, conseqüentemente, desigualdades: efetivando o direito à saúde para poucos, em detrimento de políticas de saúde que visam atender a toda a população.

Neste sentido, Barroso (2008, p. 30) afirma que as políticas públicas de saúde devem seguir a diretriz de reduzir as desigualdades econômicas e sociais. Contudo, quando o Poder Judiciário assume o papel de protagonista na implementação dessas políticas, acaba por privilegiar aqueles que possuem acesso qualificado à Justiça, seja por conhecerem seus direitos, seja por poderem arcar com os custos do processo judicial. Para o autor, a possibilidade do Poder Judiciário determinar a entrega gratuita de medicamentos *“mais serviria à classe média que aos pobres. Inclusive, a exclusão destes se aprofundaria pela circunstância de o Governo transferir os recursos que lhes dispensaria, em programas institucionalizados, para o cumprimento de decisões judiciais, preferidas, em sua grande maioria, em benefício da classe média”*.

Desta forma, para testar a hipótese inicialmente proposta, de que a intervenção do Poder Judiciário na política pública de saúde, principalmente em ações individuais, potencializa a desigualdade no acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), em total incompatibilidade ao princípio constitucional da equidade em saúde, do acesso universal e igualitário, supostamente criando um “SUS de duas portas” ou “SUS de dois andares”, com a análise empírica de Acórdãos julgados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP) por diversos fatores como o índice de sucesso dessas demandas judiciais, os medicamentos ou terapias requeridas, os protocolos clínicos entre outros.

O Tribunal de Justiça de São Paulo foi instalado no dia 3 de fevereiro de 1874, sendo denominado Tribunal da Relação de São Paulo e Paraná. Atualmente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é composto por 360 desembargadores e nos órgãos de cúpula estão o presidente, o vice-presidente, o corregedor-geral da Justiça, o decano e os presidentes das seções de Direito Criminal, Direito Público e Direito Privado. Eles integram o Conselho Superior da Magistratura. Também, há o Órgão Especial, composto por 25 desembargadores: o presidente, 12 mais antigos e 12 eleitos. O TJ-SP é considerado um dos maiores Tribunais do mundo.

No portal eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ([www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br)), clicou-se no link “Consulta de Jurisprudência”, em seguida “Jurisprudência Completa”.

Ato contínuo, no campo “Pesquisa livre” digitou-se o termo “direito à saúde”, de forma que todas as ações de versem sobre tal direito fundamental fosse detectada pelo sistema de busca automática.

Logo abaixo do campo “pesquisa livre” no campo “Pesquisa por campos específicos” foram inseridos mais critérios para que a pesquisa automática de jurisprudência se adequasse aos objetivos do presente trabalho, sobretudo no que concerne ao problema, bem como a hipótese de pesquisa.

Ato contínuo, no campo “classe” destinado a identificar o tipo de Recurso a ser pesquisado selecionamos “Apelação Cível” e “Apelação/Reexame Necessário” que se adequam perfeitamente aos objetivos do presente trabalho.

No campo data do julgamento, fizemos o recorte diacrônico a ser pesquisado, qual seja as ações julgadas pelo Tribunal no período de 01/01/2015 até 31/12/2015. A escolha por tal recorte deve-se simplesmente a preocupação em oferecer conclusões baseadas em análise de jurisprudência recente e consolidada do Tribunal.

No campo “Origem” foi selecionado justamente a instância a ser pesquisa: 2º grau. No campo “tipo de decisão” foi selecionado “Acórdãos”.

Esses foram os critérios utilizados no sistema de busca automático de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para localização dos acórdãos e formação da amostra da pesquisa.

Com base nos critérios determinados, o sistema E-SAJ do TJ-SP retornou o resultado com 6.863 (seis mil, oitocentos e sessenta e três) Acórdãos proferidos sobre o tema “direito à saúde” em todo o decorrer do ano de 2015.

Em razão de inúmeras dificuldades que uma pesquisa jurisprudencial exige, selecionamos para análise apenas 60 (sessenta) acórdãos proferidos pelas diversas Câmaras de Direito Público do TJ-SP no tema de “direito à saúde”, independentemente do tipo de prestação de saúde requerida, notadamente em ações individuais, distribuídos nos meses de Janeiro a Junho do ano de 2015, analisando-se de forma equânime a quantidade de 10 (dez) acórdãos mensais.

Em termos estatísticos, sabemos que 60 acórdãos não se aproximam de forma alguma do mínimo necessário de 10% do total detectado pelo sistema de pesquisa do Tribunal, o que torna a taxa de erro altíssima. No entanto, acreditamos que tal pesquisa pode ao menos fornecer subsídios para a iden-

tificação de uma tendência do órgão julgador, como será demonstrado na análise crítica dos resultados obtidos, e será suficiente para os objetivos do presente trabalho.

Na análise dos Acórdãos buscou-se detectar as seguintes características das ações individuais que requerem algum tipo de prestação de saúde:

- a) Qual a prestação de saúde requerida na ação judicial?
- b) O medicamento é padronizado pelo SUS?
- c) O médico integra o quadro de pessoal do SUS?

Os resultados serão apresentados abaixo em forma de tabela, oportunidade em que serão analisados de forma crítica, com base na literatura.

#### 4.1. A medicina meramente curativa

A tabela 1 destaca que mais de 70% das ações judiciais requerem medicamentos, ou seja, requerem prestações que visam combater doenças que atingem a população e não visam a prevenção, ao menos em tese, não reduzem o risco de contrair novas doenças.

No mesmo sentido, é evidente que os cidadãos buscam a efetivação via Poder Judiciário de ações e serviços públicos de saúde que curem suas doenças, potencializando a ideia de medicina meramente curativa, o que não é razoavelmente aceitável tendo em vista o princípio constitucional da integralidade.

A Constituição Federal de 1988 não adotou a medicina meramente curativa, ao passo que, com base no princípio da integralidade, as ações e serviços públicos de saúde compreendem também medidas preventivas, que visam aumentar os índices de saúde da população e reduzir, conseqüentemente, a busca pelos serviços curativos de saúde.

TABELA 01 – Qual a prestação de saúde requerida na ação judicial?

Pedido	%
Medicamento	71
Terapia/Tratamento	26
Leito hospitalar	3

## 4.2. O problema dos medicamentos não padronizados pelo SUS

A tabela 02 demonstra que mais de 60% dos medicamentos requeridos nas ações judiciais não são padronizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, não são oferecidos a toda população atendida pelo sistema, de forma universal. A pesquisa demonstrou, ainda, que 2% dos medicamentos requeridos são padronizados pelo SUS e oferecido a toda a população, mas tal característica não impediu a sua judicialização.

Desta forma, resta evidente que a distribuição de medicamentos, inclusos ou não na lista farmacológica padronizada do Sistema Único de Saúde (SUS) é um grande problema. Com base nos dados, é possível sugerir dois fatores que ocasionam a suposta ineficácia do sistema: I) falhas administrativas que impedem o acesso aos medicamentos; e/ou II) demora na atualização das listas padronizadas de medicamentos, não acompanhando a descoberta de novas tecnologias.

TABELA 02 – O medicamento é padronizado pelo SUS?

	%
Sim (padronizado)	2
Não (não padronizado)	64
Não informado/não se aplica	34

## 4.3. Deferimento absoluto das ações judiciais

A tabela 03 demonstra de forma absoluta que todas as ações judiciais que compõem a amostra analisada são deferidas, não importando se o medicamento e/ou tratamento requerido é padronizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

O dado demonstra que, frente ao índice de sucesso absoluto das demandas e o requerimento nas ações de medicamentos e/ou tratamentos não padronizados pelo sistema, o acesso ao Poder Judiciário tem o potencial de definir se um cidadão terá acesso ao direito à saúde de forma muito mais ampla que aquela geralmente oferecida a todos os cidadãos que não utilizam a via judicial.

Desta forma, o acesso à informação e à justiça, bem como a possibilidade financeira de arcar com as custas de um processo judicial determinará em que grau e alcance determinado cidadão terá acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS).

TABELA 03 – A ação foi julgada procedente?

	%
Sim (deferido)	100
Não (indeferido)	0

## 5. CONCLUSÃO: A NECESSIDADE DA JUSTIÇA COMO EQUIDADE

O processo judicial é um mecanismo legítimo de efetivação e garantia de direitos. Sempre que houver a necessidade de proteger um direito, o Poder Judiciário possui ampla legitimidade para protegê-lo e efetivá-lo conforme expressa determinação constitucional. Por isso, a judicialização do direito à saúde não pode ser considerada um problema em si, pois trata-se de exercício legítimo do cidadão em defesa de seu direito subjetivo.

A Constituição Federal de 1988 assenta que o acesso às ações e serviços públicos de saúde deve ser universal e igualitário. Trata-se, portanto, do acesso equânime, de permitir a cada um, em função de sua liberdade, de se beneficiar dos serviços de saúde de que necessita, sempre de forma igualitária.

No entanto, a forte intervenção judicial determinando o fornecimento de diversos medicamentos e tratamentos no Sistema Único de Saúde (SUS), estes geralmente não padronizados e não oferecidos à toda a população, sobretudo em ações individuais, gera um quadro desagradável de iniquidade e, conseqüentemente, proporciona desigualdade no acesso ao sistema público de saúde.

A pesquisa demonstrou que a maioria das ações judiciais individuais analisadas elegeram como pedido o fornecimento de medicamentos não padronizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e foram deferidas de forma absoluta pelo Poder Judiciário, o que significa que o pleito judicial se referia a algum

medicamento ou tratamento que a população em geral não possui acesso, tendo em vista que o sistema público de saúde não o oferece.

Assim, forçoso concluir que para se ter acesso a um SUS mais amplo e abrangente, a um sistema de saúde não limitado às listas padronizadas, deve-se utilizar a via judicial. Do contrário, resta ao cidadão contentar-se com aquilo que, pelo menos em tese, o sistema de saúde pública padronizou e comprometeu-se em oferecer a todos os cidadãos. Desta forma, cria-se um SUS com duas portas de entrada: o SUS daqueles que podem recorrer ao Poder Judiciário e o SUS daqueles que não possuem meios para utilizar a via judicial por diversos fatores, como a falta de acesso à informação qualificada e o acesso à assistência judiciária.

As políticas públicas de saúde devem ter por objetivo maior reduzir as desigualdades sociais e econômicas, na esteira da clássica compreensão dos direitos sociais, econômicos e culturais. A atuação do Poder Judiciário, em ações individuais, determinando o fornecimento gratuito de medicamentos ou tratamentos não padronizados pelo SUS, mostra-se mais útil à classe média que aos pobres, em razão da necessidade de se ter acesso qualificado à justiça, o conhecimento dos seus direitos e a possibilidade de arcar com as custas do processo judicial. Privilegia-se a micro justiça, a justiça do caso concreto, em detrimento de uma concepção de macro justiça, de acesso igualitário às ações e serviços públicos de saúde.

Evidente, portanto, a existência de um amplo quadro de iniquidade potencializado pela atuação do Poder Judiciário em ações individuais, que promove uma desigualdade injusta, sem qualquer possibilidade de viabilizar a equidade em saúde.

Trata-se de uma desigualdade no acesso injusta, desnecessária e evitável. Essa iniquidade expressa uma injustiça na repartição de bens e serviços de saúde disponíveis na sociedade e oferecidos pelo SUS. A desigualdade torna-se, assim, apenas expressão dessa iniquidade gerada pelo Poder Judiciário, conforme demonstraram os dados coletados na presente pesquisa, que validam a hipótese de inicialmente proposta.

Um sistema social justo deve definir o espaço no qual os indivíduos devem desenvolver seus objetivos, e oferecer uma estrutura de direitos e oportunidades e meios de satisfação pelos quais e dentro dos quais esses fins devem ser perseguidos equitativamente. Dessa forma, somente a justiça por equidade é a que possui potencial de combater as desigualdades no acesso ao Sistema

Único de Saúde (SUS), sem prejuízo de outras ações dos Poderes Legislativo e Executivo.

A vida é um bem inalienável, devendo ser protegida por todos incondicionalmente. Proteger e efetivar o direito à saúde é, principalmente, função do Estado e, também, de toda sociedade, garantindo o acesso à saúde de forma justa, igualitária e distributiva. Priorizar o justo em relação ao bem é uma característica fundamental da justiça como equidade, afinal o conceito de justo precede o de bem.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. tradução de 1ª edição brasileira coordenada por Alfredo Bossi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. – 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Coleção Teoria & Direito Público. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA FILHO, Naomar de. **O que é Saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.

AITH, Fernando. **Curso de Direito Sanitário: A proteção do Direito à Saúde no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BARCELLOS, Ana Paula de. Comentários ao art. 196 a 200 da Constituição Federal de 1988. In: BONAVIDES, Paulo. MIRANDA, Jorge. AGRA, Walber de Moura (orgs.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ponderação, Racionalidade e Atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade Humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

BARROS, Fernando Passos Cupertino. SOUSA, Maria Fátima. **Equidade: seus conceitos, significações e implicações para o SUS**. Saúde Soc. São Paulo [online], v.25, n.1, p.9-18, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v25n1/1984-0470-sausoc-25-01-00009.pdf>. Acesso em: 21/07/2016.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira**, 9. ed. – Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

\_\_\_\_\_. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Jurídica UNIJUS**, Uberaba-MG, V.11, n. 15, p.13-38 novembro, 2008. Disponível em: [http://www.uniube.br/publicacoes/unijus/arquivos/unijus\\_15.pdf](http://www.uniube.br/publicacoes/unijus/arquivos/unijus_15.pdf). Acesso em 31/07/2016.

\_\_\_\_\_. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Revista [Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, vol.5, nº 1, 2012, p.23-32. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index>.

php/synthesis/article/view/7433/5388. Acesso em: 24.04.2016.

BLIACHERIENE, Ana Carla; SANTOS, José Sebastião dos (Org.). **Direito à vida e à saúde: Impactos Orçamentário e Judicial**. São Paulo: Atlas, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 29º ed. – São Paulo: Malheiros, 2014.

\_\_\_\_\_; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (orgs.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 11/05/2016.

BRASIL. **Lei Federal n. 8.080 de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 10/05/2016.

BRASIL. Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (CONASS). **Sistema Único de Saúde (SUS)**. Coleção CONASS-Progestores/Para Entender a Gestão do SUS, vol. 1. – Brasília: CONASS, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. Org. Maria Paula Dallari Bucci, 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. – 7. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

DALLARI, Sueli Gandolfi. O direito à saúde. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, 22:57-63, 1988. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v22n1/08.pdf>. Acesso em 29/01/2016.

DALLARI, Sueli Gandolfi. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Direito sanitário**. São Paulo: Editora Verbatim, 2010.

EL DIB, Regina. **Guia prático de Medicina Baseada em Evidências**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. (Coleção PROEX Digital-UNESP). ISBN 9788579835339. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/126244>>. Acesso em: 15/05/2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Preâmbulo da Constituição da Organização Mundial de Saúde (1946)**. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>. Acesso em 30/01/2016.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2. ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Algumas considerações sobre o direito fundamental à proteção e promoção da saúde aos 20 anos da Constituição Federal de 1988. **Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos**. Vol. 3, p. 775, Ago/2011, DTR/2008/938. Disponível em: [www.revistadostribunais.com.br](http://www.revistadostribunais.com.br). Acesso em: 16/02/2015.

SCOREL, Sarah. Equidade em Saúde. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/equsau.html>. Acesso em 21/07/2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

\_\_\_\_\_. **Comentário Contextual à Constituição**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

WEICHERT, Marlon Alberto. **Saúde e Federação na Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

# A FAVELA: O PONTO DE ENCONTRO DE PROBLEMAS ECONÔMICOS (POBREZA), DE MEIO AMBIENTE E DE SAÚDE PÚBLICA, E DE SOLUÇÕES POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS

The slum: the problems meeting point economic (poverty), the environment and public health, and solutions policies and institutional

Ariel Salete de Moraes Junior<sup>142</sup>

**Resumo:** A intervenção do Estado na economia é fenômeno permanente, mas diferentemente da função original – melhoria das condições econômicas do país e das condições financeiras dos cidadãos ou para equilibrar o sistema em momentos de crises – a depender do modelo econômico levado a efeito, agora atua, com objetivo de cancelar a liberdade dos mercados, sob o mote da globalização. O Estado-nação, porém, não deixou de ser condutor de políticas públicas e agente regulador da sociedade. Pessoas com fome em virtude da pobreza são provas suficientes de que há uma profunda desigualdade e injustiça sobressaindo na economia globalizada. A fome é uma condição que incapacita indivíduos e sociedades. E ocasiona, além disso, o enfraquecimento e perda de energia para o trabalho e maior suscetibilidade a doenças e, em situações extremas, pode matar. O Estado, contudo, pode, ao intervir, melhorar as condições de vida e agir para evitar que se chegue a crises de tamanha dimensão. Nessa linha, é viável compatibilizar economia e desenvolvimento com a proteção ao meio ambiente, firmando como ligação o conceito de qualidade de vida. Os aspectos sociais, políticos, econômico e ambiental são hoje interdependentes.

**Palavras-chave:** intervenção na economia; desenvolvimento; pobreza.

---

142 Doutorando pela Mackenzie (SP).

**Abstract:** State intervention in the economy is a permanent phenomenon, but unlike the original function - to improve the economic conditions of the country and the financial conditions of the citizens or to balance the system in times of crisis - depending on the economic model carried out now operates, in order to seal the freedom of markets, under the theme of globalization. The nation-state, however, has continued to be the driver of public policy and regulatory agent of society. Hungry because of poverty are sufficient evidence that there is a profound inequality and injustice excelling in the global economy. Hunger is a condition that incapacitates individuals and societies. And causes, in addition, weakening and loss of energy for the work and increased susceptibility to disease and, in extreme situations, may kill. The state, however, can intervene to improve the living conditions and take action to avoid reaching a crisis of such scale. In this line, it is feasible and compatible economic development with environmental protection, establishing itself as link the concept of quality of life. The social, political, economic and environmental are now interdependent.

**Keywords:** intervention in the economy; development; poverty.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. A favela como ponto de encontro: problemas que sucedem. 3. Um contexto econômico. 4. O microfinanciamento das favelas no contexto econômico.

## 1. INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado na economia é fenômeno permanente, mas diferentemente da função original – a liberdade individual, melhoria das condições econômicas do país, melhoria das condições financeiras dos cidadãos ou mesmo para equilibrar o sistema em momentos de crises – a depender do modelo econômico levado a efeito (Estado liberal, social, desenvolvimentista), agora atua, com objetivo de cancelar a liberdade dos mercados, sob o mote da globalização. O Estado-nação, no entanto, não perdeu importância como condutor de políticas públicas e agente regulador da sociedade, internamente. Independentemente dos sistemas econômicos, é certo que as alterações na economia afetam a vida das pessoas. Em maior ou menor grau, o que acontece com as pessoas importa – como também o comportamento das pessoas de determinada sociedade impacta nas diretrizes da economia – é como se numa intersecção os dois planos, econômico e o homem (social), renovassem seu estímulo para considerar a interferência um no outro. Aliás, o espectro é mais abrangente, pois necessário compor o econômico e o social (o homem)

com o político. A existência de pessoas com fome em virtude da pobreza é prova suficiente de que há uma profunda desigualdade e injustiça sobressaindo na economia globalizada e entre países. A fome, a desnutrição, é uma condição que incapacita indivíduos e sociedades. E ocasiona, além disso, o enfraquecimento e perda de energia para o trabalho e maior suscetibilidade a doenças, e em situações extremas, pode matar, sendo os primeiros as crianças e bebês. O Estado, contudo, pode, ao intervir, para melhorar as condições de vida, agir para evitar que se chegue a crises de tamanha dimensão. Nessa perspectiva, o Estado tem que ser ativo no apoio e efetivo na prestação de serviços responsáveis, pois é ele que constrói sistemas de proteção social, e com eles é capaz de reduzir a vulnerabilidade das pessoas quando uma crise se instala, como também de garantir direitos. Como acentua Green (2009, p. 245), “pessoas e comunidades em situação de pobreza capazes de exercer seus direitos em situação de escassez de alimentos têm mais condições de superar esses eventos e de reconstruir sua vida rapidamente após o fim dessas crises.”, e como a demonstrar a importância da presença do Estado ressalta que “Em todos esses estágios, precisam do apoio ativo de Estados efetivos na prestação de serviços e responsáveis em relação às necessidades dos indivíduos.” Nessa linha, é viável compatibilizar economia e desenvolvimento com a proteção ao meio ambiente, firmando como ligação o conceito de qualidade de vida. Os aspectos sociais, políticos, econômico e ambiental são hoje interdependentes. No trabalho, por isso, buscou-se, a partir da escolha de um fenômeno social – a favela – discutir questões no seu entorno, como soluções econômicas, políticas e institucionais, mas destacando o “microfinanciamento”. A favela assim está localizada como ponto de interseção entre o econômico, social, político e ambiental, como também de saúde pública. Dessa forma, a favela é utilizada como ponto de encontro em que os problemas dos mais diferentes perfis existem: pobreza, de saúde e de meio-ambiente, e que recomendam uma discussão madura sobre seus efeitos e soluções (política e institucional). Assim, interessa olhar o problema da moradia para as famílias de baixa renda a partir do microfinanciamento das favelas, contando com experiências realizadas, e analisar essas experiências sob perspectiva dos pensamentos econômicos. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica.

## 2. A FAVELA COMO PONTO DE ENCONTRO: PROBLEMAS QUE SUCEDEM

Diferentemente do que se poderia imaginar, as cidades hoje não são feitas de vidro e aço, mas construídas em grande parte de tijolo, palha, blocos de cimento, plástico reciclado e restos de madeira, e nelas, e dessa forma, residem o bilhão de pessoas – no que se poderia chamar de favela pós-moderna. E nelas, que são mais de 200 mil, provavelmente, varia a população de algumas centenas a mais de um milhão de pessoas em cada (Davis, 2006, p. 28-37).

Uma primeira observação pode ser feita entre favelas e “megafavelas”, sendo que estas “surgem quando bairros pobres e comunidades invasoras fundem-se em cinturões contínuos de moradias informais e pobreza, em geral na periferia urbana” (Davis, 2006, p. 37). Assim já se percebe – as favelas (ou megas) ocorre a reunião de gente pobre – a pobreza é uma constante. Essas favelas geralmente estão situadas na periferia, portanto, a margem dos centros urbanos.

Nas favelas, ou a partir da ideia que se tenha sobre uma, a percepção é de exclusão. A pobreza – relativo as pessoas – é uma exclusão; a periferia – relativo ao local onde geralmente são encontradas – é uma exclusão. Antes de se estabelecer que as favelas se impõe por questão econômica na construção de um modelo que não permite que todos tenham acesso, e social, pois a possibilidade de moradia adequada fica mais distante – a percepção é de que as pessoas ali vão morar porque não deveriam (e não poderiam) estar noutro local. É percebido por muitos como determinismo.

Mas nem isso, firmar moradia numa favela não é simples. Decorre de uma série de considerações. Nesse aspecto ressalta Davis (2006, p. 39):

Os pobres urbanos têm de resolver uma equação complexa ao tentar otimizar o custo habitacional, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a distância do trabalho e, por vezes, a própria segurança. Para alguns, como muitos moradores de rua, a localização próxima do trabalho – digamos, em uma feira livre ou estação de trem – é ainda mais importante do que o teto. Para outros, o terreno gratuito, ou quase isso, compensa viagens épicas da periferia para o trabalho no centro. E para todos a pior situação é um local ruim e caro sem serviços públicos nem garantia de posse.

Nas favelas os serviços públicos são rudimentares, ou não existem, mas das vezes os moradores realizam os “melhoramentos” necessários, ou pelo menos, o mínimo suficiente para que possa ficar. Como consequência disso, são diversas as doenças causadas pela ausência ou fragilidade da infraestrutura, a exemplo de saneamento, água encanada e etc.

Esse quadro é corrente. Os britânicos chegam a ser considerados como os maiores criadores de favelas no mundo. Na África, a sua política obrigou a mão de obra local a ter que morar em barracos precários à margem de cidades segregadas e restritas. A recusa de melhorar as condições sanitárias na Índia, na Birmânia e no Ceilão, ou mesmo de fornecer a infraestrutura mais rudimentar aos bairros nativos, garantiu um volume enorme de mortes por epidemias no começo do século XX (peste, cólera, gripe), além de criar enormes problemas de miséria urbana (Davis, 2006, p. 61).

As favelas geralmente se encontram em locais de risco. Essa “fragilidade” como pontua Davis (2006, p. 131) “é simplesmente sinônimo de negligência governamental sistemática em relação à segurança ambiental...”. As favelas enfrentam problemas com a geologia, pois são construídas em morros, em encostas cujo solo é instável e sujeito a desmoronamentos. Exemplo disso aconteceu em 1998 quando as enchentes danificaram ou destruíram a moradia de mais de 300 mil pessoas em Manila (Davis, 2006, p. 129).

O fogo é outro ingrediente causador de problemas nas favelas. Como disse Davis (2006, p. 132):

Mas os pobres não perdem o sono durante a noite preocupando-se com terremotos nem mesmo com cheias. Sua principal causa de angústia é uma ameaça mais comum e onipresente: o fogo. As favelas e não a vegetação rasteira mediterrânea nem os eucaliptos australianos, como afirmam alguns livros didáticos, são a maior ecologia mundial do fogo. A sua mistura de moradias inflamáveis, densidade extraordinária e dependência de fogueiras para aquecimento e preparo de alimentos é a receita perfeita para a combustão espontânea. Um simples acidente com gás de cozinha ou querosene pode se transformar com rapidez num megaincêndio que destrói centenas ou até milhares de moradias. O fogo se espalha pelos barracos numa velocidade extraordinária, e os veículos de combate ao fogo, quando vêm, em geral não conseguem passar pelos caminhos estreitos da favela.

Os riscos naturais são ampliados pela pobreza e os riscos novos, como também artificiais, são criados pela interação da pobreza com a indústria poluente, trânsito anárquico e infraestrutura em colapso (Davis, 2006, p. 134).

Nisso,

Todos os princípios clássicos do planejamento urbano, como a preservação do espaço aberto e separação entre residências e usos nocivos da terra, estão de cabeça para baixo nas cidades pobres. Um tipo de norma infernal de zoneamento parece cercar as atividades industriais perigosas e as infraestruturas de transporte com densos matagais de barracos. Quase toda a cidade do Terceiro Mundo (ou pelo menos aquelas com alguma base industrial) tem um setor dantesco de favelas envoltas em poluição e localizadas junto a oleodutos, fábricas de produtos químicos e refinarias: Iztapalapa na Cidade do México, Cubatão em São Paulo, Belford Roxo no Rio, Cibubur em Jacarta, a franja sul de Túnis, o sudoeste de Alexandria e assim por diante. (Davis, 2006, p. 134)

Os riscos naturais são ampliados pela pobreza e os riscos novos, como também artificiais, são criados pela interação da pobreza com a indústria poluente, trânsito anárquico e infraestrutura em colapso (Davis, 2006, p. 134).

Nesse contexto, as favelas se apresentam como “um ponto de encontro” de uma série de problemas. Passa pela concentração de pessoas pobres, pela localização que geralmente corresponde a periferia das cidades, pela ausência (ou com a presença rudimentar) de serviços públicos – e com isso uma leva de consequências: falta de saneamento básico, de água encanada, por exemplo, daí decorre a enorme possibilidade de doenças. Não bastassem esses dados, nas favelas ocorrem os riscos naturais e artificiais, respectivamente, a partir do posicionamento das favelas em encostas, em solo instável, do fogo em razão da concentração de material inflamável e proximidade dos barracos, e do fato delas estarem envolta com a poluição e mais das vezes próximas a indústria poluente.

### 3. UM CONTEXTO ECONÔMICO

A intervenção do Estado na economia independe do seu modelo econômico. Tanto no modelo capitalista, como no socialista, o Estado promove a intervenção na economia. A intervenção é um fenômeno permanente. Não pode ser critério de distinção entre ser Estado liberal (ou neo), do bem-estar social, capitalista ou socialista, o fato de ocorrer a intervenção na economia. André Ramos Tavares consigna, a respeito, que “Todo e qualquer Estado é e terá sido interventor na economia. Portanto, o critério ‘intervenção’ não será útil para apartar diversas tipologias de Estados. Contudo, é possível falar de graus de intervenção.” (2011, p. 47).

Outro autor, Moncada (1978, p. 15) ressalta:

o fenômeno da intervenção do Estado na economia manifesta-se em sistemas econômicos muito diversos, sejam eles classificados a partir do modo de coordenação econômica como quer EUCKEN – sistemas económicos planificados de direção central ou sistemas de economia de mercado mais ou menos puro – ou a partir do critério marxista do modo de produção – apropriação colectiva ou apropriação privada dos meios de produção.

O direito econômico, numa concepção restrita, que preside a noção alemã de *Wirtschaftsrecht*, tem na intervenção do Estado na vida econômica sua ideia fundamental, como sustentado por Moncada (1978, p. 15-33), de que ele (o direito econômico) “afirma-se fundamentalmente como o direito público que tem por objetivo o estudo das relações entre os entes públicos e os sujeitos privados, na perspectiva da intervenção do Estado na vida econômica”, sendo seu “objeto as regras jurídicas que disciplinam a intervenção do Estado na economia”. O autor pontua que o direito econômico é constituído pelas regras de direito público, admitindo, no entanto, que elementos do direito privados agem combinados com elas – mas parece sugerir que as regras de direito privado atuam como “limite intransponível” a atividade econômica do Estado – para ao cabo revelar o “esbatimento” da distinção entre direito público e o direito privado, numa perspectiva do modelo jurídico do Estado Social, superando-se a percepção que se tinha da separação absoluta como idealizado no modelo jurídico do Estado Liberal, em que a esfera de influência das regras

de direito público não tinham que tratar da atividade econômica. Nessa perspectiva o Direito econômico age como instrumento para que o Estado alcance suas finalidades econômicos-sociais.

Na concepção clássica, o modelo liberal, também chamado de mercado, teria os esforços dos homens para melhorar sua condição de vida como o grande motivador da atividade econômica, além de permitir a mais ampla liberdade, gerando concorrência e o regular funcionamento da economia. A liberdade individual seria fundamental. É uma atitude de abstenção do Estado, caracterizando um dirigismo negativo, o que teria perdurado até o fim da 1ª Guerra Mundial. As normas de intervenção na época assumiam “um caráter proibitivo e repressivo, não se pretendendo com elas levar entes privados a adoptar certos comportamentos ou a efectuar certas prestações positivas conformes ao interesse geral definido pelas autoridades” (Moncada, 1978, p. 18). Nesse contexto, o fundamental para a atividade econômica seria o mercado, pois percebido a partir das relações individuais livres das pessoas, e não haveria sentido, portanto, na presença do Estado, pois a sua participação no domínio da atividade econômica equivaleria tolher a liberdade individual. O bem-estar geral estaria centrado no somatório dos diversos casos de bem-estar individual.

O modelo liberal clássico, no entanto, como salientou André Ramos Tavares (2011, p. 50-51) desconsiderou vários problemas ao não permitir que o mercado regulasse adequadamente a atividade econômica, como é exemplo a rigidez, que causa obstáculo a rápida mobilização dos agentes econômicos para suplantar as crises.

O Estado Social veio a partir da constatação de que “práticas intervencionistas passaram a ser adotadas, consideradas não só necessárias, mas igualmente legítimas” (Tavares, 2011, p. 49), pois passou a perseguir a melhoria nas condições de vida, mormente nas questões do desemprego e monetária, pela promoção de prestações positivas. Como Gabardo (2009, p. 176), “a exigência de bem-estar social teve como ponto de partida prático a ideia de que é função típica do Estado a intervenção na sociedade e, particularmente, na economia.” Assim, com o tempo, percebeu-se o Estado agindo em busca de atender diversos reclamos da sociedade.

A atuação do Estado passou de mero promotor das condições mínimas para que os agentes econômicos – os sujeitos privados – agissem sem qualquer obstáculo no confronto e harmonização dos interesses individuais, para

alcançar praticamente todos os aspectos da vida econômica, atuando não apenas naquilo que seria “natural” atuar, mas interferindo sobremaneira em campos que seriam destinados, na visão clássica liberal, a liberdade individual e próprio mercado, pois o “novo modelo recusa a visão liberal clássica de que a escassez é mais bem controlada pelo mercado” (Gabardo, 2009, p. 176).

Não se desconhece, porém, que se argumenta sobre a crise no modelo Keynesiano do Estado do bem-estar social (Welfare State), em que se chega a preconizar que seria o Estado o próprio problema. Com isso, passou a ser discutido, e implantado, em vários países, o programa de desregulação, com a consequente redução da intervenção do Estado na economia. A concepção desse “novo” Estado, dito neoliberal, é de:

revalorização das forças de mercado, na defesa da desestatização e na busca de um Estado financeiramente mais eficiente, probo e equilibrado, reduzindo-se os encargos sociais criados no pós-guerra, ainda sem afastar totalmente o Estado da prestação de serviços essenciais, anteriormente referidos (Tavares, 2011, p. 61)

Fazendo uma síntese dos principais traços conceituais da doutrina “neoliberal” de Mises e Hayek, Gabardo (2009, p. 215), estrutura assim:

“a) concepção de desigualdade entre os homens como um fator positivo (as desigualdades sociais são inevitáveis, pois os indivíduos têm diferentes capacidades de adaptação e devem ter respeitadas tais diferenças); b) a identificação da sociedade com o mercado (a sociedade em si não existe a não ser por meio das ações individuais); e c) a valorização política do Estado mínimo (a discussão política de fins e valores é substituída pela verificação dos melhores meios para serem cumpridas as leis do mercado)” - a economia adquiriria, dessa forma, “um saber verdadeiramente científico”.

Os estudiosos perceberam, todavia, que a auto-regulamentação que deveria ser realizada pelo mercado, na ótica liberal clássica, cria elementos contraditórios que poriam à prova a própria economia de concorrência, como ressaltado por Moreira (1978, p. 106):

tal como o liberalismo clássico, a teoria neoliberal considera como princípio supremo de direção da economia o princípio da concorrência, isto é, o princípio do mercado. Contudo, enquanto para os clássicos a ordem da concorrência era de uma ordem natural que dispensava a ordem jurídica e exigia a não intervenção do estado, a teoria neoliberal parte de uma posição menos otimista: a de que a concorrência não é um princípio dado e inalterável, pois a economia se não auto-regula, tendendo, pelo contrário, a criar elementos contraditórios, que levam à sua própria destruição como economia de concorrência. A instituição que ela serve contém em si um virtualidade suicidante: ‘la liberté contractuelle se tue elle-même’.

Atualmente, a receita pende pela persecução do Estado Desenvolvimentista como forma de equilibrar elementos liberais e capitalista e elementos socialistas, tendo como norte ético o homem, e assim:

“o que se pretende, no momento atual, é promover o desenvolvimento não apenas econômico-financeiro (que é imprescindível), mas também o desenvolvimento humano e, para ele, concorre o desenvolvimento das liberdades fundamentais, como sustenta Amartya Sen. (...). O desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão, de seus direitos fundamentais. Sem, ele, o mero avanço econômico pouco significará, apenas fará sentido para poucos” (Tavares, 2011, p. 63)

Chega-se, enfim, a um ponto em que se percebe que os modelos liberal, de proeminência do mercado, bem como o socialista, do Estado como centralizador e diretor de todos os aspectos da vida das pessoas, não são suficientes para atender as demandas financeiras, de dignidade da pessoa humana e de justiça.

É necessário considerar também que:

evidentemente, a intervenção do estado no domínio econômico não é produto de acidentes históricos, do arbítrio dos governantes ou representações ideológicas sem raiz na formação social. É, antes, produto do reconhecimento de uma *dira necessitas*. Os esboços históricos até aqui desenvolvidos permitem ver nessa relação duas

linhas de força (aliás intimamente conexas): por um lado, o desenvolvimento económico que, tendo lugar dentro de uma determinada ordem económica e sendo por ela propiciada, provoca situações – nomeadamente a concentração das forças produtivas – que, ao demonstrarem a incapacidade da ordem económica anterior, exigem uma nova; por outro lado, esse mesmo desenvolvimento criou uma tal alteração das relações sociais de produção, criando conflitos e tensões, reflectindo-se nos planos políticos e ideológico, que a ordem económica anterior se mostrou incapaz de conter (MOREIRA, 1978, p. 121-122)

A evolução, nessa concepção, no pensamento económico, não é fruto do mero acaso, mas decorre da imposição de outra ordem económica a partir da verificação das falhas encontradas na anterior – antes de um esforço teórico, assenta-se na experiência conquistada com a ordem anterior. O que veio antes permitiu a constatação de outros caminhos propostos a partir da visão adquirida com o enredo precedente.

#### **4. O MICROFINANCIAMENTO DAS FAVELAS NO CONTEXTO ECONÔMICO**

O microfinanciamento que tem como alvo a população pobre urbana e que geralmente reside nas periferias das cidades em favelas é um dos aspectos situado no contexto da “financeirização da moradia”, económico, portanto.

Na era das finanças a moradia foi mercantilizada passando a ser um ativo integrado a um mercado financeiro. Com isso, a habitação deixou de ser considerada um bem social, levando ao abandono de políticas públicas nessa direção. Deixou a habitação, enfim, de ser “parte dos bens comuns que uma sociedade concorda em compartilhar ou prover para aqueles com menos recursos” (Rolnik, 2015, p. 32).

A canalização de pequenos créditos para os mais pobres a partir da década de 1980 permitiu que famílias com baixa renda deixassem de utilizar estratégias financeiras diversas, e diretas, para erguer ou reformar a moradia, como o uso de recursos próprios e empréstimos a familiares. Nessa linha ocorre o rompimento de um modelo em que essas famílias não tinham acesso ao cré-

dito, pois não conseguiam preencher as exigências formais para recebimento de empréstimos financeiros, entre outros, por falta de garantias, capacidade de pagamento e insegurança na posse do terreno para erguer ou da moradia que pretende reformar para adequar as necessidades da família. Desse modo, não atraíam o interesse das instituições financeiras (Rolnik, 2015, p. 130).

O marco foi o Banco Grameen de Bangladesh que recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 2006. Esse primeiro passo conseguiu demonstrar a viabilidade financeira da iniciativa e fez com que instituições financeiras passassem a ter interesse no microfinanciamento – inicialmente o Banco Grameen contava apenas com recursos individuais doados a um fundo rotativo, a fundo perdido – e o microcrédito era definido como “um empréstimo não lucrativo dirigido ao combate à pobreza e também ao emponderamento das mulheres” (Rolnik, 2015, p. 130-131).

Esse movimento atuou dentro do sistema capitalista, sendo mesmo denominado, num espectro amplo, por Bill Gates, de “capitalismo criativo” (Rolnik, 2015, p. 131). Nisso a sugerir que o capitalismo se renova no seu formato mais liberal. Vale dizer, aparecendo como um modo a mais de ampliação do mercado, e de atuação dele, sem a interferência do Estado a não ser como agente regulador no mínimo necessário. Não é de estranhar que a maior parte das iniciativas de microfinanciamento aconteçam na América Latina, considerando a carência de renda da população, a existência de países em desenvolvimento e mercados emergentes (Rolnik, 2015, p. 133).

Não se busca discutir aqui o sucesso ou fracasso dos programas de microfinanciamento, e nem pontuar problemas específicos, como o fato de que com ele a família aumenta consideravelmente seus gastos com habitação, e mesmo, por outro lado, não alcançar um número maior entre os mais pobres – mas além de enfatizar que os programas de microfinanciamento que existem ao redor do mundo são tanto por iniciativa privada como por ação do Estado – o programa Minha Casa, Minha Vida no Brasil pode ser tido como um exemplo da presença marcante do Estado – atuando passos adiante que extrapolam a mera regulação do mínimo necessário.

Assim, o microfinanciamento trãsita no sistema capitalista, mas se viabiliza tanto na perspectiva liberal (não-intervencionista) como na presença do Estado (intervencionista). Os dois modelos de pensamento econômico, portanto, não detém o monopólio da iniciativa e viabilidade do microfinanciamento – talvez, como na maioria das situações que se apresentam, sejam os

objetivos (o lucro) e o retorno a ver a habitação como um bem social, respectivamente, a marca diferenciadora. Contudo, nas duas perspectivas, a possibilidade de levar as famílias de baixa renda o crédito destinado a moradia deve ser notadamente o objetivo geral.

## REFERÊNCIAS

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006;

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009;

GREEN, Duncan. **Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e Estados efetivos podem mudar o mundo**. São Paulo: Cortez Editora, 2009;

MONCADA, Luis S. Cabral de. **Direito econômico**. 4. ed. Coimbra: Centelho, 1978;

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. 3. ed. Coimbra: Centelho, 1978;

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015;

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

# O (DES) FINANCIAMENTO DA SAÚDE NO FEDERALISMO BRASILEIRO: AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE

The Health (Under) Financing In Brazilian Federalism:  
The Inter-Governmental Relations And Implications On  
Public Health Policy

Maykel Ponçon<sup>143</sup>

**Resumo.** O estudo tem por objetivo a análise das relações intergovernamentais no âmbito do financiamento da política pública de saúde no Brasil. Considera a questão do financiamento da saúde no Brasil e suas implicações sobre a política pública de saúde, a vinculação de recursos fiscais para o sistema de saúde. Destaca também o descompasso entre as responsabilidades impostas pela universalização do sistema e seu reflexo sobre as despesas públicas, pois o direito à saúde, passou a compor o campo da proteção social, celebrado na Constituição Federal de 1988, que agregou padrões diferentes de financiamentos. Entretanto, quando o cidadão tem acesso negado aos cuidados de saúde, configura-se uma negação de direitos humanos. Apesar de normativamente consagrados, é necessário o desenvolvimento de instrumentos para que o Estado e a sociedade efetivamente executem ações no sentido de melhoria da qualidade de vida dos indivíduos. Assim, é fundamental a cooperação intergovernamental em prol da equidade de acesso à saúde, como um instrumento de combate a pobreza.

**Palavras-chave:** Financiamento; Federalismo; Saúde; Pobreza.

---

143 Mestranda em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie, doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela UMSA – Universidad del Museo Social Argentino, especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho, servidora do Governo do Estado de Mato Grosso na Unidade Setorial de Correição da Saúde, presidente da Segunda Junta de Julgamento do Conselho Estadual do Meio Ambiente de Mato Grosso.

**Abstract:** The study has as an objective the analysis of intergovernmental relations in the framework of the public health financing policy in Brazil. It considers the issue of health financing in Brazil and its implications on public health policy, linking fiscal resources for the health system. Also highlights the gap with responsibilities imposed by the universalization of the system and its effects on public spending, because the right to health is now part of the field of social protection, celebrated in the Federal Constitution of 1988, which added different patterns of financing. However, when the citizen has access denied to health care, it shows up a denial of human rights. Although normatively established, the development of instruments is necessary for the state and society to effectively perform actions to improve people quality of life. Thus, intergovernmental cooperation is essential to equity of access to health, as an instrument to fight poverty.

**Keywords:** Financing; Federalism; Health; Poverty.

## INTRODUÇÃO

A descentralização dos recursos e da execução de políticas públicas foi consagrada pela Constituição Federal de 1988, que estabelece a saúde<sup>144</sup> como “Direito de todos e dever do Estado”. Determina maior participação das esferas estaduais e municipais na execução de políticas públicas a partir do exposto no seu art. 198, e propõe modelo para a prestação dos serviços de saúde, onde são destacadas as diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS<sup>145</sup>: descentralização, atendimento integral e participação da comunidade.

O texto constitucional considera de interesse público as necessidades individuais e coletivas, no qual a assistência passa a ter caráter universal, pois busca assegurar a todos o acesso aos serviços, que devem ser hierarquizados segundo parâmetros técnicos e com gestão descentralizada.

Também instituiu o Sistema Único de Saúde – SUS, como parte de uma proposta ampla de redefinição de intervenção no Estado na área social. A seguridade social tem no Título VIII que trata a ordem social, um capítulo no

---

144 “A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade.” (Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO) – 1946)

145 “O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS)” (art. 4º da Lei 8080/90)

qual são definidas as responsabilidades tanto do estado, quanto da sociedade nas áreas de previdência, assistência social e saúde.

A saúde apesar de ocupar lugar de destaque no ordenamento jurídico a partir da Constituição Federal de 1988, tem sido preocupação frequente nos órgãos responsáveis pela políticas públicas, que visam cumprir os princípios expressos nos dispositivos constitucionais e na Lei Orgânica da Saúde n. 8080/80.

Por certo, o Estado tem a finalidade de realizar o bem comum e permitir o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas. Para atingir a citada finalidade, desenvolve várias atividades, entre elas, os cuidados com a saúde e para isso necessita providenciar e a aplicar os recursos financeiros.

O modelo previsto pelos constituintes para o financiamento da seguridade social, na qual está incluso a prestação dos serviços de saúde pelo Estado, determinou que os recursos devem ser providos da União, estados, Distrito Federal e dos municípios, além da outras fontes.

A partir de então, o financiamento do SUS passa a ser tripartite, oriundos do orçamento da Seguridade Social e Fiscal no âmbito federal e recursos dos orçamentos fiscais de estados e municípios.

No que tange ao Orçamento Público<sup>146</sup>, estabelece a separação em partes, o Orçamento Fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, e o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Pública Federal direta e indireta, bem como os fundos e fundações, instituídos e mantidos pelo Poder Público,

Também se ocupou a Constituição de dividir as receitas que devem financiar cada um dos orçamentos. Para o orçamento da seguridade social reservou as contribuições sociais, que são tributos que incidem, principalmente sobre a folha de pagamento das empresas, o lucro, o faturamento ou receita.

---

146 “o orçamento é, portanto, uma peça jurídica, visto que aprovado pelo legislativo para vigorar como lei cujo objeto disponha sobre a atividade financeira do Estado, quer do ponto de vista das receitas, quer das despesas. O seu objeto, portanto, é financeiro.” (BASTOS, 2006)

Visando a efetividade das políticas públicas em relação a saúde, a Constituição Federal estabeleceu recursos vinculados, tanto de impostos quanto de contribuições de seguridade. Entretanto, tem sido frequente há mais de 22 anos aprovadas emendas à Constituição Federal desvinculando os recursos, inclusive tramitou recentemente uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC, que ampliou os percentuais da desvinculação, o que é bastante preocupante, pois pode comprometer ainda mais a execução das políticas públicas de saúde, que já são precárias no Brasil.

A pesquisa trata da análise da interação entre a organização federativa brasileira e as políticas públicas de saúde, considerando a divergência entre as responsabilidades impostas pela universalização do sistema pela Constituição Federal de 1988 e seu reflexo sobre a despesas públicas com saúde.

Faz uso da abordagem qualitativa de técnica indireta, por meio da aplicação do método dedutivo com o objetivo de explorar a conexão entre o financiamento da saúde no federalismo brasileiro e suas implicações sobre a política de saúde.

No atual contexto social, político e econômico de um país com enorme extensão territorial, caracterizado por desigualdades regionais. É essencial que sejam analisados e discutidos os fatores intergovernamentais, a vinculação constitucional de recursos fiscais para o sistema de saúde, para aumentar o grau de efetivação do direito constitucional à saúde, reduzir as desigualdades sociais e a pobreza, pois na prática os cuidados com a saúde não estão disponíveis à todos.

## **1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O FEDERALISMO BRASILEIRO, A UNIVERSALIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À SAÚDE E VINCULAÇÃO DE RECEITAS**

O federalismo tem como fundamento legal a Constituição Federal de 1988, que além de mencionado no preâmbulo, aparece também no artigo 1º, consagrou o federalismo dentre os princípios fundamentais, como forma de organização territorial de poder.

A Constituição Federal deve sempre ser interpretada de forma a não ameaçar a organização federal instituída, ou apresentar risco a coexistência harmoniosa de solidária da União, Estados e Municípios. (MORAES, 2008).

Visando a unidade é permitida a intervenção federal, diante de mera tentativa de separação de ente federado, de acordo com disposto no art. 34, I da Constituição Federal.

Desta forma, qualquer tentativa de separação de Estado-membro, Distrito Federal ou Município é inadmissível.

Estabelece a coexistência de esferas autônomas de poder político, um poder central que responde pelos interesses da federação como um todo, único e indivisível, e os poderes parciais representado pelos estados subnacionais, que dispõem de competência legislativa, administrativa e tributária para atender as necessidades regionais.

Nessa reestruturação, houve significativa reformulação na divisão das receitas públicas, desconcentrando de recursos tributários da União em favor dos estados, Distrito Federal e municípios. Isso se deu, sobretudo, devido à elevação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Quanto a definição de Estado Dalmo de Abreu Dallari (2005, p. 116) explica:

Encontrar um conceito de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias é absolutamente impossível, pois sendo o Estado um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos pontos de vista e, além disso, sendo extremamente variável quanto à forma por sua própria natureza, haverá tantos pontos de partida quantos forem os ângulos de preferência dos observadores.

E em função do elemento ou do aspecto considerado primordial pelo estudioso é que este desenvolverá o seu conceito. Assim, pois, por mais que os autores se esforcem para chegar a um conceito objetivo, haverá sempre um quantum de subjetividade, vale dizer, haverá sempre a possibilidade de uma grande variedade de conceitos. A par disso, toda conceituação pode dar a impressão de redução formalista, mas a palavra Estado tem sido usada com tão variados sentidos que sem um conceito esclarecedor não se fica sabendo em que sentido ela está sendo usada.

Miguel Reale (2000, p. 09) apesar de também compreender a existência de uma ordem exercida pela força e pelo direito, acrescenta um elemento cultural:

O Estado é uma realidade cultural, isto é, uma realidade constituída historicamente em virtude de própria natureza social do homem, mas isto não implica, de forma alguma, a negação de que se deva também levar em conta a contribuição que consciente e voluntariamente o homem tem trazido à organização da ordem estatal.

Com a concepção geral de Estado, passamos para a organização interna do Estado Federativo, que tem poder uno e indivisível. Com relação a soberania do Estado o mesmo autor afirma que:

o povo só é capaz de manifestar legalmente a sua vontade na medida e enquanto se organiza em Estado, isto é, enquanto é elemento constitutivo ou, como preferem outros, órgãos do Estado. Ora, dizer que a soberania legal é do povo ou da Nação juridicamente organizada e dizer, pura e simplesmente, que a soberania é do Estado, ou então, do Estado capaz de determinar por si mesmo a esfera de exercício de seu poder de dar ordens. (REALE, 2000, p. 163)

O próprio Estado pode atribuir poderes aos diversos órgãos, sem deixar de manter a característica de unidade e indivisibilidade. Como por exemplo a teoria da separação dos poderes que originou se desde antiguidade clássica a partir das obras de Aristóteles (1991, p. 113):

Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas. O primeiro destes três poderes é o que delibera sobre os negócios do Estado. O segundo compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira de satisfazê-las. O terceiro abrange os cargos de jurisdição.

Compartilho o mesmo entendimento de Canotilho (1998, p. 16)

O direito constitucional não se esgota na positividade das normas da constituição; deve ser um direito justo. A função de “reserva de justiça” do direito constitucional, se fornece o impulso para uma vigilância crítica relativamente aos conteúdos do direito “posto” e “imposto”, também é um limite para quaisquer transcendências (“fundamentos últimos”, “essências”, “naturezas”) clara ou encapuçadamente conducentes a fundamentalismos ideológicos, filosóficos ou religiosos.

Neste sentido, uma Constituição formada a partir de processo democrático, deve trazer no seu texto não apenas de forma positiva os direitos humanos, individuais, sociais, políticos, econômicos e culturais, mas também incluir mecanismos de proteção de tais direitos.

O fato de ser um país de grande extensão territorial, apresentar disparidades regionais acentuadas, enorme quantidade de municípios, que passaram a assumir maior responsabilidade na execução da prestação de serviços públicos à população, inclusive os de saúde.

Demonstra que as políticas públicas estão diretamente ligadas ao papel do Estado e suas funções básicas, para assegurar os direitos constitucionalmente estabelecidos e efetivar a ordem social brasileira, na busca de minimizar as desigualdades e reduzir a pobreza.

## **2. O FINANCIAMENTO DA SAÚDE NO FEDERALISMO BRASILEIRO E A SUA INTERAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE.**

Conforme definido na Constituição Federal de 1988 em seus artigos 195 e 198, o financiamento público da saúde passou a ser uma responsabilidade comum dos níveis federal, estadual e municipal.

A Emenda Constitucional n. 29 começou a vigorar em 2000, trouxe mais recursos e aumentou a participação de estados, Distrito Federal e municípios no financiamento do SUS.

A aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde regulamentada pela Lei Complementar n. 141 de 2012, estabelece que a União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

Em caso de variação negativa do PIB, o valor de que trata o caput não poderá ser reduzido, em termos nominais, de um exercício financeiro para o outro.

Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Os Municípios aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

O Distrito Federal aplicará, anualmente no mínimo, 12% (doze por cento) do produto da arrecadação direta dos impostos que não possam ser segregados em base estadual e em base municipal.

Observa-se que a descentralização fiscal trazida pela Constituição, transferiu recursos para estados e municípios, mas não houve uma transferência equivalente das atribuições de políticas públicas. A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, deu início a uma expressiva redistribuição de competências na área social, com resultado variado entre as diversas políticas e entre os diversos estados. (ARRETCHE, 2011)

O modelo federativo separou o orçamento em duas partes, o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social, repartindo as receitas que devem financiar cada um dos orçamentos.

A fim de compreender essa separação do orçamento público brasileiro, passamos a observar sinteticamente, como foram distribuídas as estimativas de receitas e fixação de despesa da União referente ao Exercício Financeiro de 2015.

Aprovada pelo Congresso Nacional conforme a estimativa de receita da União, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 2.863.379.701.677,00 (dois trilhões, oitocentos e sessenta e três bilhões, trezentos e setenta e nove milhões, setecentos e um mil, seiscentos e setenta e sete reais), foram distribuídas.

Para o Orçamento Fiscal: R\$ 1.299.982.128.323,00 (um trilhão, duzentos e noventa e nove bilhões, novecentos e oitenta e dois milhões, cento e vinte e oito mil, trezentos e vinte e três reais), excluída a receita de que trata o refinanciamento da dívida pública federal o valor R\$ 868.557.818.456,00 (oitocentos e sessenta e oito bilhões, quinhentos e cinquenta e sete milhões, oitocentos e dezoito mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais).

O Orçamento da Seguridade Social: R\$ 694.839.754.898,00 (seiscentos e noventa e quatro bilhões, oitocentos e trinta e nove milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos e noventa e oito reais).

As transferências automáticas realizadas pela União Federal são resultantes de previsão legal ou ato administrativo como portarias dos ministérios, para custear serviços públicos e programas na área da saúde, educação, assistência social e etc.

A efetiva transferência independe da formalização como contrato, sendo suficiente que o município tenha se habilitado junto ao Ministério da Saúde ou respectivo, desde que preenchido as condições.

Em alguns casos, como na saúde, em que os recursos transitam entre os fundos legalmente previstos (nacional, estadual, municipal), tais transferências podem ser chamadas de fundo a fundo, sem que haja diferença essencial entre elas e as ditas automáticas.

O Sistema Único de Saúde (SUS) é uma política pública incluyente, considerado uma conquista do povo brasileiro desde 1988, mas o financiamento de suas ações e serviços é preocupação constante dos gestores e desperta a atenção dos demais envolvidos na construção do sistema.

Que prevê a garantia da universalidade e integralidade, em um país que se encontra em um cenário de restrições orçamentárias e financeiras.

Assim, alocar recursos de forma equânime no sistema federativo para atender as desigualdades sociais e regionais, é um grande desafio para os gestores públicos.

Insta salientar que, a vedação de retrocesso no âmbito dos direitos sociais deve ser interpretada de forma conjugada com a proteção que é conferida a esses direitos como “cláusula pétrea”. (COMPARATO, 2015).

Considerando os descompassos entre os amplos direitos sociais previstos constitucionalmente e a realidade da execução, as desigualdades, a miséria, desrespeito a dignidade de pessoa humana e a pobreza. Percebe-se um divergência entre o abstrato, ou ideal e concreto, o que é planejado e o que é implantado, executado.

Não será suficiente conhecer as causas, também é necessário que o poder público com participação social, crie e implante políticas públicas aptas a mudar a atual cenário controvertido.

As políticas públicas devem ser abordadas de forma interdisciplinar, para compreender o conceito, recorre-se à obra de Maria Paula Dallari Bucci (2006), que conceitua a política pública como um “programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”

As questões de saúde são afetadas pela alimentação, nutrição e se ligam diretamente ao bem estar da população, à qualidade de vida. Assim, a pobreza, desinformação, desigualdade social, tem reflexos na saúde e na produtividade de um país.

Ante a realidade socioeconômica contrastante do Brasil, o setor público deve mobilizar os recursos necessários a implantação de políticas públicas, que podem auxiliar na chamada discricionariedade dos gestores, para canalizar as receitas que favoreçam o interesse coletivo e a justiça social.

### **3. A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS E O DEBATE ATUAL SOBRE O (DES)FINANCIAMENTO DA SAÚDE**

Apesar da preocupação dos constituintes em reservar recursos para atingir os objetivos de proteção dos direitos sociais propostos na Constituição Federal de 1988, na prática o governo ao longo dos anos utiliza um meio para (des)financiar a seguridade social, por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Essa desvinculação que é um mecanismo, que permite ao governo federal usar livremente um percentual da maioria dos tributos federais vinculados pela Constituição aos fundos ou despesas.

Quanto a constitucionalidade, foram levantados questionamentos acadêmicos e judiciais, a respeito da desvinculação das receitas provenientes da arrecadação das contribuições sociais ferir o disposto no art. 60, § 4, da Constituição Federal de 1988. Contudo, ainda não foram acolhidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de modo que não foi declarada a inconstitucionalidade das emendas constitucionais n. 27/2000, 42/2003 e 68/2011. Pelo contrário, em decisão monocrática de abril de 2007, o Ministro Cezar Peluso, entende que:

as Emendas Constitucionais nº 27/2000 e nº 42/2003 que, alterando o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinaram a desvinculação das receitas de impostos e contribuições sociais da União e sua aplicação na Conta Única do Tesouro Nacional, sem que aqui desponte, clara, incompatibilidade com o restante do texto constitucional.<sup>147</sup>

A desvinculação de receitas inicialmente aprovada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01 de março de 1994, com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente, com a Emenda Constitucional n. 10 de 04 de março de 1996, passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)<sup>148</sup>, instrumento pelo qual 20% das receitas no orçamento da União deixam de ser vinculadas, e vigorou até 31/12/1999, com base na Emenda Constitucional n. 17 de 22 de novembro de 1997.

Com o término da vigência do FEF, instituiu-se a em 21 de março de 2000, por meio da Emenda Constitucional n. 27 a Desvinculação de Receitas da União - DRU, que permitiu ao governo aplicar os recursos destinados a

---

147 Vide Ação Cível Originária (ACO) no 952 MC/RR (rel. min. Cezar Peluso, j.: 20/4/2007, DJe-003, de 26/4/2007).

148 Na época do pedido de prorrogação o “ministro Pedro Malan deixou claro que o FEF não altera os fundos de participação dos Estados e Municípios, cujos recursos são transferidos antes do cálculo dos 20% a serem desvinculados. O ministro Luís Carlos Santos disse que os Estados e Municípios, assim como toda a sociedade, serão beneficiados pela aprovação do FEF já que isto permitirá a continuidade do crescimento econômico sem inflação e, conseqüentemente, o aumento da arrecadação.” Disponível em: < <http://www.fazenda.gov.br/noticias/1997/r970305a>> Acesso em 10 jun. 2016.

áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária, até 2003.

Tal mecanismo foi sucessivamente prorrogado, a Emenda Constitucional n. 42 de 19 de dezembro de 2003, vigorou até 31/12/2007, a Emenda Constitucional n. 56 de 20 de dezembro de 2007, prorrogou até 31/12/2011 e a Emenda Constitucional n. 68 de 21 de dezembro de 2011 com vigência até 31/12/2015.

Razão pela qual, considerando que ainda não foram realizadas as reformas necessárias à flexibilização do nível de vinculações existentes, o Poder Executivo enviou em 2015 ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional – PEC n. 04/2015 que tramitou.

Inicialmente pretendia prorrogar a desvinculação até 2019, mas após reforma foi aprovada em segundo turno na Câmara dos Deputados em 08 de junho de 2016, estendendo novamente o instrumento até 2023.

A PEC nº 31/2016, é fruto da aprovação da PEC n. 4/2015, na Câmara dos Deputados, em que tramitou com as PECs nos 87 e 112, ambas de 2015, apensadas a ela. A PEC no 87, de 2015, foi a proposta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em 8 de julho de 2015, tendo em vista o fim da vigência da DRU em 31 de dezembro.

O parecer nº 706, de 2016 da comissão de constituição, justiça e cidadania do Senado federal, votou pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2016, e, no mérito, por sua aprovação em 13 de julho de 2016.

Esta PEC altera o art. 76 e insere os arts. 76-A e 76-B no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), prolonga a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e cria a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além de prorrogar até 31 de dezembro de 2023, aumenta de 20% para 30% a alíquota, desvinculando de órgão, fundo ou despesa da arrecadação federal referente às contribuições sociais, exceto as destinadas ao pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social e o salário-educação, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já existentes ou a serem criadas durante sua vigência.

Por outro lado, impostos federais, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR), Acréscimos Legais e Imposto e Contribuições que tinham na regra anteriormente vigente a alíquota de 20% de desvinculação, na atual não poderão mais ser desvinculados.

Estabelece o mecanismo de desvinculação de receitas dos estados e Distrito Federal aos municípios, com a mesma abrangência e prazo de duração, no o caput do art. 76-B.

Exceto no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, os recursos destinados a compor o mínimo constitucional a ser aplicado nas áreas de saúde e educação, as receitas pertencentes aos Municípios oriundas dos impostos estaduais, as receitas previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores públicos e os recursos recebidos de transferências obrigatórias e voluntárias da União com destinação específica em lei.

Nota-se que, também excluem-se os recursos dos fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

Já para os municípios estipula que a desvinculação de receitas, não afeta os recursos destinados a compor o mínimo constitucional a ser aplicado nas áreas de educação e saúde, as receitas previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores públicos, os recursos recebidos de transferências obrigatórias e voluntárias da União e dos Estados com destinação específica em lei e os recursos dos fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município.

Portanto, a PEC para os entes da federação, flexibiliza os recursos de taxas, impostos e multas, mas alguns recursos preservados, como os destinados ao pagamento de pessoal e para a saúde.

Alega a exposição de motivos n. 88 juntada à PEC n. 04/2015, como justificativa para a prorrogação, alteração da forma de cálculo, para limitar seu alcance e aumentar e efetividade.

Que a estrutura orçamentária e fiscal brasileira possui elevado volume de despesas obrigatórias, tais como as relativas a pessoal e a benefícios previdenciários, e também vinculação expressiva das receitas orçamentárias a finalidades específicas. Esse delineamento tende a extinguir a discricionariedade alocativa, pois reduz o volume de recursos orçamentários livres que seriam essenciais para **implementar projetos governamentais prioritários.**

**3. Nesse cenário, a desvinculação de receitas, vigente desde o ano de 1994, foi instrumento de racionalização da gestão orçamentária, que ampliou as possibilidades de atuação dos gestores**

**públicos e possibilitou atender, de forma célere e tempestiva, as demandas da sociedade, sem comprometer o equilíbrio fiscal das contas públicas. Nesse ínterim, a DRU tem permitido à Administração Pública Federal não só estabelecer prioridades, mas também prover e alocar recursos para torná-las exequíveis.<sup>149</sup>**

A desvinculação permite maior liberdade ao Governo com o aumento dos recursos livres do orçamento federal, a União pode usar suas receitas reservados à áreas sociais específicas em qualquer despesa considerada prioritária. Neste caso, tem mais autonomia de definir as prioridades de governo e gestão orçamentária.

Os referidos recursos públicos ou as receitas públicas, podem ser conceituadas como o ingresso de dinheiro aos cofres públicos do Estado para atender suas finalidades. (HARADA, 2016).

A Proposta de Emenda Constitucional n. 31/2016, autoriza ainda o remanejamento do Orçamento da União retroativo a 1º de janeiro deste ano e não muda a regra que estabelece os gastos mínimos a saúde, ou seja 15% para a União, 12% para estados e 15% para municípios, nem interfere nas transferências constitucionais de impostos para estados e municípios.

As mencionadas receitas no modelo previsto de financiamento e prestação de serviços de saúde pública, deve sofrer controle interno do executivo, externo pelo tribunal competente e social, por meio da maior atuação das comunidades e cidadãos na fiscalização das políticas públicas e aplicação dos recursos.

Quanto ao controle externo, atualmente a questão é pacificada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, que os recursos repassados na modalidade fundo a fundo, onde a movimentação financeira se dá no sentido do fundo federal para o fundo estadual ou municipal, são de competência fiscalizatória dos respectivos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais, pois os valores repassados pela União aos fundos de saúde estaduais e municipais são incorporados ao patrimônio do respectivo ente federativo.

Percebe-se que o mecanismo de desvinculação de receitas no Brasil, não é assunto novo, foi criado em 1994, e sofreu sucessivas prorrogações. Tal ins-

---

149 Exposição de motivos n. 88 apensada à PEC 04/2015. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03%5CProjetos%5CEXPOTIV%5CEMI%5C2015%5C88.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03%5CProjetos%5CEXPOTIV%5CEMI%5C2015%5C88.htm)>

trumento é utilizado, porque o orçamento do Governo Federal tem excessivo grau de vinculação de receitas e despesas constitucional e legalmente obrigatórias, o que causa rigidez orçamentária impedindo que sejam utilizadas para financiar despesas diferentes daquelas para as quais foram criadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Emenda Constitucional n. 31/2016 prorroga por mais oito anos a DRU, aumenta a alíquota de 20% para 30%, estende a desvinculação para as receitas de estados, Distrito Federal e municípios, o que demonstra que o investimento em saúde pública não está na pauta de prioridades do governo, mas sim oposto, o (des) financiamento.

O governo excluiu da proposta a desvinculação sobre a contribuição social do salário-educação, mas tanto a saúde como a educação deveriam ter igual proteção.

A desvinculação das receitas tem sido por mais de duas décadas um o instrumento de flexibilização de receitas, o que não resolve a questão da flexibilidade da política fiscal,

Para auxiliar no controle das despesas, foi editada a Lei Complementar n. 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, que definiu critérios para criação e expansão dos referidos gastos. Entretanto, ainda é necessário mudanças estruturais.

O investimento em saúde pode proporcionar retorno econômico, considerando que o bem-estar social estimula a capacidade produtiva da sociedade. Além de servir como um redutor de desigualdades sociais. Pode impulsionar a produção, aquecer a economia, gerar aumento da arrecadação dos tributos, os quais podem ser reaplicados na sociedade, com planejamento participativo.

A aplicação dos recursos públicos deve ser objeto do controle interno, externo e social e, portanto, devem ser amplamente discutidos, não apenas quanto as consequências que o aumento do percentual de desvinculação irá gerar nos direitos sociais.

Também compreender as razões pelas quais no Brasil um mecanismo como a DRU, que deveria ser temporário e excepcional, permanece em vigor em vigor há mais de duas décadas, com prorrogação até 2023.

Subtrair um percentual maior dos recursos constitucionalmente vinculados para seguridade social, não implementará uma ordem social justa.

Assim, no âmbito técnico e político, são necessárias discussões de medidas que possibilitem melhor arrecadação de receitas públicas, reforma política, tributária, administrativa e previdenciária, para otimizar os recursos do erário e a aplicar com eficiência.

Neste contexto, a reflexão sobre as políticas públicas tem papel indispensável para efetivar o acesso universal à saúde constitucionalmente tutelado, e contribuir para o enfrentamento da pobreza, uma vez que a efetividade do direito a saúde deve ser uma realidade para todos, e não apenas para os que detêm recursos financeiros.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Renavan, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 2 ed., Saraiva: 2006.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 952 MC**, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, julgado em 20/04/2007, publicado em DJe-003 DIVULG 25/04/2007 PUBLIC 26/04/2007 DJ 26/04/2007 PP-00030). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000002123&base=baseMonocraticas>> Acesso em: 11 jun. 2016.

BRASIL. **Exposição de motivos n. 88 apensada à PEC 04/2015**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03%5CProjetos%5CEXPOTIV%5CEMI%5C2015%5C88.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03%5CProjetos%5CEXPOTIV%5CEMI%5C2015%5C88.htm)>

BRASIL. **Ministério da Fazenda**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/1997/r970305a>> Acesso em 10 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária n. 952 MC/RR**. Rel. min. Cezar Peluso, decisão monocrática, j.: 20/04/2007, DJe 003 divulgado em 25.04/2007, publicado em 26/04/2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo. Saraiva: 2006.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2 ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CAMPOS, Thana Cristina de. Doenças Negligenciadas, Pobreza e Exclusão Social: mera coincidência geográfica? **Revista da Faculdade de Direito USP**, São Paulo, v. 103, 2008.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, a. 35, nº 138 abr/jun. 1998.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, Mario G. E TRUBEK, David M. (orgs.) **Direito e Desenvolvimento um diálogo entre os Brics**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DUARTE, Clarice Seixas. O Ciclo das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (orgs.) **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo, Atlas, 2013.

GIOIA, Fulvia Helena; PIERDONÁ, Zélia Luiza. (orgs.). **Pacto Federativo, Tributação e Cidadania: Homenagem ao Professor Alcides Jorge Costa**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HERRERA, Carlos Miguel. Estado, Constituição e Direitos Sociais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 102, p. 371-395, 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67760/70368>>. Acesso em 10 abr. 2016.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

OMS. **Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO) – 1946**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organizacao-Mundial-da-Saude/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswwho.html>>. Acesso em 10 abr. 2016.

SALLES, Carlos Alberto de. Políticas públicas e processo: a questão da legitimidade nas ações coletivas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

SECCHI, Leonado. **Políticas Públicas: Conceitos, esquema de análises, casos práticos**. 2 ed., São Paulo: Cenage Learning, 2013.

SMANIO, Gianpaolo. Políticas públicas In: SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (orgs.). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo, Atlas, 2013.

# O SURTO DO ZIKA VÍRUS NO BRASIL E A RELAÇÃO COM O SANEAMENTO BÁSICO

The outbreak *zika* virus in Brazil and the relation with the basic sanitation

Lucelaine dos Santos Weiss Wandscheer<sup>150</sup>

Allesandra Ribeiro Melo<sup>151</sup>

Cleverson Aldrin Marques<sup>152</sup>

**Resumo:** O presente estudo volta-se a verificar a relação entre o *zika* vírus e o saneamento básico no Brasil, sob os aspectos orçamentário, de manejo de resíduos sólidos por aterros sanitários, lixões, e rede de esgoto. Foi empregada a metodologia dedutiva, e coleta de dados estatísticos. Não restou demonstrada a relação entre o aspecto orçamentário e a incidência de casos de *zika* vírus nas unidades da federação brasileiras, mas nos demais aspectos, de manejo de resíduos sólidos, ficou estabelecida a relação, o que aponta a necessidade de aumento no investimento em saneamento básico no Brasil para enfrentar o surto de *zika* vírus.

**Palavras-chave:** Saneamento Básico; *Zika* Vírus.

**Abstract:** This study verify the relationship between the *zika* virus and sanitation in Brazil, under the budgetary aspects, and of solid waste management in landfills, dumps and sewage. It used the deductive method, and collecting statistical data. Not demonstrated the relationship between the budget aspect and the incidence of *zika* virus in units of the Brazilian federation, but in other aspects of solid waste management, was established relationship, which indicates the need to increase investment in sanitation in Brazil to face the outbreak of *zika* virus.

**Keywords:** Basic Sanitation; *Zika Virus*.

---

150 Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

151 Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

152 Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

## INTRODUÇÃO

### a. Descrição de tema e do problema de pesquisa

Este estudo busca se há relação entre o saneamento básico no Brasil e o surto de *zika* vírus, bem como se, em consequência, há a necessidade de a Administração Pública aumentar o investimento na implementação de Políticas Públicas em Saneamento.

### (b) Justificativa jurídica e extra-jurídica da relevância do tema e do problema;

Esta proposta possui a justificativa jurídica nas disposições constitucionais acerca da dignidade da pessoa humana, que se desdobra no direito à saúde, e ao saneamento básico, conforme a Constituição Federal, art. 1º, II, art. 6º, *caput*, art. 23, IX, arts. 196 e ss., art. 200, IV (BRASIL, 1988).

Com a Lei n. 11.445/07, regulamentada pelo Dec. n. 7.217/10, foram estabelecidas diretrizes nacionais para o saneamento básico no país, e instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos pela Lei n. 12.305/10 (FIOCRUZ, 20--).

A fundamentação extra-jurídica da presente pesquisa é evidenciada por dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008 (BRASIL, 2010a), que divulgou que entre 2000 e 2008, apesar de melhorias em saneamento, apenas 55,2% dos domicílios brasileiros tinham acesso à rede de esgoto.

No Brasil, as questões sanitárias têm relação direta com a transmissão de inúmeras doenças, em especial, doenças transmitidas pela água (MDSaúde 20--). Portanto, é possível que a ineficácia do sistema de saneamento básico no país esteja contribuindo para surtos de doenças transmitidas pelo mosquito *aedes aegypti*, como o *zika* vírus.

A Organização Mundial da Saúde (ONU) calcula que entre 3 a 4 milhões de pessoas serão infectadas pelo *zika* vírus, desse total pelo menos 1,5 milhão serão infectadas no Brasil (OMS..., 2016).

Deste modo, as finalidades às quais este estudo se volta podem contribuir com as diretrizes futuras para manejo de recursos públicos em área de sanea-

mento básico, para contribuir no sucesso das políticas públicas de combate ao surto de *zika* vírus no Brasil.

### (c) Apresentação e descrição da metodologia efetivamente utilizada;

A metodologia empregada foi a dedutiva, empregando-se métodos investigativos comparativo e histórico, pesquisa bibliográfica ecoleta de dados estatísticos.

### (d) Indicação dos objetivos gerais e específicos pretendidos, bem como das hipóteses confirmadas ou infirmadas;

A primeira hipótese desta proposta é que há relação entre o estado atual do saneamento básico no Brasil e aumento de notificações de *zika* vírus, de modo que há necessidade de aumento do investimento na implementação de políticas públicas de saneamento básico no Brasil, para o combate do surto de *zika* vírus. Esta hipótese restou confirmada.

A segunda hipótese deste estudo é que não há relação entre o estado atual do saneamento básico no Brasil e notificações de *zika* vírus, não se podendo afirmar a influência do aumento no investimento em saneamento básico no combate ao *zika* vírus, sendo que esta hipótese restou infirmada.

O objetivo geral da presente proposta de estudo é averiguar se há, ou não, relação entre o estado atual do saneamento básico no Brasil e o aumento de notificações de *zika* vírus, e se, portanto, há necessidade de a Administração Pública aumentar investimento em políticas públicas de saneamento básico para o combate do surto de *zika* vírus.

Para tanto, os objetivos específicos aos quais este estudo se destina são: a) buscar informações, através de dados do Ministério da Saúde, sobre os estados brasileiros com maior incidência de casos confirmados de *zika* vírus; b) cruzar dados entre a quantidade de notificações por quantidade de habitantes destes estados, chegando-se a uma estatística populacional de incidência do *zika* vírus *per capita*; c) levantar dados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre condições de saneamento básico nos estados com maior concentração de

notificações do *zika* vírus; d) analisar o comprometimento orçamentário de estados com maior concentração de notificações do *zika* vírus.

(e) Movimentos lógicos que compõe o texto final;

## 1. QUANTIDADE DE NOTIFICAÇÕES DE ZIKA VÍRUS PER CAPITA NOS ESTADOS BRASILEIROS

Comparando-se a estimativa de população em cada unidade da Federação (BRASIL, 2015), com a taxa de notificações de casos de *zika* vírus nestas unidades (BRASIL, 2016b, p. 8), chega-se à quantidade de notificações *per capita*. Entretanto, considerando a insignificância dos números, mais vantajosa é a amostragem de quantidade de notificações para cada 100 mil habitantes:

Tabela 01 – Quantidade de Notificações de Zika para cada 100.000 hab

UF	Habitantes	Notificações Zika	Notificações / 100.000 hab
RO	1768204	960	54,3
AC	803513	823	102,4
AM	3938336	2172	55,2
RR	505665	79	15,6
PA	8175113	1362	16,7
AM	766679	122	15,9
TO	1515126	2535	167,3
MA	6904241	2003	29
PI	3204028	95	3
CE	8904459	887	10
RN	3442175	1757	51
PB	3972202	2452	61,7
PE	9345173	496	5,3
AL	3340932	2458	73,6
SE	2242937	497	22,2
BA	15203934	40420	265,9
MG	20869101	11237	53,8

ES	3929911	1918	48,8
RJ	16550024	38196	230,8
SP	44396484	3452	7,8
PR	11163018	2025	18,1
SC	6819190	95	1,4
RS	11247972	311	2,8
MS	2651235	621	23,4
MT	3265486	18226	558,1
GO	6610681	2604	39,4
DF	2914830	305	10,5

**Fontes:** IBGE (BRASIL, 2015); Ministério da Saúde (BRASIL, 2016b, p. 8).

Conforme a tabela acima, as unidades federadas, por região, com maior índice de *zika* vírus, por região, são: TO; BA; RJ; MT e PR.

## **2. INVESTIMENTO EM SANEAMENTO BÁSICO NOS ESTADOS BRASILEIROS COM MAIOR INCIDÊNCIA DE ZIKA VÍRUS**

Para averiguar as hipóteses apontadas neste estudo, se faz necessário buscar a relação entre o estado atual do saneamento básico no Brasil, e o aumento de notificações de *zika* vírus.

Uma das hipóteses levantadas é a de comprometimento orçamentário de cada unidade da federação com saneamento básico.

Analisando os dados obtidos no capítulo anterior, organizando as unidades federadas por ordem decrescente em quantidades de notificações de *zika* vírus a cada 100 mil habitantes, com o comprometimento orçamentário desta unidade com saneamento básico, chegando-se aos resultados apresentados na Tabela 02:

Tabela 02 – Unidades Federativas em Notificações de Zika e Despesas de Saneamento

UF	01 – Ranking de Notificações por zika vírus (decrecente)	02 - Despesas Saneamento R\$ per capita		03 - Despesas Saneamento Valor Global (R\$)	
		R\$/Hab (aprox..)	Posição (decrecente)	Valor Global	Posição (crescente)
MT	1	2,12	21	6855890,94	6
BA	2	37,72	6	570677009	26
RJ	3	27,05	10	445428143,6	24
TO	4	29,57	9	44272206,08	11
AC	5	140,19	1	110766086,9	18
AL	6	69,23	3	229996189,9	21
PB	7	15,16	14	59800869,6	12
AM	8	19,57	12	75842094,66	14
MG	9	11,01	17	228481851,7	20
RN	10	0,26	25	920000	2
ES	11	10,88	18	42277949,88	10
GO	12	0,66	22	4321136,35	5
MA	13	58,21	4	398791865,1	23
MS	14	34,93	7	91529688,55	17
SE	15	39,49	5	87667732,08	16
PR	16	0,14	26	1618026,57	3
PA	17	4,72	20	38305211,52	8
AP	18	14,82	15	11135011,44	7
RR	19	83,15	2	41322465,48	9
RO	20	sem dados	27	sem dados	sem dados
DF	21	0,28	24	813805,85	1
CE	22	30,15	8	266615822,7	22
SP	23	11,98	16	527963677,5	25
PE	24	18,52	13	171825811,5	19
PI	25	21,49	11	68661878,89	13
RS	26	6,97	19	78170805,57	15
SC	27	0,37	23	2529283,51	4

**Fontes:** Finbra, Sincofi e Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde (BRASIL, 2016a; BRASIL, 2016b).

Objetivando facilitar a compreensão da Tabela 02, explica-se que, no item 01 foram classificados em ordem decrescente as UF com maior quantidade de notificações de *zika* vírus a cada 100 mil habitantes. No item 02, estão as Despesas Orçamentárias por função empenhadas (exercício 2015), divididas pela quantidade de habitantes destas UF, chegando-se ao valor, em reais, *per capita*, de despesas com saneamento básico. Também foram classificados, em ordem decrescente, concluindo-se, *v.g.*, que o Acre tem despesas de aprox.. R\$ 140,00/hab com saneamento, estando na posição 1.

No item 03, estão as Despesas Orçamentárias por função empenhadas (exercício 2015), em valor total, de cada UF, bem como a classificação em ordem crescente (menor valor de despesas para maior).

Conforme se observa na Tabela 02, não foi possível estabelecer, através das despesas orçamentárias de cada UF, a relação com a quantidade de notificações de *zika* vírus. Isto porque, a maior ou menor quantidade de despesas com saneamento básico, seja por habitante, seja por valor global, não parece acompanhar a quantidade de notificações, salvo exceções, como a de Mato Grosso.

Uma das razões pode auxiliar a compreender a inexistência, aparente, de relação entre os investimentos com saneamento e os casos de *zika* vírus, é a destinação dos recursos de saneamento, apontadas por Dantas:

[...] a distribuição de água recebeu mais investimentos e, consequentemente, foi disponibilizada a um número maior de pessoas que o serviço de esgoto sanitário. Isto se deve aos menores custos que o serviço de água gera, bem como ao retorno mais rápido obtido através de tarifas (DANTAS, 2009, p. 31).

Com efeito, o saneamento básico, para evitar doenças, utiliza-se de várias frentes. Se não existe investimento suficiente para o serviço de esgoto sanitário, em que pese o valor global para saneamento seja o adequado, não é possível evitar a proliferação de doenças, tais como o *zika* vírus.

Todavia, para cumprir com o objetivo principal do estudo, qual seja, este estudo dedica-se à análise, no próximo capítulo, sobre outros índices capazes de relacionar saneamento básico e notificações de *zika* vírus.

### 3. A NÃO APLICABILIDADE DAS METAS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E AS NOTIFICAÇÕES DE ZIKA VÍRUS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos dispõe, em seu art. 54, acerca da necessidade de destinar adequadamente os rejeitos até 04 anos a partir de sua publicação, que ocorreu em 02 de agosto de 2010:

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei. [...]

Art. 9º Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, **tratamento dos resíduos sólidos** e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. § 1º Poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental. [...] (BRASIL, 2010b). [Grifo Nosso]

Para a compreensão do significado da destinação adequada de rejeitos, é preciso compreender alguns conceitos:

**aterro controlado** Local utilizado para despejo do lixo coletado, em bruto, com cuidado de, diariamente, após a jornada de trabalho, cobrir os resíduos com uma camada de terra, de modo a não causar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, bem como minimizar os impactos ambientais. [...]

**aterro sanitário** Instalação de destinação final dos resíduos sólidos urbanos através de sua adequada disposição no solo, sob controles técnico e operacional permanentes, de modo a que nem os resíduos, nem seus efluentes líquidos e gasosos, venham a causar danos à saúde pública e/ou ao meio ambiente. Para tanto, o aterro sanitário deverá ser localizado, projetado, instalado, operado e monitorado

em conformidade com a legislação ambiental vigente e com as normas técnicas oficiais que regem essa matéria. [...]

**lixão** *Ver vazadouro a céu aberto.* [...]

**vazadouro a céu aberto** Local utilizado para disposição do lixo, em bruto, sobre o terreno, sem qualquer cuidado ou técnica especial. O vazadouro a céu aberto caracteriza-se pela falta de medidas de proteção ao meio ambiente ou à saúde pública. *Ver também lixão.* [...] (BRASIL, 2010a, pp. 185, 200, 214).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos define destinação adequada de rejeitos nos arts. 15 e 17:

Art. 15. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo: [...] **V - metas para a eliminação e recuperação de lixões**, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (BRASIL, 2010b). [Grifo Nosso]

Mais precisamente, ao definir aterro sanitário:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] VIII - disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos; [...] (BRASIL, 2010b).

Deste modo, a destinação adequada de resíduos sólidos importa na utilização de aterros sanitários, e na extinção de lixões (vazadouros à céu aberto).

Interpretando-se a Lei nº. 12.305/2010, até agosto de 2014, os lixões deveriam estar extintos no Brasil, o que não ocorreu, como já previam pesquisadores, conforme notícia abaixo:

O Brasil não conseguirá extinguir, até 2014, os seus 2.906 lixões como prevê o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, segundo estudo

do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), lançado nesta quarta-feira (25), em Brasília.

O estudo, feito pelo órgão do governo federal, apresentou um diagnóstico dos resíduos urbanos e ruais e a questão dos cerca de 600 mil catadores que existem no país. [...] segundo o relatório, existem mais de 2.900 lixões espalhados por 2.810 municípios. [...]

Segundo os técnicos do Ipea, o grande desafio é não apenas a desativação de todos os lixões, mas a disposição adequada de resíduos sólidos. O PNRS se propõe a um horizonte de 20 anos, mas Jorge Hargrave, do Ipea, também defende o estímulo de outros usos que sejam anteriores à destinação final do lixo (ORTIZ, 2012). [Inserção Nossa].

Em 2015, a confirmação da não aplicabilidade do artigo 54 da Lei nº. 12.305/2010:

Política de Resíduos Sólidos determinava a extinção até agosto de 2014. Emenda estabeleceu prazos entre 2018 e 2021, de acordo com município.

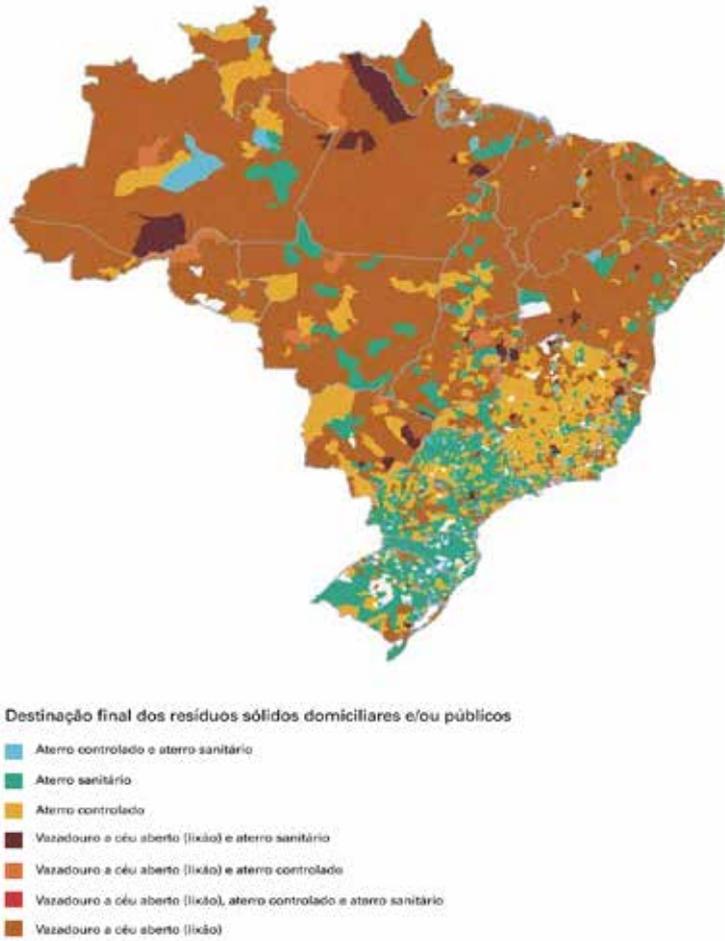
[...] A emenda também acrescenta a prorrogação de prazo para elaboração dos planos estaduais de resíduos sólidos e dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (SALOMÃO, 2015).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (presença de lixões, e pouca incidência de aterros sanitários) objetiva a proteção da saúde pública:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; [...] (BRASIL, 2010b).

Com a finalidade de observar a não aplicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, na imagem abaixo, apresenta-se o Mapa da Destinação final dos resíduos sólidos por município:

Imagem 01 – Municípios, segundo a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e/ou públicos – Brasil - 2008



Fonte: BRASIL, 2010a, p. 61.

Interpretando-se o mapa acima, observa-se que na região Sul, e em São Paulo, existe ampla rede de aterros sanitários, em cumprimento significativo à Lei nº. 12.305/2010

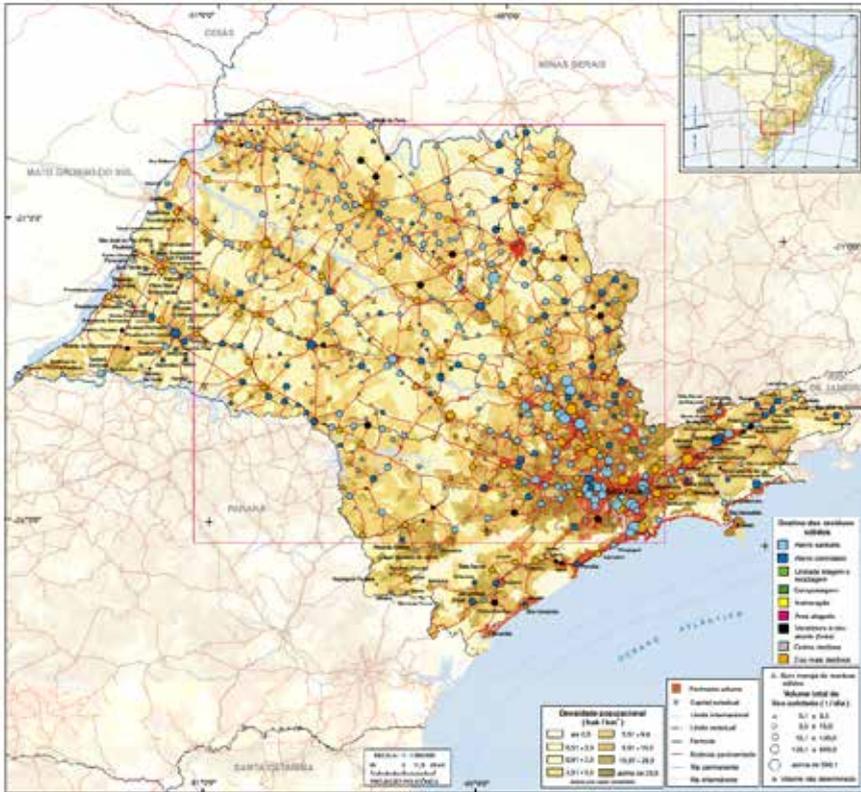






No estado de São Paulo, conforme já exposto nas conclusões da Imagem 01, tem muitos aterros sanitários, ou seja, destinou-se adequadamente, ainda que parcialmente, os resíduos sólidos, o que acompanha o baixo índice de *zika*.

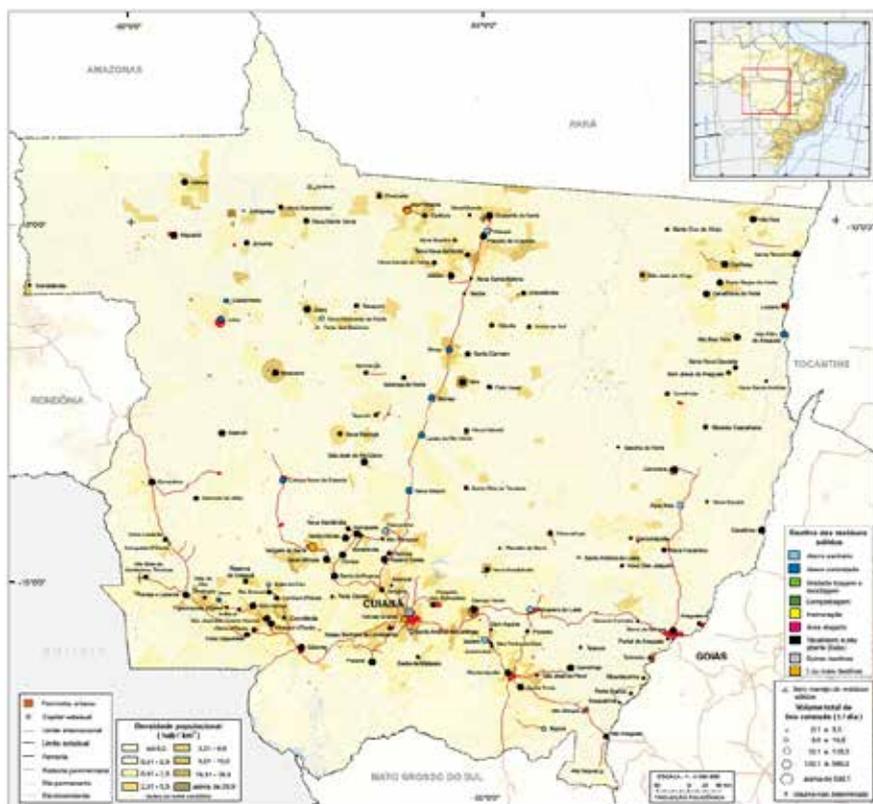
Imagem 5 – Mapa de manejo de resíduos sólidos – São Paulo



Fonte: IBGE (BRASIL, 2011, pp. 208-209).

No estado do Mato Grosso, com maior índice de notificações de *zika* vírus a cada 100 mil habitantes, observa-se a não aplicabilidade da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

Imagem 6 – Mapa de manejo de resíduos sólidos – Mato Grosso

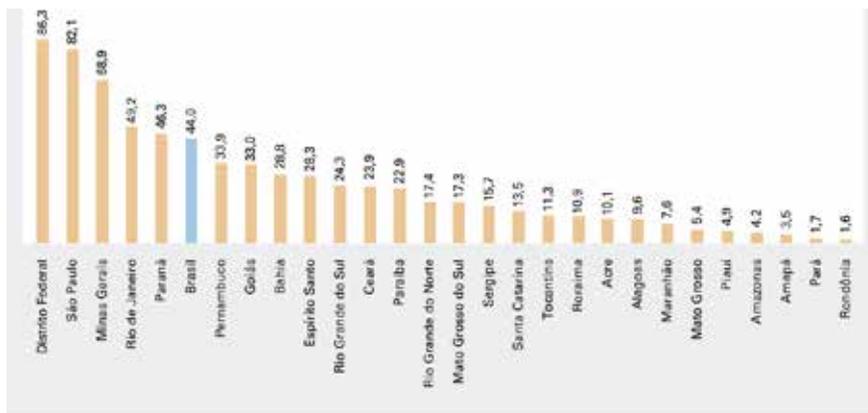


Fonte: IBGE (BRASIL, 2011, p. 215).

Deste modo, estabelece-se a relação entre a alta quantidade de lixões / baixa quantidade de aterros sanitários, com as notificações de *zika* vírus no país, e inversamente.

Outro reflexo do tratamento adequado de resíduos sólidos é a existência da rede de esgoto. Abaixo, segue tabela com o percentual de domicílios atendidos por rede de esgoto por Unidade da Federação (BRASIL, 2010a, p. 41):

Imagem 01 – Percentual de domicílios atendidos por rede geral de esgoto, em ordem decrescente, segundo as Unidades da Federação – 2008



Fonte: BRASIL, 2010a, p. 41.

Confrontando as dez UF com maior incidência de notificações de zika vírus a cada 100 mil habitantes são, com a posição e percentual, nestas UF, de domicílios atendidos por rede de esgoto, chega-se à Tabela 03 abaixo:

Tabela 03 – 10 UF com mais casos de zika vírus a cada 100 mil habitantes e percentual de domicílios atendidos por rede de esgoto / posição

01 – Ranking de Notificações por zika vírus (decrescente)	02 - Percentual / posição
MT	5,4% (22ª)
BA	28,8% (8ª)
RJ	49,2% (4ª)
TO	11,3% (17ª)
AC	10,1% (19ª)
AL	9,6% (20ª)
PB	22,9% (12ª)
AM	4,2% (24ª)
MG	68,9% (3ª)
RN	17,4% (13ª)

Fontes: Ministério da Saúde (BRASIL, 2016b, p. 8); IBGE (BRASIL, 2010a, p. 41).

Sete das dez UF com maior percentual de domicílios não estão entre as UF com maior incidência de *zika* vírus, a cada 100 mil habitantes. Por outro lado, 8 UF com menos de 30% de domicílios com rede de esgoto estão entre as 10 primeiras UF com maior incidência de *zika* vírus.

Destarte, existe relação entre o saneamento básico na modalidade de rede de esgoto por domicílio e a notificações de *zika* vírus no país, de modo que.

#### **4. NECESSIDADE, OU NÃO, DE AUMENTO NO INVESTIMENTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO PARA COMBATE AO ZIKA VÍRUS**

O Saneamento Básico é direito fundamental, e para sua efetivação é necessário o aumento no investimento, visto que, conforme exposto acima, não está sendo possível a aplicação da legislação federal no sentido de garantir saneamento à população brasileira.

Neste sentido:

Os serviços de saneamento básico têm imensa importância por se relacionarem diretamente com os direitos fundamentais da pessoa humana. A prestação desses serviços garante a manutenção da dignidade da pessoa humana, objetivo maior de nosso ordenamento jurídico, nos termos do Art. 1º, inc. III, da Carta da República. (DANTAS, 2009, p. 32).

Restou demonstrada a relação entre o baixo percentual de rede de esgoto nos domicílios por UF, e o alto índice de notificações de *zika* vírus.

Somado à este fator, ficou demonstrada a relação entre o saneamento básico, através dos baixos índices de aterros sanitários, e alto índice de lixões, e o aumento de casos de *zika* vírus, e, de outro lado altos índices de aterros sanitários, e baixo índice de lixões, com a baixa incidência de notificações da doença, conclui-se pela necessidade de aumento no investimento em saneamento básico no Brasil como modo de enfrentamento da epidemia de *zika* vírus.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e do Setor Público Brasileiro – Finbra**. 2016a. Exercício 2015. Escopo: Estados/DF. Tabela: Despesas Por Função – Empenhadas (Anexo I-E). Homologado/Retificado até 29 jul. 2016. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 29 jul. 2016.
- BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico**. Volume 47. N° 25 – 2016b.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1° de jul. 2015
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Atlas de Saneamento 2011**. 2011.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. ISBN 978-85-240-4136-5. Rio de Janeiro, 2010a, 219 p.
- BRASIL. Lei Federal nº. 12.305 de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial [da União]** 03 ago. 2010, 2010B, p. 3.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/...>>. Acesso em 02 mai. 2016.
- DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. **A questão da competência para a prestação do serviço público de saneamento**. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana (Org.). **Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº. 11.445/2007**. ISBN 978-85-7700-213-6. Belo Horizonte: Fórum, 2009, 310 p. pp. 27-84. p. 31.
- DOENÇAS transmitidas pela água. MDSaúde. 20---. Disponível em: <<http://www.mdsaude.com/...>> Acesso em: 16 abr. 2016.
- FIOCRUZ. **Brasileiros ainda adoecem por falta de saneamento básico**. 20---. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br/...>>. Acesso em: 14 abr. 2016.
- INVESTIMENTO em saneamento básico traz grande retorno, afirma OMS. Portal Saneamento Básico. 20---. Disponível em: <<http://www.saneamentobasico.com.br/...>>. Acesso em: 14 abr. 2016.
- MOREIRA, Marli. Brasil ocupa a 112ª posição em ranking internacional de saneamento. **Agência Brasil**. São Paulo, 19 mar. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2014-03/brasil-ocupa-112a-posicao-no-ranking-internacional-de-saneamento>>. Acesso em: 31 jul. 2016.
- OMS espera 4 milhões de casos de zika nas Américas; 1,5 mi no Brasil. UOL Notícias. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/...>>. Acesso em: 02 mai. 2016.
- ORTIZ, Fabíola. Brasil não cumprirá meta de acabar com lixões até 2014, diz Ipea. **Uol Notícias**

– **Cotidiano**. Rio de Janeiro, 25 abr. 2012. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/04/25/brasil-nao-cumprira-meta-de-acabar-com-lixoes-ate-2014-diz-ipea.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

SALOMÃO, Lucas. Senado aprova prorrogação do prazo para extinção de lixões. **Notícias – G1**. Brasília, 01 jul. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/senado-aprova-prorrogar-por-2-anos-extincao-de-lixoes.html>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

SANEAMENTO. Fórum Local da Agenda 21 de Niterói. 20---. Disponível em: <<http://agenda-21niteroi.com.br/...>>. Acesso em: 02 mai. 2016.

## GRUPO DE TRABALHO III

# ACESSO À JUSTIÇA E COMBATE À POBREZA

# ACESSO À JUSTIÇA E APARATOS INSTITUCIONAIS PARA O EMPODERAMENTO COMUNITÁRIO: COOPERAÇÃO NO COMBATE À POBREZA E CONCRETIZAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL, A DESMISTIFICAÇÃO DO “HABITUS”

Access to justice and institutional apparatuses for  
community empowerment: Cooperation in combating  
poverty and social justice establishment, “habitus  
desmystification

Ana Claudia Pompeu Torezan Andreucci<sup>153</sup>

Michelle Asato Junqueira<sup>154</sup>

Felipe Cesar J. M. Rebêlo<sup>155</sup>

- 
- 153 Pós-Doutora em Direitos Humanos e Trabalho pelo Centro de Estudos Avançados da Universidade Nacional de Córdoba, Argentina. Pós-Doutoranda em Novas Narrativas na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP). Doutora e Mestre pela PUC/SP. Graduada em Jornalismo pela Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero e em Direito pela UPM. Professora do Curso de Graduação da Faculdade de Direito da UPM. Professora do Curso de Graduação em Direito da Universidade São Judas Tadeu. Professora Convidada do Curso de Pós Graduação Lato Sensu da ECA/USP. Participante do Grupo de Pesquisa Mulher, Sociedade e Direitos Humanos e Líder do Grupo de Estudos de Direitos da Criança do Adolescente no Século XXI, ambos da Faculdade de Direito da UPM.
- 154 Doutoranda e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Constitucional com Extensão em Didática do Ensino Superior. Professora nos Cursos de Graduação e Pós-Graduação “Lato Sensu” da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Vice-líder do Grupo de Pesquisa CNPq “Políticas Públicas como Instrumento de Efetivação da Cidadania” e do Grupo de Estudos “Criança e Adolescente no Século XXI”. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa “Estado e Economia no Brasil”. Avaliadora de diversos periódicos nacionais e autora de diversos artigos e livros jurídicos.
- 155 Doutorando e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Pesquisador atuante nas áreas de Direito Econômico, Direito Político/Elei-

**Resumo:** Não são poucas as causas que representam obstáculos à ampliação do acesso à Justiça, mas, sem dúvidas, a pobreza é uma delas, portanto, é desmedida a necessidade de se efetivar novos caminhos. Nesta linha, cabe a referência à teoria das ondas de acesso à Justiça, desenvolvida por Cappelletti e Garth, argumentando-se, ainda, que diante da pobreza, não se chega à efetivação nem sequer dos direitos de 1ª dimensão. Por outro lado, é de absoluta importância a formação de espaços comunitários buscando superar o individualismo. Atores sociais como Ministério Público, Defensoria Pública, Organizações Não-Governamentais entre outros, que busquem o empoderamento comunitário são relevantes para a efetivação de direitos. Ainda, para o combate à pobreza, através da facilitação do acesso à justiça, a questão do enfrentamento do “habitus”, característica típica do meio jurídico, merece realce, conforme desenvolvido por Pierre Bourdieu. Para o desenvolvimento do trabalho será utilizado o método hipotético-dedutivo, utilizando-se da revisão bibliográfica de abordagem qualitativa.

**Palavras-chave:** Pobreza; Acesso à Justiça; *habitus*.

**Abstract:** There are few causes that represent obstacles to expanding access to justice, but, no doubt, poverty is one of them, so it is excessive the need to carry out new paths. In this line, it is the reference to the theory of waves of access to justice, developed by Cappelletti and Garth, arguing is also that in the face of poverty, not enough to effect even the 1st dimension of rights. On the other hand, it is of absolute importance to training of community spaces seeking to overcome individualism. social actors as Public Prosecutor, Public Defender, non-governmental organizations and others, to seek community empowerment are relevant to the realization of rights. Still, for combating poverty by facilitating access to justice, the issue of confronting the «habitus», typical characteristic of the legal environment, deserves highlighting, as developed by Pierre Bourdieu. For the development work will use the hypothetical-deductive method, using the literature review of qualitative approach.

**Keywords:** Poverty; Access to justice; *habitus*.

**Sumário:** Introdução. 1.O acesso facilitado à justiça: um instrumento de combate à pobreza. 2. Aparatos institucionais jurídicos: solidariedade e empoderamento comunitário para o enfrentamento da pobreza. 3. O enfrentamento do “habitus” como requisito para o acesso à justiça. Conclusão. Referências Bibliográficas.

---

toral, Filosofia do Direito e Direito Internacional Público. Integrante do Grupo de Estudos “Criança e Adolescente no Século XXI”, bem como dos grupos de pesquisa “Direito e Democracia na Teoria Política Contemporânea”, “Os Parlamentos Latino-Americanos” e “Políticas Públicas como instrumento de efetivação da Cidadania”, Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogado.

“Para mudar o mundo, é preciso mudar as maneiras de fazer o mundo, isto é, a visão de mundo e as operações práticas pelas quais os grupos são produzidos e reproduzidos.”

Pierre Bordieu

## INTRODUÇÃO

Não são poucas as causas que representam obstáculos à ampliação do acesso à Justiça, mas, sem dúvidas, a pobreza é uma delas. Assevere-se que a questão não se resume ao simples custeio da atividade jurisdicional por meio das despesas necessárias ao litígio, ou seja, não se trata de mera extinção de custas.

A necessária nomeação de advogados para litigar encarece o processo e a simples nomeação de dativos pode criar um patrocínio de segunda categoria. Assim, é desmedida a necessidade de se efetivar novos caminhos.

O certo é que, diante da pobreza, não se chega à efetivação nem sequer dos direitos de 1ª dimensão, inclusive, ameaçando-se as liberdades clássicas e os alicerces do Estado de Direito.

A pobreza deve ser vista como problema de natureza fundamental e social, e afastado por completo o plano da individualidade e do particularismo. A pobreza não afeta apenas àqueles que a sentem “na própria carne”, mas ao contrário disto afeta a todos como um problema social, de natureza global e intergeracional.

Diante desta premissa, os lócus comunitários de atuação são mais do que necessários ao enfrentamento do problema, à luz do que advoga Boaventura de Souza Santos, pela concretização do princípio da comunidade conclamando a participação direta das pessoas na vida pública, responsáveis por gerar qualidade de vida pessoal pautada na participação e na solidariedade social.

Colaboram também neste cenário atores sociais de grande importância, entre eles, o Ministério Público, Defensoria Pública, Organizações Não-Governamentais, Institutos, Associações, Universidades, que busquem o empoderamento comunitário são de extrema importância para a efetivação de direitos e por via de consequência, o afastamento da pobreza.

Também veremos que para se poder pensar o efetivo combate à pobreza, por meio da facilitação do acesso à justiça, a questão do enfrentamento do

“habitus” conceito proposto pelo Sociólogo Pierre Bordieu, tem absoluta importância de forma a destacar o mecanismo político como hábil à amenizar seus efeitos e possibilitar a consecução de políticas públicas. Ou seja, é preciso ser repensado o posicionamento adequado do campo jurídico no projeto em tela, fomentando o contato entre o mesmo e o campo social dos desvalidos, por mecanismos essencialmente políticos.

Para o desenvolvimento do trabalho será utilizado o método hipotético-dedutivo, utilizando-se da revisão bibliográfica de abordagem qualitativa.

## **1. O ACESSO FACILITADO À JUSTIÇA: UM INSTRUMENTO DE COMBATE À POBREZA**

A conceituação da pobreza é um trabalho complexo. A pobreza pode ser analisada por diversos ângulos e suas repercussões por meio de diversos ramos da ciência. No decorrer do século XX, podemos nos pautar em três vertentes: sobrevivência, necessidades básicas e privação coletiva (CRESPO e GUROVITZ, 2002, p. 04).

A visão da pobreza ligada à sobrevivência é o mais restritivo dos conceitos e vigorou nos séculos XIX e XX até a década de 50. Iniciou-se pelo trabalho de nutricionistas inglesas apontando que a renda dos mais pobres não era suficiente para a manutenção do rendimento físico do indivíduo. A partir de 1970, foram acrescentados novos elementos para a configuração das necessidades básicas, como água potável, saneamento básico, saúde, educação e cultura, ou seja, pobre é aquele que não possui atendidas as suas necessidades. O conceito ligado à privação relativa tem início nos anos 80, com um enfoque mais relevante, acrescentando diversas variáveis e tendo por seu principal formulador o economista Amartya Sen, chamando atenção para o fato de que as pessoas podem sofrer privações em diversas esferas da vida. As privações definirão a posição dos indivíduos em cada uma das esferas (CRESPO e GUROVITZ, 2002, pp. 04-06).

Nessa linha, a caracterização da pobreza é relevante na medida em que o desenvolvimento está relacionado ao processo de expansão das liberdades. A pobreza, portanto, é um grande obstáculo e, por esta razão, deve ser removida.

O efeito mais estrutural da pobreza é a redução substancial da liberdade de escolha. Para o pobre, os determinantes sociais, a pouca oferta de bens simbólicos e materiais, reduzem drasticamente as oportunidades de escolha. Muitas vezes, o pai não pode escolher a escola para o filho, tem poucas oportunidades de exercer sua vocação, não possui o direito de planejar. A pobreza é, também, a redução do espaço das pequenas e grandes liberdades, desde o que comer até em quem votar. (AGUIAR e ARAÚJO, 2002, p. 17)

Diante deste raciocínio, o acesso à justiça deficitário alimenta a manutenção da pobreza, uma vez que pode prejudicar a efetivação, inclusive, das liberdades clássicas.

Anote-se que o evoluir dos direitos fundamentais não é linear ou hierarquizado (por esta razão a doutrina prefere tratar das dimensões dos direitos fundamentais e não de gerações, afastando a ideia de substituição e reforçando a ideia de convivência e harmonização dependente), mas não há como se falar em efetivação de direitos de igualdade ou fraternidade, que albergam, respectivamente, a segunda e terceira dimensões, sem que os direitos da primeira dimensão se encontrem presentes, atuantes e protegidos.

O acesso à justiça permite que se afastem eventuais arbítrios dos governantes, colaborando para a construção da cidadania e do Estado Democrático de Direito.

A barreira da pobreza impede a submissão de todos os conflitos à apreciação de um juiz imparcial. Mas é verdadeiramente trágica se considerada a dimensão do acesso do pobre aos direitos. Os despossuídos são privados até dos direitos fundamentais de primeira geração, para eles meras declarações retóricas, sem repercussão em sua vida prática. (NALINI, 1997).

Na tentativa de discutir a efetivação do reconhecido direito fundamental de acesso à justiça, Cappelletti e Garth (1988) apontam soluções práticas para este problema, adotadas por países do mundo ocidental, que eles dividem em períodos consecutivos, denominados de “ondas”. A chamada primeira onda do novo movimento, iniciado em 1965, relaciona-se com a assistência judiciária. A segunda onda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar re-

apresentação jurídica aos interesses difusos, especialmente quanto à proteção do meio ambiente e do consumidor e, a terceira onda, chamada pelos autores de “ênfase de acesso à justiça”, vai além das ondas anteriormente descritas, propondo uma tentativa de transpor barreiras de modo articulado e compreensivo, que preve reformas que se relacionam à mudança de estrutura e criação de novos tribunais, novas formas de atuação profissional, de solução de litígios e, especialmente de adaptação das normas processuais.

Depreende-se, portanto, que não basta uma visão focal no problema do acesso à justiça relacionado à pobreza, na medida em que a simples isenção de custas processuais ou a designação de advogados dativos não se apresentam como soluções efetivas. A visão deve ser multilateral, assim como a análise da conceituação da pobreza, de forma que se caminhe em um Estado que, por vezes, encontra-se estacionado na primeira onda.

O Estado Brasileiro compromete-se, já em seus princípios fundamentais, previstos na Constituição da República de 1988, à erradicação da miséria e à redução das desigualdades regionais (art. 3º, III) como objetivo no seio da Constituição Dirigente e Compromissária. Decidiu, ainda, consolidar o Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza, previsto no ato das disposições constitucionais transitórias – ADCT em seu artigo 79, prorrogando-o por prazo indeterminado por meio da Emenda Constitucional nº 67/2009, não pode omitir-se quanto ao acesso à justiça como medida de consolidação da cidadania.

## **2. APARATOS INSTITUCIONAIS JURÍDICOS: SOLIDARIEDADE E EMPODERAMENTO COMUNITÁRIO PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA**

Empoderar. Este é o primeiro verbo a se conjugar ao se tratar da questão do enfrentamento da pobreza.

Empoderar é dar poder para que atores sociais estejam capacitados para lidar com os problemas sociais à sua volta, bem como ofertar soluções viáveis para a consecução de objetivos a curto, médio e longo prazo. A outra palavra para empoderar poderia ser conceder cidadania. Cidadania em um sentido de maior plenitude é a garantia do desenvolvimento digno, comunicação de direitos e promoção de capacidades e habilidades.

A cidadania confere a possibilidade da compreensão plena da legitimidade de possuir direitos civis, políticos e sociais, o que podem ser considerados - em sua acepção mais ampla - como a expressão concreta do exercício da democracia. (PINSKY, 2002, p.10).

Indispensável acrescentar que a cidadania - pelo viés do empoderamento - pressupõe um cidadão informado, um agente capacitado a transformar suas questões pessoais em problemas sociais, relevantes para a sua comunidade e a comunidade para eles. Passa, a partir da formação e da informação, a compreender que os problemas pessoais e individualizados são compartilhados da mesma forma por outras pessoas e muitas vezes impossíveis de se resolver por uma pessoa, e que necessitam do compartilhamento das ideias e pensamentos coletivos para alteração da estrutura de toda uma sociedade. O empoderamento, portanto, se constitui como a plena consciência da cidadania por todos e o esforço educacional que permite aos indivíduos alcançarem esta consciência e refletir sobre os problemas fundamentais. (LIBERAL, 2002, p.21)

E o que seriam os problemas fundamentais? Nada menos do que aqueles que permeiam as raízes fundacionais das instituições, governos e sociedades e que são “fontes de contradições, antinomias, incoerências, injustiças que se repercutem com intensidade variável nos mais diversos setores da vida social.”(SANTOS,1995. p. 283).

Em suas facetas culturais, antropológicas, sociais e jurídicas, a pobreza é um problema social de raízes profundas e que cria frutos nefastos na medida em que se retroalimenta e perdura por gerações. Deve ser compreendida não apenas como carência de renda, mas também como limitação no exercício da vida humana digna. Considerada como privação de capacidades, a pobreza alija sujeitos por meio de restrições à fruição de bens jurídicos, impedindo-os do desenvolvimento saudável e pleno. Políticas individualizadas não são capazes de operar mudanças substanciais. Há que se fazer uma revolucionária mudança cultural e sustentável, cabendo citar (VILLACORTA & RODRIGUEZ, 2012, p. 46).

Entendemos por desenvolvimento sustentável aquele que tem como propósito a geração de riqueza e bem-estar para as presentes e futuras gerações. Considerando que o que ele busca não é só gerar riqueza, mas também bem-estar, tanto das presentes como das futuras

gerações, não se pode reduzi-lo ou fazê-lo sinônimo de crescimento econômico (o que muda radicalmente a perspectiva e estrutura em que habitualmente se pensa o desenvolvimento), pois, além da econômica, ele inclui diversas dimensões ou esferas da vida humana, como a política, a social, a cultural, a ambiental, a espacial, a espiritual etc. Por isso, trata-se de um fenômeno multidimensional.

Assim, podemos infirmar que é mais do que necessário o afastamento do conceito de Estado como ente distante e diferente de seus membros. É de absoluta importância a formação de espaços comunitários buscando superar o individualismo e levar à transcendência do ser individual para o ser *comunas* – indivíduo apto a *viver com*, perceptível da situação de que a somatória de membros de uma comunidade é bem maior do que de seus aportes individuais, pressuposto da participação cidadã ativa.

Sentir-se pertencente é discutir atitudes que ameaçam a coletividade, o Estado Democrático e o patrimônio social. Indispensável é o resgate da cidadania e da *res pública*, pois o sentimento de possuir a coisa pública identifica o cidadão e o faz coeso em seus direitos e em sua essência cidadã. A existência cidadã está condicionada ao sentimento de possuir e dominar a esfera pública, formando-se aí a identidade jurídico-cidadã.

À medida que se universaliza a convicção de que os processos democráticos são os instrumentos para a efetiva cidadania e que a participação pressupõe uma “sociedade de informação e para informação” gerando cultura, conhecimento e pertencimento, fortalece-se e a solidariedade entre os cidadãos e seu engajamento conduz à plenitude da vida em sociedade.

Assim, as estratégias de combate à pobreza inscrevem-se num processo essencialmente político, que precisa de atores capazes de alterar correlações de força em níveis macro, meso e micro articulados em torno de temas e lutas comuns, sendo o empoderamento essencial. (VILLACORTA & RODRIGUEZ, 2012, p. 19).

O empoderamento é um meio e um fim para a transformação das relações de poder existentes e para superar o estado de pobreza. É um meio de construção de um futuro possível, palpável, capaz de recuperar as esperanças da população e de mobilizar suas energias para a luta por direitos no plano local, nacional e internacional. Mas o empoderamento também é um fim, porque o poder está na essência da definição e da superação da pobreza.

Diante deste cenário não restam dúvidas da importância da comunhão dos diversos atores sociais, em especial daqueles que estão institucionalizados pela Carta Magna de 1988 para responderem o chamado de efetivação do acesso à justiça em sua forma mais ampla, qual seja, não apenas nas demandas judiciais, mas também na preparação dos agentes sociais que serão líderes comunitários multiplicadores da reflexão e da ação no combate de problemas sociais, entre eles, a pobreza como problema fundamental e irradiador de uma série de outros.

Os atores sociais institucionais são sujeitos de direito autorizados a agir em demandas coletivas, dispondo de instrumentos constitucionalizados e institucionalizados formalmente para a consecução dos objetivos.

Diante deste cenário, há de se considerar a Constituição como o instrumento legitimador da democracia representativa e a comprovação da existência de movimentos e organizações da sociedade civil responsáveis pela concretização do *princípio da comunidade* conclamando a participação direta das pessoas na vida pública que para Boaventura de Souza Santos se concretiza como uma nova qualidade de vida pessoal pautada na participação e na solidariedade no momento da formulação da vontade geral.

Considera ainda como as únicas susceptíveis de fundar uma nova cultura política e, em última instância, pautadas na autonomia e no autogoverno, na descentralização e na democracia representativa, no cooperativismo e na produção socialmente útil.

Atores sociais tais como Ministério Público, Defensoria Pública<sup>156</sup>, Organizações Não-Governamentais, Institutos, Associações, Universidades, que busquem o empoderamento comunitário são de extrema importância para a efetivação de direitos e por via de consequência, o afastamento da pobreza.

Entendemos que as iniciativas em Educação em Direitos Humanos perpetradas, em especial, por atores sociais institucionalizados constitucional-

---

156 Quanto ao papel da Defensoria Pública destaca Paulo Osório Gomes Rocha; “Portanto, a atuação da Defensoria Pública, na defesa dos grupos vulneráveis, não se limita a intervenções judiciais. Pelo contrário, a orientação extrajudicial aos necessitados reflete, definitivamente, um essencial escopo do sistema normativo constitucional, pois possibilita a prevenção de litígios, além de educar estes grupos vulneráveis na consolidação de seus direitos e garantias fundamentais. ROCHA, Paulo Osório. Concretização de direitos fundamentais na perspectiva jurídico-constitucional da Defensoria Pública: um caminho ainda a ser trilhado. **Revista de direito constitucional e internacional**, São Paulo, a. 15, n. 60, p.184-205, jul./set. 2007. p. 186.

mente pelo Estado e dirigidas à formação de agentes sociais democráticos se fazem indispensáveis para a expansão da cidadania plena com o intuito de formar protagonistas multiplicadores e capazes de atuar no processo de transformação social, por meio de práticas efetivas e engajadas em suas comunidades para o combate absoluto à pobreza.

### **3. O ENFRENTAMENTO DO “HABITUS” COMO REQUISITO PARA O ACESSO À JUSTIÇA.**

Revela-se um importante obstáculo ao acesso à justiça como forma de combate à pobreza o fortalecimento de um conceito inicialmente formulado por Pierre Bourdieu, intitulado “habitus”.

O “habitus” se revela a forma comportamental típica do campo jurídico, um dos diversos segmentos que compõem a sociedade, juntamente com outros diversos campos, como os campos social, econômico, político, religioso, dentre outros. Nas palavras de Bourdieu (2011, pp. 201-202):

O princípio unificador e gerador de todas as práticas e, em particular, destas orientações comumente descritas como “escolhas” da “vocaçãõ”, e muitas vezes consideradas efeitos da “tomada de consciência”, não é outra coisa senão o *habitus*, sistema de disposições inconscientes que constitui o produto da interiorização das estruturas objetivas e que, enquanto lugar geométrico dos determinismos objetivos e de uma determinação, do futuro objetivo e das esperanças subjetivas, tende a produzir práticas e, por esta via, carreiras objetivamente ajustadas às estruturas objetivas.

Esse mesmo “habitus” acaba provocando uma espécie de isolamento do campo jurídico, que inclui seus diversos profissionais, em relação aos demais campos, principalmente a sociedade. Estrutura-se, como consequência lógica de sua atuação, uma espécie de violência simbólica, em que o monopólio da lei, concentrado nas mãos dos técnicos que conhecem o ordenamento jurídico, serve como uma forma de diferenciação, distanciando as classes sociais dos detentores desse poder.

Nesse caso, não se verifica totalmente o afastamento do campo social do campo jurídico. É factível se observar a influência inapropriada de certa camada social de forma a direcionar o campo jurídico, resultando em seu maior afastamento da sociedade como um todo. A interferência do campo resultará, portanto, sempre parcial no contexto analisado, com a aparência de total. Bonnewitz expressa esse ponto (2003, p. 62):

Por um lado, a posição dos agentes sociais num campo é dependente da posição destes no espaço social: existe uma homologia entre a estrutura social e os campos sociais. Consequentemente, cada campo, embora possuindo a sua própria lógica e uma relativa autonomia, é atravessado por clivagens idênticas àquelas que opõem as diferentes classes.

Por conseguinte, é possível não se identificar uma situação de aplicabilidade do direito que beire à equidade, e sim pautada pela violência simbólica que prestigie o “habitus”, como conhecimento das regras e etiquetas do campo jurídico, e o poder daquela camada social de influenciar o campo dos atores jurídicos (BOURDIEU, 2001, p. 216):

Com efeito, aquilo a que se chama “o espírito jurídico” ou “o sentido jurídico” e que constitui o verdadeiro direito de entrada no campo (...) consiste precisamente nesta postura *universalizante*. Esta pretensão estatutária a uma forma específica de juízo, irredutível às intuições frequentemente inconstantes do sentido da equidade, pois que se baseia na dedução consequente a partir de um corpo de regras sustentado pela sua coerência interna, é um dos fundamentos da cumplicidade, geradora de convergência e de cumulatividade, que une, na concorrência pelas coisas em jogo e por meio dessa concorrência, o conjunto, todavia muito diferenciado, dos agentes que vivem da produção e da venda de bens e de serviços jurídicos.

Nessa moldura, se se busca o alcance de determinantes viáveis ao combate à pobreza por meio do acesso à justiça, não se revela completa a missão das organizações não-governamentais, dos institutos, associações e universida-

des, bem como de órgãos públicos como o Ministério Público e da Defensoria Pública, se a barreira da diferenciação elucidada não for ultrapassada.

É necessária a chamada “desmistificação” do poder do “habitus”, como forma de diferenciação de uma classe, para que torne possível às próprias pessoas na faixa limítrofe da pobreza a possibilidade real de concreção do acesso à justiça. Não só formalmente se vislumbra a questão do acesso, como psicologicamente. É rotineiro se observar que as pessoas que não são afeitas ao mundo jurídico se sintam estranhas às normas formais desse específico campo, pelos trajes peculiares, formas de comportamento das pessoas, modo de falar, domínio do linguajar jurídico, o que, de certa forma, contribui para o afastamento.

É muito difícil, nesse diapasão, se pensar no rompimento total com o campo jurídico, mas em formas de se atenuar os seus efeitos, de forma a concretizar em maior escala o acesso à justiça. Políticas públicas merecerão a devida consideração no tópico sob análise, devendo mecanismos essencialmente políticos serem pensados para a aproximação do campo jurídico com o campo social dos mais desvalidos.

A mudança na forma como os integrantes de um campo se utilizam dos mecanismos nesse campo é crucial para a maior inteligência na análise. Esses mecanismos podem ser engendrados para a dominação das demais classes sociais. Portanto, o repensar desses mecanismos também merece foco na análise (BOURDIEU, 2006, p. 194):

Paradoxalmente, a existência de campos relativamente autônomos, funcionando segundo mecanismos rigorosos e capazes de impor aos agentes sua necessidade, faz com que os detentores dos meios de controlar esses mecanismos e de se apropriar dos lucros materiais e/ou simbólicos produzidos pelo seu funcionamento possam *fazer a economia* das estratégias orientadas *expressamente* (o que não quer dizer, antes pelo contrário, de maneira manifesta) e diretamente (isto é, sem passar pela mediação dos mecanismos) para a dominação das pessoas. Trata-se bem de uma economia, porque as estratégias que visam instaurar ou manter relações duradouras de dependência de pessoa a pessoa são, quase sempre, extremamente custosas em bens materiais (como a *potlatch* ou as ações beneficentes), em serviços ou, simplesmente, em *tempo*: eis o que, por um paradoxo constitutivo deste modo de dominação, faz com que, além

do meio destruir o fim, as ações necessárias para assegurar a perpetuação do poder contribuam para sua fragilidade.

O que se pretende dizer é que não basta a atuação positiva pelo fomento do acesso à justiça a ser perpetrado pelas entidades supracitadas. Deve haver a ultrapassagem da barreira do “habitus” no campo jurídico como inibidor para a ação social em sentido de buscar seu auxílio, bem como no próprio sentido de alteração da estrutura central do campo, que deveria se voltar mais aos fins sociais, como qualquer campo, e não somente à satisfação de seus interesses próprios, expressos pela cultura típica do campo jurídico no tocante a regras e procedimentos.

As relações de homologia irão e deverão continuar, mas precisam ser encartados mecanismos, de essência política, que procurem amenizar o efeito nefasto do “habitus” do campo jurídico em relação aos demais segmentos da sociedade. A “captura” do campo jurídico também merece ponderação nessa esteira do pensamento.

Mecanismos precisam ser pensados para a maior participação dos cidadãos na Administração Pública, de forma a atuar conjuntamente com as entidades citadas, bem como atuar de forma mais veemente junto ao campo jurídico, também no sentido de fiscalização, para que este cumpra as finalidades sociais e constitucionais que a ele se atribuem.

Outrossim, uma própria reforma legislativa atinente ao desenvolvimento do campo jurídico merece guarida, mas não uma reforma nos termos já observados na realidade brasileira, mas sim uma que privilegie o contato do cidadão comum com as regras específicas desse campo, fortalecendo a cidadania e o conhecimento mais apropriado das regras especificadas. Uma reforma que comece com alterações marcantes no sistema educacional, esclarecendo mais a população acerca de seus direitos, e que culmine com uma maior informalidade atribuível ao procedimento jurídico, facilitando sua visualização prática por qualquer pessoa, se revelando, assim, um caminho possível para a diminuição na distância auferida em relação ao campo jurídico para a resolução da questão do acesso à justiça como combate à pobreza.

Portanto, com base no exposto, diz-se que Bourdieu utiliza-se da apropriação científica do conceito de campo social. O presente sociólogo desenvolve a ideia de formação de diversos campos sociais na sociedade, com suas regras e delimitações. O meio jurídico acaba propagando o seu próprio cam-

po, com suas regras essencialmente formais que estruturam o poder, que fica nas mãos daqueles que melhor sabem utilizar essas regras, em detrimento dos chamados “profanos”, que são aqueles que permanecem fora do campo específico, e alheios a ação fundante do campo jurídico. Nesse sentido, se verifica a chamada homologia, que se exprime pelo relacionamento entre os diversos campos e que acaba assumindo uma feição singular em virtude da ação estatal. Bourdieu ressalta nesse tópico tal influência através de um canal instrumentalizado, qual seja, o campo jurídico, que por meio de seu “habitus”, ou formas comportamentais e normativas, toma para si a condução dos rumos da sociedade, já que detém o monopólio da interpretação do direito. Com isso, as demais classes que se encontram fora do campo jurídico assumem o caráter de dominadas, e permanecem atendidas pelas classes menos influentes dentro do campo jurídico, criando-se um ciclo vicioso de monopólio do poder e dominação.

## CONCLUSÃO

Com base nesses dados, se pode pensar que o combate à pobreza deve considerar essa realidade, com a estruturação devedida de aparatos institucionais jurídicos facilitadores ao acesso à justiça, se enfrentando o problema dessa barreira do “habitus”, que obsta a simbiose mais profunda entre o articulador do meio jurídico e o cidadão comum que sofre com as mazelas sociais. Essa fronteira entre os “profissionais” do direito e os “profanos” pode ser deslocada de âmbito, mas nunca rompida. Dessa forma, para a inclusão, o acesso à justiça e o combate à pobreza, as regras típicas do “habitus” merecerão consideração, de forma a se destacar o mecanismo político como hábil a amenizar seus efeitos e possibilitar a consecução de políticas públicas. Ou seja, é preciso ser repensado o posicionamento adequado do campo jurídico no projeto em tela, fomentando o contato entre o mesmo e o campo social dos desvalidos, por mecanismos essencialmente políticos, que merecerão reflexão quanto aos seus feixes de atuação e limites, para se impedir a própria apropriação estatal do direito de forma autônoma e longe do interesse social como combate à pobreza.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Marcelo e ARAÚJO, Carlos Henrique. **Bolsa-Escola: educação para enfrentar a pobreza**. Brasília: UNESCO, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 4. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- BONNEWITZ, Patrice. **Primeiras Lições sobre a Sociologia de P. Bourdieu**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. **A Economia das Trocas Simbólicas**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.
- \_\_\_\_\_. **A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos**. 3. ed. Porto Alegre: Zouk, 2006.
- \_\_\_\_\_. **O Poder Simbólico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001
- CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CRESPO, Antônio Pedro Albernaze GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE – Eletrônica**. Volume 1, número 2, jul/dez 2002. Disponível em: <http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1178&Secao=PÚBLICA&Volume=1&Numero=2&Ano=2002>. Acesso em 30 jul. 2016.
- FERREIRA, Aluizio. **Direito à informação, direito à comunicação: direitos fundamentais na Constituição Brasileira**. São Paulo: Celso Bastos Editor/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.
- FORACHI, Marialice & MARTINS, José de Souza. **Sociologia e Sociedade**. LTC: Rio de Janeiro, 1997.
- GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. (Coleção: Justiça e Direito).
- LIBERAL, Márcia Mello Costa De [Org.]. **Ética e Cidadania**. São Paulo: Mackenzie, 2002.
- NALINI, José Renato. Novas perspectivas no acesso à justiça. **Revista CEJ**, V. 1 n. 3 set./dez. 1997. Disponível em <http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/114>. Acesso em 30 jul. 2016.
- PINSKY, Jaime. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2002.
- ROMANO, Jorge & ANTUNES, Marta. **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2012.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

# ACESSO À JUSTIÇA: PARA QUEM E A QUE PREÇO?

Access to justice: for whom and at what price?

Débora Eisele Barberis<sup>157</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo analisar e investigar, à luz de um cenário de extrema pobreza, as diferentes razões de um sistema jurídico apresentar um acesso à justiça restrito a uma parcela da população e ainda ineficaz para aqueles que efetivamente ingressam na prestação jurisdicional, tendo em vista sua concretização tardia. Por consequência, revelando um quadro social de não efetivação de outros direitos fundamentais, devendo ser ponderado até que ponto existe uma relação direta entre essa omissão de garantias, a condição econômica e a perpetuação da desigualdade na sociedade brasileira. Sendo assim, devem ser observadas as possibilidades senão de resolução, mas pelo menos de melhoria de tal realidade, principalmente no que tange à estrutura do poder judiciário e do sistema legal como um todo.

**Palavras-chave:** Justiça. Restrita. Desigualdade.

**Abstract:** This article aims to analyze and investigate, with a background of extreme poverty, the different reasons for a legal system with a restrict access to justice just to a portion of the population and even ineffective for those who actually join the adjudication taking view its late completion. Consequently, revealing a social framework of non realization of others fundamental rights to be considered if there is a direct relation between the omission of guarantees, the economic condition and the perpetuation of inequality in Brazilian society. Therefore, it should be subject to the possibilities of resolution or at least improvement of this reality, especially regarding the structure of the judiciary and the entire legal system.

**Keywords:** Justice. Restrict. Inequality.

**Sumário:** Introdução; Concepções de acesso à justiça; 1.2. Limitações ao acesso; 1.3. Consequência social; Diminuindo desigualdades e alargando o acesso à justiça; 2.1. Núcleos comunitários de práticas restaurativas; Conclusão; Referências

---

157 Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema a limitação do acesso à justiça, identificando quem está sujeito a essa limitação, em que circunstâncias e quais suas consequências, focando na relação entre a hipossuficiência econômica e essa limitação.

Primeiramente, deve-se levar em consideração que o acesso à justiça não se trata tão somente do acesso ao processo, ao judiciário, como também aborda o acesso à justiça propriamente dita, como por exemplo, em meios extrajudiciais de resolução de conflitos, inclusive o acesso até para que se tenha conhecimento dos próprios direitos.

Tendo como base essa concepção, partimos da ideia de que o Direito, como conjunto de normas para regulamentar a vida em sociedade, apresenta como uma de suas finalidades a de alcançar a paz social sendo um dos direitos fundamentais proporcionar o acesso a todos sem distinção. Porém, isso não ocorre em absoluto. O primeiro obstáculo que se enfrenta é que a maioria da população e, em grande parte de baixa renda, sequer tem conhecimento dos direitos que possui, nem mesmo seus deveres, ficando difícil pleitear por algo que não se tem nem ideia que exista.

Assim, considerando que a mensagem contida na lei é limitada à compreensão de algumas pessoas, pode-se concluir que quem não tem esse aparato jurídico necessita de assistência jurídica para qualquer que seja seu pleito.

É neste ponto que se centra o presente estudo, ou seja, em entender qual a relação entre a hipossuficiência econômica e a limitação do acesso à justiça, procurando abarcar quais seriam, se existentes, os outros motivos que dificultam a efetivação desse direito fundamental. Para isso, foram analisados como são prestados os serviços de assistência jurídica, traçando também as consequências trazidas por essa situação perante um cenário de grande desigualdade social e extrema pobreza. Por fim, analisou-se quais seriam as possíveis melhorias a serem feitas para que mude, ainda que de forma gradativa, essa realidade, tendo como principal aspecto a utilização de meios alternativos de solução de conflitos em comunidades carentes.

A importância da realização desta pesquisa é de que o acesso à justiça é um dos pontos mais importantes no que tange à justiça social pois esta é a base da estrutura judiciária, sendo o início do processo de efetivação dos direitos e que, sem o seu devido conhecimento e acesso, torna-se impossível

pensar em qualquer concretização de igualdade. Por ser esse começo problemático e seletivo, acaba por refletir em todo o resto do cenário social que hoje se encontra. Com o alargamento e aprofundamento do acesso à justiça é que se consegue um desenvolvimento do país de maneira mais sólida e bem assim caminhar para uma história de verdadeira concretização de direitos civis, políticos e sociais.

Para entender como está o presente cenário acima descrito foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais para permitir o conhecimento do que se já tem publicado sobre o assunto e também foram realizadas entrevistas com alguns profissionais da Defensoria Pública, sendo, em geral, uma pesquisa exploratória para que proporcione maior intimidade com o problema e possibilite a criação de hipóteses.

Dentre as hipóteses as mais prováveis para a este cenário de limitação de acesso à justiça temos a falta de estrutura do poder judiciário, assim como uma exacerbada burocracia para que haja qualquer mudança. O fato de atingir a população mais carente deve ser sustentado no sentido de que essa parte da população não é tutelada em vários aspectos e não só no caso do acesso à justiça.

Diante dos estudos realizados, conseguiu-se um apanhado acerca do tema permitindo maior entendimento de sua complexidade.

## **1. CONCEPÇÕES DE ACESSO À JUSTIÇA**

Primeiramente, necessário pontuar que o acesso restrito ao judiciário não é um problema da atualidade, vez que “no Brasil, a falta de acesso à justiça é um problema histórico. Somos um país politicamente autocrático, centralizador e elitista.” (BEZERRA, 2001p. 105). Sendo assim, temos em vista um problema estrutural e complexo.

Os direitos fundamentais no Brasil sempre se pautaram muito em sua proclamação e não em sua efetivação, se preocupando com os aspectos formais como na Constituição Federal de 1988, na qual foram postulados uma diversidade de direitos e garantias, e que até hoje não são efetivados para a grande maioria da população.

Ainda que o problema com a limitação do acesso à justiça seja de longa data, seu entendimento começou a se modificar com a concepção social do Estado moderno, que mudou o enfoque: “O acesso à justiça pode, portanto,

ser encarado como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p.12).

Além de ser uma problemática nada recente, outro aspecto que também apresenta certa complexidade, é o de que, se considerarmos justiça como sendo um valor inerente ao homem, podemos estabelecer que o acesso à justiça não se realiza apenas através da admissão ao processo judicial, sendo este somente um aspecto formal.

O que temos é que a justiça a ser garantida a todos não se limita ao acesso ao judiciário, já que por muitas vezes ainda que o acesso ao processo seja garantido, não significa que estaríamos diante de um processo justo, tendo em vista que se o sistema é estruturado de maneira desigual tende, ainda que funcione perfeitamente, a perpetuar as desigualdades ideais que o originaram e que o sustentam.

Quando há a preponderância do aspecto formal, acaba-se por valorizar a via judicial como a única maneira de garantir a concretização dos direitos e de garantir o efetivo acesso à justiça, o que, principalmente, no cenário atual de crise do judiciário acaba sendo contraproducente, pois há um enfoque em algo que já se encontra em esgotamento.

Importante é entender essa problemática como multifacetada para que se possa procurar não apenas mecanismos formais inerentes à organização do judiciário e do processo, como também soluções “extrajudiciais”, para que amenizem não só essa distância entre certa parcela da população e a admissão ao processo, como também a distância da própria justiça e da cidadania.

Deste modo, o que se pretende salientar é que ainda que seja legítima a preocupação com as questões formais, se não se atentar também para as questões estruturais, e questões efetivas como por exemplo, se a finalidade do processo está atendendo as demandas sociais, acaba-se por simplificar o problema, trazendo soluções superficiais.

## 1.1 Limitações ao acesso

Quando pensamos em limitação ao acesso à justiça o aspecto econômico se mostra como o mais evidente. A condição econômica, efetivamente, é

um obstáculo anterior aos problemas estruturais do poder judiciário, se for levado em conta que invariavelmente a população de baixa renda carece de conhecimentos acerca de seus direitos.

“Em primeiro lugar, os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades a reconhecer um problema que os afeta como sendo um problema jurídico.” (SANTOS, 1986, p.21).

Importante abordar que, ainda que a condição econômica esteja diretamente ligada com a limitação da admissão no processo, há um problema de falta de informação e conhecimento que se mostra anterior à lide e muito mais estrutural.

O que ocorre é que pessoas em condições de alta vulnerabilidade sequer compreendem a existência de direitos mínimos no regramento social. Falta conhecimento de seus direitos e garantias fundamentais que se encontram na Constituição Federal e, sendo assim, não vislumbram a possibilidade de resolução de conflitos ou a solicitação de direitos por vias institucionais.

Restando claro, já nesse primeiro momento, como a limitação não se restringe a aspectos formais, tendo em vista que ainda que se garanta mecanismos processuais para o amplo acesso ao judiciário, não se terá minimizado o problema relativo ao desconhecimento dos direitos pela população mais carente.

Essa limitação de compreensão é agravada considerando que no ordenamento jurídico as normas e direitos são redigidos com linguagem rebuscado e repleto de termos técnicos, ficando impossível que a população que carece de estudos, ou até mesmo aqueles que têm estudo, mas nunca tiveram contato com disciplinas do Direito, entendam do que se trata.

Desta feita, a finalidade da lei acaba ficando falha, já que não consegue comunicar ao seu destinatário final, restringindo o seu entendimento a advogados, juristas e estudiosos da área. Se a mensagem a ser passada já encontra limitações, pode-se ter uma ideia do que acontece na efetivação do que está postulado nas mais diversas legislações.

Ainda no escopo econômico, temos que o alto custo processual se mostra como um grande obstáculo para que uma pessoa de baixa renda ingresse no judiciário, na medida em que há a necessidade do pagamento dos custos que

envolvem uma demanda judicial como por exemplo os honorários advocatícios e as custas judiciais para ingressar e recorrer em um processo.

Além dos problemas apontados acima, há também o sistema da sucumbência, que deve ser paga pela parte vencida com correções e também a demora da resolução do processo que, dependendo de sua duração, acaba por ter seus custos ultrapassando o montante do pedido da demanda.

Como temos que a assistência jurídica mais comum é a prestada pelos advogados particulares e que por cobrarem seus honorários, somado às custas processuais, acabam por impedir muitas pessoas de baixa renda de efetivarem o seu acesso à justiça, surgem então, as Defensorias Públicas que têm como objetivo dar assistência gratuita aos economicamente carentes.

Porém, ainda que haja controvérsias acerca da abrangência do atendimento das Defensorias e que posteriormente será abordada, importa em entender que, antes de tudo, trata-se de um problema estrutural grave como podemos observar segundo os dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), nos quais a proporção é de 1 defensor para cada 10.000 pessoas com até 3 salários mínimos e, para piorar, o Brasil ainda conta com municípios que não possuem Defensoria, deixando evidente sua atuação insuficiente perante a realidade.

Neste cenário ainda que fossem aprimoradas as estruturas da Defensoria Pública, há uma questão importante a ser analisada: Quem são as pessoas que têm direito ao atendimento pela Defensoria? E é aí que surge uma problemática, pois não pode ser considerado apenas o caráter econômico para delimitar quem realmente necessita de assistência jurídica gratuita.

Assim como entende o professor Boaventura de Souza Santos de que são três os obstáculos para o acesso à justiça: o econômico, o social e o cultural. Sendo assim considerado, não há como pensar em apenas um critério econômico para o atendimento na Defensoria.

O fato é que na complexidade do mundo contemporâneo e diante do consenso, ainda que tardio, da primazia da efetividade dos direitos humanos, a interpretação de “necessitado” tem sido no sentido de pessoas em condição de vulnerabilidade, que nem sempre significa pessoa economicamente hipossuficiente, embora na maioria das vezes o seja também economicamente, numa cumulatividade de desigualdade. (ROCHA, 2013 p.81)

A importância em se ter consciência de que não há que se falar unicamente em uma barreira, qual seja a econômica, para o pleno acesso à justiça,

é de conseguir enxergar como além de um problema estrutural, um problema social e assim pensar em soluções mais abrangentes, tendo em vista que, ainda que se alargue o aspecto econômico, não se pode desconsiderar o social e o cultural principalmente em uma sociedade na qual a desigualdade social é alarmante.

Deste modo, traz Paulo Cesar Santos Bezerra em sua obra “O acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização direito” justamente a ideia de que, além de um “custo econômico”, há também um “custo social” para se ter acesso ao judiciário, aquele relacionado ao aspecto mais formal como as custas do processo e este relacionado a um descrédito existente na realização de justiça pela única via processual.

“Esse uso, quase exclusivo, da via processual de solução de conflitos, tem provocado custos não somente econômicos, para os que se utilizam do processo, como um sentimento de angustia social gritante para os que deixam de buscar seus direitos e a solução de seus conflitos gerados pela contrariação de seus interesses, frente às dificuldades quase intransponíveis para os menos favorecidos.” (BEZERRA, 2001, p.182).

## 1.2 Consequência social

Além de uma problemática complexa, o acesso à justiça deve ser entendido como um dos pontos mais importantes para o alcance de uma maior igualdade social por ser justamente o início de um processo de efetivação de direitos e justamente quando há limitações a esse processo, é que se torna impossível pensar em efetivação dos direitos já postulados.

Por ser esse começo limitado e seletivo, acaba por refletir em todo o resto do cenário social que hoje se encontra e enquanto isso perdura, continua por reafirmar uma desigualdade social latente. Pode-se considerar que essa limitação representa a exclusão de uma parte da população de um aparato estatal e social que tem por objetivo ajudar na minimização das desigualdades sociais.

Resta clara a contradição na qual a lei que supostamente tem o objetivo de garantir direitos, acaba por evidenciar e agravar a situação daqueles em situação de pobreza.

Como é o caso de muitos presos, que sem condição de ter uma ampla defesa e uma boa representação jurídica, acabam aguardando julgamento dentro do cárcere e isso, somado a demora do judiciário, apenas reafirma que essa parcela hipossuficiente da população, mesmo quando sob a tutela do Estado, não teve acesso a muitos de seus direitos.

Como consequência, temos a perpetuação da desigualdade em uma sociedade em que aqueles com suporte econômico têm a capacidade de ver seus direitos respeitados de uma forma geral e aqueles que vivem à margem da sociedade, sem capacidade financeira viável e em situação de vulnerabilidade social, assistem seus direitos serem desrespeitados até mesmo pelo guardião da lei, o próprio Estado.

## **2. DIMINUINDO DESIGUALDADES E ALARGANDO O ACESSO À JUSTIÇA**

De forma geral as possibilidades de aprimoramento do acesso à justiça se baseiam em uma reforma nas estruturas do judiciário, no aperfeiçoamento da Defensoria Pública e nos meios alternativos de solução de conflitos. Vejamos, primeiro quanto a estrutura do judiciário, segundo Mauro Cappelletti, deve-se ter muita cautela tendo em vista que ainda que se entenda, por exemplo, que seja eficiente retirar a necessidade de advogado em certos casos, há que se preocupar com a falta de conhecimento técnico-jurídico de pessoas “menos favorecidas” para pleitearem e levarem adiante demandas jurisdicionais.

Quanto à Defensoria Pública, é inegável que deva se ter um fortalecimento da instituição por ser ela a principal fonte de assistência jurídica aos em situação de vulnerabilidade, já que permite a superação da barreira econômica com sua isenção de custos, como também as barreiras sociais e culturais por meio da propositura de ações coletivas, resoluções extrajudiciais de conflitos e na atuação preventiva.

Porém, apesar de ser que seja um ponto muito importante, ainda estamos dentro de uma estrutura do judiciário e, sendo assim, ainda que exista uma

necessidade notória de reformulação de sua organização, não se pode negar que há, o que Cappelletti denomina de oposição tradicional à inovação.

Quanto aos meios alternativos de solução de conflitos como arbitragem, mediação e conciliação, ainda que demonstrem um resultado muito positivo no que tange a tentativa de contornar a saturação do poder judiciário, não parecem tão adequados quando se busca algo além do acesso no judiciário, até porque de nada adianta existirem meios de solução de conflitos alternativo sem que haja um conhecimento, pela parcela da população mais vulnerável, de que isso exista.

Por isso então que foram pensados e estão sendo desenvolvidos os núcleos comunitários de práticas restaurativas, deixando claro que não se trata de se modificar o atual cenário apenas por meio desses núcleos, tendo em vista que há necessidades essencialmente estruturais.

## 2.1 Núcleos comunitários de práticas restaurativas

Primeiramente é necessário entender do que se tratam tais núcleos. São baseados nos princípios da justiça restaurativa como o diálogo, escuta, perdão, e contam com algumas pessoas que realizaram cursos de fundamentos e práticas de justiça restaurativa.

O que ocorre é que as pessoas, que têm a formação em justiça restaurativa, em sua respectiva comunidade de vulnerabilidade, se juntam e montam o núcleo de práticas restaurativas. O que se mostra importante destacar é que a própria comunidade cria um núcleo para abordar algum aspecto vulnerável, como o núcleo de mulheres negras, e ali se tenta desconstruir conflitos e dar apoio e fortalecer a periferia.

Assim foi realizado no Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo (CDHEP) que montou um Núcleo Comunitário de Práticas Restaurativas objetivando atender casos da comunidade fornecendo apoio, diálogo e resolução de conflitos familiares, escolares, comunitários e institucionais, entre outros.

A mesma instituição acabou por realizar o projeto “Jovens Facilitadores de Práticas Restaurativas” para que se forneça a formação a jovens da periferia com o objetivo de montar um centro comunitário de práticas restaurativas

que atenderia aos distritos de M'boi Mirim, Capão Redondo, Campo Limpo, São Luiz e Vila Andrade.

Deste, entre outros coletivos, foi publicada a revista "SUJEITOS, FRUTOS E PERCURSOS: projeto jovens facilitadores de práticas restaurativas" que trouxe os resultados positivos para os participantes e para a comunidade justamente por essa justiça alternativa estar sendo feita pela própria comunidade em consonância com suas reais necessidades, principalmente as sociais.

## CONCLUSÃO

O que se pode entender da problemática do acesso à justiça é que se trata de uma questão complexa envolvendo muito mais do que aspectos econômicos, incluindo também aspectos sociais, culturais, passando pelo âmbito judicial e também pelo educacional.

Sendo assim, impossível se pensar em uma solução única que abarque todos os diversos aspectos e além do mais, por ser uma limitação que não se mostra recente no Brasil, seria pretensioso acreditar em uma solução simples, o que acabaria sendo superficial.

**É possível que intermédio dos núcleos comunitários se consiga uma maior voz ativa para os vulneráveis, construindo espaços de escuta que, sem os quais, de nada adiantaria um sistema judiciário reformado.**

## REFERÊNCIAS

BEZERRA, Paulo Cezar Santos. **Acesso à Justiça**: Um problema ético-social no plano da realização do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BUSTAMANTE, Marcelo. **Defensoria pública**: garantia de acesso à justiça. Disponível em: <[http://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/328-Defensoria-publica-garantia-de-acesso-ajustica](http://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/328-Defensoria-publica-garantia-de-acesso-ajustica)>. Acesso em: 03 de maio de 2016.

CABRAL, Marcelo Malizia. **Os meios alternativos de resolução de conflitos**: instrumentos de ampliação do acesso à justiça. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EDUCAÇÃO POPULAR DO CAMPO LIMPO. **Projeto**: Jovens Facilitadores de Práticas Restaurativas. Disponível em: <<http://cdhep.org.br/2015/?pa>>

ge\_id=63> Acesso em: 10 de julho de 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. O papel do juiz na efetivação dos Direitos Humanos. **Revista Direitos Humanos - Visões Contemporâneas**, da Associação Juízes para a Democracia - 10 anos., São Paulo: ed. Método, 2001.

CORREGEDORIA DEFENSORIA PÚBLICA. **Anuário estatístico da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. Disponível em:

<<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2888>>. Acesso em: 2 de maio de 2016.

GOMES, Marcelo Sant'Anna Vieira; PESSANHA, Jackeline Fraga; RABELLO, Gizelly Gussye Amaral. A limitação salarial à utilização da Defensoria Pública e o óbice ao acesso à justiça. **PANÓPTICA - Direito, Sociedade e Cultura**, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 112-123, out. 2015. ISSN 1980-7775. Disponível em: <<http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/373/400>>. Acesso em: 29 Jun. 2016.

IPEA. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria>>. Acesso em: 4 de maio de 2016.

JOVENS FACILITADORES DE PRÁTICAS RESTAURATIVAS. **Justiça Restaurativa: Novos rumos à superação da violência a partir do potencial criador dos conflitos**. Disponível em: <<http://jovensfacilitadores.org.br/>> Acesso em: 08 de julho de 2016.

LOPES, José Reinaldo Lima. **A Efetividade dos Direitos Econômicos, Culturais e Sociais**. São Paulo: ed. Método, 2001.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Atlas de Acesso à Justiça, Indicadores Nacionais de Acesso à Justiça**. Disponível em: <[http://www.acaojustica.gov.br/pub/\\_downloads/caderno\\_inaj\\_2014.pdf](http://www.acaojustica.gov.br/pub/_downloads/caderno_inaj_2014.pdf)>. Acesso em: 27 de abril de 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ. **Promotoria de Ferreira Gomes instala Núcleo de Práticas Restaurativas**. Disponível em: <<http://www.mpap.mp.br/mp-comunitario/114-noticias-mp-comunitario/4481-promotoria-de-ferreira-gomes-instala-nucleo-de-praticas-restaurativas-2>> Acesso em: 06 de julho de 2016.

ROCHA, Amélia Soares. **Defensoria Pública – Fundamentos, organização e funcionamento**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 81.

PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. **Indicadores sobre Defensoria Pública da União**. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/defensoria-publica-da-uniao>>. Acesso em: 28 de abril.

**SUJEITOS, FRUTOS E PERCURSOS**: projeto jovem facilitadores de práticas restaurativas. São Paulo: Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo, 2016.

# RETROCESSO INSTITUCIONAL NO ACESSO À JUSTIÇA: O CASO DAS RESOLUÇÕES Nº. 28/2015 E 05/2016, DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE.

Institutional regression in access to Justice: The case of Resolution nº. 28/2015 and 05/2016, from the Justice Court of State of Sergipe.

José Eduardo de Santana Macêdo<sup>158</sup>  
Thayná Caxico Barreto Macêdo<sup>159</sup>

**Resumo:** O presente trabalho faz uma reflexão crítica à postura do Poder Judiciário do Estado de Sergipe, que passou a restringir e limitar o acesso do cidadão à justiça estadual, em 15 municípios do Estado de Sergipe, mediante a desativação dos Fóruns Judiciais e dos correlatos serviços registrais que a ele se integravam, decorrente da edição de ato normativo administrativo interno de 21.10.2015 e de 24.02.2106, sem consulta ou participação direta ou indireta da sociedade.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça, cidadania, retrocesso institucional.

**Abstract:** This work is a critical reflection on the Judiciary stance of the state of Sergipe, which now restrict and limit citizens' access to local courts, in 09 cities in the State of Sergipe, by disabling local Courthouses and their relative registry services, resulting from internal administrative normative act, edit in 10.21.2015 and 02.24.2016, without consultation or direct or indirect participation of society.

**Keywords:** Access to Justice, Citizenship, Institutional regression.

---

158 Aluno do Doutorado em Direito Político e Econômico da UPM – Universidade Presbiteriana Mackenzie, projeto em execução na UNIT – Aracaju (SE), e-mail: [eduardomacedo.msc@hotmail.com](mailto:eduardomacedo.msc@hotmail.com)

159 Aluna Especial do Mestrado em Direitos Humanos da UNIT – Universidade Tiradentes, e do Mestrado em Direito, da UFS – Universidade Federal de Sergipe, Aracaju (SE), email: [thayna\\_cbm@hotmail.com](mailto:thayna_cbm@hotmail.com).

A moderna democracia, em seus fundamentos, busca nos preceitos constitucionais as diretrizes de sua regência e continuidade. Assegura a sua própria manutenção e o *status quo* das coisas, em consonância com os interesses das forças políticas e econômicas que antecederam a eleição e posse da estrutura de governantes.

De regra, a pobreza dos povos não guarda correlação direta com o sistema de governo ou de democracia, posto que é endêmica e remota aos primórdios da civilização e grassa os tempos atuais como algo intangível e sem possibilidades ou meios de superação.

Mesmo nas democracias mais antigas e consolidadas, seja antiga seja atual, parlamentares ou presidencialistas, socialistas ou capitalistas, o recorte da camada social sempre possibilitou a segregação e a perpetuação da pobreza, como uma chaga impossível de ser cicatrizada.

No caso do Brasil, só para delimitar no tempo e no espaço a discussão do tema, temos desde 1988 a promulgação da Carta Cidadã que, no discurso proferido pelo Deputado Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte em 05 de outubro de 1988, constatava:

A Constituição é caracteristicamente o estatuto do homem. É sua marca de fábrica. O inimigo mortal do homem é a miséria. O estado de direito, consectário da igualdade, não pode conviver com estado de miséria. Mais miserável do que os miseráveis é a sociedade que não acaba com a miséria. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

Efetivamente a miséria é a causa de todos os males da sociedade contemporânea. A negação de direitos propiciada pelo poder econômico que influencia a democracia representativa alimenta a exclusão e também consegue manter, de certo modo, a inércia na reivindicação pela integração igualitária. A busca da erradicação das diferenças é encampada pelos movimentos sociais e fundada nos princípios constitucionais que visam o processo de integração das desigualdades, conforme define o seu artigo terceiro:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

...

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

## **1. MONOPÓLIO DA DISTRIBUIÇÃO DA JUSTIÇA COMO SOBERANIA DO ESTADO**

No sistema republicano e federativo pátrio, a Constituição Republicana de 1988 define a tripartição do poder, assegurando a independência do Poder Judiciário em relação aos demais. Sem alternativa outra de assegurar o cumprimento e o respeito ao sistema legal, o Estado atribuiu a si o monopólio estatal da jurisdição.

Na sua estrutura nacional, a Jurisdição apresenta uma capilaridade que abarca toda e qualquer pretensão, independente da matéria ou da esfera de Poder.

Com tal magnitude o respeito a princípios e fundamentos, em tese, não fica à mercê da boa vontade do gestor ou do agente político detentor de mandato. A legitimação da sociedade para a busca da tutela da pretensão foi contemplada de forma expressa no sistema legal que, submetida ao Poder Judiciário, torna possível a análise da pretensão e também, quando ampara legalmente, a sua aplicação imediata.

Note-se que, diferentemente da estruturação dos outros dois Poderes Estaduais, o Poder Judiciário tem conformação própria e independente, subdividem-se por especialidades e, de forma integrativa, tem em seu ápice, de forma comum a todos, o Supremo Tribunal Federal.

De forma peculiar, o acesso à justiça não encontra óbice posto que, em determinada matéria outorga ao cidadão o jus postulandi – causas trabalhistas regidas pela CLT – em outras matérias dispensa o pagamento de despesas processuais, situação típica da Justiça Eleitoral e, por fim e de maneira geral, estabelece a concessão da gratuidade judiciária aqueles que comprovem a situação de hipossuficiente.

Tem-se aí estabelecido o liame e a consonância entre as diversas prescrições do texto constitucional, de certo modo, quando se trata de desigualdade social, erradicação da pobreza e acesso à justiça.

## **2. A CONCRETIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA IMPLANTADA PELO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SERGIPE.**

O Poder Judiciário Sergipano se compõe de 11 (onze) Desembargadores que, em regime de alternância, promove a cada biênio a Eleição da sua Mesa Diretora. Para o biênio 2001-2003, a então Desembargadora Marilza Maynard Salgado de Carvalho foi eleita Corregedora-Geral da Justiça, tendo sob sua gestão a Corregedoria concentrado esforços na inovação tecnológica e na desburocratização do serviço público. Dentre os 29 projetos implementados, se notabilizou pelo pioneirismo o Projeto Todo Município com Justiça, o que tinha como meta aproximar 300 mil sergipanos do serviço jurisdicional com a implantação de Fóruns Distritais em 32 municípios.

O “Programa Todo Município com Justiça” foi concretizado quase um ano depois da sua aprovação, com a inauguração do primeiro Fórum Distrital, denominado “Fórum Promotor Arquibaldo Mendonça”, no Município de Indiaroba, a 100 km de Aracaju (SE), dando início à meta de cobertura de 100% de abrangência das cidades que são Distritos Judiciários.

No biênio 2005-2007 a Desembargador Marilza Maynard Salgado de Carvalho foi eleita e assumiu a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe e em seu discurso, lembrou da primeira fase do programa Todo Município com Justiça, lançado na sua gestão como corregedora-geral (2001-2003). Naquela época, foram instalados ou recuperados 26 Fóruns Distritais.

O primeiro momento do programa foi para garantir que os Fóruns fossem instalados. Nesse sentido, foram utilizados imóveis alugados ou adaptados, mas que não tinham a estrutura que os novos Fóruns Distritais passaram a ter: próprias e com instalações adequadas. Assim foi integralmente implantado o Projeto.

Na Organização Judiciária do Estado de Sergipe (com a redação da Lei Complementar nr. 244, de 02/07/2014) os seus Municípios são definidos como Sede de Comarca ou Distrito Judiciário, vinculado à sede da Comarca:

ANEXO II  
DIVISÃO JUDICIÁRIA

(Redação dada pela Lei Complementar nº 244, de 02/07/2014)

COMARCAS DE ENTRÂNCIA FINAL:

- 1) Aracaju.
- 2) Canindé de São Francisco.
- 3) Estância.
- 4) Itabaiana.
- 5) Itaporanga D'Ajuda.
  - Distrito Judiciário de Salgado (SE).
- 6) Lagarto.
- 7) Laranjeiras.
  - Distrito Judiciário de Areia Branca.
- 8) Nossa Senhora da Glória.
  - Distritos Judiciários de Feira Nova e de Monte Alegre de Sergipe.
- 9) Nossa Senhora do Socorro.
- 10) Propriá.
  - Distritos Judiciários de Telha e de Amparo do São Francisco.
- 11) São Cristóvão.
- 12) Simão Dias.
- 13) Tobias Barreto.

II – COMARCAS DE ENTRÂNCIA INICIAL

- 1) Aquidabã.
  - Distritos Judiciários de Gracho Cardoso e Malhada dos Bois.
- 2) Arauá.
  - Distritos Judiciários de Pedrinhas e Riachão do Dantas.
- 3) Barra dos Coqueiros.
- 4) Boquim.
- 5) Campo do Brito.
  - Distritos Judiciários de Macambira e São Domingos.

- 6) Capela.
  - Distrito Judiciário de Muribeca.
- 7) Carira.
- 8) Carmópolis.
  - Distritos de General Maynard e Rosário do Catete.
- 9) Cedro de São João.
  - Distritos Judiciários de Japoatã e São Francisco.
- 10) Cristinápolis.
  - Distrito Judiciário de Tomar do Geru.
- 11) Frei Paulo.
  - Distritos Judiciários de Pinhão e Pedra Mole.
- 12) Gararu.
  - Distritos Judiciários de Canhoba, Itabi e Nossa Senhora de Lourdes.
- 13) Indiaroba.
  - Distrito Judiciário de Santa Luzia do Itanhy.
- 14) Itabaianinha.
- 15) Japaratuba.
  - Distrito Judiciário de Pirambu.
- 16) Malhador.
  - Distrito Judiciário de Moita Bonita.
- 17) Maruim.
  - Distrito Judiciário de Santo Amaro das Brotas.
- 18) Neópolis.
  - Distrito Judiciário de Santana do São Francisco.
- 19) Nossa Senhora das Dores.
  - Distrito Judiciário de Siriri.
- 20) Pacatuba.
  - Distritos Judiciários de Brejo Grande e Ilha das Flores.
- 21) Poço Verde.
- 22) Poço Redondo.
- 23) Porto da Folha.

24) Riachuelo.

- Distritos Judiciários de Divina Pastora e Santa Rosa de Lima.

25) Ribeirópolis.

- Distritos Judiciários de São Miguel do Aleixo e Nossa Senhora Aparecida.

26) Umbaúba.

Com a implantação do Projeto, o Poder Judiciário deu cobertura de 100% no Estado de Sergipe e tornou possível, de forma concreta, o acesso do cidadão à justiça, de forma especial aos serviços de registro gratuito de nascimento, registro de óbito, casamentos, obtenção de certidões processuais e solução de conflitos através do julgamento de ações.

Após 18 anos ininterruptos rompendo paradigmas, fundado na presença do Estado na vida da comunidade, sob o prisma da imposição da legalidade, o Tribunal de Justiça houve por bem empreender, por via administrativa, o seu afastamento da comunidade mais pobre e desvalida de ações e presença do Estado, ante a omissão na implementação das políticas públicas.

### **3. A GEOGRAFIA COMO MARCA INDELÉVEL DA POBREZA E DA PERPETUAÇÃO DA MARGINALIDADE AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL – O NORDESTE E O ESTADO DE SERGIPE.**

A Região Nordeste do Brasil, de um passado colonial de grande produtor de mercadorias e *commodities* sob o regime de Capitânicas, era degradante sobre o aspecto da escravidão e da total inexistência de direitos e garantias. Mudou o regime da escravidão exploratória par o regime da escravidão do abandono estatal e da inexistência de políticas públicas que permitisse a evolução do cidadão.

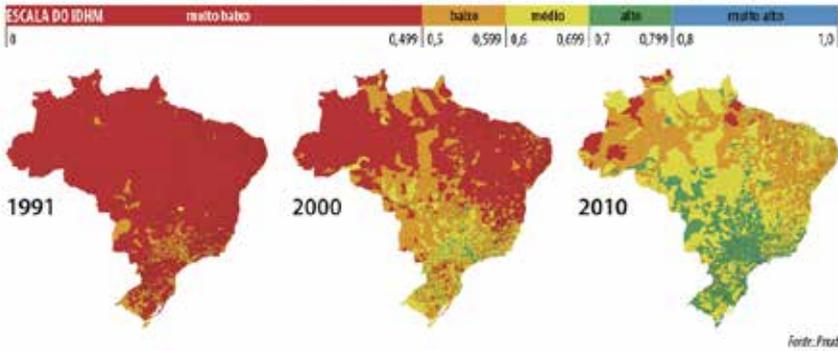
Em 500 anos de governo, o Nordeste traz impregnado o rótulo do fracasso na implantação de Políticas Públicas, na forma estabelecida na Constituição da República.

Apesar de expressamente a Constituição reconhecer a Região como prioridade para a implantação de políticas públicas, passados 28 anos de sua pro-

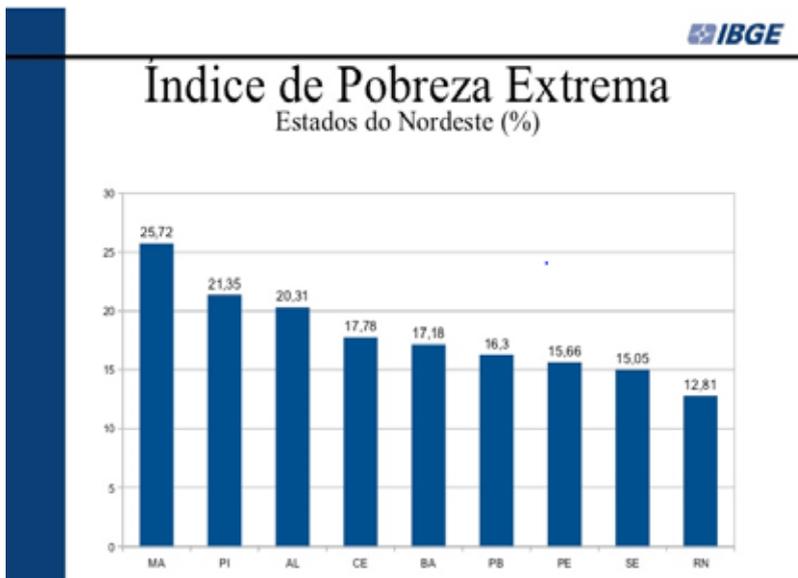
mulgação ainda predomina o clientelismo, o atraso e a absoluta implementação de ações continuadas e ininterruptas para superar os contrastes. O PNUD divulgou estudos e pesquisas sobre a Pobreza no Brasil e, comprova a situação real da Região Nordeste:

### Mapas mostram maior evolução do IDHM no Sul-Sudeste

Há contrastes como municípios onde a renda per capita mensal é de R\$ 1,7 mil e outros em que é de apenas R\$ 210



De forma específica a Região Nordeste compreende 9 Estados e o IBGE apresentou impressionante registro irrefutável da pobreza que grassa a Região:



As pontuais ações empreendidas pelo Governo Federal que visam “desenvolver” a Região tem sido desprovidas de planejamento e fadadas ao fracasso pelo descontinuoamento, principalmente em decorrência da alternância de Governantes e de agremiações políticas. Mesmo quando se observa que o mesmo partido político continuará à frente do Governo por mais um mandato, a alteração do mandatário provoca também a descontinuidade das políticas empreendidas na gestão anterior.

Não há unidade de ações e de planejamento. O plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias definidas e exigidas ao gestor público não passam de peças de mera ficção, posto que são gestadas apenas para cumprir uma obrigação legal mas sem qualquer compromisso ou exigência de sua fiel execução.

Com isso há forte e intransponível contradição e conflito entre o que o Município, o Estado e a União produzem em termos de normas de planejamento orçamentário, e a real carência em cada Município, local de prestação do serviço público ao cidadão. Afinal, se mora, se trabalha e se vive no Município.

A ausência de consonância e de planejamento entre os entes federados, no caso do Nordeste e do Estado de Sergipe, impossibilitam o avanço cadente e seguro para a superação da desigualdade e da pobreza.

#### **4. A CORRELAÇÃO ENTRE POBREZA E O ACESSO À JUSTIÇA NO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SERGIPE**

Como Estado Democrático de Direito, o Brasil Republicano está assentado em 05 pilares constitucionais rígidos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político (artigo 1º da CF).

A disposição e a forma de funcionamento do Poder Judiciário, é específica e diferenciada dos demais Poderes (Executivo e Legislativo), justamente por que aquele presta um serviço estatal de monopólio (aplicar a justiça).

Colocada nesse prisma, tem-se a estrutura piramidal em que na base alargada, o Poder Judiciário é a face mais visível e presente ao cidadão já que no mesmo bairro ou região se pode presenciar o funcionamento de um Fórum, de um Cartório.

Ao propiciar tal riqueza estrutural e de funcionamento do Poder Judiciário, ínsita a presença dos 05 fundamentos republicanos, em especial a cidadania e a dignidade da pessoa humana, já que lhe é peculiar, mesmo que em noções empíricas, o cidadão perceber que contra o descaso no cumprimento da Lei pela outra parte (pessoa física ou jurídica), seu direito será buscado e restabelecido no Poder Judiciário.

O Poder Judiciário Estadual de Sergipe por disposição constitucional tem como função atender a integralidade dos 75 municípios e de seus mais de 2,2 milhões de habitantes, dos quais 620.000 estão fixados na Capital.

Ao privar parte dos cidadãos e parte do território geográfico estadual do acesso ao Judiciário, por mero ato administrativo, arbitrário e unilateral, que simplesmente “desativa” a sua presença física e local, descumpra a sua natureza de Poder Estatal, condição indelegável e irrenunciável, de acordo com os preceitos constitucionais, desrespeita os fundamentos da República e das garantias individuais e sociais da população.

Na divisão do Poder Judiciário Brasileiro, o ramo que mais se aproxima da população é o Poder Judiciário Estadual, em face da amplitude das causas que mais se aproxima dos cidadãos e da comunidade carente, à exemplo de questões fundiárias, questões de saúde pública, questões de moradia.

Em se tratando de pequenos municípios situados no Nordeste e, *in casu*, no Estado de Sergipe – menor Estado da Federação com 75 municípios – a questão ora tratada ganha contornos ainda mais densos ante a fragilidade a que a população desses 15 municípios agora se viram submetidas, subtraindo-lhes a sua dignidade e diminuindo-se lhes a autoestima e aviltando o sentimento de pequenez e inferioridade ante os 60 outros Municípios Sergipanos não afetados pela medida, ainda.

Destaca-se que o acesso a quaisquer bens públicos e de forma específica, o “acesso à justiça” deve ser estimulado e incentivado porque é fundamental para o desenvolvimento de qualquer país e a realização dos direitos básicos de seus cidadãos.

Quando em primeiro momento se fala em acesso à justiça, surge uma visão estreita do tema, muito ligada e restrita apenas ao aspecto formal, ou seja, ao de ingressar em juízo para pedir um direito ou, pela via inversa, se defender de alguma acusação processual. É o esclarecimento que se abstraia de Cappelletti, em que o “acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema

jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.” (1988, p. 12).

Ocorre que no caso concreto, cabe ao Poder Judiciário Estadual, além de cumprir o serviço processual (civil e criminal), desempenhar e oferecer a todo e qualquer cidadão os serviços denominados de “extraprocessuais”, que são aqueles essenciais ao reconhecimento da existência do ser humano que nasce com vida, inerentes à cidadania e à dignidade da pessoa humana: fornecimento de certidões de nascimento, de óbito e de casamento.

Ao lado de outros preceitos relevantes, a Carta da República Brasileira expressamente dispõe em seu artigo 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse sentir, é obrigação do Estado promover a igualdade de tratamento e de respeito aos direitos, sem exceção e sem exclusão.

Sob o argumento esqualido de “alto custo financeiro para manter os Distritos Judiciários” desses 15 municípios aliado ao “reduzido quantitativo de entrada processual” se vale o Poder Judiciário Estadual, *data vênia*, de premissas equivocadas e distorcidas para negar ao cidadão pobre dos municípios do interior, a sua presença e os seus serviços que, por disposição constitucional, são obrigatórias e prestados em caráter de monopólio.

Isto é possível se contrapor porque de uma lado e de forma expressa, enxergou-se apenas o aspecto “formal” do processo, esquecendo-se o outro lado dos serviços extraprocessuais que devem estar ao dispor do cidadão, à exemplo da regularização matrimonial dos casais com os casamentos coletivos realizados, a presença do Ministério Público nas audiências e no atendimento à comunidade nas dependências dos Fóruns zelando pelos interesses e direitos do Consumidor, da criança, do adolescente e dos idosos, dentre outros.

Não é demais lembrar que não basta a exigência de leis avançadas como, por exemplo, as normas previstas na Constituição Federal em matéria de proteção a direitos, ou a legislação ambiental em vigor ou, ainda, o Código de Defesa do Consumidor ou o Estatuto da Criança e do Adolescente. Claro que visam a transformação da sociedade em uma sociedade mais justa e solidária.

Ora, mas o que adianta a existência dessas Leis se as mesmas não estiverem acompanhadas dos meios capazes de fazê-las prevalecer em caso de desrespeito? O que dizer aos cidadãos dos 15 Municípios atingidos pela medida ilegítima adotada (Amparo do São Francisco, Canhoba, Cumbe, General Maynard, Itabi, Macambira, Malhada dos Bois, Nossa Senhora de Lourdes, Pedra Mole, Pinhão, Santa Rosa de Lima, São Francisco, São Miguel do Aleixo, Siriri e Telha), que passaram a não mais contarem com a presença do Juiz e do Promotor em seus municípios?

O que dizer-lhes, doravante, que aos nascerem seus filhos e netos, terão que se submeter, mesmo sem ter fonte de renda, a viajar a quilômetros distantes para levarem a registro esse fato da cidadania e da dignidade da pessoas humana?

Quando o Estado assegura a gratuidade de alguns serviços públicos não o faz por mera liberalidade ou beneplácito de seu governante. Assim o faz como promoção da igualdade constitucional:

Art. 5º.....

XXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

- a) o registro civil de nascimento;
- b) a certidão de óbito;

LXXVII - são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Quando o Poder Judiciário adota tal medida descabida, alegando custo financeiro, esqueceu da “pedra angular”, do “mantra sagrado”, de que o Poder Público não visa lucros. O orçamento Público e de modo especial os gastos do

Poder Judiciário são bancados e executados em decorrência dos impostos e taxas que são exigidos e pagos pela população, sem esquecer aqueles municípios e contribuintes dos Municípios abandonados à própria sorte.

A *contrario sensu*, o desserviço prestado por tal medida passa a estimular o retorno do cidadão a se submeter a caprichos de políticos sem escrúpulos, estimulando o clientelismo e a corrupção eleitoral, com o oferecimento de transporte e de outras facilidades para que o cidadão possa buscar seus direitos, ao comparecer a uma audiência ao fórum, levar ao conhecimento do Ministério Público a violação de direitos, promover o assentamento de nascimento ou de óbito de uma familiar, dar conformação jurídica aos atos negociais, na compra e venda de algum bem. Isto tudo decorrente da visão canhestra e distorcida na edição e implantação do Ato Normativo Administrativo interno do Poder Judiciário Estadual.

É o que ensina Cappelletti e Garth: “o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação” (1988, p. 11-12).

Mesmo que se possa alegar relativa proximidade geográfica entre municípios ou entre municípios e sede de Comarca, não é plausível e aceitável o argumento de que continua existindo a possibilidade de se reclamar pela violação de um direito.

O que foi esquecido pela malsinada Resolução Estadual , é que é necessário que a apreciação dessas reclamações sejam feitas de forma ágil, justa e efetiva, recepcionado as garantias constitucionais, aqui mais uma vez desprezada por quem, efetivamente, deveria fazer cumpri-las e exigi-las. É um contrassenso e vai em total confronto à Emenda Constitucional 45/2004 - que iniciou a implantação da Reforma do Judiciário, acrescentou ao rol de direitos fundamentais o direito à “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade da sua tramitação”,.

Há que se destacar também que ao lado da edição da mazela, um ponto positivo das mui citadas Resoluções nr. 28/ 2015 e 05/2016, constante do seu preâmbulo, coloca em cheque a própria motivação e validação da Resolução, já que o próprio Poder Judiciário esqueceu que a melhoria de qualidade e eficiência na prestação dos serviços jurisdicionais das 15 localidades tem

propiciado, inversamente, a diminuição ou a manutenção de regularidade de ajuizamento de novas ações:

...

considerando o reduzido quantitativo de entrada processual dos Distritos Judiciários constantes do Anexo desta Resolução;

Ora, se a presença do Poder Judiciário ali, diuturnamente e ao longo de 18 anos, tem propiciado a redução ou mantido estável a quantidade de ajuizamento de novas ações, em sentido contrário, decerto, porque omitido essa informação nas Resoluções, poderia ter se trazido à lume, outros números de serviços prestados, à exemplo das Certidões de Nascimento expedidas, ano a ano, o que dispensa o ajuizamento de ações de reconhecimento de paternidade, porque ali já consta, desde a maternidade, o nome do pai. Da mesma forma o quantitativo de Casamentos Civis realizados, evitando o ajuizamento a posteriori de Ações de Reconhecimento de União Estável, para fins previdenciários e sucessórios.

A estatística do Poder Judiciário Estadual também se esquivou de explicitar que, mesmo tendo melhorado a qualidade e eficiência na prestação dos serviços jurisdicionais, fato notório e reconhecido pelo CNJ, muitas vezes esse fato faz aumentar o número de litígios, por trazer à tona a chamada litigiosidade contida, de que fala Kazuo Watanabe (1988), ou seja, todos aqueles litígios que esperavam solução, mas que não eram levados ao Poder Judiciário. Mas assim parece que não ocorreu posto que com a implantação dos Juizados Especiais, simplificado e gratuito, no ano de 1995, já se tem certa estabilidade e previsibilidade do quantitativo de ações que por ali tramitam.

## CONCLUSÕES

A edição de norma que em seu conteúdo traz ínsita e expressas disposições que afrontam a Carta Republicana Brasileira requer daquele a quem é prejudicada diretamente o seu repúdio e descumprimento.

No caso da “desativação” do funcionamento e do encerramento da prestação de serviços de natureza estatal e de monopólio, em 15 Municípios Sergipanos, de forma totalmente desarrazoada, desprezam os fundamentos da

República e ofendem diretamente aos direitos e garantias individuais, que são cláusulas pétreas constitucionais.

A comprovada eficiência e excelência do serviço jurisdicional prestado localmente demonstra que a quantidade de ajuizamentos diminuiu, isto porque o contrato cumprido, a obrigação adimplida, sai mais barato para o devedor do que enfrentar uma ação judicial que concluirá com uma possível condenação financeira ampliada e atualizada.

*A contrario sensu*, a manutenção do funcionamento de tais serviços em nada onera, porque onerados são os contribuintes, em especial os mais pobres, já que recebem baixa remuneração mas são tributados “por baixo”, pagando elevados tributos inseridos nos produtos que consomem, por exemplo, na cesta básica.

## REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós modernidade, teoria crítica e pós-positivismo)**. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Vol. 1. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2001, p. 15-59.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. 2ª. Edição – São Paulo: Quartier Latin, 2013.

\_\_\_\_\_. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da Democracia Participativa**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara e História/339277-Íntegra do discurso do Presidente Nacional da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULYSSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULYSSES-GUIMARAES-(10-23).html). Acesso em 28 ago. 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

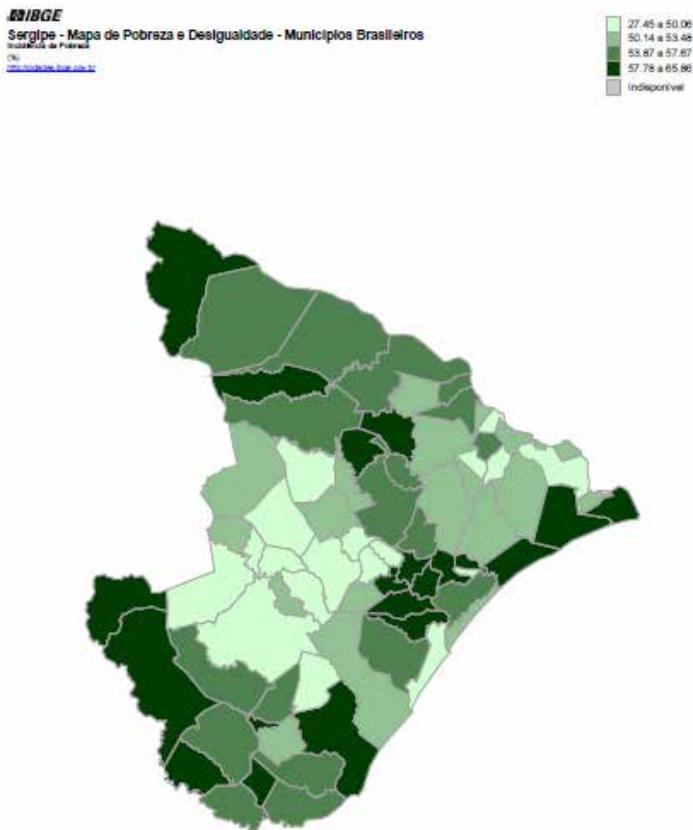
CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 16ª. edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade*. 1 ed. Rio de Janeiro. Ed. Renovar. 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira, *Princípio da Isonomia: Desequiparações proibidas e desequiparações permitidas*. São Paulo: Revista Trimestal de Direito Público 1/1993 , p. 82.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE. Código de Organização Judiciária. Lei Complementar nr. 88/2003. Disponível em: <http://www.tjse.jus.br/portal/arquivos/documentos/publicacoes/legislacao/tjse/codigo-organizacao-judiciaria.pdf>. Acesso em 28 ago. 2015;

WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna**. In: GRINÔVER, Ada Pellegrini et al (coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003.

NOTA: A estimativa do consumo para a geração destes indicadores foi obtida utilizando o método da estimativa de pequenas áreas dos autores Elbers, Lanjouw e Lanjouw (2002).

# O PAPEL DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA CIDADANIA E COMO MEIO ALTERNATIVO DE DISTRIBUIÇÃO DE JUSTIÇA

The role of extrajudicial activity in implementation of citizenship and justice as distribution alternative way

Alexandre Mateus de Oliveira<sup>160</sup>

**Resumo:** Os serviços extrajudiciais, denominados de “cartórios”, são os de organização técnica e administrativa que conferem publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos, sob a fiscalização do Poder Judiciário, cujo exercício é delegado por concurso público a profissionais do Direito, dotados de fé pública e presentes em todas as localidades. Tal capilaridade há de ser melhor explorada, buscando-se a contribuição dessa atividade aos órgãos jurisdicionais na resolução de questões jurídicas, reduzindo as desigualdades sociais, pela efetivação de direitos e acesso à justiça. Destaca-se a gratuidade dos serviços extrajudiciais no exercício pleno da cidadania e no implemento da esperada igualdade substancial. Pela pesquisa bibliográfica e teórica, além da documental, são analisados institutos que pretendem evitar a judicialização dos conflitos, bem como tornar a resolução de questões jurídicas mais ágil, eficiente e barata para os interessados, mas com a necessária previsão de mecanismos de compensação financeira às serventias, conferindo e ampliando a gratuidade aos hipossuficientes, com o objetivo de implementar a cidadania e o acesso a uma solução jurídica justa.

**Palavras-chave:** Atividade extrajudicial. Gratuidade. Acesso à justiça

---

160 Mestrando em Direito na área de concentração “Sistema Constitucional de Garantia de Direitos” do Programa de Pós-Graduação “Stricto Sensu” mantido pela Instituição Toledo de Ensino - ITE de Bauru-SP; Especialista em Direito Notarial e Registral pela Universidade Anhanguera-Uniderp-MS; Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Católica Dom Bosco-MS; Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Araraquara-SP; e-mail: ale.mat.oliv@uol.com.br

**Abstract:** Extrajudicial services, called “notaries” are the technical and administrative organization to give publicity, authenticity, safety and efficacy of the legal acts under the supervision of the judiciary, the exercise of which is delegated by public tender to legal professionals, endowed public faith and present in all locations. Such capillary is to be further explored, seeking the contribution of this activity to the courts to resolve legal issues, reducing social inequalities, the enforcement of rights and access to justice. Noteworthy is the gratuitousness of-court services in the full exercise of citizenship and implement the expected substantial equality. For bibliographic and theoretical research in addition to the documentary, institutes are analyzed wishing to avoid the legalization of conflicts as well as making the resolution of legal issues more agile, efficient and inexpensive for those interested, but with the necessary forecasting financial compensation mechanisms to notaries, providing and expanding the gratuity to hyposufficient, in order to implement the citizenship and access to a fair legal solution.

**Keywords:** Extrajudicial activity. Gratuity. Access to justice

**Sumário:** 1. Introdução – 2. A atividade extrajudicial: instrumento de cidadania – 3. A gratuidade nos serviços notariais e de registros públicos – 4. Meios extrajudiciais de efetivação de direitos – 5. Ampliação dos mecanismos de acesso à justiça – 6. Considerações finais – 7. Referências bibliográficas.

## 1. INTRODUÇÃO

A atividade extrajudicial, consubstanciada nos serviços públicos notariais e de registros, também denominados de “cartórios”, têm matriz constitucional (artigo 236 da Constituição Federal de 1988) e segue regulamentada pela legislação ordinária, podendo ser compreendida como os serviços de organização técnica e administrativa que visam conferir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos, sob a fiscalização do Poder Judiciário.

O exercício de tais serviços é delegado por meio de concurso público de provas e títulos a profissionais do Direito, dotados de fé pública e presentes em todas as localidades.

Destarte, o tema do presente artigo consiste na análise da atividade extrajudicial, compreendida como a atuação dos notários e registradores, na realização da cidadania e seu exercício profissional como forma alternativa de solução de conflitos, de redução das desigualdades sociais e de distribuição de justiça.

Apesar da importância da atividade extrajudicial e de sua capilaridade, notadamente quanto ao registro civil das pessoas naturais, essa referida atividade, que se desincumbe com eficiência e sem onerar o Estado da tarefa de implementar a cidadania, conferindo a documentação básica para seu exercício, há que ser melhor explorada pela sociedade como um todo.

Neste diapasão, há que se ressaltar a contribuição que as serventias extrajudiciais podem fornecer ao próprio Poder Judiciário, na resolução de questões jurídicas, com o objetivo de tentar reduzir as desigualdades sociais, proporcionar a efetivação de direitos e acesso à justiça.

Há também que se repensar o conceito de “acesso à justiça”, deixando de considerá-lo estanque apenas ao sentido de se possibilitar o ingresso de uma demanda perante o Poder Judiciário. Mas, também, no sentido de se atribuir à referida expressão o efetivo acesso a uma resolução justa às questões propostas pelos interessados, relegando-se àquele Poder estatal, apenas os litígios mais complexos e que necessariamente requerem uma decisão dotada de substitutividade, uma das características da jurisdição.

A proposta da presente pesquisa é demonstrar a premente e crescente necessidade de desjudicialização de processos, com vistas a uma finalidade precípua de concretizar de maneira efetiva para os interessados, principalmente àqueles economicamente desfavorecidos, o acesso à cidadania e a uma solução eficiente, célere, equânime e segura, acerca de seus interesses sociais conflitantes.

Pretende-se, ainda, salientar as alterações legislativas, bem como propor outros mecanismos que prestigiem a notória tendência migratória do ambiente judicial para o extrajudicial, como forma de tornar a resolução de questões jurídicas mais ágil, simplificada e com vistas à redução de custos para os interessados e para o próprio Estado, ainda que esteja a atividade notarial e de registros sujeita à fiscalização judicial, nos termos do artigo 236, § 1º, *in fine* da Constituição Federal de 1988.

Para a consecução dos fins do presente trabalho, os métodos de procedimento adotados foram o sistema de pesquisa bibliográfica bem como o sistema de pesquisa teórica, por se tratar de um tema com conteúdo conceitual e bibliográfico relativamente extenso a ser pesquisado.

Complementarmente, foi adotada a técnica de pesquisa documental, utilizando-se por base projetos normativos e instrumentos notariais e de registros aplicáveis à demonstração das hipóteses aventadas.

Tem-se como possível e desejável, por meio da atuação dos serviços extrajudiciais, o fomento de instrumentos alternativos à resolução de conflitos de interesses, nos quais são prestigiados valores como a eficiência na prestação do serviço público delegado, a redução das desigualdades sociais, a efetivação de direitos e a garantia de acesso a uma solução jurídica justa.

Nesse sentido, objetiva-se de maneira geral constatar a importância da atividade extrajudicial na implementação da cidadania, bem como na redução das desigualdades sociais, por intermédio de instrumentos jurídicos aptos à resolução de conflitos ou realização de direitos.

A título de objetivos específicos, pretende-se analisar de maneira sucinta a atividade extrajudicial como instrumento de implementação da cidadania; abordar a gratuidade, específica e universal, como meio idôneo de redução das desigualdades sociais, objetivando alcançar a igualdade substancial; analisar os instrumentos extrajudiciais existentes para a efetivação de direitos; e propor a realização de estudos de viabilidade de ampliação dos mecanismos extrajudiciais e sua gratuidade, possibilitando a todos o acesso à justiça, considerado este como a possibilidade de resolução efetiva, célere, segura e barata dos conflitos sociais.

## **2. A ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL: INSTRUMENTO DE CIDADANIA**

A atividade extrajudicial está presente em praticamente todas as fases da vida das pessoas, notadamente os serviços pertinentes às atribuições do registro civil das pessoas naturais.

Nos dizeres do então Corregedor-Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Doutor José Renato Nalini (NALINI, 2013): “o Registro Civil das Pessoas Naturais é o mais importante dentre os serviços extrajudiciais. Aquele que atende a todos, indistintamente. Aquele de que todos necessitam. Aquele que está a participar do dia mais feliz e do dia mais triste de cada cidadão.”

Neste sentido, o registro civil de nascimento traduz o instrumento essencial para o exercício da cidadania, que no Estado brasileiro se exterioriza por meio de uma série de documentos, dentre os quais, a certidão de nascimento corresponde à “mãe de todos” documentos, sem a qual não se obtém os demais, nas palavras do Ministro Nelson Jobim, do Supremo Tribunal Federal,

em seu voto no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.800-DF (STF, 2007).

Ressalta-se que o conceito de cidadania sofreu transformações no tempo. Hoje já não se concebe mais a cidadania como sendo apenas o direito de participação política; mais do que isso, a concepção atual de cidadania nos remete à ideia de direito a ter direitos, podendo ser definida como sendo o direito que qualquer pessoa possui de titularizar e exercer efetivamente seus direitos de ordem civis, sociais e também políticos.

Considerando-se que o registro de nascimento em cartório é o primeiro passo para se alcançar o exercício da cidadania, importante mencionar que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2014, o Brasil atingiu a marca histórica de 1% (um por cento) de sub-registro, que equivale à quantidade de crianças sem registro no mesmo ano de nascimento.

Destaca-se que o referido índice nacional, supera em larga escala a marca estipulada pela Organizações das Nações Unidas (ONU), a qual considera 5% (cinco por cento) como meta aceitável para a erradicação do número de crianças sem certidão de nascimento. Assim, de acordo com os padrões internacionais, o sub-registro civil de nascimento está, tecnicamente, erradicado no Brasil.

O acesso à cidadania e à igualdade de oportunidades tem início com o registro de nascimento em cartório, pois “crianças nascidas e não registradas se tornam invisíveis para o Estado. A certidão de nascimento é o primeiro instrumento para o exercício da cidadania e um Direito Humano.” (ANOREG/SP, 2016)

Podem ser apontadas algumas ações exitosas e fundamentais para a erradicação do sub-registro de nascimento no Brasil, como a gratuidade universal do registro de nascimento e da primeira via da respectiva certidão e a instalação de unidades interligadas aos registros civis das pessoas naturais nas maternidades e estabelecimentos de saúde que realizam partos.

Na esteira das atualizações e informatizações que estão sendo implementadas no âmbito das serventias extrajudiciais, no que tange ao registro civil das pessoas naturais várias dessas inovações tornaram-se possíveis após a criação da matrícula única e dos novos modelos de certidão, com o advento dos Provimentos 2 e 3 de 2009, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Com essa referida regulamentação, foi possível idealizar o que hoje é uma realidade, qual seja, a interligação entre os cartórios de registro civil das pessoas naturais, por meio da Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC, instituída pelo Provimento 38/2014 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e que congrega toda a base de dados de nascimentos, casamentos, óbitos, emancipações, ausências e interdições lavradas em todo o território nacional, permitindo a localização de assentos em tempo real e a solicitação de certidões eletrônicas e digitais entre cartórios e entre cartórios e Poder Judiciário, além de uma série de outras funcionalidades.

Atualmente, mediante convênio firmado entre os registradores civis de pessoas naturais e a Receita Federal do Brasil, no mesmo momento em que se efetua o registro de nascimento da criança, também é feita a inscrição junto ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Esse novo serviço está disponível aos usuários desde o dia 01/12/2015, quando foi lançado no Estado de São Paulo, tendo sido feitas até o presente momento mais de 530 mil inscrições no CPF, sendo que mais da metade do total, ou seja, cerca de 225 mil destas inscrições foram realizadas apenas nos cartórios bandeirantes. (ARPEN-SP, 2016)

A inscrição no CPF juntamente com o registro de nascimento, além de ser gratuito, traz inúmeros benefícios à população. Segundo o registrador civil e presidente da Anoreg/SP, Leonardo Munari de Lima (ANOREG/SP, 2016):

A população precisa do documento para ter acesso a benefícios sociais, incluir filhos em planos de saúde, abrir contas bancárias em nome da criança ou mesmo registrá-la em escolas.

Além de desburocratizar a emissão do documento, o procedimento previne o problema dos homônimos e reduz as fraudes com documentos, como a possibilidade de que a mesma pessoa venha a ter vários números de CPF.

Destarte, ao prestar mais esse serviço à população, o registro civil das pessoas naturais fornece ao usuário, num único, ágil e gratuito atendimento, dois documentos básicos e essenciais ao exercício da cidadania.

### 3. A GRATUIDADE NOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS PÚBLICOS

A despeito de serem exercidos em caráter privado, os serviços notariais e de registro possuem natureza pública. Destarte, ressalta-se a gratuidade, específica e universal, conferida aos serviços notariais e de registros, como mecanismo imprescindível ao acesso dos economicamente mais necessitados aos serviços básicos e necessários ao exercício pleno da cidadania, além de dar efetividade à redução das desigualdades sociais, implementando a igualdade substancial.

Também podemos apontar intrínseca relação entre a gratuidade do registro civil de nascimento e de óbito, bem como a expedição das respectivas primeiras certidões com os objetivos fundamentais de erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais, prescritos no artigo 3º, inciso III do texto constitucional de 1988.

Destarte, observa-se que sucessivas alterações à Lei de Registros Públicos tornaram gratuitos os assentos de nascimento e óbito, fundamentais para o exercício da cidadania e para a consecução de políticas públicas, de maneira universal para todos, bem como as primeiras certidões respectivas. Outrossim, aos reconhecidamente pobres, as demais certidões do registro civil das pessoas naturais também são isentas de custas e emolumentos, bem como a habilitação e o registro do casamento. Tais previsões de gratuidade são extremamente relevantes para que as pessoas, sobretudo as economicamente mais vulneráveis, possam efetivamente exercer os seus direitos.

Portanto, a gratuidade universal estabelecida pela Lei Federal nº 9.534/1997 e mesmo a gratuidade específica, concedida mediante declaração de hipossuficiência econômica, trouxeram instrumento imprescindível para o combate à marginalização e desigualdade social.

Recentemente, a Lei Federal nº 13.257/2016 que dispõe sobre as políticas públicas da primeira infância, instituiu a gratuidade para todos os atos de reconhecimento de filiação no âmbito de sua aplicação.

## 4. MEIOS EXTRAJUDICIAIS DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

Há que se ressaltar a premente e crescente necessidade de desjudicialização de processos, visando a concretização efetiva para os interessados, principalmente àqueles economicamente hipossuficientes, do acesso à cidadania e a uma solução eficiente, célere, equânime e segura, acerca de seus interesses.

Diversos são os institutos afetos à atividade extrajudicial, trazidos por alterações legislativas, que visam a desjudicialização de questões, conferindo efetivação de direitos e acesso a uma resolução justa dos interesses sociais dos interessados.

A título de exemplo, pode-se mencionar alguns instrumentos que procuram solucionar questões jurídicas em universo alheio ao do Poder Judiciário: o protesto de títulos e outros documentos de dívidas (Lei Federal nº 9.492/1997); as retificações administrativas de registros imobiliários (Lei Federal nº 10.931/2004); a realização de inventário, partilha, separações e divórcios consensuais nos cartórios de notas (Lei Federal nº 11.441/2007, atualmente revogada pelo Novo Código de Processo Civil em vigor); registro de nascimento fora do prazo diretamente nos cartórios (Lei Federal nº 11.790/2008); a correção de erros evidentes em assentos de registro civil perante o próprio oficial (Lei Federal nº 12.100/2009); a dispensa de homologação judicial para o procedimento de habilitação para casamento (Lei Federal nº 12.133/2009); reconhecimento de paternidade e indicação de suposto pai no registro civil das pessoas naturais (Provimento nº 16/2012, do CNJ), além das previsões acerca das atas notariais como meio de prova, da usucapião administrativa e da conciliação e mediação extrajudiciais, trazidas pelo novo Código de Processo Civil em vigor e pela Lei Federal nº 13.140/2015 .

A principal referência legislativa no tocante à desjudicialização foi a Lei Federal nº 11.441/2007, que permitiu a lavratura de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais pela via administrativa, junto às serventias extrajudiciais. A referida lei atualmente foi abrogada pelo advento do novo Código de Processo Civil, que tratou integralmente da matéria por aquela versada.

Desde o ano de 2007, quando foi permitida a realização extrajudicial de separação, divórcio, inventário e partilha, as serventias extrajudiciais já realizaram mais de 1,3 milhão de atos dessa natureza. Conforme enfatiza Andrey Guimarães Duarte, presidente do Colégio Notarial do Brasil – Seção de São

Paulo: “Na prática, significa dizer que é um marco para a sociedade e para o Judiciário brasileiro, já que são mais de 1 milhão de processos que deixaram de ingressar na Justiça, desburocratizando a vida do cidadão e dando a possibilidade para as cortes priorizem processos mais importantes” (CNB/SP, 2016).

Além da agilidade e desburocratização proporcionada ao cidadão, há que se salientar a economia gerada ao Estado, visto que “cada processo que entra no Judiciário custa em média R\$ 2.369,73 para o contribuinte. Isso significa dizer, que multiplicado por 1,3 milhão, o erário brasileiro economizou mais 3 bilhões de reais” (CNB/SP, 2016).

Demonstrando a atualidade e urgência na adoção de medidas que desjudicializem as questões jurídicas, a título de ilustração, menciona-se que está tramitando no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 108/2015) de autoria do senador Vicentinho Alves (PR-TO), que pretende incluir a solução extrajudicial como direito fundamental, ampliando o rol do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

## **5. AMPLIAÇÃO DOS MECANISMOS DE ACESSO À JUSTIÇA**

Além de ressaltar as alterações legislativas, há que se fomentar outros mecanismos que prestigiem a notória tendência migratória do ambiente judicial para o extrajudicial, como forma de tornar a resolução de questões jurídicas mais ágil, simplificada e com vistas à redução de custos para os interessados e também para o Estado, ainda que esteja a atividade notarial e de registros sujeita à fiscalização judicial, nos termos do artigo 236, § 1º, *in fine* da Constituição Federal de 1988.

Pretende-se estimular a discussão acerca da possibilidade de as separações, os divórcios e as extinções das uniões estáveis, consensuais, serem realizadas também, diretamente junto ao registro civil das pessoas naturais, o que traria ainda mais comodidade ao usuário, visto que já seria possível, inclusive, a automática averbação junto ao seu assento de casamento.

A referida proposta tem como fundamento tanto a capilaridade dos registradores civis, quanto à previsão legal de concessão de gratuidade de custas e emolumentos, proporcionando a redução das desigualdades sociais e a igual-

dade substancial, uma vez que permitiria a efetiva utilização desses instrumentos pelas pessoas mais carentes.

Sem embargos de novos instrumentos extrajudiciais também é necessária a instituição e fortalecimento de mecanismos de compensação financeira às serventias, por meio de repasses de fundos de custeio estaduais, para que possa ser conferida e ampliada a gratuidade aos hipossuficientes, tornando efetiva a garantia de acesso a uma solução jurídica justa.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A atividade extrajudicial, embora exercida em caráter privado, tem natureza pública e, portanto, sujeita-se a um regime jurídico híbrido: ora de direito privado, ora de direito público, mas sempre sujeita à fiscalização do Poder Judiciário.

Ante o abarrotamento do Judiciário, é notória e premente a necessidade de desjudicialização, a fim de tornar efetivo o acesso à cidadania e a resolução de questões jurídicas com maior economia e agilidade, sem descuidar da devida segurança jurídica, características ínsitas à atividade extrajudicial, a qual presta serviço público com qualidade, eficiência e sem onerar o Estado.

A previsão e concessão de gratuidade às pessoas hipossuficientes de arcar com custas e emolumentos dos atos praticados junto aos cartórios extrajudiciais é medida que prestigia o princípio da igualdade material, torna efetiva a distribuição de justiça, bem como auxilia na redução das desigualdades sociais.

Todavia, novas previsões de gratuidade não de vir acompanhadas do respectivo instrumento de compensação aos notários e registradores, com ampliação e fortalecimento dos fundos de ressarcimento às serventias, sob pena de inconstitucionalidade.

Assim, a atividade extrajudicial continuará a cumprir seu importante papel perante o Estado, reclamando a assunção de novas atribuições no implemento da cidadania e na constante melhoria da qualidade de vida da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Cartórios de Registro Civil no combate permanente ao sub-registro no Brasil**. Revista Anoreg/SP. Cartório hoje. São Paulo, n. 7, março/2016.

\_\_\_\_\_. **CPF na certidão de nascimento: serviço gratuito e sem burocracia traz benefícios à população**. Revista Anoreg/SP. Cartório hoje. São Paulo, n. 7, março/2016.

ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CPF na certidão de nascimento**, 2016. Disponível em: <<http://www.arpensp.org.br/?pG=X19jcmNfY3Bm>>. Acesso em: 26 julho 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 1.800-1/DF**. Relator: Min. Nelson Jobim. Brasília, 11 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=488644&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20%201800>>. Acesso em: 7 julho 2016.

CAMARGO NETO, Mario de Carvalho. **Pobreza como violação dos direitos humanos – os direitos humanos do combate à pobreza**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Mackenzie, ago. 2008.

CAMOLESI, Marcos Roberto Haddad. **Registro civil das pessoas naturais: o exercício pleno da dignidade da pessoa humana**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2016.

CENEVIVA. Walter. **Lei de registros públicos comentada**. São Paulo: Saraiva, 2010.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL – SEÇÃO SÃO PAULO. **Rapidez e eficácia nos cartórios de notas geram mais de 1,3 milhão a menos de processos da Justiça**. Disponível em <<http://www.cnbsp.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTI1NjY=>>

Acesso em: 7 julho 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

NALINI, José Renato. O registro civil das pessoas naturais. In: DIP, ricardo Henry Marques (Org.). **Registros públicos e segurança jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

\_\_\_\_\_. Prefácio in: CHAVES, Carlos Fernando Brasil. REZENDE, Afonso Celso Furtado de. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. 6. ed. Campinas, SP: Millennium Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. Entrevista à Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo, publicada em 26/08/2013. Disponível em: <<http://www.arpensp.org.br/?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTg4Mzk=&filtro=1>>. Acesso em: 4 julho 2016.

QUARANTA, Roberta Madeira. **Gratuidade registrária: reflexões sobre o entendimento do Supremo Tribunal Federal**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2326, 13 nov. 2009.

Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/13841>>. Acesso em: 7 julho 2016.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Registro civil das pessoas naturais**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

# PROJETO REFORMATÓRIO: UM MODELO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA EM DEFESA DO ACESSO À JUSTIÇA NO SISTEMA PENITENCIÁRIO

Reformatory project: a university extension model in access to justice protection system prisons

Ronaldo Alves Marinho da Silva<sup>161</sup>  
Raimundo Giovanni França Matos<sup>162</sup>

**Resumo:** O presente trabalho se propõe a fazer uma reflexão sobre o acesso à justiça e combate à pobreza e, assim sendo, em seu objetivo pretende avaliar o Projeto de Extensão universitária denominado Projeto Reformatório (Avaliação de Processos dos Internos de Estabelecimentos Penais do Estado de Sergipe) que visa despertar no acadêmico de Direito a consciência quanto às distorções que formam o Sistema Penitenciário de Sergipe. Considerando a carência e deficiência do sistema prisional, fez-se necessário desenvolver ações no campo jurídico, que provoquem um levantamento do estado e da vida carcerária de cada um dos detentos para que os estudantes de Direito, ao mesmo tempo em que auxiliam a obter soluções jurídicas para os casos, também acione a ação pedagógica aos discentes da Universidade Tiradentes no Estado de Sergipe, identificando cada uma das condições que caracteriza a vida carcerária.

---

161 Doutorando em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Especialista em Direitos Humanos (UNEB) e Gestão em Segurança Pública (UFS). Professor da Universidade Tiradentes. [ronaldo\\_marinho@outlook.com.br](mailto:ronaldo_marinho@outlook.com.br)

162 Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Direito Econômico e Socioambiental, linha de pesquisa Sociedades, Meio Ambiente e Estado, pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pós Graduado, a nível de especialização em Direito Processual Civil, pela Faculdade de Negócios de Sergipe/Escola do Ministério Público de Sergipe. Pós graduado *Lato Sensu*, a nível de atualização em Direito, pela Universidade Tiradentes/Se. Graduado em Ciências Jurídicas pela Universidade Tiradentes no ano de 1997. [rg.adv@hotmail.com](mailto:rg.adv@hotmail.com)

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Acesso à justiça; Sistema Penitenciário.

**Abstract:** This work intends to make a reflection on access to justice and combating poverty and, therefore, in its objective to evaluate the university extension project called Reformatory Project (Process Assessment of Prisons Internal Sergipe State) which aims to awaken the academic rights awareness about the distortions that form the Penitentiary System of Sergipe. Considering the lack and deficiency of the prison system, it was necessary to develop actions in the legal field, causing a survey of the state and the prison life of each of the detainees to law students at the same time help to get legal solutions for cases and also trigger the pedagogical action to the students of the University Tiradentes in the state of Sergipe, identifying each of the conditions that characterizes prison life.

**Keywords:** Human Rights; Access to justice; Prisons System.

**Sumário:** Introdução. Ainda sobre o acesso à justiça. Sobre evolução da cidadania. O projeto reformatório: extensão universitária e acesso à justiça. Considerações. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

A questão do acesso à justiça não é tema novo, mas ainda é um tema atual devido aos obstáculos do efetivo exercício deste direito. Os estudos desenvolvidos pelo Projeto Florença apresentaram um retrato do acesso à justiça no mundo, um marco sobre o tema. Na conclusão deste trabalho, os autores nos alertaram que o acesso à justiça, como um bem na “sociedade de consumo”, somente pode ser efetivo para aqueles que possuem capacidade econômica para pagar. “O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.9).

O problema da igualdade de acesso à justiça ainda está por ser solucionado este direito subjetivo, expresso na Constituição Federal de 1988, demanda políticas públicas adequadas e participação da sociedade civil para sua efetividade. Na verdade, desde a década de 1970 que Cappelletti e Garth (1988) identificaram diversos problemas do acesso à justiça e elencaram três grandes eixos - custos judiciais, possibilidade das partes e os problemas especiais dos interesses difusos -, que ainda não foram totalmente superados.

Assim, a questão não é o simplesmente acesso ao Poder Judiciário, mas construir uma ordem jurídica socialmente justa e apta a proteger os direitos

humanos. Para Rodrigues (1994, p.98), é o “acesso a uma ordem determinada de valores e de direitos fundamentais para o ser humano”, que precisa ser objeto de ação efetiva do Estado, mas que também deve e pode ser desenvolvida pela sociedade civil organizada e universidades.

O Projeto Reformatório visa atender esta demanda por acesso à justiça, resgatando os direitos do cidadão réu, condenado ou egresso do sistema penitenciário, possibilitando manter a esperança e o reconhecimento de direitos previstos em nossa legislação.

Durante 21 anos de atuação, o Projeto Reformatório desenvolveu mutirões carcerários e forças tarefas para análise dos processos de execução ainda pendentes, bem como dos processos criminais ainda não julgados, segundo o Plano de Metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mas pouco alento trouxe para um sistema combalido, ineficiente e desumano.

O presente estudo comporta pesquisa exploratória, com análise quantitativa e qualitativa dos dados, realizando entrevistas com os participantes e envolvidos. Por intermédio do método selecionado para a pesquisa, será possível realizar uma abordagem exploratória e explicativa de base qualiquantitativa, com o confronto dos dados levantados e a realidade do poder judiciário,

## **2. AINDA SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA**

A existência de mecanismos que garantam a efetividade da reivindicação é corolário do efetivo direito de acesso à justiça, como um direito fundamental, pressuposto de garantia da efetividade dos demais direitos humanos, individuais e coletivos. (Annoni, 2009).

Neste mesmo sentido, reconhecendo que o acesso à justiça é um pressuposto para garantir a dignidade humana, Cappelletti e Garth (1988, p. 11-12) afirmaram que “o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.

Spengler (2012, p.30) entende que a jurisdição não tem um objetivo exclusivamente jurídico, pois jurisdição também deve atingir uma finalidade social e política. “Ela tem, na realidade, escopos sociais (pacificação com justiça,

educação), políticos (liberdade, participação, afirmação da autoridade e do Estado e do seu ordenamento) e jurídico (atuação da vontade concreta da lei)”.

Prever um rol de direitos fundamentais para a proteção do cidadão é um passo importante, mas pouco servirá se não tivermos como superar os obstáculos para dar efetividade para estes direitos no caso de não reconhecimento ou de violação, e este papel cabe ao Poder Judiciário (art. 5º, inciso XXXV, CF/1988). Este reconhecimento não pode ser demorado, nem excessivamente custoso, porque não será efetivamente garantido. Para Silva:

A crise do Poder Judiciário acaba por aniquilar o reconhecimento de direitos fundamentais, seja pela impossibilidade fática de acesso à decisão judicial, seja pela demora no deslinde das causas que penetram as barreiras do acesso à justiça e encontram o tempo como seu algoz, corroendo os direitos e aniquilando as esperanças daqueles que acreditam na capacidade do Estado de garantir a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado. (2015, p. 126)

Na abordagem do assunto, se faz necessário uma reflexão acerca da interface entre o direito e a sociedade, daí se chega ao conceito de direito subjetivo, bem como do seu exercício segundo as premissas dos princípios que norteiam o ordenamento jurídico brasileiro, notadamente o da igualdade constitucional. Assim, procurando identificar, conhecer e analisar situações, problemas e soluções decorrentes de uma política de acesso à justiça buscando garantir o direito constitucional de igualdade na prestação jurisdicional ao cidadão.

Tem-se que o direito é notadamente um fenômeno social e sem a sociedade não encontraria uma razão de ser ou um motivo para existir. Tal afirmativa é de igual forma verdadeira no seu sentido inverso, ou seja, a sociedade como um fenômeno da humanidade não encontraria uma maneira de existir e subsistir senão sob as bases do direito. Ambos, o Direito e a Sociedade estão para duas realidades congênicas e indissociáveis.

O termo direito se apresenta dentro de uma realidade ambígua que muitas vezes nos coloca diante de diversas definições e sentidos. Quando esse mesmo termo direito é verificado na língua portuguesa tem-se por algumas vezes o seu significado enquanto norma puramente e por outras vezes, verifica-se como uma faculdade de agir em busca da satisfação de algum interesse. Vê-se que o termo direito se apresenta em dicotomia.

Na lição de Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2008, p. 117), as origens da dicotomia são modernas, pois são posteriores a uma época na qual o *Jus* não se confundia com a *Lex*. Dessa forma, objetivo é o direito que não é de ninguém individualmente ou particularmente. Simplesmente contém uma norma, uma regra de forma objetiva, e que varia entre as sociedades por ser um resultado cultural. Subjetivo é o direito do sujeito, daquele que é titular de um poder e de uma faculdade de agir conforme aquele direito objetivo.

Considerando-se a vontade e o interesse de agir em prol da guarida de certos direitos, o direito subjetivo é inspirado na teoria do poder ou da vontade de cada um, a qual é protegida objetivamente pelo ordenamento jurídico. Daí que, por exemplo, a todos, independente da condição econômica, garante-se objetivamente o acesso à justiça na medida em que houver a violação de um direito de forma subjetiva. Necessariamente aliada à condição de provocar o poder judiciário ou de se permitir o acesso à justiça, tem-se a vontade e o interesse.

Tem-se que o acesso à justiça deve ser inserido à categoria do princípio constitucional da igualdade. E sobre princípio, afirma José Afonso da Silva (2011, p.420), que nada mais são aqueles decorrentes da própria norma constitucional, a exemplo do princípio da legalidade, do devido processo legal e do contraditório dentre outros.

Mais detidamente ao tema igualdade, constitui-se essa como o sentimento fundamental de toda democracia, consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil no seu art. 5º, *caput, in verbis*, “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Tal princípio é sempre destacado em outras normas que impõem situações de verdadeira igualdade, a exemplo no mesmo art. 5º, I, quando iguala homem e mulher em direitos e obrigações e mais adiante na mesma Constituição Federal, no seu art. 7º, e seus diversos incisos.

Considere-se que a concepção de igualdade disposta na Constituição Federal está para a igualdade formal bem como para a igualdade material. A primeira consagrada na fórmula de que “todos são iguais perante a lei” e, a segunda relativa ao ideal da justiça tendo como critérios a condição socioeconômica.

Então, ser igual perante a lei significa que tanto ao seu destinatário quanto ao seu aplicador, as suas disposições, ônus e vantagens sejam idênticas e passam a ser distintas na medida em que se apresentem as diferenças nas

situações particulares. Extrai-se aqui a inteligência do princípio da igualdade, considerando que sempre deverá ser entendido considerando as diferenças encontradas na sociedade, ou seja, a lei quando aplicada não poderá considerar a todos igualmente de forma abstrata, mesmo porque nem todos são iguais quando considerados em certas situações. Assim, igualdade e desigualdade são conceitos e realidades relativas. Então, paralelamente ao direito de ser igual, tem-se o direito à diferença, respeitando-a e, de certa forma, garantindo-se um tratamento diferenciado.

Daí que se encontra na própria legislação mecanismos que servem para igualar situações, como por exemplo, o benefício da gratuidade de justiça àqueles considerados hipossuficientes na forma da lei, pondo-os em situação de igualdade diante daqueles mais abastados economicamente e em face dos quais irão se enfrentar no judiciário. *In casu* age o direito objetivo como ferramenta para desintegrar as desvantagens econômicas, curiosamente criadas por ele mesmo, quando inicialmente iguala a todos indistintamente, como no caso do princípio constitucional da igualdade. Nesse sentido, Boaventura de Souza Santos traz a reflexão sobre a realização da igualdade:

Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades. (2003, p. 56),

Conforme prescreve o art. 5º, XXXV e LXXIV da Constituição Federal, a todo cidadão é garantido o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional e de forma integral e gratuita para aqueles que comprovarem insuficiência de recursos. Ao que se verifica, os cidadãos que se utilizarão do projeto reformatório, cabe cumprir os corolários definidos ao princípio da igualdade, ainda que por instituição diversa do Estado.

### **3. SOBRE EVOLUÇÃO DA CIDADANIA**

Considerando o desenvolvimento social, os cidadãos cada vez mais conhecem e exercem sua cidadania, o que consequentemente implica na bus-

ca por seus direitos e no cumprimento de seus deveres, dentro daquilo que fora destacado na Carta Magna de 1988, quando determina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, bem como, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Com efeito, o exercício da cidadania é ponto a ser necessariamente observado quando o tema de pesquisa envolve acesso à justiça e, ainda, quando tal acesso envolve a camada de cidadãos desprovidos inclusive do sentimento de ser cidadão. Sendo assim, é primordial que o debate também comporte a compreensão do termo, mesmo porque, não é num todo certo que aqueles que necessitem procurar o judiciário, saibam ao certo como fazê-lo, por que o fazer, e ainda, o que fazer, ou a quem buscar fazê-lo.

Sendo assim, tem-se que na observação de Jean Bodin apud Smanio (2015, p.2), no ano de 1576 com a *Les Six Livres de la Republique*, no momento de surgimento do Estado Moderno, o conceito ou ideia de cidadão dá seus primeiros passos a partir da relação entre soberano e seus súditos. Aquele deveria prezar pela proteção e justiça desses, os quais se encontravam numa situação de submeter o exercício de direitos à obediência do soberano. Logo, nem todos detinham essa condição, pois, à época, escravos, mulheres, crianças não se encaixavam nesse *status*. Assim, a qualidade de cidadão nasce de uma percepção claramente excludente de uma condição atribuída a poucos, ou seja, cidadão é uma qualidade que foi sendo adquirida ao longo do tempo e por vezes, de formas distintas.

Em Marshall (1967), cidadania é um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, nessa ordem e desenvolvida na Inglaterra do séc. XVIII, quando cronologicamente houve a aquisição legal de direitos fundamentais à vida, liberdade, propriedade e igualdade e, já no séc. XIX, após sobrevieram os direitos de participação no governo, ao se instituir o direito de votar e ser votado. Na sequência, o direito ao trabalho, educação e saúde despontam no séc. XX. Porém, conforme o autor, tal ordem de surgimento e afirmação desses direitos não segue uma teoria geral para a formação da cidadania em outros países.

No Brasil, os direitos do cidadão seguiram uma ordem diversa da apontada por Marshall. Explica Carvalho (2006, p. 18) que “à época da independência não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira”. Desta feita, num Brasil recém independente e de proporções territoriais continentais, predominava um Estado absolutista de população analfabeta, sociedade escravo-

crata e de economia monocultora e latifundiária. Antes disso, o brasileiro foi sendo construído sob as matrizes do índio que já habitava o território, o negro trazido da África e do europeu agressivo cujo único objetivo era o de gerar riquezas para suas pátrias, conforme Ribeiro (2006, p 26/27).

Na formação da cidadania brasileira, a força da escravidão aliada à grande propriedade em posse de pouquíssimos, foram fatores que contribuíram negativamente para delimitar as suas bases. Remetendo-se à época da Colônia, como não se verificavam direitos civis aos escravos, não há que se falar em cidadãos. Por outro lado, o sentido de cidadania também não poderia ser encontrado naqueles que eram considerados os senhores, uma vez que, apesar de serem livres, não detinham a compreensão de igualdade para todos perante a lei (CARVALHO 2006, p. 21).

Sendo assim, é possível deduzir que nessa fase histórica do Brasil, não há que se falar de cidadãos ante a ausência e percepção dos direitos civis, políticos e sociais, como argumenta Carvalho: “Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois, a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares” (2006, p. 21).

Historicamente, a noção de cidadão no Brasil é concreta a partir da Constituição de 1824, após a independência, despontando e regulando-se os direitos políticos sem muita compreensão daquilo que representavam, haja vista definir quem podia votar e ser votado, contudo sem alteração consistente do período colonial, apenas transformando em cidadãos aqueles brasileiros analfabetos que não tinham a menor compreensão da prática do exercício do voto num governo representativo. À época, tudo funcionou para, concedendo-se direitos, permanecer o poder político local.

Posteriormente se somaram os direitos civis notadamente o da propriedade, mas essa caracterizada pelo latifúndio, num país cuja herança e tradição fora a de estender o sistema de escravidão. Essa carregou sempre um valor muito forte na sociedade brasileira. Carvalho (2006, p. 53) aponta as consequências da escravidão como algo que determina a formação do cidadão no Brasil, uma vez que afetou tanto o escravo quanto o senhor, ainda no momento pó abolição da escravatura, mesmo porque, não houve desenvolvimento da consciência de direitos civis porque uma classe sempre estava abaixo da lei e a outra acima. Ou seja, [...] essa igualdade era afirmada nas leis mas negada na prática [...]. Comenta o autor inclusive que:

Mesmo os escravos, embora lutassem pela própria liberdade, embora repudiassem sua escravidão, uma vez libertos admitiam escravizar os outros. Que os senhores achassem normal ou necessária a escravidão, pode entender-se. Que libertos o fizessem, é matéria para reflexão. Tudo indica que os valores da liberdade individual, base dos direitos civis, tão caros à modernidade europeia e aos fundadores da América do Norte, não tinham grande peso no Brasil. (Carvalho, 2006, p. 49)

Quando do Estado Novo, os direitos sociais se apresentam para o cidadão, no entanto de uma forma ainda excludente, destinada a alguns grupos sociais. Poucos foram os movimentos políticos destinados à luta por direitos sociais, a exemplo do movimento abolicionista. Com isso, a cidadania no Brasil tem a característica de haver sido ordenada diferentemente do modelo francês ou inglês, e ainda de formação tardia, mas rumo a constantes superações diante da dinâmica e complexidade das transformações sociais.

Cidadania implica em qualquer lugar do mundo em participação efetiva da vida política. No Brasil, diante da formação histórica do cidadão às avessas de um modelo padrão, não se habituou exercer instrumentos de participação num governo de representação, mesmo porque não houve sequer a consciência daqueles direitos que foram sendo oportunamente concedidos.

Ainda assim, no modelo brasileiro de construção da cidadania, nota-se a sua incompletude e um rumo necessário e certo para o desenvolvimento, ademais, conforme Guerra (2012, p. 63), a cidadania se apresenta em “múltiplas facetas relacionadas à liberdade e à igualdade e se pode dizer que ainda é uma tarefa inacabada, posto que sua construção continua em andamento, seja no âmbito local ou internacional”.

Com efeito, a cada conquista da humanidade realizada por meio do indivíduo ou de grupos sociais, tem-se um acréscimo na condição do cidadão. Tais conquistas ocorrem no seu tempo e no lugar que lhe convier, assim é o exemplo da formação da cidadania em diferentes partes do mundo. O que se observa de forma comum é a necessidade e capacidade de se colocar diante das dominações do Estado ou de grupos privilegiados, como destacou Moura (2013, p. 7/9), aduzindo ainda que “cidadania não é uma atitude passiva, mas ação permanente, em favor da comunidade”, bem como que se trata de “um conceito aberto, que não termina com mais uma conquista”.

O que se verifica na prática e o que o presente trabalho significa, é demonstrar que a igualdade afirmada nas leis, necessita muitas vezes de uma contribuição da sociedade para se tornar realidade. O projeto reformatório é uma realidade que procura aliar e adequar a academia às necessidades sociais, essencialmente no que tange ao acesso à justiça, em especial para aqueles que são descrentes de possuírem algum direito quando encarcerados e esquecidos pela própria sociedade e pelo poder público.

#### **4. O PROJETO REFORMATÓRIO: EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E ACESSO À JUSTIÇA**

Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça (DEPEN/MJ), a população carcerária no país ultrapassou a casa de 600 mil pessoas presas, sendo que o Estado de Sergipe possui 4.307 homens e mulheres aprisionados nas unidades do sistema penitenciário sergipano. (BRASIL/MJ/DEPEN, 2014), sendo que 41% são presos provisórios, ou seja, sem condenação definitiva.

Ainda neste quadro, que não se alterou no ano de 2015/2016, temos a superpopulação carcerária e as péssimas condições de cumprimento de pena, num flagrante desrespeito aos direitos humanos fundamentais, provocados por um deficit de mais de 350 mil vagas no sistema penitenciário nacional, identificados no Diagnóstico de Pessoas Presas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2014). Segundo Boaventura de Sousa Santos (1999), a demora na prestação jurisdicional é um vitimizador das pessoas que buscam acesso ao judiciário, criando um “custo econômico adicional” excessivamente mais gravoso para os que dispõem de menos recursos.

O Projeto Reformatório<sup>163</sup> completa 21 anos de existência em abril de 2016 e visa atender esta demanda por acesso à justiça, mais precisamente por acesso ao Poder Judiciário por parte da população carcerária do Estado de Sergipe, inclusive egressos. Para tanto, são atendidos egresso e réus em pro-

---

163 Projeto de extensão universitária do curso de Direito da Universidade Tiradentes em Sergipe e criado em 1995, atuando essencialmente na assistência judiciária daqueles hipossuficientes em fase de execução penal, de forma gratuita e contando com a participação de docentes e discentes do curso, bem como ao longo do tempo passa a firmar parcerias com outras instituições a exemplo da Defensoria Pública do Estado de Sergipe.

cessos criminais na capital e no interior do Estado, realizando também visitas periódicas aos diversos presídios do Estado e requerimento de benefícios, em convênio com a Defensoria Pública do Estado, o discente trabalha para a resolução dos problemas das comunidades menos privilegiadas.

Desta forma, busca-se o reconhecimento dos direitos, a exemplo do encurtamento do tempo de prisão, através dos benefícios previstos na Lei de Execução Penal, tais como: Livramento Condicional, Progressão de Regime, Soma e Unificação de Penas, Saída Temporária, Remissão, Indulto e Comutação, com fundamentos no PPI e no PPC.

Dando assessoria jurídica gratuita a população carcerária do nosso Estado, através do convênio com a Defensoria Pública, possibilita o acesso a direitos para egressos e condenados que não dispõe de advogados. Viabiliza também aos discentes ter contato com o “mundo dos cativos” e buscar a intersecção entre os institutos e conceitos discutidos em sala de aula com a efetividade dos direitos humanos dos encarcerados e processados, informando a família sobre a situação e das etapas processuais.

O Projeto visa ainda contribuir para criar um espaço de interlocução entre o encarcerado e seus familiares e amigos, que passam a compreender melhor os meandros do processo e suas intercorrências, com sensível melhoria do comportamento do encarcerado. Com isso o Projeto contribui para o empoderamento do discente/estagiário e capacita-o para intervir de forma positiva na sociedade, retornando com ações concretas em defesa dos direitos fundamentais.

O Projeto nasceu da necessidade de dar visibilidade ao problema e hoje possui 16 (dezesesseis) estagiários remunerados que atuam em Aracaju, Estância e Itabaiana, todos municípios do Estado de Sergipe, em parceria com a Defensoria Pública do Estado, para atender a demanda na área criminal, produzindo a cada semestre mais de 2.000 (duas mil) peças processuais e atendendo mais de 3.000 (três mil) pessoas.

O presente estudo verifica que são variados os fatores ou obstáculos para o acesso à justiça, entendido nessa oportunidade como acesso ao Poder Judiciário, e que merecem atenção da sociedade civil e dos governos para tornar efetivo este direito fundamental. O Projeto Reformatório ataca alguns deles. Verifica-se que permanecem inalteradas algumas práticas de desrespeito aos direitos humanos (individuais e/ou coletivos) sejam por parte de órgãos estatais ou de agentes privados. Fatores como baixa conscientização dos direitos e

do reconhecimento sobre os instrumentos de acesso para a solução do conflito geram impunidade e o desrespeito aos direitos fundamentais.

A partir da implantação e operacionalização do Projeto Reformatório, ressalte-se que não há qualquer outro similar no Estado de Sergipe, foi possível amenizar a demora na prestação jurisdicional do encarcerado, bem como tratar acerca da ausência de informação sobre o estado do processo e a falta de compreensão sobre os meandros da justiça que tornam a experiência de estar envolvido num processo uma “pena extra”, sufocante e estranguladora da esperança do cidadão encarcerado.

Em contrapartida, o Projeto Reformatório passou a contribuir para o crescimento intelectual, moral e humanitário do discente/estagiário e capacitá-lo para intervir de forma positiva na sociedade, retornando com ações concretas em defesa dos direitos fundamentais, notadamente àqueles cidadãos que são considerados hipossuficientes, seja de forma intelectual e/ou ainda econômica e financeira.

O Projeto Reformatório dá maior visibilidade ao problema na comunidade acadêmica, contribuindo para dar maior compreensão sobre o tema e quebrar “senso comum” e conceitos/preconceitos sobre o tema ao vivenciar os espaços de onde direitos fundamentais ainda não foram reconhecidos, dando maior visibilidade ao problema do cidadão preso/cidadão/pobre, colaborando com a Defensoria Pública e com os Núcleos de Práticas Jurídicas, atuando na área criminal para produção e ajuizamento das peças processuais necessárias e adequadas.

## **5. CONSIDERAÇÕES**

O presente estudo observou a questão da igualdade e do acesso à justiça a partir do Projeto Reformatório instituído pela Universidade Tiradentes no Estado de Sergipe. Alguns aspectos foram obrigatoriamente abordados a exemplo dos critérios de acesso à justiça, a questão principiológica da igualdade, a evolução da cidadania e do sentimento de cidadão, partindo-se dos estudos desenvolvidos no Projeto Florença. Desse Projeto, verificou-se o alerta acerca do acesso à justiça, como um bem na “sociedade de consumo”, o qual inicialmente pode ser efetivo para aqueles que possuem capacidade econômica para pagar.

A igualdade de acesso à justiça ainda é considerado um problema a ser solucionado, sendo sempre recorrente nas discussões acadêmicas. Pode-se verificar que é um direito subjetivo expresso na Constituição Federal de 1988 e que demanda políticas públicas adequadas e participação da sociedade civil para sua efetividade. Assim, a questão não é o simplesmente acesso ao Poder Judiciário, mas construir uma ordem jurídica socialmente justa e apta a proteger os direitos humanos.

Verificou-se que durante os 21 anos de atuação do Projeto Reformatório vários mutirões carcerários e forças tarefas foram desenvolvidos para análise dos processos de execução ainda pendentes, bem como dos processos criminais ainda não julgados, segundo o Plano de Metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Foi possível determinar a importância do Projeto Reformatório quanto ao atendimento da demanda por acesso à justiça, resgatando os direitos do cidadão réu, condenado ou egresso do sistema penitenciário, possibilitando manter a esperança e o reconhecimento de direitos previstos em nossa legislação.

## REFERÊNCIAS

ANNONI, D. **Direitos humanos e acesso à justiça no direito internacional: responsabilidade internacional do Estado**. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Códigos 3em 1 Saraiva: Penal, Processo Penal e Constituição Federal. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça (MJ). Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). **Levantamento Nacional de informações penitenciárias/2014**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/11/080f04f01d5b0efebfbcf06d050dca34.pdf>>. Acesso em: 18.fev.2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Metas Nacionais**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>>. Acesso em: 15.fev.2016

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO. J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

FERRAZ JUNIOR, T. S. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERRA, Sidney. **Direitos humanos & cidadania**. São Paulo: Atlas, 2012.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967

MOURA, M. A. P. **Cidadania ambiental**: um conceito em construção. Inovações e Sustentabilidade sob a Ótica da Economia Ecológica. X Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica – X Encontro da Ecoeco. 2013. Vitória/ES.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2006. p. 26/27.

RODRIGUES, H. W. **Acesso à Justiça no Direito Processual Brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SANTOS, B. S. **Reconhecer para Libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. **Pelas mãos de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Cidadania e Políticas Públicas**. In: O Direito na fronteira das políticas públicas / organizadores Gianpaolo Poggio Smanio, Patrícia Tuma Martins Bertolin, Patrícia Cristina Brasil. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica. 2015.

SPENGLER, F. M. **Mediação e arbitragem**: alternativas à jurisdição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, R. A. M da. **Ruído Ambiental e instrumentos não adversariais de resolução de conflitos**. Charleston, SC: Book Amazon, 2015.

**GRUPO DE TRABALHO IV**

**DIREITO À CIDADE E  
COMBATE À POBREZA**

# DIREITO ECONÔMICO E POLÍTICAS SOCIAIS: IMPACTO ECONÔMICO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Economic Law and policies: the economic impact of the Minha Casa Minha Vida

Lucas Ruíz Balconi<sup>164</sup>

Luiz Ismael Pereira<sup>165</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre desenvolvimento econômico e as políticas públicas, visando mostrar a importância das políticas sociais para o crescimento econômico e para a redução da pobreza. Propõe-se, para tanto, analisar o processo de redução do déficit habitacional através do programa Minha Casa Minha Vida e seus impactos na economia e no mercado nacional. O estudo foi realizado através de revisão bibliográfica e dados estatísticos do atual desenvolvimento das políticas habitacionais, importantes para a análise do Programa, tanto no campo teórico, quanto prático. Por fim, a hipótese traçada para a pesquisa se concentra nas interligações das instituições promotoras das políticas econômicas e sociais.

**Palavras-chave:** políticas públicas; desenvolvimento econômico; Programa Minha Casa Minha Vida.

**Abstract:** This article aims to analyze the relationship between economic development and public policies in order to show the importance of social policies for economic growth. The proposed challenge is to analyze the reduction of the housing deficit process through the program Minha Casa Minha Vida (My House My Life in Portuguese) and their impacts on the economy and the domestic market. The data is a literature review and statistical data of the current development of housing poli-

---

164 Mestre em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo/SP. Advogado. Professor de Direito na Faculdade Pitágoras – Unidade Londrina/PR. Consultor Jurídico do Instituto Luiz Gama. E-mail: [lucasruizbalconi@hotmail.com](mailto:lucasruizbalconi@hotmail.com).

165 Doutorando e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo/SP. Professor Substituto do IPPUR/UFRJ – Rio de Janeiro/RJ. Consultor Jurídico do Instituto Luiz Gama. Advogado. E-mail: [luiz.ismael@gmail.com](mailto:luiz.ismael@gmail.com).

cies, important for the analysis of the program, both in the theoretical, and practical. Finally, the hypothesis drawn to the research focuses on the interconnections from the institutions of economic and social policies.

**Keywords:** public policies; economic development; My House My Life Program.

**Sumário:** Introdução; 1. Constituição brasileira e Ordem Econômica; 2. Políticas públicas e desenvolvimento; 3. O Programa MCMV e o déficit habitacional; 4. Impactos econômicos do Programa; Conclusão; Referências.

Trabalhas em vão sem temer o cansaço  
Para mudar o que não muda  
Para chegar onde não se chega  
Se falta o coque, não há trabalho que valha  
Sobre a carne que vos falta hoje na cozinha  
Não é na cozinha que se decide.

Bertold Brecht. *A Mãe* (1932).

## INTRODUÇÃO

As experiências no campo das políticas sociais possuem raízes históricas, políticas, culturais e sociais próprias, que não podem ser analisadas sem seu respectivo contexto. Cada país constitui sua experiência econômica própria, tendo em vista sua realidade social, produtiva e territorial. No entanto, é preciso analisar o que está por trás de exemplos bem-sucedidos, para uma possível reflexão sobre as políticas sociais aplicáveis no contexto socioeconômico brasileiro e sobre os caminhos de reformar o que se vislumbram sobre este horizonte.

O tema de desenvolvimento econômico por intermédio das políticas públicas se faz uma questão de relevância nas discussões das diversas áreas das ciências sociais, principalmente, no Direito. Tendo em vista a importância das pesquisas nas quais se toma em consideração o crescimento econômico, sem abrir mão da necessidade de tornar eficazes as normas jurídicas constitucionais que preveem os direitos sociais para a promoção do desenvolvimento socioeconômico fomentado pelas políticas sociais.

A Constituição Federal de 1988 deixa evidente a inter-relação da democracia social e econômica como forma de alcançar a efetivação dos objetivos previstos na Carta Magna: uma sociedade livre e justa, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais. Surgem, assim, uma série de normas cujo objetivo é o de diminuir a desigualdade social gerada pelo capitalismo, à medida que visa, por exemplo, a distribuição de renda ou a garantia de crédito popular, com o fulcro de promover a justiça social. Por óbvio, na consecução de políticas públicas e programas sociais, não se pode perder de vista o desenvolvimento econômico e social, pautados sob harmonia do ordenamento jurídico.

Pelo desenvolvimento da Constituição Econômica brasileira de acordo com os princípios da dignidade da pessoa humana e com base nas diretrizes internacionais dos Direitos Humanos deve se entender que Poder Público deve elaborar projetos de desenvolvimento, que possuam como diretrizes a redução das desigualdades, a distribuição da renda e promover incentivos econômicos. Neste passo, torna-se imprescindível programas sociais que viabilizem o desenvolvimento econômico dos mais pobres para reforçar o papel social do Estado de Bem-Estar.

Trata-se de fundamental importância analisar os principais dilemas e desafios que se apresentam hoje para as políticas sociais, visto que a pobreza e a desigualdade, não se esgotam em seus aspectos meramente econômicos. Vale dizer, tais problemas são casos pluridimensionais, que se interligam a diversas ausências da vida social e econômica.

Neste contexto, o presente artigo procura estudar o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), regulamentado pela Lei 11.977 de 07/07/2009, que foi pensado e construído com finalidade de sanar o déficit nacional e histórico na área habitacional, além de buscar minimizar os efeitos da crise econômica internacional que surgiu sobre os países na segunda metade de 2008.

O programa MCMV tem como objetivo o desenvolvimento social, pois visa reduzir a desigualdade habitacional, mas também objetiva o desenvolvimento econômico, através do fomento de um dos principais setores da economia nacional, gerando impacto extremamente abrangente na economia.

## 1. CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E ORDEM ECONÔMICA

Os fundamentos e os objetivos constitucionais são os “alicerces através dos quais toda ação estatal ou não estatal deve ter por base” (SCAFF, 2007, p. 3-4), os fundamentos – dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político – são o ponto de partida dos quais os objetivos indicam as finalidades que devem ser alcançadas pela sociedade brasileira. Neste passo, a Constituição de um Estado deve ser analisada de maneira sistemática, pois seus princípios trabalham de forma estruturada para alcançar o projeto designado de um Estado Democrático de Direito. Mas não só isso, deve ser também analisada de acordo com as especificidades históricas em que o Estado está inserido, como diz Bercovici, “a definição da Constituição só pode ser obtida a partir de sua inserção e função na realidade histórica” (BERCOVICI, 1999, p. 35). Também Eros Grau expõe que “o exercício de qualquer parcela da atividade econômica de modo não adequado àquela promoção expressará violação do princípio duplamente contemplado na constituição(...)” (GRAU, 2008, p. 198. Ver também: SOUZA NETO, 2005, p. 123).

Vale lembrar que a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como a redução das desigualdades regionais e sociais são objetivos traçados na Constituição, em sua acepção dirigente, que se complementam naquilo a que se propõe, que é a promoção e garantia do desenvolvimento socioeconômico e o “rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual o Estado brasileiro está submerso” (GRAU, 2008, p. 218).

O Estado pode atuar nas relações socioeconômicas para regular subsidiariamente a economia, além do dever específico de gerar instrumentos para emancipação da pessoa humana, sujeita às carências e privações, razão pela qual o direito, devidamente aplicado, em especial, através de políticas públicas, deve adotar medidas para tentar reduzir a desigualdade. Surgem, deste modo, políticas públicas e programas sociais para efetivar a justiça social consagrada na constituição e desenvolver a economia de maneira que promova a inclusão social e reduza da pobreza.

Esse ponto se torna sensível quando se nota que o Estado em tempos neoliberais, especificamente o brasileiro, após a Constituição de 1988, reestrutura a organização constitucional entre a Constituição Financeira e a Constituição Econômica. O fenômeno da Constituição invertida tem sentido

nesse momento histórico em que a financeirização da Economia nacional e a necessidade de regulação desse espaço financeiro surgem com o avanço do capitalismo.

Retoma-se, por necessidade teórica, os sentidos das bases econômicas que darão a estrutura necessária para que o Estado Social e Democrático de Direito (não será um Estado de Bem-Estar, no caso Brasileiro) consiga realizar o que propõe no capítulo da Constituição Social. Esse é o ponto de encontro entre o etéreo e o profano: a realização dos direitos fundamentais aos quais o Estado brasileiro se propõe concretizar. Para tanto, para que as políticas sociais sejam realizadas diante do desenvolvimento nacional desigual, da realidade capitalista financeirizada e voltada para o aprofundamento das desigualdades, o desafio do desenvolvimento é o principal obstáculo a ser superado.

## 2. POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO

O Estado brasileiro previu o núcleo para o fomento da justiça social como finalidade das políticas públicas sociais e econômicas, ou seja, o Estado deve criar mecanismos e instrumentos para que todos os cidadãos possam ter as mesmas possibilidades de desenvolvimento e usufruir dos benefícios dele decorrentes. Assim, afim de corrigir as falhas do capitalismo, o Estado deve intervir e regular de maneira ativa as relações sociais e econômicas para que seja possível alcançar o que pretende como um desenvolvimento coletivo, justo e igualitário.

As políticas públicas, ‘categoria normativa, juntamente com os princípios jurídicos e as Regras jurídicas’ (SMANIO, 2015, p. 3), visam sanar a desigualdade econômica que exclui e priva as pessoas vulneráveis do sistema econômico capitalista e de consumo. Tal privação é pluridimensional, pois os vulneráveis perdem a possibilidade de participar das decisões político-econômicas, não possuem acesso aos bens de consumo, são privadas dos serviços de saúde e educação de qualidade, não conseguem ter acesso ao saneamento básico, dentre outros.<sup>166</sup>

---

166 Sobre conceito e espaço de atuação das políticas públicas, por todos: SOUZA, 2006, pp. 20-45; BUCCI, 2006, p. 39; 2013, pp. 38-39; 2015, p. 9.

O Estado deve atuar de forma mais ampla e intensa para possibilitar as transformações necessárias na estrutura socioeconômica do país, em especial através da distribuição e descentralização da renda, integrando social e politicamente a totalidade da população (BERCOVICI, 2005, p. 53). Por políticas públicas, entendem-se as medidas institucionalizadas em que, por meio de um planejamento político, legislativo e orçamentário, o Estado atuará para a concretização dos direitos fundamentais que são decorrência direta da estrutura organizacional do Estado Social e Democrático de Direito. Gilberto Bercovici destaca que “o próprio fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direito por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais”. Exige-se, portanto, uma política nacional de desenvolvimento norteadora por um planejamento (escolha política) a partir da realidade latino-americana subdesenvolvida, uma Administração Pública engajada com os objetivos constitucionais, bem como uma correta leitura do orçamento como não vinculativo do planejamento (BERCOVICI, 2006, p. 144-145).

Será desse modo que o aspecto econômico se interligará com o desenvolvimento social. Deve haver uma conversa direta entre a Constituição Social e a Constituição Econômica. Para chegar a uma sociedade justa e igualitária socioeconomicamente, nos padrões capitalistas a que o Estado Social também está mergulhado, esta interligação não é apenas útil, mas essencial tanto para a economia, quanto para a justiça social.

Ainda assim, no Brasil, ainda são poucos os setores em que se fez algum tipo de transformação estrutural por meio do direito ou através de políticas públicas. Conforme, ressaltado acima, para Amartya Sen, o desenvolvimento do Estado está ligado às oportunidades que são oferecidas aos cidadãos de fazer escolhas e exercer sua cidadania, incluindo a garantia de direitos sociais básicos como segurança, liberdade, habitação, educação, alimentação e cultura. Torna-se necessário a adequação dos objetivos das políticas sociais aos princípios constitucionais de modo a fomentar através de políticas públicas o equilíbrio regional e socioeconômico, especificamente, constituindo políticas de inserção social do cidadão para o desenvolvimento próprio da pessoa humana.

### 3. O PROGRAMA MCMV E O DÉFICIT HABITACIONAL

O Programa MCMV foi desenvolvido pelo Governo Federal e destina-se, principalmente, às famílias de baixa renda. É administrado pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. Consiste na aquisição de terreno e na construção de unidades habitacionais que, depois de concluídas, são destinadas as famílias (BRASIL, 2009).

Sua criação se dá a partir de dois pontos básicos, como já apresentados: (i) as políticas públicas necessitam de uma atuação institucionalizada para (ii) a concretização dos direitos sociais estruturais no Estado Social e Democrático, dentro os quais se encontra o direito à moradia.<sup>167</sup>

Nabil Bonduki traça o cenário histórico em que se encaixou o Programa, revelando que a Política Nacional de Habitação passou por cinco períodos durante a História recente do país. (BONDUKI, 2011, p. 88-89). Entre as diretrizes básicas do referido programa está à redução do déficit habitacional, que, de acordo com o Ministério das Cidades, em 2008 já superava os cinco milhões de residências, estando 89% do déficit entre famílias que auferem renda de até três salários mínimos.

De acordo com Ministério das Cidades, o conceito de déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas construções sem condições de serem habitadas e que devem ser substituídas, incluindo ainda a necessidade de aumento do número de moradias em função da coabitação familiar forçada (nos casos em que mais de uma família mora na mesma casa), o adensamento excessivo (quando mais de três pessoas dividem o mesmo quarto) ou ônus excessivo de aluguel (quando uma família compromete mais de 30% de sua renda com aluguel) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011, p. 140).

O déficit habitacional, portanto, pode ser entendido como déficit por necessidade de reposição de estoque, que se refere aos domicílios rústicos ou em péssimas condições para habitação, aos quais deveria ser acrescida parcela proveniente de sua depreciação, em decorrência de suas condições de insalu-

---

167 Para compreensão dos passos legislativos tomados como políticas de diminuição de déficit habitacional até o surgimento do PMCMV, bem como a análise comparativo com as ações de países desenvolvidos no mesmo campo, em especial as do Departamento de Habitações e Desenvolvimento Urbano dos Estados Unidos, ver: BALBINO, 2013, pp. 59-61.

bridade, este tipo de edificação proporciona desconforto e pode trazer risco de contaminação por doenças. E ainda, há o déficit por incremento de estoque que contempla os domicílios improvisados, coabitação familiar forçada e dois tipos de domicílios alugados: os fortemente adensados e aqueles em que famílias pobres (renda familiar de até três salários mínimos) pagam 30% ou mais de sua renda para o locador (GONÇALVES JUNIOR; LOPES; RODRIGUES, 2014, p. 178).

Furtado, Lima Neto e Kause, utilizaram os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para estimar o déficit habitacional. No período 2007 a 2011 houve uma queda no déficit de 10,0% para 8,8% dos domicílios particulares permanentes. Quando se considera apenas a área urbana, o déficit caiu de 9,69% para 8,55%, e na área rural a queda foi de 11,76% para 10,43%, conforme a Tabela 1 (FURTADO; LIMA NETO; KRAUSE, 2013, (Notas Técnicas, 1).

**Tabela 1 - Déficit Habitacional e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes, urbano, rural e média nacional, Brasil, 2007-2011**

Ano	Déficit habitacional valores absolutos		Percentual em relação aos domicílios particulares permanentes		
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Média Geral
2007	4.607.176	986.015	9,69%	11,76%	10,00%
2008	4.278.033	913.532	8,71%	10,62%	9,00%
2009	4.791.825	911.178	9,58%	10,55%	9,72%
2011	4.548.545	860.665	8,55%	10,43%	8,80%

Fonte: Furtado, Lima Neto e Krause (2013) utilizando dados das PNADs.

De acordo com a Tabela 2, a região com maior déficit habitacional no Brasil em 2011 foi a Norte, com 13,07%, seguida da Nordeste, com 11,57%. Já o menor déficit habitacional foi observado na Região Sul, 6,11%. A região que mais reduziu percentualmente o déficit habitacional, no período analisado, foi a Nordeste, enquanto o Centro-Oeste foi a única que não conseguiu reduzi-lo.

Tabela 2- Déficit habitacional percentual em relação aos domicílios particulares permanentes por Região, Brasil, 2007-2011

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2007	14,38	13,58	8,47	7,07	8,83
2008	12,69	12,15	7,52	6,18	9,12
2009	14,07	12,69	8,23	6,40	10,81
2011	13,07	11,57	7,22	6,11	9,66

Fonte: Furtado, Lima Neto e Krause (2013) utilizando dados das PNADs.

O estudo comprova que as famílias com baixa renda são as mais prejudicadas quando se refere a falta de habitação. Depreende-se da tabela abaixo que em 2011 chegou a 70,6% o déficit de habitação nas famílias que recebem apenas 3 salários mínimos.

Tabela 3 - Distribuição percentual do déficit habitacional urbano, por faixas de renda média domiciliar mensal, Brasil, 2007-2011

Ano	Faixas de renda mensal familiar (em salários mínimos)			
	até 3	mais de 3 a 5	mais de 5 a 10	mais de 10
2007	70,7	13,1	10,4	5,7
2008	65,1	13	9,5	5,2
2009	72,6	13,8	9,7	5,8
2011	70,6	11,3	8,8	6

Fonte: Furtado, Lima Neto e Krause (2013) utilizando dados das PNADs.

Foi neste contexto e através de diversos estudos interdisciplinares, tendo, como exposto, a redução do déficit habitacional como um de seus principais objetivos, foi desenvolvido o PMCMV, principalmente para atender às famílias que possuem uma renda mais baixa, que, de acordo com a Tabela 3, são as mais penalizadas pelo déficit habitacional.

Outras diretrizes básicas do programa são: a dinamização do setor de construção civil e a geração de emprego e renda (BRASIL, 2011). Neste passo, o PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de fomento à produção e aquisição de novas unidades habitacionais para desenvolver a economia e suprir a desigualdade habitacional, priorizando as famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00. Vale lembrar que existem outras faixas de renda que são atendidas pelo programa, assim, toda família com renda bruta mensal de até R\$ 5 mil, desde que não possua casa própria ou financiamento em qualquer unidade da federação, ou tenha recebido anteriormente benefícios

de natureza habitacional do Governo Federal,<sup>168</sup> poderão ser atendidas pelo benefício.

O sucesso do programa vem sendo demonstrado através de estudos realizados anualmente e que comprovam o aumento dos números de casas construídas e, em maior parte, por famílias com renda de até 3 salários mínimos. Pode ser observado na tabela abaixo que, nos anos de 2009 e 2010, o Programa superou a marca de um milhão de unidades habitacionais contratadas, sendo a maior parte para habitantes de baixa renda, justamente onde reside o maior percentual do déficit habitacional.

Tabela 4 - Unidades habitacionais contratadas e montante financiado pelo PMCMV, Brasil, 2009-2010

	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3	
	0-3 sal min	%	3-6 sal min	%	6-10 sal min	%
Unidades construídas	571.332	56,9%	287.165	28,6%	145.760	14,5%
Total financiado (R\$ 1.000)	23.708.569	44,7%	20.309.665	38,3%	9.009.518	17,0%

Fonte: UN-HABITAT (2013).

Assim, verificar-se que o Programa MCMV estimula não apenas o desenvolvimento socioeconômico, tendo como finalidade os princípios norteadores da Constituição Federal, visando à justiça social, mas também descentraliza o crescimento, estimulando o crescimento.

Contudo, o objetivo do trabalho é o de demonstrar não apenas os benefícios sociais do programa no que tange à redução do déficit habitacional e promoção da justiça social, buscando um desenvolvimento socioeconômico mais igualitário, reduzindo as mazelas do capitalismo liberal, mas também o de analisar o impacto do programa no mercado econômico nacional, pelo aumento da demanda habitacional ocorrido no setor da construção civil. Por fim, busca-se estimar o transbordamento desse incremento para os outros setores da economia.

## 4. IMPACTOS ECONÔMICOS DO PROGRAMA

De acordo o Código Nacional de Atividade Econômica, desenvolvido pelo IBGE, o setor da construção civil, compreende a incorporação, compra e

168 Disponível em <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/04/entenda-como-funciona-o-minha-casa-minha-vida>. Acesso 20 de julho de 2016.

venda de imóveis, construção de edificações residenciais, industriais, comerciais e de serviços, além de construções de infraestrutura, como obras viárias, redes de abastecimento, portos e entre outros (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010. v. 20).

O setor da construção civil é considerado de grande importância para qualquer economia mundial, principalmente pelo tamanho de seu produto como proporção do produto total da economia. Por exemplo, nos Estados Unidos da América, o setor da construção foi responsável por 9% do produto interno bruto (PIB) do país, no ano 2000. Já na União Europeia, a média dos países-membros chega a 10% do PIB; e na China, o setor chegou a 20% para o mesmo ano. Já no Brasil, o setor participou com 7,23% para a formação do Produto Interno Bruto Nacional e movimentou mais de R\$100 bilhões, descontados os impostos indiretos líquidos e as margens de transporte e comercialização (TEIXEIRA; GOMES; SILV, 2011, p. 69-95).

O IBGE realiza anualmente a Pesquisa Anual da Indústria da Construção. Pode ser observado nas análises do referido instituto que em 2009 havia aproximadamente 64 mil empresas ativas com uma ou mais pessoas ocupadas na indústria da construção, empregando mais de 2 milhões de pessoas. O gasto com pessoal empregado atingiu o valor de R\$ 48,3 bilhões de reais, dos quais R\$ 31,8 bilhões foram em pagamentos de salários, retiradas e outras remunerações, conforme mostra a Tabela 5 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010. v. 19).

**Tabela 5 - Dados gerais da indústria da construção, Brasil 2008-2009**

Ano	Núm. empresas ativas	Pessoal ocupado	Salários, retiradas e outras remunerações	Gastos com pessoal	Total de custos e despesas	Valor das incorporações obras e/ou serviços	Valor das obras e/ou serviços	Construções para entidades públicas	Receita operacional líquida
2008	57	1.806	25.718	38.725	132.830	163.109	158.693	68.607	154.597
2009	64	2.048	31.847	48.288	159.171	199.547	193.747	85.490	189.031

Fonte: IBGE (2009, 2010).

Comparando o ano de 2008 com 2009, houve crescimento de 12,28% no número de empresas e de 13,4% no de pessoal ocupado. A receita operacional líquida do setor passou de R\$ 154,6 bilhões para R\$ 189,03 bilhões, um crescimento de 22,27%.

De acordo com a mesma pesquisa do IBGE, o crescimento na construção civil ocorreu devido à influência positiva de um conjunto de fatores relacionados à dinâmica do setor, como crescimento da renda familiar, que, de acordo

com a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, apresentou um crescimento médio de 3,2% em 2009; aumento do emprego, com geração de 995,1 mil postos de trabalho no mesmo ano, conforme o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, do Ministério do Trabalho; e expansão no crédito, em que o total de empréstimos e financiamentos do sistema financeiro nacional passou de R\$ 1.227,3 bilhões em 2008 para R\$ 1.414,4 bilhões em 2009 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010. v. 19). Ademais, para o Instituto, o programa resultou em uma maior segurança jurídica, com ampliação no prazo do financiamento, redução nas taxas de juros e expansão da renda, que fazem aumentar significativamente o valor liberado em crédito imobiliário e o número de unidades financiadas no país.

O valor dos financiamentos com recursos da caderneta de poupança cresceu em termos reais de 1.452% entre 2003 e 2010, passando de R\$ 3,6 bilhões em 2003 para R\$ 56 bilhões em 2010. O número de unidades financiadas passou de 36.480 para 421.386 no mesmo período, conforme a Tabela 6.

Tabela 6 - Financiamento imobiliário com recursos da caderneta de poupança e FGTS, segundo o número de unidades financiadas e o valor total deflacionado pelo INCC em valores de 2010, Brasil 2003-2010

Ano	Caderneta de Poupança		FGTS	
	Valor Fin. bilhões R\$	Unidades	Valor Fin. bilhões R\$	Unidades
2003	3,6	36.480	6,2	246.108
2004	4,4	53.826	5,8	267.136
2005	6,8	61.121	7,6	337.767
2006	12,3	113.873	9,2	353.907
2007	22,7	195.900	8,5	315.802
2008	33,3	299.746	11,5	263.477
2009	36,6	302.680	17,4	320.485
2010	56,0	421.386	27,2	444.481

Fonte: IBGE (2010).

Ainda, conforme a previsão do Ministério das Cidades, o investimento de R\$ 125,7 bilhões no Programa MCMV para o período 2011-2014 terá um efeito na produção da economia de R\$ 221,2 bilhões, que representa 6% do valor do PIB de 2010<sup>169</sup>.

Em um estudo recente, Gonçalves Junior, Dutra, Lopes e Rodrigues (2014, pp. 184-185) analisaram o impacto do programa MCMV na economia através do instrumento insumo-produto, com o propósito fundamental de avaliar a interdependência dos setores produtivos em uma economia. A análise

169 Segundo o IBGE, o PIB em 2010 foi de R\$ 3,675 trilhões.

insumo-produto é um dos métodos mais aplicados em economia. O referido estudo chegou à conclusão que, considerando o período de quatro anos, isso equivale a, aproximadamente, 1,5% do PIB nos períodos subsequentes. Deste modo, é possível prever que os R\$ 125,7 bilhões previstos em investimentos pelo PMCMV no período 2011-2014 aumentarão a remuneração paga aos trabalhadores em cerca de R\$ 63,5 bilhões, diluídos no período de aproximadamente quatro anos.

A Tabela 8, desenvolvida pelo estudo exposto, demonstra os geradores e multiplicadores. Ou seja, pode ser observado no caso do emprego que o multiplicador mostra quantos empregos são gerados na economia (incluindo as famílias) para cada emprego gerado na construção civil. “Em outras palavras, considerando a matriz insumo-produto para 2008, para cada emprego gerado na construção civil, 1,95 empregos (considerando o multiplicador induzido) serão gerados na economia. Para a renda e os impostos, a interpretação é a mesma” (2014, p. 186).

**Tabela 8 - Multiplicadores e geradores de renda, emprego e impostos, Brasil 2008**

<b>Geradores e Multiplicadores</b>	<b>Renda</b>	<b>Emprego</b>	<b>Impostos</b>
Gerador direto	0,18888	28,4300	0,03837
Gerador direto e indireto	0,33235	38,6468	0,07269
Gerador induzido	0,50560	55,5641	0,16062
Multiplicador direto e indireto	1,75951	1,3595	1,89447
Multiplicador induzido	2,67677	1,9546	4,18613

Fonte: GONÇALVES JUNIOR, DUTRA, LOPES e RODRIGUES.

Demonstra-se a capacidade do setor da construção civil em transbordar os investimentos do programa MCMV para os demais setores do mercado, visto que há uma complexa inter-relação entre os agentes econômicos por meio da cadeia produtiva do setor de habitação, ligando desde fornecedores de matérias-primas, prestações de serviços, insumos, entre outro e, ainda, atividades que trabalham os produtos imobiliários prontos, como hotéis, aluguéis, administração e consultorias. O que salta aos olhos é que as atividades produtivas foco são sempre dentro do setor privado. Isso nos leva a compreender a forma de desenvolvimento econômico que as políticas sociais tomadas

na história recente do Brasil em especial o Programa MCMV.<sup>170</sup> O desenvolvimento do setor da construção civil vai além das atividades imobiliárias e do crescimento habitacional. O Programa gera um impacto extremamente abrangente na economia, gerando empregos, impostos, moradias, entre outros (BONDUKI, 2011, p. 94).

Além dos impactos econômicos, que não deixam de ser capitalistas por isso, o Programa está de acordo com os fins estruturais dos princípios constitucionais (em especial aos princípios objetivos) de modo que estimula o equilíbrio regional e socioeconômico, promovendo a justiça social integrado com o planejamento da Constituição Dirigente.

## CONCLUSÃO

O objetivo dessa reflexão foi o de ajudar nos diagnósticos e indicações de promoção do desenvolvimento econômico sustentável, visto que pretende observar as políticas sociais com enfoque no desenvolvimento econômico que tais instrumentos proporcionam, demonstrando a interdependência do mercado e da sociedade como um todo.

A preocupação central que perpassa o trabalho e os outros estudos apresentados, encontram-se focados no direcionamento dos instrumentos políticos para a realização de um desenvolvimento econômico justo e igualitário, enfrentando as desigualdades sociais geradas pelo capitalismo. Imprescindível a análise de políticas públicas que consigam fomentar o combate às desigualdades, centralizadas nas características de indivíduos e famílias mais vulneráveis. Assim, as políticas sociais, devem ser constituídas com este intuito, para ajudar na construção de acesso que tornarão esses indivíduos livres para poder escolher e usufruir do padrão básico da sociedade contemporânea.

É neste sentido que a ordem jurídica brasileira é orientada, através das diretrizes e dos princípios constitucionais para que se promova uma adequação, a partir da ordem econômica constitucional, não apenas da intervenção das relações econômicas, mas também de toda a conjectura socioeconômica, com intuito de propiciar, dentro da organização e estruturação do Estado, a

---

170 As questões são levantadas por Márcio Moraes Valença e Mariana Fialho Bonates (2009, p. 172).

abrangência de programas e políticas públicas indispensáveis para a redução da desigualdade e autonomia do cidadão brasileiro.

Nessa medida, faz-se necessário que programas como o MCMV sejam colocados em prática no esforço contínuo de erradicação da pobreza e da marginalização para a promoção do desenvolvimento. Deste modo, o presente artigo buscou demonstrar não apenas o caráter social das políticas públicas, mas também que através de programas bem definidos é possível conciliar justiça social e desenvolvimento econômico. Considerando que os impactos do MCMV são enormes na economia brasileira, principalmente no que diz respeito à descentralização de crédito, à produção, ao emprego e à distribuição de renda.

Conclui-se que o fomento do setor da construção civil através do incentivo do referido programa mostrou um desempenho importante na economia nacional, além de promover sua diretriz principal de redução do déficit habitacional. Ora, o estudo demonstra os investimentos na área habitacional, geram reações benéficas em uma grande cadeia de setores produtivos, pois gera mais empregos de mão de obra e maior demanda por material de construção, que por sua vez aumenta a arrecadação de tributos municipais, estaduais e federais, bem como fomenta a busca de produtos e serviços diretos que, por consequência, proporciona um incremento de negócios nos vários setores, além de proporcionar uma redução substantiva de gastos públicos com saúde, segurança e bem estar da população.

Por fim, analisando o programa e seu contexto socioeconômico verifica-se em todos os setores que a compõe a cadeia da construção civil que ela é responsável pela criação de um elevado número de postos de empregos, diretos ou indiretos, além de atender as necessidades impostas pelo crescimento demográfico e pelo déficit habitacional acumulado ao longo da história.

## REFERENCIAS

BERCOVICI, Gilberto. A Problemática da Constituição dirigente: Algumas Considerações sobre o Caso Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, n. 142, ano 36. Abril-junho/1999.

\_\_\_\_\_. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In*:

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 143-161.

BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. Programa Minha Casa Minha Vida e a colisão entre direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília. UNICEub, V. 3, n. 1, pp. 51-76, jan./jun. 2013.

BONDUKI, Nabil. La nueva política nacional de vivienda en Brasil: Desafios y limitaciones. **Revista de Ingeniería**. Universidad de Los Andes. Bogotá D.C., Colombia, jul./dic. 2011, pp. 88-94.

BRASIL. **Lei n. 12.424, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Brasília, 8 de julho de 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.977, de 16 de junho de 2011**. Altera a Lei n. 12.424, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de junho de 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas & Letras, 2015, pp. 7-11.

FURTADO, B. A.; LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. **Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (2007-2011) Por Municípios (2010)**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

GONÇALVES JUNIOR, C. A.; DUTRA, R. de L.; LOPES, R. L.; RODRIGUES, R. L. O impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira: uma análise de insumo-produto. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 177-189, jan./mar. 2014.

GONÇALVES, R. R. O Déficit Habitacional Brasileiro Um Mapeamento Por Unidades da Federação e Por Níveis de Renda Domiciliar. In: **Texto Para Discussão 559**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação nacional de atividades econômicas**: versão 2.0. IBGE: Rio de Janeiro. 2007.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Anual da Construção Civil 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. v. 19.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Anual da Construção Civil 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. v. 20.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Déficit Habitacional no Brasil 2008**. Elaborado por: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011.

SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. *In*: SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Constitucionalismo, tributação e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Cidadania e políticas públicas. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas & Letras, 2015, pp. 1-5.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. 2006, n.16, pp. 20-45.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. O dilema constitucional contemporâneo entre o neoconstitucionalismo econômico e o constitucionalismo democrático. *In*: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Org.). **Diálogos Constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TEIXEIRA, L. P.; GOMES, M. F. M.; SILVA, A. B. O. Construção Civil Mineira: dinâmica e importância para a economia estadual. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 7. 2011.

VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. The trajectory of social housing policy in Brazil: from the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. **Habitat Internacional**, 2009, v. 34, pp. 165-173.

# DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE FORTALEZA

Right to adequate feeding and public policies: the  
experience of the Municipal Council of Food and  
Nutrition Security of Fortaleza

Maria Cecília Oliveira da Costa<sup>171</sup>  
José Rafael Carpentieri<sup>172</sup>

**Resumo:** O direito humano a alimentação adequada corresponde a um direito fundamental reconhecido no Brasil por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006), aprovada em 2006. Esse direito foi inscrito no artigo 6º da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 64/2010. A lei orgânica estabelece a competência dos conselhos de segurança alimentar e nutricional para propor diretrizes de políticas públicas de responsabilidade do Estado e da sociedade na garantia desse direito a todos os cidadãos. O objetivo do artigo é analisar a experiência do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza (CONSEA/FORTALEZA), para dimensionar o seu papel na construção da política municipal de segurança alimentar e nutricional e sua consolidação como instância de debate e deliberação sobre interesses diversos, com a participação do poder público e da sociedade civil organizada.

**Palavras-chave:** direito humano à alimentação adequada, políticas públicas, segurança alimentar e nutricional.

---

171 Doutora em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, professora adjunta da Universidade Estadual do Ceará.

172 Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba, doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

**Abstract:** Proper feeding corresponds to a human right recognized in Brazil through the Organic Law on Food and Nutritional Security (Law No. 11.346/2006), passed in 2006. This right was acknowledged in Article 6 of the Constitution through Constitutional Amendment No. 64/2010. The organic law recognizes the competence of Feed Security and Nutrition Council to propose public policy guidelines of responsibility of the State and society to guarantee this right to all citizens. The objective of this article is to analyze the experience of the Feed and Nutrition Security City Council of Fortaleza (CONSEA/FORTALEZA), to evaluate its role in the construction of municipal policy of food security and nutrition and its consolidation as a forum for discussion and deliberation on many interests, represented by the government and civil society.

**Keywords:** human right to adequate food, public policy, food and nutrition security

**Sumário.** Introdução. 1. O conceito de segurança alimentar. 2. A segurança alimentar na agenda política brasileira. 3. O conselho de segurança alimentar e nutricional de Fortaleza: um balanço do desempenho. Considerações finais.

## INTRODUÇÃO

A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, se constitui na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), por meio do qual foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). A proposta desse sistema é permitir que o poder público possa, com a participação da sociedade civil organizada, formular e implementar políticas, planos, programas e ações com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada.

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEAs) vem sendo criados como forma de inserir a sociedade civil na gestão das políticas públicas direcionadas à segurança alimentar e nutricional. De modo mais amplo, trata-se de uma maneira de integrar ao marco jurídico-institucional, entidades e grupos que estão intimamente ligadas à mobilização social vivida no Brasil nas décadas de 1970 e 1980. Nesse período houve uma concentração de esforços de organizações não-governamentais, movimentos sociais, cen-

trais sindicais, sindicatos de trabalhadores rurais, igrejas e associações comunitárias rurais e urbanas, que resultou numa luta mais intensa pela participação social nas políticas de combate a fome e a miséria no país.

A prioridade conferida pelo governo federal, a partir da primeira gestão do governo Lula, para a erradicação da fome e a promoção da segurança alimentar, abriu novas oportunidades para a participação da sociedade civil, de onde surgiram vários movimentos que resultaram em ações conjuntas com setores governamentais, na implementação dos programas e ações que surgem no cenário nacional.

Todo esse envolvimento resultou na criação de conselhos municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em todo o país. Tudo isso depende de sobremaneira da integração participativa tanto dos órgãos oficiais quanto da sociedade civil, porém, ainda são notáveis a dispersão e a fragmentação das iniciativas de monitoramento das ações e programas de SAN, tanto por parte da sociedade civil, como dos órgãos governamentais, principalmente nos níveis municipal e estadual.

O estudo parte da hipótese de que a experiência do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza, em virtude principalmente de sua composição heterogênea, tem encontrado resultados satisfatórios. Tem-se procurado estabelecer uma capilaridade necessária para que as políticas públicas sejam encaminhadas de acordo com a previsão legal e de forma inter-setorial. O objetivo central do trabalho é mostrar a experiência desse órgão na promoção da segurança alimentar e nutricional no Município de Fortaleza, para isso, serão analisados a legislação, a organização, a composição, e as características peculiares de seu contexto. Também serão apontadas as dificuldades que podem ser encontradas para esse modelo de gestão da política pública.

## 1. O CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR

A noção de segurança alimentar e nutricional tradicionalmente possui duas dimensões inseparáveis que contemplam dois fatos: a disponibilidade (*food security*) e a qualidade (*food safety*) dos alimentos. Essa distinção dual costuma ser adotada nos Estados Unidos e na União Europeia. Entretanto, o conceito paulatinamente passou a se vincular com a efetivação de direitos

humanos. A segurança alimentar e nutricional atualmente está diretamente conectada a uma série de ações e políticas públicas que tem por objetivo promover o direito humano à alimentação adequada e saudável e a soberania alimentar (MALUF, 2007, p. 19).

A alimentação adequada enquanto direito fundamental está reconhecida no artigo 25, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, de 1966. As Cúpulas Mundiais da Alimentação, realizadas em 1996, 2002 e 2009, no âmbito da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), foram importantes para o objetivo de efetivar esse direito, metas, ações e mecanismos.

Na última cúpula realizada em Roma no ano de 2009, foi reconhecido que existem no mundo mais de um bilhão de pessoas na situação de fome e pobreza. A meta estabelecida na cúpula de 1996, de reduzir pela metade essa quantidade até 2015 foi reiterada. Além disso, a necessidade de se aumentar a produção agrícola em setenta por cento até 2050 para viabilizar a alimentação de uma população mundial estimada em nove bilhões de pessoas.

O direito humano à alimentação adequada significa o direito de todas as pessoas e povos ao acesso físico e econômico, de modo regular, permanente e livre, diretamente ou por meio de compras financiadas, à alimentação suficiente e adequada, em quantidade e qualidade, em conformidade com as suas tradições culturais (VALENTE, 2002, p. 40). Isso envolve necessariamente a questão do acesso à água e envolve fatores que fogem ao aspecto meramente quantitativo do ponto de vista calórico. Além da quantidade de alimento, existem outras necessidades, como a de informação adequada, de proteção contra a contaminação e de promoção do aleitamento materno, por exemplo. Por isso, esse direito se conecta diretamente à identidade cultural e aos modos de socialização, além de ser fundamental para a formação e o desenvolvimento da cidadania, na medida em que uma boa nutrição e uma boa saúde são indispensáveis para o exercício de outros direitos.

A soberania alimentar, por sua vez, significa o direito de cada país definir suas próprias estratégias e políticas para a produção, a distribuição e o consumo de alimentos (CONTI, 2009, p. 29), de modo a assegurar, de acordo as peculiaridades culturais de cada sociedade, o acesso de todos à alimentação. Ao mesmo tempo, essa autonomia de cada nação deve envolver a participação da população nos processos decisórios relativos a essas políticas.

Portanto, o direito humano à alimentação adequada e a soberania alimentar são as duas matrizes que orientam a segurança alimentar e nutricional. Entretanto, existe ainda outro elemento fundamental estritamente relacionado às ações e às práticas alimentares desenvolvidas nas localidades regionais: devem ser sustentáveis do ponto de vista econômico, social e ambiental.

## **2. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA POLÍTICA BRASILEIRA**

No Brasil, a obra de Josué de Castro (2004), ainda se mantém como referência no tema da segurança alimentar e nutricional. De forma pioneira, ainda na década de 1940, o problema da alimentação foi encarado como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais.

A redemocratização do país colocou o tema na pauta nacional, a partir dos movimentos reivindicatórios que afloraram na década de 1980. Ainda em 1985, o Ministério da Agricultura elaborou uma proposta de política nacional de segurança alimentar que tinha por meta atender as necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência na produção de alimentos (VALENTE, 1997). Logo em seguida, em 1986, foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em conjunto da VIII Conferência Nacional de Saúde (PELIANO, 1988). Essa última marcou um passo importantíssimo no Movimento da Reforma Sanitária e consolidou as bases de um sistema de saúde democrático, posteriormente incorporado na Constituição de 1988.

A realização conjunta da conferência nutricional e de saúde mostra a ligação direta entre a luta pelo desenvolvimento da segurança alimentar e nutricional e os movimentos sociais e políticos que envolvem a saúde pública, a medicina social e a saúde coletiva no Brasil. Essa proximidade refletiu posteriormente em similitudes estruturais e organizacionais entre o Sistema Único de Saúde e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

A década seguinte foi marcada pelo surgimento da “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, cuja referência foi o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Além da grande repercussão na sociedade brasileira, sua importância está na consolidação dos princípios da solidariedade, descentralização e autonomia na gestão das políticas públicas na área da alimentação.

Em 1993 foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, cuja proposta era ampliar as formas de controle e de participação da cidadania nas políticas públicas, o que representou, então, um marco na construção da concepção de segurança alimentar. No mesmo ano o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) publicou o “Mapa da Fome”, que apontou a existência de 32 milhões de pessoas no Brasil vivendo em condições de miséria.

Durante o período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) houve uma série de mudanças. O CONSEA foi extinto logo no início do mandato e a política social passou a ser constituída sob três eixos básicos, os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza (DRAIBE, 2003, p. 73). Este último foi denominado Programa Comunidade Solidária e contemplava os programas de combate à pobreza, entre os quais a melhoria das condições de alimentação dos estudantes e das famílias pobres.

O caráter mais assistencialista do Programa Comunidade Solidária sofreu grandes pressões do Fórum Nacional da Ação da Cidadania, o mesmo movimento iniciado por Herbert de Souza. Nesse contexto, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), realizado em novembro de 1998, aprofundou as discussões sobre segurança alimentar e nutricional e, a partir de uma rede integrada por entidades e movimentos sociais, lançou as bases políticas para a criação dos conselhos de segurança alimentar e nutricional no âmbito estadual.

O Conselho Nacional foi reativado estruturalmente no início do primeiro mandato do Governo Lula, por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe de modo geral sobre a organização burocrática do governo federal. A retomada surge no contexto do Programa Fome Zero e da Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O CONSEA Nacional reaparece com grande prestígio, pois passa a ser um órgão de assessoramento direto da Presidência da República, na elaboração de políticas e na definição de diretrizes para a garantia do direito humano à alimentação, além disso, há um foco especial nas ações governamentais de combate à fome e que objetivam o atendimento da parcela da população mais carente.

A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em março de 2004 lançou as bases da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), que assegura

o direito humano à alimentação adequada e institui o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Embora a legislação ordinária foi se desenvolvendo em concomitância com a mobilização social, somente em fevereiro de 2010, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 64, que acrescentou ao artigo 6º da Constituição Federal o direito à alimentação entre os direitos sociais por ela assegurados. A mudança constitucional veio a corrigir uma defasagem em relação à Declaração de 1948 e o Pacto Internacional de 1966, que há muito tempo já reconheciam esse direito fundamental.

O artigo 3º da lei nº 11.346/2006 define a segurança alimentar e nutricional como a “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”. É possível perceber que a norma acaba por absorver nessa definição, o conceito formulado no debate científico e político ocorrido nas décadas anteriores.

A mesma lógica ocorre ao se definir o nível de abrangência da segurança alimentar no artigo seguinte. Há uma preocupação em privilegiar a agricultura tradicional e familiar como meio de ampliação das condições de acesso aos alimentos, assim como se considera os fatores da geração de emprego, da redistribuição da renda e do acesso à água. Também é dada uma especial atenção para a preservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos, a promoção da saúde e da nutrição. A lei deixa claro também que a segurança alimentar engloba a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, além da produção de conhecimento e o acesso à informação, tudo isso a diversidade étnica e racial e cultural da população e as múltiplas características culturais do país. Por fim, há no artigo 5º uma referência à necessidade de respeito à soberania alimentar, diretamente vinculada à consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional, já que cada país deve ter a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) criado pela Lei Orgânica estabeleceu o marco jurídico-legal por meio do qual se busca assegurar o direito humano à alimentação adequada. Trata-se de um instrumento para que o poder público, em conjunto com a sociedade civil organizada,

formule e implemente políticas, programas, ações e planos nesse sentido. Sua estrutura compreende um conjunto de órgãos e entidades nos níveis federal, estadual e municipal. Os princípios que regem o SISAN são a universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, a preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas, a participação social e a transparência. O sistema tem ainda como diretrizes, a intersetorialidade – atuação conjunta de secretarias que tratam de áreas diferentes, como saúde, agricultura e desenvolvimento, por exemplo – a descentralização, a articulação entre orçamento e gestão, o estímulo à pesquisa e à capacitação de recursos humanos, o monitoramento da situação alimentar e nutricional e a conjugação entre o acesso à alimentação adequada e capacidade de subsistência autônoma da população.

O CONSEA Nacional está integrado à estrutura do SISAN e, enquanto órgão direto de assessoria da Presidência da República, tem dentre as suas atribuições, o papel de convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Uma vez formuladas as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar pela Conferência, o Conselho irá propô-las ao Poder Executivo Federal. Em seguida, caberá à Câmara Intermunicipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), um conjunto formado pelos ministérios que atuam na área, a materialização dessas propostas.

A estrutura do SISAN, além do CONSEA Nacional, da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e CAISAN, também é composta por órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão ao Sistema.

No modelo de gestão interfederativa, a adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN é feita por meio da formalização de um termo que deve possuir alguns requisitos mínimos, consignados pelo Decreto nº 7.272/2010, que, além de regulamentar a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). O conselho estadual, distrital ou municipal deve ser composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. Deve existir uma instituição de câmara ou instância governamental dedica à gestão intersetorial. Além disso, no prazo de um ano de assinatura do termo de adesão, deve ser formulado um plano de segurança alimentar e nutricional correspondente ao âmbito estadual, distrital ou municipal, conforme a natureza do órgão. Esse plano deve conter o

diagnóstico da situação, as prioridades, metas e recursos orçamentários, os programas e ações e as responsabilidades de cada órgão.

Já a participação das entidades privadas sem fins lucrativos no SISAN é formalizada por meio de um termo de participação, que deve conter o compromisso de respeitar e promover o direito humano à alimentação adequada, além de contemplar no seu estatuto os objetivos nesse sentido. A entidade deve também estar legalmente constituída há mais de três anos e se submeter ao processo de monitoramento do CONSEA e de seus congêneres nas esferas estadual, distrital e municipal, além de respeitar as exigências e critérios estabelecidos pela CAISAN.

A característica fundamental do Sistema na gestão política é a transposição da estrutura federal para os outros âmbitos. Assim, cada Estado que aderir ao SISAN terá um CONSEA Estadual. Do mesmo modo, a CAISAN será desdobrada em respectivas câmaras governamentais intersetoriais de segurança alimentar e nutricional. Nesse caso, a interlocução entre os diferentes níveis é feita por meio de fóruns bipartites, entre Estado e municípios, e fóruns tripartites, entre Estados, municípios e União.

### **3. O CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE FORTALEZA: UM BALANÇO DO DESEMPENHO**

O CONSEA Fortaleza foi criado pela Lei Municipal nº 9.564/2009 com diversas atribuições, sendo que todas convergem para o monitoramento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no município. Logo após sua instituição, o primeiro desafio foi a elaboração do Regimento Interno, que dividiu o órgão colegiado em Plenário, Secretaria Geral, Secretaria Executiva e Câmaras Temáticas Permanentes.

O Plenário é composto por vinte e quatro membros titulares e seus respectivos suplentes, os quais são nomeados por ato da Secretaria Municipal de Assistência Social, sendo oito membros governamentais e dezesseis representantes da sociedade civil, juntamente com seus respectivos suplentes, respeitando-se a proporcionalidade estabelecida na LOSAN do Município.

O conselho está vinculado à estrutura da Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA), mas, dentro do princípio da

intersetorialidade a representação do Poder Público Municipal se dá por meio de secretarias que tem interface com a segurança alimentar e nutricional, como a Secretaria Municipal de Educação (SME), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SDE), a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e a Secretaria Municipal da Cidadania e Direitos Humanos (SCDH). Está dividido em Câmaras Temáticas que trabalham os seguintes temas: (1) Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; (2) Produção, Abastecimento e Consumo Alimentar; (3) Educação, Saúde, Nutrição e Cultura Alimentar e (4) Políticas, Programas e Ações para grupos populacionais específicos ou em situação de insegurança alimentar e nutricional.

As entidades representantes da sociedade civil organizada participantes são aquelas que tem como foco de ação, direta ou indiretamente, a promoção da SAN no município e integram os seguintes segmentos sociais: sindicatos de categorias profissionais e econômicas, de áreas de atividades afins; associação de classes profissionais e empresariais de áreas afins; representações de populações específicas ou vulneráveis; redes e fóruns, movimentos sociais, populares, comunitários e organizações não governamentais; representações de gerações (criança/adolescente/idoso); e, por fim, as entidades de ensino e pesquisa aqui representadas pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade Estadual do Ceará (UECE) que integram a composição do Consea Fortaleza desde o início de seu funcionamento no ano de 2010.

Os conselheiros do CONSEA Fortaleza tem como atribuições: participar do Plenário, das Câmaras Temáticas ou grupos de trabalhos para os quais forem designados, onde se manifestam a respeito das matérias em discussão e elaboram propostas de deliberação ou parecer de relatoria conforme o caso; requerem urgência para aprovação de matéria; propõem a criação de grupos de trabalho e indicam nomes para sua integração; deliberam por escrito sobre propostas apresentadas, indicando sempre o caráter da deliberação que propõem; exercem outras atividades que lhes sejam atribuídas pela Presidência ou pelo Conselho ou diretamente pelo/a Secretário/a Geral, por delegação do/a Presidente e zelar pelo cumprimento dos princípios que norteiam o Conselho, conforme explicitados no artigo 4º do Regimento Interno.

Assumem um compromisso com um mandato de dois anos e não há remuneração no cumprimento de suas atividades, que, normalmente, envolvem uma reunião ordinária da plenária (mensal), uma reunião das câmaras temáticas (mensal), participam de grupos de trabalhos que são provisórios,

do tipo, até que se conclua a elaboração de um edital que pode convocar as eleições para renovação do conselho, ou realizar alterações no seu regimento interno, ou mesmo deliberar sobre questões alusivas a problemas surgidos no cumprimento de programas e ações de SAN no município.

Em Fortaleza, o CONSEA encontra-se atualmente em sua terceira gestão, referente à gestão 2015-2017. A particularidade que marca o perfil dos conselheiros da sociedade civil é a heterogeneidade na composição e sua ampla representatividade. Eles são selecionados pela Comissão Organizadora do Processo Eletivo de Membros do CONSEA, que publica um edital para o preenchimento de vagas a serem ocupadas pelos diferentes segmentos sociais. Na gestão atual, citando como exemplo algumas das entidades que integram o órgão, encontram-se um representante da Universidade Estadual do Ceará como conselheiro titular e seu correspondente na suplência um representante da Universidade Federal do Ceará no segmento social das entidades de ensino e pesquisa; membros do Conselho Regional de Economistas Domésticos e do Sindicato dos Nutricionistas do Estado do Ceará participam como representantes das categorias profissionais. O Serviço Social do Comércio (SESC) e a Associação Brasileira de Economistas Domésticos representam a associação de classes profissionais e empresariais. Com um conselheiro titular na representação de uma entidade e um suplente de outra, no mesmo segmento social, possibilitou ampliar a participação no espaço da representação social nesse Conselho.

Existem ainda seis vagas que são ocupadas por representações de populações específicas ou vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional no município de Fortaleza. Esse segmento social atualmente está representado por integrantes da Associação Espírita de Umbanda São Miguel, da Associação dos Amigos do Centro Integrado de Oncologia, da Associação dos Anjos de Deus, da Associação dos Celíacos do Brasil, da Associação Serviço Voluntário ao Irmão de Rua e da Rede Nacional de Pessoas Vivendo com HIV/AIDS.

Há uma categoria de representantes das redes, fóruns, movimentos sociais, populares e comunitários. Dela fazem parte oito entidades: a Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza, o Elo Feminista, a Associação Comunitária do Parque Jerusalém, a Associação Comunitária Vila Mar, a Rede Feminista Solidária de Mulheres Produtoras, a Associação Beneficente Ideal, a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza e o Fórum de Segurança Alimentar e Nutricional. As duas vagas para os representantes de entidades que atuam na área

de nutrição são ocupadas pelo Conselho Regional de nutricionista do Ceará e pela Instituto de Promoção da Nutrição e do Desenvolvimento Humano. As dez vagas restantes são distribuídas entre as representações de geração. Essas posições são atualmente ocupadas pelo Lar Amigos de Jesus, Centro de Apoio ao Desenvolvimento Social, Lar Torres de Melo, Instituto de Difusão da Cultura Afro-Brasileira, Sociedade Beneficente Educacional de Parangaba, 5º Grupo de Escoteiros do Ar Pinto Martins, Centro de Resgate da Cultura Popular, Projeto Comunitário Sorriso da Criança, Lar Fabiano de Cristo e Liga Esportiva arte e Cultura Beneficente.

Uma vez selecionados, os representantes são submetidos a um Programa de Capacitação dos Conselheiros, e anualmente são realizados dois cursos para habilitar os conselheiros na participação e no controle social das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional.

Desde a sua instituição em 2010, o Conselho Municipal de Fortaleza teve papel fundamental na elaboração da LOSAN (lei) (Lei nº 10.134/2013) que de forma refere-se a criação do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, mas corretamente define parâmetros para a elaboração da Política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. A lei transpõe para o âmbito municipal, a dinâmica da Lei Orgânica nacional e, assim, prevê, a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CM-SAN), o CONSEA Fortaleza vinculado à Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA) e a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Fortaleza - CAISAN Fortaleza. Esta última, recém-criada por decreto municipal, no final do ano de 2015, permitiu a adesão do CONSEA Fortaleza ao SISAN e permitirá que se complete o ciclo da política no município com a elaboração do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional no prazo de um ano. Portanto, a CAISAN Municipal, constitui a estrutura no âmbito municipal, que tem por objetivo promover a articulação e a integração dos órgãos, entidades e ações da administração pública municipais afetos à área de Segurança Alimentar e Nutricional.

Nos anos de Conferência Nacional de SAN, sempre convocadas pelo Presidente da República, o CONSEA Fortaleza desde que foi criado, organiza e realiza a Conferência Municipal, obedecendo as normas e procedimentos elaborados no manual de orientação encaminhado pelo governo federal aos estados e municípios. A partir dessa orientação é que as propostas formuladas

no nível federal são analisadas e debatidas nas edições das conferências municipais. Os delegados eleitos no âmbito municipal passam então a integrar-se aos delegados da conferência estadual e a concorrer a uma vaga para compor a delegação do Ceará a participar da conferência nacional. Assim, as propostas seguem uma via dupla, pois enquanto aquelas submetidas pelo CONSEA Nacional são analisadas, também são formuladas políticas no âmbito do Estado e do Município, levando em conta sempre o lema da Conferência Nacional, prevista para ser realizada a cada quatro anos.

Embora os CONSEAs possuam, via de regra, uma natureza eminentemente consultiva, em Fortaleza o órgão tem um papel importante na efetivação das políticas públicas, que vão desde a educação do consumidor até a utilização de alimentos sem agrotóxicos, passando pelos programas de merenda escolar com a participação dos produtos da agricultura familiar.

No caso de acesso aos alimentos por populações em situação de vulnerabilidade social, a exemplo da participação do Conselho nesse requisito, vimos que recentemente a distribuição do leite “in natura” do Programa do Leite de instância estadual chegou a SETRA, e contou com a colaboração da Câmara de Produção, Abastecimento e Consumo Alimentar do CONSEA para a escolha das entidades beneficiárias nessa ação de SAN no município, levando em conta os indicadores sociais, elaboraram um edital para que entidades e associações se habilitem para receber esse alimento. Nesse caso, tiveram que demonstrar, dentre outras habilitações, a capacidade de transporte, armazenamento e distribuição de preparações com a utilização do leite em condições de segurança alimentar. O principal problema nesses casos costuma ser a demora causada pelo trâmite burocrático da administração pública. Muitas vezes, o CONSEA atua em iniciativas do governo federal, como no caso do programa de aquisição de leite junto ao pequeno produtor. Para participar, o fornecedor deve passar por uma seleção e integrar o cadastro de entidades que irão distribuir o alimento. O mesmo ocorre em relação aos beneficiários. Trata-se, assim, de uma política pública nitidamente intersetorial que, para a promoção da segurança alimentar e nutricional, conta com o compromisso efetivo dos setores da saúde, da produção de alimentos da agricultura familiar, entre outros. O mesmo ocorre em relação à política de aquisição dos alimentos produzidos pela agricultura familiar e distribuídos no CEASA de Fortaleza, que se relaciona de maneira intersetorial com o programa municipal da alimentação escolar.

Por fim, observa-se também uma atividade importante de controle social das políticas públicas. Embora não há previsão para o exercício do poder de polícia, não podendo atuar, por exemplo, como a Vigilância Sanitária, o CONSEA apura denúncias, faz vistorias e elabora relatórios, numa atividade de fiscalização que, de forma inovadora, é realizada, não diretamente pelo Estado, mas por representantes da sociedade civil organizada, que podem monitorar a aplicação correta dos recursos na implementação das políticas de SAN e no desenvolvimento dos programas no município.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do contexto político e social que marca o surgimento da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e a concomitante criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), mostra que o surgimento do marco jurídico-legal das políticas públicas nessa área é fruto, sem dúvida, de uma ampla participação da sociedade e dos movimentos sociais.

Nesse sentido, a criação de mecanismos jurídicos e políticos para a promoção da segurança alimentar e a efetivação do direito humano à alimentação adequada contou com a participação da sociedade civil. O resultado foi a estruturação de um sistema composto por um conjunto de órgãos, cuja proposta é integrar de forma centralizada, ações de setores governamentais e da sociedade civil organizada na implementação das políticas públicas.

O surgimento de conselhos municipais em todo o país está diretamente ligado a essa proposta de envolvimento entre diferentes instâncias e disso depende, basicamente, a efetividade desse modelo. Porém, em que pese a fragmentação das iniciativas de monitoramento das ações e programas de SAN – tanto por parte da sociedade civil, como dos órgãos governamentais, principalmente nos níveis municipal e estadual – e os entraves inerentes aos trâmites burocráticos existentes na estrutura do Estado, por onde transitam as políticas públicas dessa área, ainda assim, em Fortaleza, foram obtidos diversos avanços, principalmente em relação à intersectorialidade proposta para o sistema e à participação social.

A experiência do CONSEA Fortaleza procura superar as dificuldades do modelo de gestão da política pública sobre dois aspectos. Em primeiro lugar,

procura funcionar como instância de articulação e coordenação, como um espaço de concentração social, onde são apresentados e debatidos os diferentes enfoques e prioridades na parceria entre governo e sociedade civil. Em segundo lugar, procura atender à necessidade de capacitação em segurança alimentar e nutricional, tanto dos integrantes das organizações da sociedade civil quanto dos técnicos governamentais, tratando dos aspectos conceituais e de formulação de políticas públicas.

As características do Município de Fortaleza, onde existe uma considerável parcela da população que vive em condições de insegurança alimentar e nutricional, colocam o CONSEA Fortaleza numa posição estratégica para a viabilização de políticas sociais com esse enfoque. Embora ainda esteja em estruturação, o órgão já funciona segundo os moldes previstos na legislação, sobretudo no que diz respeito à capilaridade na formulação das políticas públicas e a descentralização na gestão dos programas sociais.

Representa também uma experiência inovadora no tocante aos meios de exercício da cidadania e participação política, já que o processo decisório do Poder Executivo se conecta à atividade consultiva de um órgão composto por diferentes segmentos da sociedade civil, ao mesmo tempo em que se forma uma instância importante de controle social.

Por isso, embora a legislação tenha construído um sistema complexo, do ponto de vista da quantidade de órgãos e de estruturas que se sobrepõem em diferentes níveis, a proposta de gestão descentralizada e de intersetorialidade envolvendo diretamente a sociedade, tem sido construídas em Fortaleza de maneira satisfatória.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)**. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/consea>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

CASTRO, J. de. **Geografia da fome**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004.

CONTI, I. L. **Segurança Alimentar e Nutricional: noções básicas**. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

FORTALEZA (CE). **Regimento Interno do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza**. Setembro/2010.

FORTALEZA (CE). **Lei N. 10134 de 04 de dezembro de 2013**. Câmara Municipal de Fortaleza.

MALUF, R. S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

PELIANO, A. M. Os programas alimentares e nutricionais no contexto da recessão econômica: 1980-1984. In: CHAHAD, J. P.; CERVINI, R. (org.) **Crise e Infância no Brasil. O Impacto das Políticas de Ajuste Econômico**. São Paulo: Fundo das Nações Unidas para a Infância/Instituto de Pesquisa Econômica/Universidade de São Paulo, 1988.

VALENTE, F. L. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. **Revista de Nutrição**. v. 10, n. 1, p. 20, 1997.

VALENTE, F. L. **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

# VULNERABILIDADE À POBREZA E OS ATIVOS DAS FAMÍLIAS: UMA ABORDAGEM ESPACIAL PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Vulnerability to poverty and the household assets: a spatial approach to São Paulo's Metropolitan Region

Solange Ledi Gonçalves<sup>173</sup>  
André Luis Squarize Chagas<sup>174</sup>

**Resumo:** O trabalho tem o objetivo de calcular a vulnerabilidade à pobreza das famílias da Região Metropolitana de São Paulo, com a utilização dos dados do Censo de 2010. A abordagem teórica tem como foco a vulnerabilidade relacionada à posse de ativos da família, inclusive habitação, e ao acesso a serviços públicos. O método de estimação aplicado possibilita controlar eventuais efeitos de vizinhança (*peer effects*). Cabe destacar que a porcentagem de famílias vulneráveis na amostra é de 16,99%. É confirmada a existência de correlação entre o maior nível de vulnerabilidade e menor posse de ativos e é encontrada relação entre o grau de vulnerabilidade das famílias e o nível de escolaridade dos seus membros e a estabilidade do chefe da família no mercado de trabalho. Os efeitos de vizinhança não se mostram relevantes para a determinação dos rendimentos das famílias.

**Palavras-chave:** vulnerabilidade; ativos; efeito de vizinhança.

**Abstract:** This study aims to estimate the vulnerability to poverty based on data from the Census 2010. We carry out analyses for the families living in São Paulo's Metropolitan Region. The theoretical approach focuses on relation between vulnerability and the assets, including housing, and on relation between vulnerability and the access to public services. The estimation method allows for the *peer effects* control. The percentage of vulnerable households in the sample is 16.99%. Additionally, the higher the vulnerability level, the lower the assets ownership. It is possible to verify

---

173 Doutoranda em Teoria Econômica da Universidade de São Paulo (IPE-USP).

174 Professor Doutor da Universidade de São Paulo (USP).

a relationship between the vulnerability degree and the education level and a relationship between the vulnerability degree and the labor market stability of the family head. The results show that the *peer effects* are not relevant to the determination of household income.

**Keywords:** vulnerability; assets; *peer effects*.

## INTRODUÇÃO

O conceito de vulnerabilidade surge com o desenvolvimento de estudos cada vez mais sofisticados em termos da abordagem metodológica para o fenômeno da pobreza, que buscaram evidenciar a característica dinâmica do fenômeno. Apesar da inexistência de um consenso teórico e metodológico em relação ao conceito de vulnerabilidade, a abordagem mais disseminada define a vulnerabilidade à pobreza como a probabilidade, calculada no período corrente, de que indivíduos ou famílias experimentem uma queda em seu nível de bem-estar em períodos posteriores (HODDINOTT; QUISUMBING, 2008).

A pobreza é, essencialmente, um conceito estático, em termos não-probabilísticos, ou seja, trata-se da condição de privação observada de indivíduos ou famílias no período atual, enquanto que as medidas de vulnerabilidade, implicitamente, levam em consideração a incerteza de eventos futuros e mensuram o potencial atual de um resultado negativo no futuro.

Dessa forma, a primeira justificativa para a realização de um estudo acerca da vulnerabilidade das famílias à pobreza é o pequeno número de trabalhos sobre o tema no Brasil, frente a uma ampla gama de estudos já realizados com o foco na pobreza observada. Gonçalves (2015) realizou um estudo sobre a vulnerabilidade das famílias à pobreza, com um enfoque teórico relacionado à dinâmica da pobreza. Porém, até o presente momento, não são encontrados para o Brasil ou unidades geográficas brasileiras, estudos sobre a vulnerabilidade das famílias com foco na posse de ativos como um instrumento de gerenciamento de risco de pobreza futura. Outra motivação para o trabalho está no papel informativo que análises *ex ante* podem ter no desenho de políticas preventivas para a redução da pobreza.

Além disso, de acordo com Voss *et al.* (2006), os estudos sobre pobreza podem ser divididos em três principais abordagens: *people poverty*, que atribui as causas da pobreza às características individuais ou familiares; *place poverty*, que se concentra no estudo das forças estruturais ou contextuais da

localidade em que as famílias residem (fraqueza de economias locais, alto desemprego, questões climáticas ou ambientais); estudos que agregam as duas primeiras e explica a pobreza por meio de ambos os fatores. Dessa forma, uma importante inovação do trabalho é realizar o cálculo de um indicador de vulnerabilidade à pobreza que leve em conta o papel da estrutura da localidade em que as famílias residem, além da composição demográfica e da estrutura socioeconômica da família.

Portanto, o objetivo do presente estudo é estimar a probabilidade de entrada das famílias na pobreza no ano posterior, com a utilização dos dados do Censo Demográfico (IBGE) 2010. As estimações são realizadas para as famílias dos municípios da RM de São Paulo e com a utilização dos rendimentos mensais das famílias como indicador de bem-estar. O estudo estabelece o perfil dos vulneráveis e busca estimar o nível de vulnerabilidade médio das áreas de ponderação<sup>175</sup>, e sua relação com um indicador médio de acesso e posse de ativos.

Outra inovação do trabalho é o método de estimação, que possibilita a correção da autocorrelação espacial para as famílias situadas na mesma área de ponderação, isto é, permite controlar eventuais efeitos de vizinhança na construção do indicador vulnerabilidade.

O trabalho está estruturado em três seções, além dessa introdução. A segunda é uma revisão teórica sobre o conceito de vulnerabilidade e sobre os efeitos de vizinhança (*peer effects*). A terceira seção apresenta a estratégia empírica do trabalho. Já a quarta seção, consiste nos resultados do trabalho e nos comentários finais.

## 2. ASPECTOS TEÓRICOS DO TRABALHO

### 2.1 Vulnerabilidade e a posse de ativos

Não existe um consenso na literatura sobre a definição e os fatores responsáveis pela vulnerabilidade à pobreza. Os trabalhos que relacionam a vul-

---

175 A área de ponderação é uma unidade geográfica, formada por um agrupamento mutuamente exclusivo de setores censitários contíguos, para a aplicação dos procedimentos de calibração dos pesos de forma a produzir estimativas compatíveis com algumas das informações conhecidas para a população como um todo (IBGE).

nerabilidade à posse de ativos descrevem a pobreza como uma consequência do acesso inadequado a bens/ativos tangíveis e intangíveis. Dessa forma, a vulnerabilidade está associada à probabilidade de ficar abaixo de alguma medida de referência do consumo corrente (ou renda) e à perda ou degradação dos ativos da família. O principal foco dessa literatura está na habilidade das famílias em gerenciar riscos (ALWANG; SIEGEL; JORGENSEN, 2001, p. 9).

Moser (1998) utiliza a abordagem de vulnerabilidade relacionada à posse e gerenciamento de ativos para realizar um estudo empírico com informações de famílias pobres urbanas de várias regiões do mundo. Nesse estudo, busca identificar os ativos que essas famílias possuem e os categoriza em: bens tangíveis, como capital e trabalho; ativos produtivos, como a habitação; e bens intangíveis, como as relações familiares e capital social. O autor define vulnerabilidade como o grau de insegurança no padrão de bem-estar dos indivíduos, famílias e comunidades, na ocorrência de choques, bem como sua habilidade para resistir e responder aos choques. Esse autor argumenta que, em áreas urbanas, o trabalho é o ativo mais importante, e que a habitação, na medida em que possibilita geração de renda via aluguéis ou utilização do espaço para atividades de produção familiar, também é um importante ativo. Além disso, a baixa qualidade da habitação e o inadequado acesso a serviços de saneamento e coleta de lixo são os riscos ambientais de maior impacto sobre o capital humano (saúde e bem-estar) das famílias.

No presente trabalho, a vulnerabilidade ( $V_h$ ) é definida como a probabilidade de que uma família caia na pobreza no futuro. Essa abordagem faz referência a um padrão para o indicador de bem-estar,  $z$ , e enumera a probabilidade de queda abaixo desse padrão,  $p_h$ , ou seja,  $V_h = V_h(c_h, z, p_h)$ , em que  $c_h$  poderia ser o consumo, a renda ou outro indicador de bem-estar. Dessa forma, a vulnerabilidade da família  $h$  no tempo  $t$  é a probabilidade de que o nível de consumo em  $t + 1$  ( $c_{ht+1}$ ) fique abaixo da linha de pobreza,  $z$ :  $V_{ht} = \Pr(c_{ht+1} < z)$ .

## 2.2 Os efeitos de pares ou efeitos de vizinhança

A literatura que trata dos efeitos de pares ou de vizinhança (livre tradução a partir do termo original *peer-effects*) é recente e busca entender como as interações sociais influenciam comportamentos e escolhas individuais. Além

disso, busca resolver os problemas de identificação que surgem na inferência dos efeitos sociais que explicam resultados econômicos.

A pergunta fundamental, que surge com o trabalho seminal de Manski (1993), é: quais são as unidades que interagem entre si e como elas interagem? Em termos econômicos, os agentes são as unidades que interagem entre si e uma ação escolhida por um agente pode afetar as ações de outros agentes, por meio de três canais de interação: restrições, expectativas e preferências. Restrições de mercados e congestão no consumo de um bem ou atividade são exemplos de interações negativas por restrições. Agentes formando expectativas podem aprender ao observar as escolhas e resultados experimentados por outros, o que geraria interações por expectativas. Por sua vez, as interações por preferências ocorrem quando as preferências dos agentes sobre escolhas alternativas dependem das ações escolhidas por outros agentes (MANSKI, 2000).

Na literatura empírica, ao menos três hipóteses são utilizadas para explicar interações sociais: efeitos endógenos, em que a propensão de um indivíduo a se comportar de uma forma varia com o comportamento do grupo; efeitos exógenos ou contextuais, em que a propensão de um indivíduo a se comportar de algum modo varia com as características exógenas do grupo; e os efeitos correlacionados, pelos quais indivíduos do mesmo grupo tendem a se comportar da mesma forma, pois apresentam características individuais semelhantes ou estão inseridos em ambientes institucionais semelhantes (MANSKI, 1993; MANSKI, 2000).

O *status* de pobreza e a vulnerabilidade estão diretamente relacionados aos ganhos mensais das famílias, ao acesso e posse de ativos e restrições a mercados. Dessa forma, na medida em que as famílias compartilhem um ambiente ou vizinhança, podem sofrer impacto negativo de alguma interação.

Para Voss *et al.* (2006), os principais mecanismos de interação social que podem causar autocorrelação espacial são: “*feedback*” - indivíduos e famílias interagem e influenciam uns aos outros e a proximidade residencial geralmente aumenta a frequência das interações e fortalece o “*feedback*”; “*grouping forces*” - indivíduos e famílias com características comuns vivem agrupados, por escolha ou por restrições de localização por meio da operação de forças coercitivas sociais, econômicas ou políticas; “*grouping responses*” - indivíduos ou famílias que apresentam características ou um conjunto de atributos comuns podem responder de maneira similar a forças externas ou forças contextuais; e “*nuisance autocorrelation*” - o processo espacial cria regiões de agrupamento

de atributos que são muito maiores do que as unidades de observação escolhidas ou disponíveis. De acordo com Wrigley *et al.* (1996), uma localidade pode apresentar maior probabilidade de alta/baixa pobreza se seus vizinhos também apresentam, e esse mecanismo gera autocorrelação espacial.

### 3. ESTRATÉGIA EMPÍRICA

#### 3.1. A construção do indicador de vulnerabilidade das famílias

Na primeira etapa da construção do indicador de vulnerabilidade, é preciso determinar a especificação do processo gerador dos dados renda das famílias. Sob a hipótese de que os rendimentos das famílias não são espacialmente distribuídos de forma homogênea, é preciso tratar dos mecanismos que podem causar autocorrelação espacial. De acordo com Wrigley *et al.* (1996), um dos mecanismos que pode determinar a autocorrelação espacial é o processo de “*feedback*”. Como a proximidade residencial geralmente aumenta a frequência das interações, o processo de “*feedback*” é fortalecido na vizinhança da família. Se a existência desse processo é confirmada, é necessária uma especificação de modelo que explicitamente controle para esse efeito.

Nesse caso, pode ser indicada a utilização de um modelo de “*lag* espacial” ou Modelo SAR – *Spatial Autoregressive Model*. Sob essa especificação, é assumida a hipótese de existência de interação entre vizinhos, tal que os valores da variável dependente de uma unidade de pesquisa são diretamente dependentes, através da função  $\lambda W$ , dos valores da variável dependente das unidades vizinhas, em que  $W$  é a matriz ( $n \times n$ ) de pesos espaciais, que define a estrutura de vizinhança no processo espacial, e  $\lambda$  é o parâmetro da “*lag*” ou defasagem espacial. Dessa forma, a principal equação desse modelo pode ser descrita por:

$$y = \lambda W y + X \beta + \varepsilon$$

em que  $W y$  é um vetor ( $n \times 1$ ) de “*lags* espaciais” da variável dependente  $y$ , que representa a média ponderada da variável dependente para as unidades vizinhas e  $X \beta$  representa os efeitos diretos em  $y$  dos valores dos atributos da unidade de pesquisa,  $X$ .

No presente trabalho, é construída uma matriz de vizinhança que especifica as famílias que compartilham a mesma área de ponderação da família de referência. O modelo é estimado com a utilização do método dos momentos generalizados (IVGMM - *Generalized Method of Moments with Instrumental Variables*)<sup>176</sup>.

Sob a hipótese de que os rendimentos são log-normalmente distribuídos, os parâmetros gerados nessa primeira etapa permitem formar uma estimativa da probabilidade de que uma família com as características  $X$  seja pobre.

### 3.2. Dados e variáveis

Para o cálculo da vulnerabilidade das famílias à pobreza, bem como para o cálculo do grau de vulnerabilidade média das áreas de ponderação em 2010, são utilizados os microdados amostrais do Censo Demográfico (IBGE).

Para a primeira fase da estimação da vulnerabilidade, é considerada como variável dependente o logaritmo natural da renda domiciliar mensal (*per capita*). As variáveis explicativas utilizadas nessa estimação são: o número de membros ou tamanho da família; proporção de crianças e membros em idade ativa (18 a 65 anos); variável binária com valor igual a um para chefe branco e zero, caso contrário; variável binária para chefe do sexo masculino; variável binária para o status marital do chefe da família; proporção de adultos (mais de 18 anos) com, no mínimo, o ensino fundamental<sup>177</sup> (8 ou 9 anos de estudo); proporção de adultos com, no mínimo, o ensino médio<sup>178</sup> (11 ou 12 anos de

---

176 Com uma primeira fase de estimação, em que a variável dependente defasada ( $W_t$ ) é instrumentalizada pelas variáveis explicativas defasadas em primeira e segunda ordem ( $WX$  e  $W^2X$ ) e essa equação é estimada por mínimos quadrados em dois estágios (2SLS - Two Stage Least Squares).

177 Adultos que, no mínimo, freqüentam: a primeira série do curso Regular do ensino médio ou 2º grau; ou o curso Supletivo do ensino médio ou 2º grau; ou o curso Médio 1º ciclo (ginásial) não seriado e concluíram o curso; ou o curso Médio 1º ciclo (ginásial) seriado e concluíram o quarto ano do curso.

178 Adultos que, no mínimo, freqüentam: a quarta série do curso Regular do ensino médio ou 2º grau; ou o curso pré-vestibular; ou o primeiro ano do curso Superior - graduação; ou o curso Médio 2º ciclo (científico, clássico, etc) não seriado e concluíram o curso; ou o curso Médio 2º ciclo (científico, clássico, etc) seriado e concluíram a terceira ou quarta série do curso; ou o Ensino médio ou 2º grau não seriado e concluíram o curso; ou o Ensino médio ou 2º grau seriado e concluíram a terceira ou quarta série do curso.

estudo); proporção de adultos com, no mínimo, o ensino superior<sup>179</sup> (15 anos ou mais de estudo); proporção de trabalhadores que exercem trabalho com baixo, médio e alto nível de qualificação<sup>180</sup>; proporção de pessoas ocupadas entre os membros em idade ativa da família; proporção de trabalhadores em setores formais; variável binária para chefe com alguma deficiência; tempo de deslocamento do chefe para o trabalho.

Além das variáveis explicativas, são consideradas variáveis de controle no nível das famílias e para os municípios da RM de São Paulo: um indicador construído por Análise de Componentes Principais (*Principal Component Analysis* - PCA) para o grau de acesso da família a serviços públicos (composto por binárias para: abastecimento de água, destino do lixo, serviço de coleta de esgoto e existência de energia elétrica); logaritmo natural da população do município; número de agências bancárias<sup>181</sup> no município; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH Municipal, PNUD).

Com o intuito de estabelecer uma relação entre o nível de vulnerabilidade estimado para as famílias e a sua estrutura e posse de ativos, é criado um indicador de posse de ativos no nível familiar, com a utilização das variáveis binárias para existência de: televisão, máquina de lavar, microcomputador, motocicleta e automóvel no domicílio, e por meio da metodologia de Análise de Componentes Principais (PCA)<sup>182</sup>. Como, no contexto urbano, outro ativo importante é a habitação (MOSER, 1998), também é estabelecida a relação entre a vulnerabilidade e a posse da habitação.

A linha de pobreza escolhida para o cálculo da vulnerabilidade consiste no corte estabelecido pelo governo federal para a elegibilidade do Programa Bolsa Família. São consideradas vulneráveis as famílias com probabilidade maior do que 0,5 de entrada na pobreza em períodos posteriores.

---

179 Adultos que freqüentam ou freqüentaram o Mestrado ou Doutorado; ou que freqüentaram e concluíram o curso Superior – graduação.

180 O nível de qualificação é determinado por meio da variável Ocupação, presente no Censo 2010, que apresenta categorias de ocupação com base na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

181 Essa variável é calculada a partir da Estatística Bancária Mensal (ESTBAN) do Banco Central do Brasil (BACEN).

182 Para um detalhamento do método de PCA na construção de índices ou indicadores, ver MINGOTI (2007).

## 4. RESULTADOS PARA O INDICADOR DE VULNERABILIDADE E COMENTÁRIOS FINAIS

Na primeira etapa de cálculo da vulnerabilidade das famílias à pobreza, dentre os resultados<sup>183</sup>, cabe destacar que os rendimentos das famílias nas áreas de ponderação imediatamente vizinhas não são relevantes para a determinação dos rendimentos das famílias.

A Tabela 1 apresenta o percentual e número de famílias vulneráveis na amostra. É possível verificar que, na RM de São Paulo, 16,99% das famílias são vulneráveis.

Tabela 1: Percentual e número de famílias vulneráveis na amostra

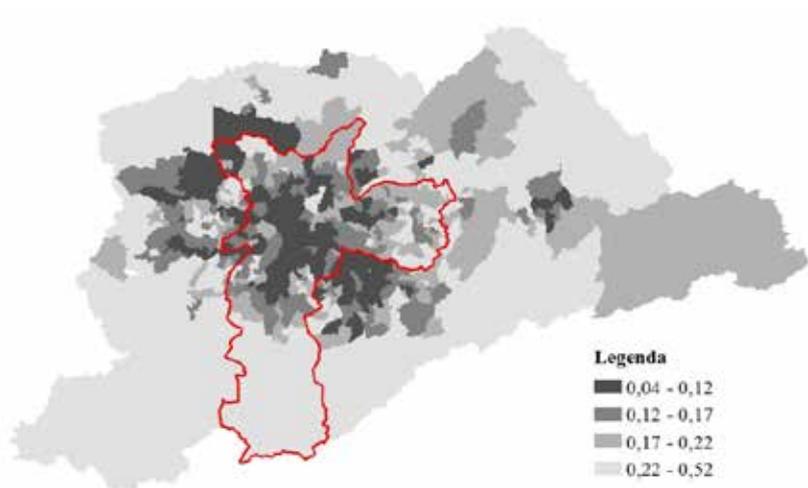
Famílias vulneráveis	63.168
% vulneráveis	16,99%

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos microdados do Censo 2010 (IBGE).

O Mapa 1 apresenta a proporção de famílias vulneráveis em relação ao total de famílias em cada área de ponderação, e permite a visualização da incidência de vulnerabilidade na RM de São Paulo. As áreas mais claras possuem maior proporção de famílias vulneráveis. As áreas de ponderação mais distantes da região central do município de São Paulo possuem maior porcentagem de famílias vulneráveis e, mesmo no município de São Paulo (área circundada por uma linha vermelha) existem grandes disparidades na magnitude da incidência de vulnerabilidade.

183 A Tabela com os resultados da estimação foram omitidos devido à falta de espaço e para priorizar os resultados do indicador construído, mas podem ser solicitados aos autores por meio dos e-mails informados.

Mapa 1: Proporção de famílias vulneráveis em cada área de ponderação



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos microdados do Censo 2010 (IBGE).

Por meio da Tabela 2, é possível relacionar a situação de vulnerabilidade às características demográficas do chefe da família. Os resultados apontam que 19,65% das famílias chefiadas por mulheres são vulneráveis, enquanto 15,11% das famílias chefiadas por homens apresentam essa condição. As famílias vulneráveis são, respectivamente, 20,45% e 14,45% das famílias chefiadas por não brancos e chefiadas por brancos.

Tabela 2: Percentual de vulneráveis, por sexo e cor do chefe

Chefe	% vulneráveis	Chefe	% vulneráveis
Mulher	19,65%	Não branco	20,45%
Homem	15,11%	Branco	14,45%

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos microdados do Censo 2010 (IBGE).

Por meio da Tabela 3, é possível averiguar que 91,02% das famílias classificadas como vulneráveis apresentam chefes em ocupações informais de

trabalho. Esse resultado permite inferir sobre a instabilidade e volatilidade dos rendimentos das famílias cujos chefes estão inseridos em ocupações informais, que poderiam determinar essa maior incidência de vulnerabilidade.

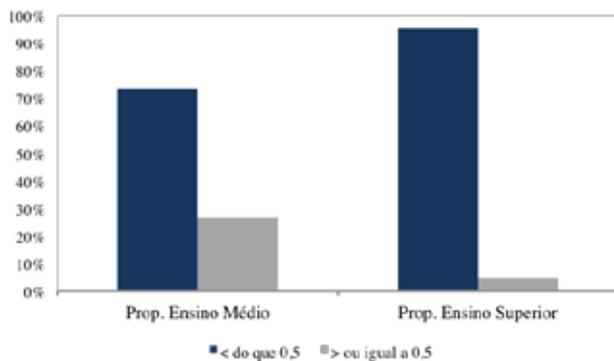
Tabela 3: Percentual de chefes com trabalho formal nas famílias vulneráveis

% de chefes	Vulneráveis
Informal	91,02%
Formal	8,98%

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos microdados do Censo 2010 (IBGE).

Além disso, o Gráfico 1 apresenta a proporção de adultos com Ensino Médio e Superior nas famílias vulneráveis. É possível averiguar que mais de 70% das famílias vulneráveis tem proporção menor do que 0,5 de adultos com Ensino Médio e mais de 90% das famílias vulneráveis tem proporção menor do que 0,5 de adultos com Ensino Superior. Portanto, a presença de vulnerabilidade estaria associada à existência de grande porcentagem de adultos com baixo nível educacional.

Gráfico 1: Proporção de adultos com Ensino Médio e Superior nas famílias vulneráveis



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos microdados do Censo 2010 (IBGE).

Com o objetivo de relacionar a vulnerabilidade à posse e acesso a ativos, foi construída uma tabela que apresenta o percentual de famílias vulneráveis que possuem habitação própria já quitada. Os resultados apresentados na Tabela 4 permitem concluir que a situação de vulnerabilidade não estaria fortemente relacionada com a posse desse ativo, já que 66,92% das famílias nessa situação possuem habitação. Cabe dizer que a adequação e estrutura do domicílio (estrutura física e tamanho) não são analisadas no presente trabalho e é possível que parte desses domicílios estejam em habitações inadequadas ou aglomerados subnormais.

Tabela 4: Percentual de vulneráveis, por posse da habitação

Posse da habitação	% vulneráveis
Sim	66,92%
Não	33,08%

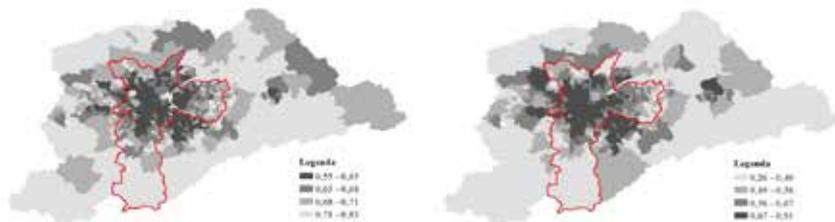
**Fonte:** Elaboração própria a partir dos microdados do Censo 2010 (IBGE).

Por fim, o Mapa 2a apresenta o grau de vulnerabilidade médio, calculado entre as famílias vulneráveis, para cada área de ponderação, e o Mapa 2b, o indicador de posse de ativos médio de cada área de ponderação. As partes mais claras do Mapa 2a representam regiões com maior grau de vulnerabilidade médio, enquanto as partes mais claras do Mapa 2b representam áreas com menor indicador de posse e acesso a ativos. Parece existir forte correlação entre maior nível de vulnerabilidade e menor posse de ativos, já que as áreas com maior vulnerabilidade coincidem com as áreas com baixo nível médio de posse de ativos. As famílias com maior probabilidade de entrada na pobreza apresentam menor portfólio de ativos para gerenciar em momentos de queda de rendimentos.

Mapa 2: Relação entre grau de vulnerabilidade médio e indicador de posse de ativos médio de cada área de ponderação

Mapa 2a: Grau de vulnerabilidade médio

Mapa 2b: Indicador de posse de ativos médio



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados do Censo 2010 (IBGE).

Dessa forma, apesar das limitações da maioria dos microdados no Brasil, o desenvolvimento de pesquisas sobre a vulnerabilidade das famílias à pobreza é possível. Os resultados dessas pesquisas podem ser informativos para guiar políticas públicas preventivas.

Cabe dizer ainda que os efeitos de *feedback*, controlados com a inclusão da defasagem espacial na equação de regressão dos salários, não se mostraram relevantes para a determinação dos rendimentos das famílias. Porém, existe um efeito de agrupamento espacial entre setores censitários, para a vulnerabilidade das famílias, que precisa ser considerado em análises futuras.

## REFERÊNCIAS

ALWANG, Jeffrey; SIEGEL, Paul B.; JORGENSEN, Steen L. Vulnerability: a view from different disciplines. **Social Protection Discussion Paper Series**, Human Development Network, World Bank, Washington, p.1-42, 2001.

ANSELIN, L. **Spatial econometrics: methods and models**. Kluwer Academic, Boston, 1988.

BACEN. **Estatística Bancária por Município**. Brasília, 2002-2011. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/fis/cosif/estban.asp>. Acesso em: 12 dez. 2012.

CARTER, Michael; BARRETT, Christopher, B. The economics of poverty traps and persistent poverty: an asset-based approach. **Journal of Development Studies**, London, v. 42, n. 2, p. 178-199, 2006.

CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata; ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo. **Tópicos em econometria espacial para dados cross-section**. IPEA, Brasília, 2010 (Texto para discussão, n. 1508).

CHAUDHURI, Shubham. Assessing vulnerability to poverty: concepts, empirical methods and illustrative examples. **Columbia University**, New York, p. 1-43, Jun. 2003.

CHRISTIAENSEN, Luc J.; BOISVERT, Richard. **On measuring household food vulnerability: case evidence from Northern Mali**. Cornell University, New York, p. 1-47, Mar. 2000 (working paper).

FOSTER, James; GREER, Joel; THORBECKE, Erik. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-766, 1984.

GONÇALVES, Solange Ledi. **Vulnerabilidade das famílias à pobreza: uma análise empírica para seis regiões metropolitanas: 2002 a 2011**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2015.

HODDINOTT, John; QUISUMBING, Agnes R. Methods for Microeconomic Risk and Vulnerability Assessments. **International Food Policy Research Institute**, Washington, p. 1-40, May. 2008.

HULME, David; SHEPERD, Andrew. Conceptualizing Chronic Poverty. **World Development**, v. 31, n. 3, p. 403-423, 2003.

KELEJIAN, H. H.; PRUCHA, I. R. A Generalized Moments Estimator for the Autoregressive Parameter in a Spatial Model. **International Economic Review**, vol. 40, n. 2, 1999.

LIGON, Ethan; SCHECHTER, Laura. **Evaluating different approaches to estimating vulnerability**. Social Protection, Washington, D.C., n. 410, p.1-63, Jun. 2004 (discussion paper).

MANSKI, Charles F. Identification of endogenous social effects: the reflection problem. **The Review of Economic Studies**, v. 60, n. 3, p. 531-542, 1993.

MANSKI, Charles F. Economic analysis of social interactions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 3, p. 115-136, 2000.

MINGOTI, S.A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada**. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

MOSER, Caroline O. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. **World Development**, Washington, v. 26, n. 1, p.1-19, 1998.

VOSS, Paul; LONG, David; HAMMER, Roger; FRIEDMAN, Samantha. County child poverty rates in the US: a spatial regression approach. **Population Research Policy Review**, 2006.

WRIGLEY, N.; HOLT, T.; STEEL, D.; TRANMER, M. Analysing, modelling, and resolving the ecological fallacy. **Spatial Analysis: Modelling in a GIS environment**, 1996.

# OCUPAÇÃO DE ÁREAS CONTAMINADAS NA CIDADE DE SÃO PAULO: O CASO DO CENTRO DE ACOLHIDA ZACHI NARCHI I

## Contaminated sites in São Paulo: the Zachi Narchi I Homeless Shelter case

Thais Paranhos Mariz de Oliveira<sup>184</sup>

**Resumo:** O problema das áreas contaminadas na cidade de São Paulo é antigo. Maior problema, ainda, é o da ocupação desses imóveis sem o devido estudo ou reparação do solo contaminado a fim de possibilitar o seu uso seguro. A questão fica ainda mais alarmante quando o próprio Poder Público utiliza áreas contaminadas para projetos sociais. Neste artigo será estudado o caso do Centro de Acolhida Zachi Narchi I, instituído pela Prefeitura de São Paulo para acolhimento de pessoas em situação de rua. O imóvel onde o centro de acolhida está localizado está contaminado com gás metano, gerando risco de inflamabilidade. A Prefeitura tem conhecimento da contaminação em razão de um inquérito civil e de uma ação civil pública que corre em face do Município pela ausência de providências.

**Palavras-chave:** contaminação; solo; São Paulo;

**Abstract:** Contaminated sites in the city of São Paulo is an old problem. Some of these sites are occupied without any study or measures to ensure its safety. However, the situation is even worse when the government uses contaminated sites to social work.

In this article Zachi Narchi I Homeless Shelter case is going to be studied. The shelter was created by the City on a site that is contaminated by methane gas, which may cause it to burst into flames. The City knows the place is contaminated, The State Prosecutor's Office has a investigation about it and there is a law suit against the City since no measures were taken in order to ensure the shelter's safety.

**Keywords:** contamination; soil; São Paulo

---

184 Especialista em interesses difusos e coletivos, aluna do curso de Mestrado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o caso do Centro de Acolhida Zaki Narchi, instalado em uma área contaminada. Foi detectada a presença de gás metano no solo do imóvel onde está o centro de acolhida, havendo risco de explosão. Informado a respeito da contaminação e instado a adotar as medidas adequadas, o Município de São Paulo optou por ignorar a maioria das recomendações. O caso gerou uma Ação Civil Pública que tramita perante a 14ª Vara da Fazenda Pública.

O problema de pesquisa consiste na negativa do Poder Público em retirar as pessoas acolhidas do imóvel contaminado e se negar a adotar as medidas necessárias para sanar a contaminação, infringindo, assim, a legislação vigente e seu dever de garantir o meio ambiente saudável.

Ao desenvolver políticas públicas de assistência social, o Estado busca, além de assegurar direitos sociais mínimos, garantir a dignidade das pessoas em estado de desamparo e vulnerabilidade. Isso se torna ainda mais evidente na questão das pessoas em situação de rua, às quais falta o mínimo existencial que deveria ser garantido a todos. Assim, ao atuar de maneira ineficiente ou displicente – como é o caso – o Município de São Paulo expõe a risco a saúde, a incolumidade física e a própria vida de pessoas já vulneráveis sob o pretexto de lhes estar garantindo alguns direitos básicos.

Ademais, é dever do Município assegurar um meio ambiente saudável e equilibrado. É sua obrigação legal e constitucional realizar a reparação do dano ambiental, pois é o proprietário do imóvel. Esta obrigação é objetiva, nos termos da Lei n. 6.938/81, ou seja, independe apurar quem causou a contaminação. O Município não pode se negar a remediar o dano ambiental ali constatado.

Deve, também, ser apontada a questão ética e de justiça social envolvida no caso em tela. O Município tem conhecimento da contaminação do solo desde 2011, quando o imóvel era ocupado pela Defesa Civil Municipal e, mesmo assim, deslocou a Defesa Civil para outro imóvel a fim de acolher ali pessoas em estado de extrema vulnerabilidade.

Não se justifica a “pressa” na inauguração de um serviço social quando se deixam negligenciados outros direitos. As questões ambientais frequentemente são deixadas de lado quando não configuram o objeto principal de políticas públicas. No entanto, em muitas oportunidades, e em especial no

presente caso, a questão ambiental envolve, também, riscos à saúde pública e outras questões, não devendo ser ignorada.

O presente artigo é baseado em um estudo de caso, analisando-se os dados colhidos no inquérito civil e nas argumentações aduzidas por ambas as partes na Ação Civil Pública em confronto com a legislação vigente.

O objetivo geral é fazer um estudo do caso a partir dos fatos que embasaram a Ação Civil Pública nº 1045718-68.2015.8.26.0053, movida pelo Ministério Público em face do Município de São Paulo.

Os objetivos específicos constituem abordar os deveres violados pela Municipalidade confrontando os fatos apurados com o ordenamento jurídico, em especial no que tange ao meio ambiente e à situação de risco das pessoas que transitam pelo centro de acolhida.

## I. SÍNTESE DO CASO<sup>185</sup>

Em 2011 apurou-se que o Complexo Center Norte, que inclui dois centros de compra, um centro de convenções e um hotel na Região Norte, em São Paulo, foi construído em uma área contaminada. Descobriu-se, à época, que no solo da área, havia gás metano, fazendo com que haja risco de explosão a depender da sua concentração.

A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), responsável pelo monitoramento de áreas contaminadas, esclareceu que, dos anos 1960 a 1980, a área havia sido ocupada por depósitos de resíduos sólidos, utilizados para aterrar cavas de mineração, o que levou à contaminação do solo e das águas subterrâneas. O posterior soterramento desses resíduos para utilização da área resultou na emissão de gases inflamáveis. Foi determinada uma série de medidas de segurança para o local: desde a execução de uma investigação detalhada ao controle e eliminação da contaminação a níveis que tornariam os imóveis seguros para o uso.

Ocorre que, nos meses seguintes, descobriu-se que outros imóveis no entorno do Complexo Center Norte possivelmente estariam contaminados por gás metano. Dentre estes imóveis, encontra-se o número 600, da Avenida Zaki Narchi. Neste imóvel, à época, funcionava a Coordenadoria Municipal de De-

---

185 Informações retiradas da ACP nº 1045178-68.2015.8.26.0053

fesa Civil (COMDEC). A CETESB encaminhou um comunicado à COMDEC para que realizasse uma investigação confirmatória da contaminação em outubro de 2011. O relatório da investigação apontou a presença de gás metano em quantidade que exigia a elaboração de um programa de monitoramento, bem como a instalação de equipamentos de segurança.

Um ano e meio mais tarde, metade dos poços de monitoramento não estava em condições operacionais. Mesmo assim a CETESB pôde constatar que havia gás metano em quantidade superior a 100% do Limite Inferior de Inflamabilidade, o que significa dizer que o risco de explosão era real<sup>186</sup>.

Todavia, ao invés de tomar as medidas necessárias para afastar o risco do local, a Municipalidade transferiu a COMDEC do imóvel, determinando que ali fosse instalado um grande complexo de acolhimento às pessoas em situação de rua.

À época, havia um Inquérito Civil em curso no Ministério Público de São Paulo, que informou ao Município a situação do imóvel. Mesmo assim, em agosto de 2014, quando realizou uma vistoria, a CETESB encontrou o local em obras, tendo quase todos os poços de monitoramento sido cobertos pelo novo piso. Nenhuma medida de segurança concreta fora adotada pela Municipalidade, que prosseguiu com seu projeto desconsiderando totalmente as recomendações da CETESB e do Ministério Público acerca do risco a que estava expondo não só os funcionários como também as pessoas atendidas no centro de acolhida.

Desde então, foram realizadas vistorias, marcadas reuniões e autuações foram lavradas pela CETESB em face da Municipalidade. Entretanto, sem atender às recomendações, o centro de acolhida recebia centenas de pessoas. Foi, então, promovida uma Ação Civil Pública em face da Municipalidade, que ainda está em trâmite.

Quando do ajuizamento da ação, havia em operação apenas o Centro de Acolhida Zaki Narchi I. Atualmente, verifica-se que o centro cresceu e é um verdadeiro complexo de assistência social, incluindo, abrigo noturno para pessoas em situação de rua e em outros tipos de situação de vulnerabilidade.

---

186 No controle de áreas contaminadas por gases inflamáveis, delimita-se um Limite Inferior de Inflamabilidade, abaixo do qual não há gás suficiente para que haja combustão, e um Limite Superior de Inflamabilidade, acima do qual, a presença de oxigênio é muito grande, inibindo a combustão. Entre esses dois limites, a mistura de gás e oxigênio é ideal para que haja combustão. Se ocorrida em espaços confinados, pode haver uma explosão.

A contaminação pelo gás metano, no entanto, continua sem solução, quase que totalmente ignorada pela Municipalidade, que se limita a dizer ter tomado as devidas providências, algo contestado veementemente a CETESB e pelo Ministério Público.

## II. ÁREAS CONTAMINADAS

A questão da contaminação do solo e de águas subterrâneas na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é notória. Algumas áreas foram verdadeiros parques industriais. Também contribuiu com a contaminação do solo e da água na RMSP os resíduos resultantes da drenagem dos leitos dos rios Pinheiros e Tietê – contaminados pelo despejo de esgoto doméstico e industrial – que foram depositados em imóveis indiscriminadamente, além do problema dos depósitos de lixo, hoje clandestinos.

A partir da década de 1990 a RMSP passou por um processo de reestruturação quando as indústrias migraram para o interior do Estado e para outras regiões do país (DINIZ; CAMPOLINA, 2007, *passim*). As áreas que antigamente abrigavam indústrias não passaram pelo tratamento adequado. Com o crescente processo de urbanização e especulação imobiliária, foram-lhes dados outros usos, comerciais e residenciais, sem a devida investigação de contaminantes no solo e a conseqüente descontaminação.

Desde 2001 a CETESB edita um relatório de valores orientadores para avaliar o nível de contaminação do solo e da água e, a partir de então, determinar as medidas adequadas e necessárias a fim de tornar o imóvel ou o corpo d'água próprio para o uso (ou decretá-lo impróprio, quando a contaminação atingir níveis extraordinários)<sup>187</sup>.

Tais medidas são importantes para subsidiar tomadas de decisões tanto da iniciativa privada quanto do Poder Público, pois revelam a adequação ou não de imóveis para determinados usos. Essas informações deveriam ser a base para a elaboração de políticas públicas<sup>188</sup>.

---

187 Cf. <http://areascontaminadas.cetesb.sp.gov.br/>

188 Políticas públicas são programas que visam à concretização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados por meio da seleção de prioridades, meios necessários à execução e o tempo necessário (BUCCI, 2006, p. 39).

A partir de 1988, a ampla garantia constitucional de direitos fundamentais passou a exigir soluções mais contundentes do Poder Público que se materializam nas políticas públicas (SMANIO, 2013, p. 4). O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado aflora no *caput* do art. 225 da Lei Maior como direito fundamental, nele inserido a gestão da contaminação do solo para prevenir, remediar e recuperar contaminações ou proteger a população de locais já contaminadas.

A proteção ambiental, diga-se de passagem, já estava positivada no ordenamento pátrio antes mesmo da promulgação da Constituição em 1988, sendo a Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seu mais eminente exemplo.

No âmbito estadual destaca-se a Lei nº 13.577/09, que cuida da proteção da qualidade do solo e da necessidade de medidas de remediação de áreas contaminadas<sup>189</sup>. Ao mesmo tempo em que prevê, como um de seus objetivos, o incentivo à reutilização de áreas contaminadas<sup>190</sup>, também dispõe que deve ser dada especial atenção à garantia à saúde e à segurança da população exposta à contaminação e a promoção da remediação de áreas contaminadas e das águas subterrâneas por elas afetadas (art. 2º, incisos IV e V). Vale dizer, é necessária a recuperação ou remediação do local antes de se lhe determinar um novo uso.

Para tanto, deve-se lembrar que a responsabilidade civil ambiental, é objetiva<sup>191</sup> e *propter rem*, isto é, recai sobre o titular do direito real mesmo que não tenha contribuído à causação do dano. Tal proteção se faz necessária tendo em vista que “o meio ambiente [após a Constituição] passa a ser considerado patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (MACHADO, 2011, p. 8).

No caso do Complexo Zaki Narchi, em razão do decurso do tempo, a responsabilidade pela deposição dos resíduos é de difícil verificação. No entanto, cabe aos atuais proprietários dos imóveis a remediação ou recuperação das áreas contaminadas, uma vez que assumiram o passivo ambiental neles constante quando os adquiriram. Não à toa, o Center Norte adotou as medidas

---

189 Art. 1º, Lei Estadual nº 13.577/09.

190 Art. 2º, inciso VI, Lei Estadual nº 13.577/09.

191 Art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81, que determina a responsabilidade independente de dolo ou culpa.

indicadas pela CETESB, garantindo a segurança das pessoas que trabalham e frequentam o local.

O mesmo deveria ter feito o Município de São Paulo ao ser notificado, primeiro, pela CETESB e, posteriormente, pelo Ministério Público. Ao invés disso, forneceu relatórios insatisfatórios, não zelou pela manutenção dos poços de monitoramento e não adotou medidas e equipamentos adequados para garantir a segurança de funcionários e beneficiários. Além disso, alterou a destinação do bem público para instalar um centro de assistência social que, embora realize um trabalho de suma importância, ignora o risco a que expõe centenas de pessoas.

### III. O PERIGO SILENCIOSO

A Constituição da República delegou aos Municípios a gestão da política urbana (artigos 182 e 183). Posteriormente, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, regulamentou os artigos 182 e 183.

Considerada um importante instrumento de intervenção e gerenciamento urbano, afirma que os municípios devem definir e fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, contribuindo para que as ações do poder público possibilitem transformações necessárias para a vida cotidiana dos cidadãos (PEREIRA, p. 9)

Vários são os instrumentos dispostos na lei para viabilizar aos Municípios a adequada gestão do solo urbano, visando, principalmente, à observância da função social da propriedade urbana.

Na busca pela função social, encontra-se o direito à cidade uma vez que submete o direito de propriedade ao interesse da coletividade. A partir de 1988, portanto, a propriedade, além dos seus atributos clássicos, passou contar, também, com o respeito à função social, "cuja definição é inseparável do requisito obrigatório do uso racional da propriedade e dos recursos ambientais que lhe são integrantes" (JELINEK, 2006, p. 22).

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, em seu preâmbulo, estabelece que:

O Direito à Cidade amplia o tradicional enfoque sobre a melhora da qualidade de vida das pessoas centrado na moradia e no bairro até abarcar a qualidade de vida à escala da cidade e de seu entorno rural, como um mecanismo de proteção da população que vive nas cidades ou regiões em acelerado processo de urbanização. Isso implica em enfatizar uma nova maneira de promoção, respeito, defesa e realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2006, p. 2)

Soma-se a isso a assistência social, com sua gestão descentralizada. O art. 204, inciso, da Constituição e o art. 5º, inciso I, da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8742/93) determinaram que a coordenação e execução das ações assistenciais cabem aos Estados e Municípios. Portanto, na esfera da assistência social, cabe, também, ao Município papel ativo

(...) no campo de riscos e vulnerabilidades sociais, que, além de provisões materiais, deve afiançar meios para o reforço da autoestima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, equidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista de cidadania (SPOSATI, 2007, p. 451)

Nesse sentido, o Centro de Acolhida Zaki Narchi cumpre seu papel como verdadeiro complexo de assistência social. Além de oferecer abrigo às pessoas em situação de rua, desenvolve um trabalho de reinserção na sociedade por meio de serviço psicossocial, grupos de apoio e atividades.

Obviamente não se nega a importância do trabalho desenvolvido no Centro de Acolhida Zachi Narchi, mas este deve ser feito com o mínimo de segurança. De nada adianta acolher pessoas em situação de vulnerabilidade e expô-las a uma situação de risco. O Poder Público tem o dever constitucional de promover ações de assistência social, mas deve, igualmente, zelar pela segurança da população e pelo meio ambiente.

Como proprietário do imóvel no qual está instalado o centro de acolhida, é responsabilidade do Município a descontaminação da área antes que possa dar a ela qualquer uso. É certo que já havia, ali, a Coordenadoria Municipal

de Defesa Civil, todavia, desde que tomou conhecimento da contaminação, o Município deveria ter adotado ações visando diminuir o risco de explosão que existe no local. Alguns ambientes chegaram a ser interditados pela CETESB devido à intrusão do gás metano. Mas, ao que parece, o Município tem olhos apenas para o objetivo de instaurar um centro de serviço social, mesmo que isso signifique manter a situação de risco.

O gás existente no solo do imóvel não irá se dissipar sozinho. Quanto mais tempo demorar o início do trabalho de extração do gás, maior o risco.

Os vapores de metano podem migrar pelo solo e encontrar caminhos através de utilidades subterrâneas, tais como, redes de esgoto, água, eletricidade, ou ainda fendas e rachaduras nas fundações. Isto pode ocorrer de forma aleatória e gerar uma situação de risco iminente de inflamabilidade, pois, sempre que há gás metano no subsolo, pode haver risco, potencial ou iminente de explosão (MPSP, 2015 p.10).

Na Ação Civil Pública movida pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, objetivou-se a interdição do local com remoção dos usuários até que fossem adotadas as medidas de descontaminação cabíveis e fosse atestada a segurança do imóvel. Embora o serviço social prestado no Centro de Acolhida Zaki Narchi seja de extrema relevância e esteja em obediência ao papel do Município na elaboração e execução de políticas públicas sociais, foi violado o direito da coletividade a um meio ambiente equilibrado e a uma qualidade de vida sadia.

Ao relutar em adotar as medidas necessárias para garantir a reparação da área contaminada, a Municipalidade se afasta de sua missão de zelar pelo bem-estar da população local, uma vez que, além de promover a manutenção de uma situação de risco à segurança e à incolumidade física das pessoas que frequentam ou trabalham no centro de acolhida e daquelas que transitam pela região, deixa de assegurar que uma área ambientalmente degradada possa retornar à sua condição ecológica original (ou, ao menos, possa estar livre da contaminação e segura para o uso).

Por fim, deve ser apontada a questão ética e de justiça social envolvida no caso em tela. O Município tem conhecimento da contaminação desde 2011, quando o imóvel era ocupado pela Defesa Civil Municipal. Isto é, mesmo

depois de saber que o local estava contaminado e ter tomado conhecimento do risco que envolve a contaminação por gás metano, deslocou a Defesa Civil para outro imóvel a fim de acolher ali pessoas em estado de extrema vulnerabilidade.

Qual, então, é o papel que este centro de acolhida exerce na atual gestão? O de um verdadeiro serviço social, desenvolvido com responsabilidade; ou o de mais um serviço público feito sem o devido cuidado apenas para dizer que se “cumpre” com suas atribuições e deveres? Não se tratando de pessoas em situação de vulnerabilidade, desprovidas, inclusive, de um sistema familiar de apoio, estaria o imóvel situado à Avenida Zaki Narchi, nº 600, ainda contaminado?

Não se pode esquecer que direitos fundamentais são, ao mesmo tempo, resguardados e violados no caso em tela. No confronto entre direitos fundamentais, não é permitido que, simplesmente, atenda-se a um ou alguns em detrimento de outros. Deve ser feito um sopesamento para apurar, no caso concreto, qual deles deve sobressair, porém de maneira justificada e de acordo com os ditames do Direito. A decisão só poderia ter sido no sentido de descontaminar a área e, depois, instaurar o centro de acolhida.

Dessa forma, essas são indagações que devem ser feitas, uma vez que se mostra de todo incompreensível a recusa do Executivo Municipal em adotar medidas de sua responsabilidade e que acarretarão, unicamente, na disponibilização de um local verdadeiramente adequado à execução de uma política pública social.

## **CONCLUSÃO**

O presente artigo se propôs a analisar o caso do Centro de Acolhida Zaki Narchi, um complexo de atendimento a pessoas em situação de rua e sujeitas a outros tipos de vulnerabilidade.

Optou-se por estudar esse caso em razão de ter sido instalado um centro de acolhida em um imóvel contaminado por gás metano e, portanto, com alto risco de explosão. O Município praticamente se recusou a adotar as medidas de segurança apontadas pela CETESB, executando apenas alguns procedimentos que não acrescentaram nenhuma segurança concreta às pessoas que frequentam o local.

A contaminação é de conhecimento do Município, tendo em vista a sua participação em Inquérito Civil e Ação Civil Pública instaurados pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente. Mesmo assim, a situação ainda não foi solucionada e o atendimento às pessoas em situação de rua apenas cresce, expondo um número cada vez maior de pessoas a risco.

Indaga-se qual o motivo de ter sido o centro de acolhida inaugurado sem o devido cuidado, em afronta a dispositivos legais e constitucionais. Por que teria o Poder Público Municipal tanta pressa em implementar uma política pública social mesmo com violação de outros direitos fundamentais?

Há ainda a questão ética por trás do caso: trata-se de local destinado ao atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade. A Coordenadoria Municipal de Defesa Civil estava instalada no local e foi deslocada para outro bem público, destinando-se o local ao centro de acolhida após o Município ter conhecimento da contaminação. Indaga-se se as medidas de recuperação da área teriam sido tomadas caso outro destino tivesse sido dado ao imóvel, acolhendo, por exemplo, alguma Secretaria Municipal.

Assim sendo, o Centro de Acolhida Zaki Narchi se mostra um caso emblemático. O Poder Público Municipal perdeu a chance de realizar uma política pública social com responsabilidade, procedendo à descontaminação da área antes de inaugurar o centro de acolhida com a devida segurança aos funcionários, beneficiários e pessoas que frequentam imóveis ao redor do centro de acolhida.

## REFERÊNCIAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. *in Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Constituição (1988)**. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao-compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm)>. Acesso em: 13, jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 13, jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em: 13, jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 13, jul. 2016.

DINIZ, Clélio Campolina; CAMPOLINA, Bernardo. **A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções** in Revista Eure, vol. XXXIII, nº 98. Chile: 2007. Disponível em: < [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612007000100002](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612007000100002)>. Acesso em: 13, jul. 2016.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 13. Jul. 2016.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Porto Alegre: Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2006. Disponível em: < <http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 13, jul. 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **A lei de Política Nacional de Meio Ambiente: uma lei bem implantada** in Tópicos de Direito Ambiental – 30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente. SAMPAIO, Rômulo S. R.; LEAL, Guilherme J. S.; REIS, Antonio Augusto (orgs.). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

PEREIRA, Silvia Regina. **Direito à cidade?**. Disponível em: <<http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/133.pdf>>. Acesso em: 13, jul. 2016.

SÃO PAULO. 14ª Vara da Fazenda Pública. **Ação Civil Pública nº 1045718-68.2015.8.26.0053**, Ministério Público de São Paulo em face do Município de São Paulo, 04/11/2015.

SÃO PAULO. **Aterros e transbordos**. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/amlurb/aterros\\_e\\_transbordos/index.php?p=4633](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/amlurb/aterros_e_transbordos/index.php?p=4633)>. Acesso em: 13, jul. 2016.

SÃO PAULO. **Lei Estadual n. 13.577**, de 8 de julho de 2009, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas. Disponível em: < <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13577-08.07.2009.html>>. Acesso em: 05, mai. 2016.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, G.P.; BERTOLIN, P.T.M. (orgs.). O direito e as políticas públicas no Brasil. São Paulo: Ed. Atlas, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. São Paulo: Escola Superior de Direito Constitucional, 2007. V.10. Disponível em: < <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/218/21>>. Acesso em: 13, jul. 2016.

# TOMBAMENTO: REGIME JURÍDICO E A DIMINUTA QUANTIDADE DE CULTURAS AFRO-BRASILEIRAS, ÍNDIGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS EM SERGIPE<sup>192</sup>

Tipping : legal regime and cultures of quantity miniature afro – brazilian, indigenous peoples and traditional communities in Sergipe

Marília Mendonça Morais Sant’Anna<sup>193</sup>  
Mario Jorge Tenorio Fortes Junior<sup>194</sup>

**Resumo:** A proteção constitucional ao meio ambiente, nos moldes do art. 225, impõe deveres de tutela ao Poder Público e à coletividade, bem como assegura o meio ambiente como direito fundamental de natureza difusa. Por sua vez, a definição de meio ambiente ultrapassa a proteção do meio ambiente natural, incluindo, para fins do presente estudo, a proteção constitucional ao meio ambiente histórico e cultural (art. 215 e 216) e a tutela internacional decorrente da condição brasileira de país signatário da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, realizada em 1.972. E, neste sentido, o Tombamento apresenta-se como um dos instrumentos legais viabilizadores da tutela da cultura e da história de indígenas,

---

192 Resumo apresentado para o GT “Direito à cidade e combate à pobreza”.

193 Doutorando em direito político e econômico da Mackenzie (Dinter-Unit) na linha de pesquisa “A Cidadania Modelando o Estado”, mestre em direito pela PUC/SP, professor universitário e advogada, e-mail: [mmmsantanna@hotmail.com](mailto:mmmsantanna@hotmail.com); projeto de pesquisa da tese relacionado com o controle social das políticas públicas: uma leitura a partir da transparência administrativa; Grupo de estudo escolhido: Políticas Públicas como instrumento de efetivação da cidadania.

194 Doutorando em direito político e econômico da Mackenzie (Dinter-Unit) na linha de pesquisa “A Cidadania Modelando o Estado”, mestre em direito pela PUC/PR, professor universitário e advogado, e-mail: [mariofortes@gmail.com](mailto:mariofortes@gmail.com); projeto de pesquisa da tese relacionado com a ampliação do papel da União nas Políticas Públicas de Educação sob a ótica do Pacto Federativo Brasileiro; Grupo de estudo escolhido: Direitos Sociais e Políticas Públicas.

afro-brasileiros e comunidades tradicionais. Por esta razão, o presente artigo busca demonstrar a relevância da utilização deste instrumento administrativo na tutela dos direitos das minorias (especialmente o direito à identidade), bem como sua aplicabilidade prática, partindo-se da realidade vivenciada no Estado de Sergipe.

**Palavras-chave:** Cultura. Minorias. Tombamento.

**Abstract:** The constitutional protection of the environment, in art templates. 225, imposes trusteeship duties to the Government and the community as well as ensures the environment as a fundamental right of diffuse nature. In turn, the environment definition goes beyond the protection of the natural environment, including, for purposes of this study, the constitutional protection to the historical and cultural environment (art. 215 and 216) and the international protection as a result of the Brazilian condition Convention signatory country to the UNESCO World Heritage Cultural and Natural held in 1972. In this sense, the Tipping presents itself as one of the enablers legal instruments of protection of the culture and history of indigenous, african-Brazilian and traditional communities. For this reason, this article seeks to demonstrate the importance of using this management tool in the protection of minority rights (especially the right to identity) as well as its practical applicability, starting from the reality experienced in the state of Sergipe.

**Keywords:** Culture. Minorities. Overturning.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Resumo expandido; 2.1 Exclusão e desigualdade; 2.2 Do tombamento como instrumento de política pública de combate à exclusão e à pobreza e sua utilização no Estado de Sergipe; 3. Conclusão; 4. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto de estudo a necessidade de criação de mecanismos capazes de exigir do Poder Público a proteção ao patrimônio histórico e cultural das culturas afro-brasileiras, indígenas e comunidades tradicionais.

Para tanto, foi realizada pesquisa sobre o procedimento de tombamento realizado no Estado de Sergipe e, a partir da tabulação destes resultados, fez-se possível identificar quais os bens jurídicos tutelados pelo referido Ente e como ele se posiciona em relação ao patrimônio histórico e cultural afro-brasileiro, indígena e das comunidades tradicionais.

Diante desta problemática, fez-se necessário elaborar o presente estudo de forma a demonstrar que, compete ao Estado proteger o meio ambiente

cultural e histórico de grupos sociais excluídos (tais como culturas afro-brasileiras, indígenas e comunidades tradicionais).

Ademais, pretende-se verificar como procedimento de tombamento é conduzido no Estado de Sergipe e quais os bens jurídicos e interesses são tutelados mostra-se medida de grande relevância, pois irá assegurar não apenas o direito à informação, mas, sobretudo, poderá, acaso identificadas omissões estatais, viabilizar a adoção das medidas necessárias à defesa destes grupos.

E, neste sentido, tem-se que o estudo enquadra-se no grupo de trabalho “Direito à cidade e combate à pobreza”, pois reflete aspectos relativos às cidades contemporâneas e às lutas sociais que compõem a disputa por políticas públicas que atendam aos direitos sociais e ambientais de grupos sociais excluídos da proteção pública de sua cultura e história.

Optou-se, no presente, pelo método de abordagem dialética unindo aspectos relativos à proteção da história e da cultura da população afro-brasileira, indígena e das comunidades tradicionais, partindo-se do tratamento jurídico do procedimento de tombamento e, por fim, a avaliação da condução deste procedimento no Estado de Sergipe.

Quanto ao procedimento, o presente estudo baseia-se nos métodos monográfico e o tipológico, destacando-se que, a utilização do método monográfico encontra-se presente na exploração aprofundada dos temas indicados acima, utilizando-se como técnica de pesquisa os escritos presentes em livros, revistas, artigos científicos e demais publicações, com a finalidade de contextualizar a necessidade de utilização do procedimento de tombamento como instrumento hábil à tutela do patrimônio cultural e histórico das culturas afro-brasileiras, indígenas e comunidades tradicionais.

Para tanto, foi realizada pesquisa sobre o procedimento de tombamento realizado no Estado de Sergipe e, a partir da tabulação destes resultados, fez-se possível identificar quais os bens jurídicos tutelados pelo referido Ente e como ele se posiciona em relação a tutela dos direitos fundamentais destacados neste estudo.

O presente projeto foi construído a partir das seguintes hipóteses iniciais: necessidade de tutela estatal do patrimônio histórico e cultural destas populações; do tombamento como instrumento administrativo apto à tutela deste direito fundamental; da implementação desta sistemática no Estado de Sergipe.

De posse destas informações, construiu-se como objetivo geral deste artigo demonstrar a necessidade de utilização do regime de tombamento para viabilizar a tutela estatal do patrimônio histórico e cultural das populações afro-brasileiras, indígenas e comunidades tradicionais.

Por sua vez, os objetivos específicos refletem as hipóteses levantadas, razão pela qual destacam-se : i) identificar qual o papel do Estado na tutela da história e cultura dos povos indígenas, afro-brasileiros e das comunidades tradicionais; ii) apresentar a importância da utilização do tombamento como instrumento adequado a tutela do direito fundamental discutido no presente; iii) avaliação do comportamento adotado no Estado de Sergipe e quais os bens jurídicos protegidos pela sistemática de tombamento.

Por esta razão, o trabalho foi dividido em: relação entre exclusão e desigualdade e o papel do Estado; a possibilidade de aliar o combate conjunto aos dois problemas mediante implementação de política pública com duplo objeto e, para tanto, identificou-se o tombamento como o instrumento mais adequado para tal procedimento. Por fim, identificada a importância do tombamento no combate conjunto à exclusão e à desigualdade, observou-se a ineficácia deste instrumento em terras sergipanas, encontrando-se limitado a poucas ocorrências e com viés predominantemente religioso.

## **2 RESUMO EXPANDIDO**

### **2.1 Exclusão e desigualdade e o papel do estado**

Conforme leciona Boaventura de Souza Santos (2005, p. 11), a exclusão é um processo histórico, um fenômeno cultural e social no qual uma determinada cultura tenta se impor sobre as demais em diferentes graus, variando entre a integração subordinada e o seu extermínio (grau extremo).

Prossegue o referido autor destacando que, desigualdade e exclusão podem estar acopladas entre si, podem se combinar mediante práticas sociais, ideologias e demais atitudes, tanto no cenário nacional como no sistema mundial (SANTOS, 2005, p. 11-14).

E neste sentido, compete ao Estado moderno implementar políticas públicas voltadas à redução da exclusão e da desigualdade, especialmente atrelando a política de inclusão social com outras de natureza cultural e educacional.

Para tanto, inicialmente faz-se necessário observar que a expressão “política pública” possui definição em órgãos oficiais,<sup>195</sup> embora seja objeto de debates doutrinários, podendo incluir o campo de atividade, propósito político ou mesmo um programa de ação. E, por esta razão, adotar-se-á no presente trabalho a definição de Maria Paula Dallari Bucci, que defende políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 241).

Por sua vez, embora diversos sejam os instrumentos para implementação de uma política pública, somente poderá receber tal classificação quando houver participação do Estado - promoção ou chancela (DUARTE, 2013, p. 18).

Trata-se, pois, de mecanismos para concretização de direitos mediante atuação do Estado (BERCOVICI, 2006, p. 144),<sup>196</sup> sendo certa majoração do papel do Estado nos países em Desenvolvimento recaindo sobre o governo as funções de “organizar a alocação dos meios públicos, dirigir e executar a Administração Pública e, mais importante, coordenar e planejar a ação coletiva, em diversos níveis e abrangências” (BUCCI, 2013, p. 16).

No caso em tela, a atuação estatal poderá apresentar-se mediante intervenção sobre o domínio econômico (desenvolvendo atividades de direção ou indução); intervenção no domínio econômico, atuando como agente executor de atividades em regime exclusivo (absorção) ou concorrencial (participação); ou, por fim, mediante planejamento, assim considerado técnica de racionalização do investimento público e do desenvolvimento de uma determinada região.

Esta interferência do Estado no domínio econômico ocorre de três maneiras diversas, segundo Celso Antonio Bandeira de Melo: a) Poder de polícia, expresso através da edição de atos normativos, a exemplo de leis, decretos,

---

195 Segundo o Ministério da Saúde, “políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades” (MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos**. Brasília, 2006, p. 9).

196 Para Bercovici, “O próprio fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública. O desenvolvimento econômico e social, com a eliminação das desigualdades, pode ser considerado como a síntese dos objetivos históricos nacionais” (BERCOVICI, 2006, p. 144).

regulamentos, portarias etc. O Estado exerceria a fiscalização e o planejando, visando influenciar a atividade privada; b) Diretamente, por meio da produção de bens e da prestação de serviços através de pessoas jurídicas criadas para atender estes objetivos; e c) por meio dos benefícios tributários ou financeiros concedidos a iniciativa privada. (2012, p. 810)

No caso concreto, busca-se do Estado que, racionalizando os investimentos em políticas públicas, implemente projeto consistente na realização de tombamentos de áreas que representem a cultura das minorias, ou seja, de grupos sociais discriminados, subjugados, ainda que majoritários em quantitativo populacional.

A realização de tombamento destas áreas, além de proteger a cultura e identidade destes grupos sociais, pode ser utilizada como um programa de inclusão social, estabelecendo-se aos beneficiários do tombamento o direito ao recebimento de renda mínima suficiente para assegurar-lhes a sobrevivência digna e permitir a manutenção dos bens tombados.

## 2.2 Do tombamento como instrumento de política pública de combate à exclusão e à pobreza e sua utilização no estado de Sergipe

Compulsando o ordenamento jurídico brasileiro, observa-se a tentativa de proteger a cultura e a história dos grupos sociais brasileiros, incluindo-se, aqueles que representam minorias, ou seja, de grupos sociais discriminados, subjugados, ainda que majoritários em quantitativo populacional.

O art. 225 da Constituição Federal estabelece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dever do Estado e da sociedade e, dentre as espécies de meio ambiente encontram-se o histórico e cultural. Assim sendo, a tutela deste direito é um dever do Estado, a ser assegurado pelos diversos instrumentos jurídicos, especialmente pela adoção da sistemática de tombamento.

Ademais, além do fundamento supra, cumpre aduzir que a tutela da cultura das minorias (afro-brasileiras, indígenas e sociedades tradicionais) encontra-se devidamente fundamentada na Constituição, especialmente nos artigos 215 e 216, e na tutela internacional decorrente da condição brasileira de país signatário da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial,

Cultural e Natural, realizada em 1.972. E, neste sentido, o Tombamento apresenta-se como um dos instrumentos legais viabilizadores da tutela da cultura e da história de indígenas, afro-brasileiros e comunidades tradicionais.

A Constituição Federal estabelece o direito de propriedade (art. 5º, XXII), mas condiciona seu exercício à satisfação de uma função social (art. 5º, XXIII). Assim sendo, para o uso e gozo dos bens e riquezas particulares o poder público impõe normas e limites e, quando o interesse público o exige, intervém na propriedade privada, através do exercício do Poder de Polícia.

Por sua vez, entende-se por intervenção na propriedade privada todo ato do poder público que compulsoriamente retira ou restringe direitos privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público. Essa intervenção na propriedade particular pode ocorrer mediante diferentes instrumentos, tais como: limitações administrativas, ocupação temporária, tombamento, requisição, servidão administrativa e desapropriação.

Especificamente quanto ao tombamento, este pode ser conceituado como forma de intervenção limitadora da propriedade privada visando a preservação de bens de valor cultural, histórico, arqueológico, artístico, turístico ou paisagístico, estando regulado pelo Decreto-lei nº 25/1937, bem como podendo incidir sobre bens públicos ou privados, sendo o último de forma voluntária ou compulsória.

O proprietário de bens tombados poderá solicitar o repasse de verbas públicas relativas à Lei de incentivo à cultura e outras transferências legalmente disciplinadas, valores que poderão incluir as despesas necessárias à restauração e conservação dos bens, bem como o montante necessário à sobrevivência digna dos grupos populacionais excluídos.

Para tanto, faz-se necessário realizar um levantamento das legislações (federal, estaduais e municipais) de forma a verificar a possibilidade de apresentar projetos para alterações legislativas necessárias à implementação de política pública com o duplo objetivo.

Assim sendo, diante da importância deste mecanismo, procedeu-se com a pesquisa sobre a quantidade de tombamentos realizados no Estado de Sergipe buscando-se apurar quais os critérios adotados pelos Entes públicos e se Estado e sociedade estão cumprindo seu dever constitucional de assegurar a tutela da história e da cultura das minorias, especificamente envolvidos na realização deste procedimento em relação a bens de culturas afro-brasileiras, indígenas e de sociedades tradicionais.

Nesta pesquisa observou-se que, inexistente tombamento federal de bens de cultura indígena, afro-brasileira ou de comunidades tradicionais nos Livros do Tombo de Sergipe, ausente qualquer registro de templo de religiões africanas, terreiros, áreas indígenas, costumes, festas, tradições, casas, sobrados que tenham qualquer ligação às culturas supramencionadas. Todavia, em compensação, observam-se diversos tombamentos de Igrejas Católicas, capelas, sobrados e prédios públicos totalmente vinculados à cultura branca europeia de famílias tradicionais de Sergipe.

Por sua vez, o Estado de Sergipe, embora de forma tímida, procedeu com o tombamento de alguns bens de cultura afro-brasileira e indígena, tais como: Terreiro Filhos de Obá, em Laranjeiras, e a Fonte dos Caboclos, em Cristinápolis. Esses poucos casos refletem as prioridades culturais estatais, concentradas majoritariamente em igrejas católicas, prédios públicos e sobrados associados às famílias tradicionais sergipanas nessa mesma esfera. Portanto, conhecer esses dados viabiliza um controle social e institucional dos entes públicos que não cumprem com seus deveres de tutela da história e cultura das sociedades tradicionais, indígenas e afro-brasileiros.

### 3 CONCLUSÃO

Pobreza (desigualdade) e exclusão são fenômenos que se acoplam entre si, atingindo mais gravosamente as minorias sociais, tolhidas de oportunidades de desenvolvimento e sufocadas em sua cultura. Por esta razão, é dever do Estado promover políticas públicas que alcances estas duas mazela, atrelando inclusão social com tutela cultural e educacional.

Assim sendo, a racionalização dos investimentos em políticas públicas deve orientar a atuação do Estado de forma a permitir a adoção de instrumentos capazes de satisfazer os aspectos relativos à inclusão social e proteção da cultura e identidade das minorias. E, neste cenário, o tombamento se apresenta como o instrumento ideal de intervenção limitadora da propriedade privada visando a preservação de bens de valor cultural, histórico, arqueológico, artístico, turístico ou paisagístico.

Além da tutela histórico e cultural, a possibilidade de recebimento de repasses públicos para a restauração e conservação desses bens, pode servir como instrumento relevante de inclusão social dos prejudicados pela exclu-

são. Para tanto, faz-se necessário implementar modificações legislativas que assegurem o repasse de valores que contemplem duplo objetivo (assegurar a sobrevivência digna de pessoas excluídas e preservar o patrimônio histórico e cultural das minorias).

Além da reforma legislativa supra informada, faz-se necessário rever a postura estatal relativa à aplicação do instituto. Especificamente em Sergipe, foi identificada a inexistência de tombamento federal de bens de cultura indígena, afro-brasileira ou de comunidades tradicionais e casos esporádicos de tombamento pelo Estado.

Portanto, apresenta-se o instituto do tombamento como relevante instrumento de combate à desigualdade e à exclusão, viabilizador de uma política pública com dupla finalidade. Todavia, para que tal instrumento se torne eficaz, faz-se necessária a promoção de reformas legislativas (incluindo o repasse de recursos com dupla finalidade) e de mudança na condução pública de gestores, valorizando o instituto e destinando-o a tutela dos direitos fundamentais das minorias, especialmente a inclusão social e a proteção histórico e cultural.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 8.ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DE MELO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 29. Ed. Malheiros: São Paulo, 2012.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patricia Tuma Martins. **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. Ed. MALHEIROS EDITORES. São Paulo, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2013.

SANTOS, Boaventura de Souza. Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia. **Revista de Interculturalidad**. p. 9-44, 2005.

TELLES, Antonio A. Queiroz. **Tombamento e seu regime jurídico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

# CENTRO DE REFERÊNCIA EM AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA – CERAUP: INCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – SAN

Reference Center for Urban and Periurban Agriculture  
– CerAUP: Social Inclusion and Food and Nutrition  
Security – SAN

João Pedro Mariano dos Santos<sup>197</sup>  
Ednaldo Michellon<sup>198</sup>

**Resumo.** A Universidade Estadual de Maringá – UEM tem sido parceira da Prefeitura Municipal de Maringá através do Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana – CerAUP desde 2008, viabilizando uma considerável ascensão da quantidade de Hortas Comunitárias no Município. Os resultados obtidos ao longo dos anos em que o CerAUP atua vêm demonstrando mudanças positivas na qualidade de vida das famílias que participam do projeto, além de aumentar a Segurança Alimentar e Nutricional – SAN pelo consumo de hortaliças saudáveis e melhorar o convívio entre a comunidade. O Centro disponibiliza um respaldo técnico-científico na implantação, condução e gestão de modelos de produção que visam a SAN e geração de renda, por meio da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), e ainda ministração de cursos de capacitação, palestras e demonstrações de modelos produtivos de base agroecológica. Atualmente Maringá conta com 30 estabelecimentos, e a participação de aproximadamente 730 famílias. O público prioritário é

---

197 Departamento de Agronomia – Universidade Estadual de Maringá. Avenida Colombo, 5790. Jardim Universitário, Maringá - PR, 87020-900. [mariano\\_joaopedro@hotmail.com](mailto:mariano_joaopedro@hotmail.com).

198 Professor do Departamento de Agronomia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Maringá. Av. Colombo, 5790. Jd Universitário, Maringá - PR, 87020-900. [emichellon@uem.br](mailto:emichellon@uem.br).

composto de famílias carentes que vivem nos bairros periféricos da cidade, sendo estes caracterizados como Agricultores/as Familiares Urbanos e Periurbanos.

**Palavras chave:** Horta Comunitária; Agroecologia.

**Abstract.** The State University of Maringá – UEM has been a partner of Maringá City Hall through the Reference Center for Urban and Peri-Urban Agriculture – CerAUP since 2008, enabling a considerable rise in the quantity of Community Gardens in the city. The results over the years in which the CerAUP acts see demonstrating positive changes in the quality of life of families that are participating in the project, in addition to increasing food and nutrition security – SAN by the consumption of healthy vegetables and improve the interaction between the community. The center provides a technical and scientific support in the implementation, conduct and management of production models aimed at SAN and income generation, through the Technical Assistance and Rurban Extension (ATER), and still ministering training courses, lectures and demonstrations production models of agroecological base. Currently Maringá has 30 establishments, and the participation of approximately 730 families. The primary audience will be composed of poor families living in the suburbs of the city, which are characterized as family farmers Urban and Periurban.

## 1. INTRODUÇÃO

A Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) vêm crescendo significativamente nos médios e grandes centros urbanos nos últimos anos, em especial, após o ano de 2007, quando a população mundial passou a ter mais de 50% das pessoas morando nas cidades. De acordo com Santandreu e Lovo (2007), a prática dessa atividade torna-se uma maneira eficaz de garantia de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN para as comunidades urbanas, além de aproximar a produção de alimentos com o produto final do consumidor. Outro aspecto importante é o papel da Agroecologia, que entra em cena junto com este modelo de produção de alimentos, garantindo produtos orgânicos de qualidade e reforçando as políticas de SAN, além de estreitar os laços entre agricultores (as) e a terra (AQUINO E ASSIS, 2007).

A ascensão da agricultura urbana no cenário brasileiro vem ganhando cada vez mais força, pois o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, a partir de 2003 também a priorizou, o que culminou, em 2008, na formação do Comitê Gestor Nacional de AUP engendrado pelo

governo federal. O movimento foi crescendo e a sociedade civil organizou o Coletivo Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana – CNAU, em 2014. Os trabalhos do CNAU em parceria com a Articulação Nacional de Agroecologia – ANA, junto ao Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN, resultaram no I Encontro Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (ENAU), entre os dias 21 a 24 de outubro de 2015, no Rio de Janeiro – RJ (CNAU, 2015).

No cenário estadual, o Paraná, soma forças no setor de agricultura urbana, tornando-se referência com alguns programas em execução. Em Curitiba, capital do estado, de acordo com o Portal da Prefeitura Municipal de Curitiba, a secretaria de Abastecimento (SMAB) promove programas como o Nosso Quintal, que apóia o cultivo de hortas em pequenos espaços como terrenos em escolas, quintais residenciais, creches e outras organizações e entidades da cidade. Outro programa exemplo é “O Lavoura”, que semelhante ao anterior, incentiva a produção de hortas comunitárias e lavouras no aproveitamento de espaços urbanos públicos e/ou privados.

Na região Norte/Noroeste do Paraná, Maringá vem se destacando e tornando-se referência nacional com o CerAUP – Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana. O CerAUP foi criado em 2008, pela aprovação em Edital que incentivou a AUP por meio do MDS/SESAN, em parceria entre a Universidade Estadual de Maringá – UEM e a Prefeitura Municipal de Maringá – PMM (SVERSUTTI & FEITAS, 2009). O início deste projeto contou com um aporte financeiro de mais de 550 mil reais para a agricultura urbana da região de Maringá – PR. Parte destes recursos, além de financiar as atividades do CerAUP, serviu para a contratação de Engenheiros Agrônomos, Assistentes Sociais, e Psicólogos, e também de estagiários dos cursos de Agronomia, Educação Física e Nutrição. A tarefa principal desses profissionais e estagiários é atuar com Assistência Técnica e Extensão Rurbana – ATER nas Hortas Comunitárias.

Em 2008 havia sete Hortas Comunitárias em Maringá, com aproximadamente 200 famílias atendidas. Hoje, o projeto conta com 30 Hortas Comunitárias e atende diretamente cerca de 730 famílias e, de acordo com Albuquerque (2012), mais de 2.800 pessoas indiretamente na época. Esse apoio à AUP possibilitou um grande salto na quantidade produzida, além de a produção ser de forma agroecológica, produzindo-se alimentos orgânicos e de qualidade, o que aumenta a Segurança Alimentar e Nutricional das comunidades envolvidas com os trabalhos do CerAUP (MEIRA ET AL, 2009).

Com isso, essa parceria entre o CerAUP, PMM e demais parceiros que foram sendo agregados ao projeto de Hortas Comunitárias de Maringá, tem sido amplamente reconhecido, o que pode ser atestado pelos vários prêmios e honrarias recebidos ao longo destes anos, conforme segue: Prêmio Rosani Cunha de Desenvolvimento Social (2010); ADRA (2010); Prêmio de Tecnologias Sociais da Fundação Banco do Brasil (2011); um dos dois trabalhos apresentado 9ª Assembléia Geral do Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa – FAL, que integra o Fórum Social Mundial – FSM, em Dakar, (2011); UNOHABITAT/DIABP 2012 – GARDEN COMMUNITY – SOCIAL INCLUSION AND PRODUCTIVE – “Menção honrosa por boas práticas”; e, Prêmio do Instituto HSBC de Solidariedade para apoio às Hortas Comunitárias em Sarandi-PR, Região Metropolitana de Maringá – RMM, que também são acompanhadas pelo CerAUP.

Hoje, as hortas são usadas como referência para demais programas comunitários em várias regiões por sua organização, variedade de cultivos, coleção de plantas medicinais, inclusão social, terapia ocupacional, e na melhoria da renda e qualidade de vida dos produtores integrantes e da população local e regional como um todo (SANTOS et. al., 2006).

Ou seja, Maringá, como várias outras cidades do país, possui grande desigualdade social, o que demanda ações para melhorar esse quadro. Assim, a preocupação com a população carente de bairros periféricos que convivem com deficiências na qualidade de vida e saúde, criminalidade, desemprego, moradores da terceira idade deprimidos e com baixa auto-estima, foram alguns dos fatores que incentivaram a realização deste projeto. Desta forma o CerAUP visa promover a inclusão social dos grupos sócias em situação de fragilidade econômica e insegurança alimentar e nutricional, por meio da produção agroecológica de alimentos orgânicos para o próprio consumo e possível comercialização dos excedentes da produção, gerando uma oportunidade extra de renda às famílias e concretizando políticas de SAN.

## 2. METODOLOGIA

O CerAUP é coordenado pelo professor Ednaldo Michellon, e atualmente conta com 04 estagiários da Agronomia, 01 estagiário de Engenharia de Produção, 08 Engenheiros Agrônomos, 02 Economistas, 01 Psicólogo, 01 As-

sistente Social e 01 Nutricionista. Junto à Prefeitura de Maringá, através da Secretaria Municipal de Serviços Públicos – SEMUSP, que conta com o quadro de 01 coordenador Engenheiro Agrônomo, 01 secretária e 02 servidores municipais, para a coordenação dos trabalhos nas Hortas Comunitárias.

Para a implantação de uma Horta Comunitária, primeiramente observa-se os bairros que demandam por um empreendimento social desses, que será protocolado no paço municipal. Após as análises, é feita uma reunião com o presidente e representantes do bairro, juntamente com uma vistoria técnica do local a ser implantada a horta. Acertado esses pontos, a comunidade cadastrada na assistência social ou unidade de saúde do bairro é reunida pelo menos três vezes para acertar questões burocráticas do projeto. Em seguida é feita a construção da infraestrutura da horta, pela equipe de servidores públicos da prefeitura. O terreno utilizado para a atividade, geralmente é de posse do município.

Com a infraestrutura completa e os trabalhos prontos para terem início, é realizada mais uma reunião com o objetivo de construir e aprovar um estatuto interno da horta, eleger cargos (presidente, vice-presidente, secretário e tesoureiro), e sortear os canteiros para as agricultoras e agricultores urbanos. Após cerca de um mês do início das atividades, é realizada a inauguração da horta com a presença de autoridades locais, especialmente da Prefeitura e da UEM.

Com os canteiros prontos, e devidamente divididos entre os membros da horta, o CerAUP continua com a Assistência Técnica e Extensão Rurbana, através de visitas técnicas, realização de diferentes oficinas sobre a produção de hortaliças, promoção de cursos e eventos aos agricultores/as. O trabalho é intensificado até que a horta torne-se administrada de maneira eficaz pelos próprios membros. As primeiras mudas e o adubo orgânico são fornecidos pela prefeitura, facilitando e tornando viável o início da produção.

### **3. RESULTADOS ESPERADOS**

Com a atuação do CerAUP em parceria da Prefeitura de Maringá admite-se a proposição de uma elevada melhoria de vida da comunidade envolvida com as Hortas Comunitárias. Essa hipótese é corroborada pela pesquisa de Santos e Michellon (2016) com a Horta Comunitária do Jardim Olímpico em Maringá, uma das 30 hortas do projeto, mostrando resultados positivos na vida dos/as produtores/as e consumidores/as dos alimentos ali produzidos.

Santos e Michellon (2016) mostram que 95% das famílias integrantes dessa horta possuem renda de 1 até 5 salários mínimos, que o consumo de hortaliças aumentou em 90% das famílias, e que novamente 95% dos membros das hortas afirmam que notaram melhoria na vida após o início da participação da horta, como: consumo de alimentos mais saudáveis, descontração, melhora na saúde, melhora nos hábitos alimentares, mais amizades, proximidade com a comunidade, melhor convivência com vizinhos, passatempo, antidepressivo, aumento da felicidade e diminuição do stress.

Michellon, Greatti e Pires (2014), em trabalho sobre a agricultura urbana como desenvolvimento social na RMM, fortalece essa idéia, constatando que esta atividade contribui para a vida dos agricultores tanto de forma social como econômica, agregando renda, disponibilidade financeira, alimentação saudável, qualidade de vida, envolvimento e interação entre as pessoas em torno de um propósito comum, conceito principal de capital social, e ainda mostra que a participação e apoio do CerAUP funciona como agente propulsor desse desenvolvimento.

O trabalho de OTTMANN et al (2010) sobre hortas comunitárias em Curitiba, também mostra o êxito da agricultura urbana para as comunidades beneficiadas com este tipo de projeto, com resultados similares a Santos & Michellon (2016) e Michellon, Greatti e Pires (2014), constatando que a comunidade que participou da pesquisa possui uma percepção positiva da horta, especialmente em relação à qualidade de vida, pois após o início da horta houve redução no vandalismo que era praticado nas áreas ociosas sob as linhas de transmissão de energia elétrica, local onde estão instaladas as hortas, e melhoria significativa na alimentação dos/as produtores/as.

Desta forma o CerAUP cumpre seus principais objetivos, que são inclusão de cidadãos de comunidades carentes e melhoria na qualidade de vida, seja por uma melhor alimentação ou pelo estreitamento de laços de amizades e companheirismo entre os membros das hortas, e a aplicação de maneira eficaz de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, através da produção agroecológica e consumo de alimentos orgânicos .

## REFERÊNCIAS

PORTAL DA PREFEITURA DE CURITIBA. **Agricultura Urbana**. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/agricultura-urbana-smab/252>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

ALBUQUERQUE, J. O. **Horta Comunitária de Maringá: Inclusão Social e Produtiva**. Mostra de Projetos, 2012. Disponível em: <[http://www.fiepr.org.br/nospodemosparana/uploadAddress/Horta\\_Comunitaria\\_de\\_Maringa\\_Inclusao\\_Social\\_e\\_Produtiva%5B40003%5D.pdf](http://www.fiepr.org.br/nospodemosparana/uploadAddress/Horta_Comunitaria_de_Maringa_Inclusao_Social_e_Produtiva%5B40003%5D.pdf)>. Acesso em: 26 Jul. 2016.

AQUINO, A. M. e ASSIS, R. L. **Agricultura Orgânica em Áreas Urbanas e Periurbanas com Base na Agroecologia**. Ambiente & Sociedade, v.X, n. 1, p. 137-150, Campinas, São Paulo, 2007.

COLETIVO NACIONAL DE AGRICULTURA URBANA – CNAU (2015) **I Encontro Nacional de Agricultura Urbana irá debater políticas públicas e segurança alimentar na UERJ**. Disponível em: <<http://aspta.org.br/2015/10/i-encontro-nacional-de-agriculturaurbana-ira-debater-politicas-publicas-e-seguranca-alimentar-na-uerj>>. Acesso em: 1 mai. 2016.

MEIRA, F. M.; NETO, F. R.; ALMAFRO, A. C.; JUNG, L. M.; MICHELLON, E. **Extensão Agroecológica em Hortas Urbanas e Periurbanas**. Revista Brasileira de Agroecologia. v. 4, n. 2, nov. 2009.

MICHELLON, E.; GREATTI, L.; PIRES, V. C. **Agricultura Urbana como fator de desenvolvimento sustentável: um estudo na Região Metropolitana de Maringá**, 2nd international conference on: knowledge shared and sustainable agricultural innovations. Maringá, 2014.

OTTMANN, M. A.; BORCIONI, E.; MIELKE, É.; CRUZ, M. J. R. da. **Impactos ambientais e sócio-econômicos das hortas comunitárias sob linhas de transmissão no bairro Tatuquara, Curitiba, PR, Brasil**. Revista Brasileira de Agroecologia. v. 5, n. 1, p. 86-94, 2010.

SANTANDREU, A.; LOVO, I. C. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção**. Belo Horizonte: FAO/MDS/SESAN/DPSD, 2007

SANTOS, J.E.; SEABRA J. S.; THEODORO, V.C.A.; NOLASCO, F. **Caracterização da Horticultura comercial do município de Rio Branco/MT/Brasil**. Rio Branco, 2008.

SANTOS, J.P.M.; MICHELLON, E. **Impactos socioculturais na vida das famílias integrantes da Horta Comunitária Jardim Olímpico – Maringá/PR**. I Fórum de Integração de Ensino Pesquisa e Extensão, Maringá. UEM, 2016.

SVERSUTTI, W. D.; FREITAS, A. R. **A formulação interativa e multi-atorial de políticas públicas para a agricultura urbana - Um panorama de suas influências no projeto Ceraup**. Anais da XXIX SEMAD. Maringá-PR, 2009.

# DOES NEIGHBORHOOD MATTER? EXAMINING THE IMPACT OF NEIGHBORHOOD EFFECTS ON THE ECONOMIC MOBILITY OF THE INHABITANTS OF THREE SEGREGATED COMMUNITIES IN SALVADOR FROM A NETWORK PERSPECTIVE

A vizinhança importa? Explorando a incidência do efeito-território na mobilidade econômica de moradores de três bairros segregados em Salvador a partir da análise das redes sociais

Stephan Treuke<sup>199</sup>

**Abstract:** The paper explores the impact of neighbourhood effects on the economic mobility of the inhabitants of three segregated communities in Salvador from a network perspective. Analyzing the dwellers' egocentric networks, the study shows that the proximity of Nordeste de Amaralina to upper-class condomínios improves the access to labour opportunities. Though, mechanisms of social segmentation inhibit cross-class interactions. Whereas the encapsulated network structure weakens the economic mobility of Plataforma's interviewees, the networks' composition of Fazenda Grande II inhabitants reveals a higher proportion of bridging ties providing job opportunities. Emphasizing the responsibility of urban politics in promoting residential segregation in Salvador, the study shows that public housing programs in Plataforma prioritize technocratic habitational solutions without providing the resi-

---

199 PhD candidate in Social Sciences - Universidade Federal da Bahia, Estrada de São Lázaro, Federação, 40.210-730, Salvador da Bahia, Bahia - Brazil. Master degree in Human Geography and Romance Philology at the Justus-Liebig University (Giessen, Germany). StephanTreuke@hotmail.de.

dents' socio-economic integration. The Nordeste de Amaralina case portrays the failing interest of urban policies to bridge the distance founded on social segmentation whereas in Fazenda Grande II housing programs complemented by investments in infrastructure positively affect the residents' economic mobility.

**Keywords:** Residential Segregation. Neighborhood effects. Social Networks.

**Resumo:** Examina-se o impacto do efeito-território na mobilidade econômica de habitantes de três bairros segregados de Salvador a partir da análise das suas redes egocentradas. A proximidade do Nordeste de Amaralina a bairros da classe alta propicia determinadas oportunidades empregatícias. Contudo, os mecanismos da segmentação social impedem as interações intergrupais. Em Plataforma, o encapsulamento das redes e a ausência de modelos de ascensão social realimentam o isolamento social. Entretanto, os bridging ties – redes comportando um maior grau de heterofilia e dispersão espacial – proporcionam ativos para a mobilidade econômica dos habitantes de Fazenda Grande II. Enfatizando a responsabilidade das políticas urbanas em consolidar processos de segregação residencial, mostra-se que os programas habitacionais em Plataforma priorizam soluções tecnocráticas em vez de fomentar a integração socioeconômica dos seus moradores. O caso de Nordeste de Amaralina aponta pelo descompromisso do Estado em criar pontes entre as clivagens da segmentação social enquanto as intervenções habitacionais Fazenda Grande, flanqueadas por investimentos em equipamentos urbanos, promovem a mobilidade econômica.

**Palavras-chave:** Segregação residencial. Efeito-território. Redes sociais.

## INTRODUCTION

Urban Studies increasingly have sought to incorporate the analysis of the mobilization of social networks in explanatory schemes examining the repercussions of socio-spatial divisions in the individual's outcomes. This interest stems from the argument that individuals embedded in socially diverse, spatially dispersed and sparsely knit personal networks increase their chances to achieve economic integration (Tigges, Browne & Green, 1998), to obtain social and emotional support (Small & Newman, 2001) and political resources (Putnam, 1993).

In the early 1990s, academic research in the United States began to explore the *modus operandi* of neighborhood effects, a concept that hypothesizes an impact of socioeconomic advantages and disadvantages in the life chances

of individuals due to their embeddedness in specific socio-residential contexts (Wilson, 1987).

Tigges et al. (1998) point to the prevalence of interpersonal networks based on bonding ties (Briggs, 2001), in other words: primary social ties promoting social cohesion, solidarity and a short-term socioeconomic stabilization of the individual. By the same token, the authors observe a lower proportion of bridging ties, referring to social ties connecting the individual to geographically dispersed and more diversified social networks susceptible to transmit information and important contacts for social and economic mobility.

Empirical studies analyzing the consequences of living in severely disadvantaged neighborhoods of large Latin American metropolises underline the cumulative impact of negative externalities affecting the socioeconomic achievements of their inhabitants, due to the highly segmented access to labour market, to educational institutions, urban services, and political resources (Ribeiro & Kolinski, 2009).

However, disagreement persists whether the geographic proximity between socioeconomically distant groups enhances employment opportunities or fosters territorial stigmatization (Andrade & Silveira, 2013; Kaztman & Retamoso, 2005).

This paper aims at contributing to the discussion of neighborhood effects in Brazilian sociology on the basis of qualitative research conducted in Salvador da Bahia. The main goal of this study consists in investigating about the potential interference of structural disadvantages – resulting from the exposure of the inhabitants of three residentially segregated neighborhoods to high rates of poverty and unemployment – in the operationalization of the inhabitants' social networks and their striving for socio-economic mobility.

Drawing on empirical data collected in Nordeste de Amaralina, a centrally-located shanty-town embedded in an area of affluent condominiums, and the peripheral neighborhoods Plataforma and Fazenda Grande II, the study seeks to verify whether enhanced opportunities of cross-class interactions, particularly in the realm of employment relationships, can be corroborated by the constellations of geographical contiguity between socially distant classes, in relation to peripheral urban contexts.

The first section reviews the conceptual frameworks of neighborhood effects and social isolation in accordance to Wilson (1987) and Small and Newman (2001). The second section explains the methodology used in the

qualitative study, whereas the third section examines the principal properties of the egocentric networks of sixty interviewed inhabitants.

## **1. THE THEORETICAL FRAMEWORK OF *NEIGHBORHOOD EFFECTS* IN URBAN SOCIOLOGY**

According to Wilson (1987), the transformations in the labour market structures and the implementation of anti-discriminatory laws desegregating the housing market in the suburbs provoked the outmigration of middle-class and stable working-class families with higher educational levels.

Alterations in the neighborhood's class structure fostered the remaining population's social isolation *vis-a-vis* norms of behavior, value systems, institutional resources, and economic opportunities of american mainstream society. Thus, the author draws a direct causal relation between a socially homogeneous composition of the neighborhood, committed to high rates of poverty and unemployment, and a compromised capacity to operationalize social capital in processes of labour market integration.

In this sense, Briggs (2001) distinguishes between bonding ties, organized in within-group relations that promote social cohesion, the strengthening of collective identity, intra-groupal solidarity and the short-term stabilization of daily situations, and bridging ties, articulating otherwise disconnected individuals and social groups, which promote actives for the social and economic mobility.

In Brazil, studies focussing on the contexts of macro-segregation in metropolitan confirm the impact of structural disadvantages on the social and economic mobility of the habitants of peripheric regions (Marques, 2010; Ribeiro & Kolinski, 2009). The access to labour market, to land and real estate markets, to infrastructure and urban services, and to political resources is considered to be the main driving force which determines the spatial distribution of social groups.

In the context of geographical proximity between socioeconomically distant groups, Kaztman and Retamoso (2005) conclude that, in the case of Montevideu, the social relations are charaterized by cross-class interactions that operate in the realm of public instances of secondary socialization like school, communitary associations and recreational spaces.

According to Andrade and Silveira (2013), the geographical contiguity to the higher class condominiums of the Serra neighborhood in Belo Horizonte promote better employment opportunities, predominantly in the low-skill service sector, to the favela's dwellers of Aglomerado da Serra.

This proximity entitles significant locational advantages for the economic integration of Serra's poor population in comparison with other peripheral neighborhoods embedded in a socioeconomically more homogeneous environment. Nevertheless, the authors reveal the persistence of social distances in all other spheres of sociability, due to the class-hierarchized access to public transport, educational system and public space.

## 2. METHODOLOGICAL CONSIDERATIONS

As part of the qualitative fieldwork, sixty semi-structured interviews (20 for each neighborhood) of approximately half an hour duration, have been realized between May and November of 2015 in different places and at different times. The sample is composed of an equal number of male and female interviewees, aged between 15 and 65, with a different employment status.

Within the group, 40% of the adults qualified themselves as having being unemployed for at least one year or without any stable income, 20% affirmed receiving an unstable income, 20% declared having an income equal or inferior to one minimum salary and 40% of the interviewees declared perceiving more than three minimum salaries. The proportion of student interviewees not integrating the PEA amounts to 15%.

The three neighborhoods, Nordeste de Amaralina, Plataforma and Fazenda Grande II are characterized by high poverty and unemployment rates. The population mainly belongs to the social-professional category popular(inferior), with "popular" salary levels and low grade of school instruction, in accordance to the classification of Carvalho and Pereira (2014).

During the visits to the neighborhoods, the interviewees were first of all given an open questionnaire, investigating the personal data concerning the family composition, income, education level, employment status, labour market trajectory and duration of residence in the neighborhood. In the second place, the interviewees were asked to provide more detailed information about the organization of their personal networks concerning their embeddedness

in the following spheres of sociability: family, neighborhood, friendship/acquaintanceship, work, studies, associative life, religious associative life and leisure.

Furthermore, the interviewees were asked to provide more detailed information about the patterns of mobilization of their egocentric networks set up in the above outlined spheres of sociability in situations of job seeking and the provision of financial, social and emotional support.

### **3. THE IMPACT OF RESIDENTIAL SEGREGATION ON THE PATTERNS OF SOCIABILITY**

#### **3.1. The favela Nordeste de Amaralina**

Since the 1960s the neighborhood's strategic proximity to the nearby affluent summer houses and condomínios of Rio Vermelho, Horto Florestal, Amaralina has contributed to attracting successive influxes of immigrants coming from Bahia's impoverished rural *hinterland* regions which gradually led to the region's demographic densification and illegal land occupation, mostly via informal settlements.

The embeddedness of the interviewees' social ties in the spheres of sociability outlined above underlines the strong relevance of the primary units of socialization, like family (30%), neighborhood (15%) and friendship/acquaintanceship (10%) in social network constitution and in the mobilization of social capital, in their striving after economic integration. At the same time, the spheres of sociability belonging to the institutional environments work (15%), associative life (10%), associative religious life (10%), studies (5%) and hobbies (5%) reveal a minor importance in the constitution of social ties.

Primary social ties, based on frequent contacts between rather intimate kinship members, neighbors and co-residents, promote structures of support for the short-term individual's socioeconomic stabilization and are mobilized in situations of emergency and daily adversities, including drug dependence and unemployment. The proximity to the middle- and upper-class condomínios is evaluated as overall positive as far as economic integration is concer-

ned, and the short distances to work are regarded as a locational advantage in comparison to the more peripheral neighborhoods.

Nevertheless, apart from the enhanced employment opportunity structures, promoted in the low-skill service sector (guard, gardener, maid), the inter-class social distance patterns are maintained in all the other spheres of sociability. Despite the strong numeric relevance of social and cultural associations spread throughout the neighborhood, like community centers, *capoeira* and dance groups, football clubs and philanthropic third sector organisations, among others, assuming a prominent function in the children and adolescents' secondary socialization processes, it is important to emphasize that these institutionally-based networks prioritize the intra-groupal cohesion and solidarity without mediating to extra-local networks.

Grounded on cohesive bonding ties connecting members of the same church congregation, the institutional networks mainly strengthen the intra-groupal solidarity and provide a wide array of (im)material resources stabilizing the socioeconomic situation of the inhabitants.

The mechanisms of social segmentation and the class-hierarchized access to urban infrastructure and services engender a certain confinement of the inhabitant's social interactions on the level of the local environment.

This restriction of social life within neighborhood boundaries repercutes in a major degree of homophily, localism and structural redundancy of their social ties, particularly those constituted in the spheres of sociability neighborhood, friendship and studies. Public institutions of education localized within neighborhood boundaries were qualified as potentially dangerous places, due to the presence of adolescent drug traffickers accounted to disseminate behaviour patterns and social references harmful to social and economic mobility.

### 3.2. Plataforma

The periheric neighborhood of Plataforma grew around the proletarian housing complex Vila Operária, implemented adjacent to the railroad Calçada-Paripe and the industrial plant Fábrica Têxtil São Braz, deactivated in 1959. The social embeddedness of Plataforma interviewees in the above outlined spheres of sociability reveal the primacy of family (35%) and religious

associative life (20%) in the process of social network constitution and for the obtention of job referrals and (im)material goods. Less representative are the spheres of sociability neighborhood (10%), associative life (10%), friendship/acquaintanceship (10%), work (5%), studies (5%) and leisure activities (5%).

Overall, there is a particularly high congruence between the geographic boundaries of the neighborhood and the individual's space of social interaction. The overwhelming part of the interviewees report a reduced access to (im)material goods and services, either across market-based or social support-based relationships, due to the fact that the high degree of localism and homophily characterizing their social networks reduce the access to information about employment opportunities to the sparsely available local options.

The mobilization of social networks for economic integration occurs primarily in the realm of extense families. These family support networks act as important channels transmitting valuable information and contacts about local job opportunities, mostly available in the informal service sector.

The primacy of kin networks in the developments of strategies to confront daily precarity and in the provision of (non)material resources points out to the importance of trust, reciprocity and solidarity underlying the bonding ties. Likewise, the social ties constituted in the sociability spheres neighborhood and friendship transcend a high degree of mistrust, weakened solidarity and cohesion.

Within the neighborhood, interactions are reduced to a small amount of intimate and closeby living neighbors. This phenomena contributes to an increasing territorial fragmentation of interpersonal networks, organized across small units of geographically proximate neighborhood groups, promoting reciprocal and trustworthy relationships. Moreover, a comparatively weak dynamic of affiliation to communitary associations could be registered, except for a *capoeira* group and a local residents' association.

Beyond the sphere of sociability family, the major social support is provided by the religious associations, which reinforce the intra-groupal cohesion and solidarity while maintaining a truncated structure to non-congregates. These bonding ties operate as circuits of reciprocity and promote the access to (im)material goods, like auxiliary in housing construction, small lendings, contacts for the job-seeking process, support in cases of illness and drug dependence.

The exposition to school peer groups is evaluated unanimously as detrimental to the socioeconomic mobility according to the three interviewed adolescents, who call the attention to the lack of perspectives and the weak school qualities of the neighborhood. The access to leisure activities, concentrated in the more central areas of Salvador, is restrained, due to the inhabitants' lack of economic resources for public transport and consumption.

### 3.3. Fazenda Grande II

Totalizing 35.000 inhabitants, the neighborhood grew demographically with the settlement of lower-middle class inhabitants in scattered low rising buildings constructed by the National Bureau of Housing in the 1970s, and the concomitant invasion of its less valorized surroundings by the lower classes, mostly in informal dwellings.

The distribution of the social ties across spheres of sociability underlines the centrality of work (30%) and studies (15%) in the constitution of sociability patterns and emphasizes the importance of associative life (15%) in the mobilization of social ties for economic integration, whereas the spheres family (10%), neighborhood (10%), friends (10%), religious associative life (5%) and leisure (5%) are less relevant.

Generally, a major connectivity with individuals and social groups not belonging to the same neighborhood can be observed. These ties significantly expand the inhabitants' access to (im)material resources and to non-redundant information about employment opportunities.

The higher proportion of contacts established in the professional environment correlates with a higher degree of heterophily, internal diversity and network dispersion. Comparatively, the social ties established in the field of religious associative life are less relevant whereas a strong tendency to the affiliation to cultural and associative organizations could be observed.

Within the sample of the twenty individuals, seven declared having mobilized his/her contacts drawn from these associational networks to obtain access to (im)material resources and to reinvalidate infrastructural investments in the neighborhood (e.g. schools, child-care centers, hospitals, recreational public spaces). It is important to stress the centrality of a large number

of resident associations distributed across the neighborhood, which promote inter-groupal solidarity and cohesion.

This combination of bonding and bridging ties increases the neighborhood's potential of political mobilization to obtain collective goods across more dispersed and diversified networks, since they spread the information about local social services, employment opportunities, vaccination campaigns etc.

The public institutions of education play a prominent role in the sociability of the interviewed adolescents due to the fact that they promote a greater exposition to different social values, behaviour patterns and social references. The collective use of communitary social infrastructure like public transport, (religious) associations and public spaces of recreation favours the interaction between the dwellers of the two economically distant areas and thus contributes to bridging social distances.

## **FINAL CONSIDERATIONS**

Despite reduced sample size, empirical evidence could be found for the impact of structural neighborhood-level constraints, encompassing high rates of poverty, unemployment and residential segregation structures, on the individual's economic outcomes and patterns of social interaction.

In virtually all cases, social network constitution, social attainment and the participation in formal and voluntary organizations occur in the realm of local-bounded activities and thus rely on personal contacts to co-residents and on the access to neighborhood-based economic, social and political resources. Strategies to mobilize social and institutional networks for economic integration rely mostly on primary bonding ties, promoting social cohesion, trust, intra-groupal solidarity and a short-term socioeconomic stabilization of the individual.

By the same token, a lower proportion of bridging ties, connecting the individual to geographically dispersed and more diversified social networks, susceptible to transmit information and important contacts for social and economic mobility, could be observed, except for the lower-middle-class dwellers of Fazenda Grande II.

The social network analysis of Plataforma's inhabitants, and to a minor degree, of Nordeste de Amaralina dwellers, points to an increasing encapsulation and fragmentation of social ties. Arising mainly from structures of residential segregation and social segmentation, this negative effect is potentialized by the erosion of trust and the weakening of the social cohesion in the neighborhood.

The Fazenda Grande II case demonstrates that public investments in social infrastructure and urban equipment may generate positive spill over effects and increase the neighborhoods potential of social integration, particularly across socializing public environments and institutions like schools, communitary infrastructure and public recreational areas, which create a major physical convergence of socially distant individuals.

Emphasizing the responsibility of urban politics in promoting residential segregation in Salvador, the study shows that public housing programs in Plataforma prioritize technocratic habitational solutions without providing the residents' socio-economic integration. The Nordeste de Amaralina case portrays the failing interest of urban policies to bridge the distance founded on social segmentation whereas in Fazenda Grande II housing programs complemented by investments in infrastructure positively affect the residents' economic mobility.

## REFERENCES

- Andrade, L. T., & Silveira, L. S. (2013). **Efeito-território**. Explorações em torno de um conceito sociológico. *Civitas*, 13 (2), 381-402.
- Briggs, X. de S. (2001). **Proceedings from International Seminar on Segregation and the City**. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA (July, 25-28): Ties that bind, bridge and constrain: social capital and segregation in the American metropolis.
- Carvalho, I. M. M. de, & Pereira, G. C. (Eds.) (2014). **Salvador: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática**. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Kaztman, R., & Retamoso, A. (2005). Introducción: empleo, concentración espacial y endurecimiento, de la pobreza urbana. *Revista de la CEPAL*, 85, 132-148.
- Marques, E. (2010). **Redes sociais, segregação e pobreza**. São Paulo: Editora Unesp.
- Putnam, R. D. (1993). **The Prosperous Community: Social Capital and Public Life**. *The American Prospect*, 13, 35-42. Ribeiro, L. C. de Q., & Kolinski, M. C. (2009). Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais. *Revista Eure*, 35(106), 101-129.

Small, M. L., & Newman, K. (2001). **Urban Poverty After The Truly Disadvantaged:** The Rediscovery of the Family, the Neighborhood, and Culture. *Annual Review of Sociology*, 27, 23-45.

Tigges, L. M., & Browne, I., & Green, G. P. (1998). **Social Isolation of the Urban Poor:** Race, Class, and Neighborhood Effects on Social Resources. *The Sociological Quarterly*, 39 (1), 53-77.

Wilson, W. J.. (1987). **The Truly Disadvantaged:** The Inner-City, the Underclass and Public Policy. Chicago, IL: University of Chicago Press.

**GRUPO DE TRABALHO V**

**CAUSAS ESTRUTURAIS DA  
POBREZA GLOBAL**

# REPENSAR A TRIBUTAÇÃO PROGRESSIVA COMO FORMA DE GARANTIR O COMBATE AS DESIGUALDADES SOCIAIS

Rethink progressivity taxes as ensure of combat the  
social inequalities

Lucas Ruíz Balconi<sup>200</sup>  
Mariana Piovezani Moreti<sup>201</sup>

**Resumo:** A proposta deste estudo é analisar o cenário global de desigualdades de renda provocadas por um sistema tributário que favorece os detentores de riqueza. O objetivo é apontar dados e situações sobre a renda, a riqueza e a propriedade demonstrando que, dentro de um cenário de concorrência fiscal e livre circulação do capital, há uma tendência em favorecer aqueles que estão no topo da hierarquia da renda. Assim, o intuito é levantar reflexões sobre a progressividade dos impostos para uma tributação mais equitativa, que possa ser um instrumento de combate às desigualdades sociais.

**Palavras-chave:** Progressividade; tributação equitativa; desigualdades.

**Abstract:** The proposal of this study is analyze the global inequalities scenario of income caused by an tax system that favors the wealth holders. The objective is to point data and situations about income, wealth and property and demonstrate that, within a scenario of tax competition and free movement of capital, there is a tendency to favor those who are at the top of the income hierarchy. In this way, the intention is to raise reflections on the progressivity of taxes for fairer taxation, which can be a fighting tool against social inequalities.

**Keywords:** Progressivity; fairer taxation; inequalities.

---

200 Mestre em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo/SP. Graduado pela Universidade Filadélfia – Londrina/PR. Bolsista Capes. Advogado. Professor de Direito na Faculdade Pitágoras – Unidade Londrina/PR. E-mail: lucasrbalconi@gmail.com.

201 Pós-graduada em Direito do Estado com área de concentração em Direito Tributário pela Universidade Estadual de Londrina. Pós-graduada em Direito Processual Civil pelo IDCC. Graduada pela Universidade Estadual de Londrina. Advogada.

**Sumário:** Introdução; 1. Justiça social e desigualdade; 2. Tributação progressiva e equidade; 3. Tributação e (des)igualdade: Uma análise da política fiscal do Brasil.; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

O sistema tributário de um país é um dos meios de promover o financiamento dos gastos públicos e também uma forma de igualar a sociedade. Um sistema tributário que favoreça àqueles que estão no topo da hierarquia da renda é um sistema falho que promove desigualdades sociais e que precisa ser repensado.

O estudo feito por Thomas Piketty no livro “O Capital no século XXI” trouxe dados que chamam atenção sobre a concentração de riqueza e renda além de um possível retorno de uma sociedade de rentistas, de maneira mais geral, das desigualdades patrimoniais. Para o autor, é preciso repensar o imposto progressivo sobre a renda, essencial para o Estado Social. Tal progressividade, que tem como característica a elevação do tributo, através de sua alíquota, na medida em que se aumenta o valor da riqueza a ser tributado, é a forma mais justa de arrecadação no sentido de dar efetividade ao combate das desigualdades, em outras palavras, aumentar os impostos incidentes sobre o capital culminaria no aumento da arrecadação aos cofres públicos para financiamento de políticas públicas de combate a miséria e a pobreza.

Ocorre que, o que se tem observado, diante um cenário global de aumento da concorrência fiscal e de um contexto de livre circulação do capital, é a redução dos impostos diretos, um aumento dos impostos indiretos e o repasse de renda para paraísos fiscais (países em que as regras de tributação são mais favoráveis). Esse sistema global está falindo com o Estado social na medida que o financiamento dos serviços e das políticas públicas é feito pela parcela mais pobre da população, a qual, via de regra, deveria ser amparada pelo Estado.

Nesse contexto, o tema abordado pretende apontar dados sobre a tributação do capital que demonstrem o quanto os países deixam de recolher aos cofres públicos quando beneficiam os mais ricos, seja por meio de isenções ou de brechas legislativas que facilitem a evasão fiscal. Tais países acabam por aumentar tributos indiretos no intuito de financiar o Estado, tributos es-

tes que não levam em consideração a capacidade econômica do contribuinte, tampouco a progressividade. A progressividade, que é um instituto essencial para o Estado social, mas que está sendo ameaçado. Portanto, o problema a ser enfrentado neste estudo é: como buscar uma transformação fiscal em relação a tributação do capital que dê efetividade a progressividade, no intuito de combater desigualdades sociais?

Por fim, através de pesquisas hipotéticas dedutivas e pesquisas bibliográfica histórica descritiva, bem como análise de dados apontados em diversos estudos, o objetivo do tema é trazer um debate sobre as desigualdades permeadas por um sistema tributário que beneficie os detentores de capital e analisar a progressividade tributária como ferramenta no combate as desigualdades sociais.

## 1. JUSTIÇA SOCIAL E DESIGUALDADE

O compromisso de erradicação da pobreza constitui pauta primordial e encontra-se firme na agenda política de diversos países. Um dos destaques foi no Rio+20, quando teve sua importância assinalada como o maior desafio global da atualidade, além de requisito indispensável para se alcançar o desenvolvimento sustentável. Contudo, apesar das obrigações assumidas, o progresso nesse sentido tem sido muito lento e a pobreza continua muito alta.

“Economies may be growing and poorer countries catching up with richer ones, but the incomes of the poorest people all over the world are not keeping up, resulting in much slower progress in reducing extreme poverty than could otherwise be achieved.” (AYELE; FUENTES – NIEVA, 2016, p. 9)

Por isso é preciso pensar mais ambiciosamente, repensar a sociedade como um todo e reconhecer que há interconexões importantes:

“...a economia tende a descartar ou minimizar a importância de quaisquer interdependências entre as fortunas econômicas dos indivíduos (ou famílias)...O que acontece no topo da distribuição afeta quem está na base. Como Tawney escreveu um século atrás: ‘O que

pessoas ricas conscientes chamam de ‘problema de pobreza’, pessoas pobres conscientes chamam com igual justiça de ‘problema de riqueza.’” (ATKINSON, 2015, p. 49).

Portanto, é difícil que países que têm estratos de renda concentrados no topo consigam atingir índices menores de pobreza, pois as questões entre pobreza, desigualdade de renda e distribuição de riqueza estão conectadas, ou seja, é preciso estudar as causas estruturais das desigualdades e a partir dessas conclusões, procurar caminhos para sua redução.

Pois bem. A desigualdade está nas rendas do trabalho, na apropriação do capital e na concentração de riqueza, mas a desigualdade mundial da riqueza tem como fonte principal a desigualdade dos rendimentos do capital, decorrente de uma globalização financeira que conduz a concentração do capital. Essa desigualdade de rendimentos é verificada especialmente em relação aos detentores de patrimônios mais altos que, conseqüentemente, têm rendas mais altas e dispõem de grandes reservas. Segundo Piketty essa “concentração excessiva e perene de riqueza, por mais justificáveis que elas sejam no início, as fortunas se multiplicam e se perpetuam sem limites e além de qualquer justificação racional possível em termos de utilidade social”. (2015, p. 432)

Um análise da história permite concluir que as guerras do passado provocaram uma transformação das estruturas da desigualdade no século XX e que, no início do século XXI as desigualdades da riqueza que pensava-se ter desaparecido volta a aparecer em picos históricos, até mesmo ultrapassar os níveis de desigualdades anteriores. Essa análise, feita por Thomas Piketty (2015), leva em consideração o contexto da nova economia global “portadora de imensas esperanças (o fim da pobreza) e de enormes desequilíbrios (tanto de indivíduos como entre países)”.

Ainda, de acordo com Ayele e Fuentes-Nieva (2016, p. 11), estudos realizados pela Oxfam apontaram que a renda dos mais ricos continua a crescer, enquanto que a renda dos pobres está estagnada. Inclusive, “Last year Oxfam reported that richest 1 percent of people held 48 percent of total global wealth and that, if trends to continued, they would have more than half of all wealth by 2016”.

Diante disso, é preciso repensar quais as instituições e políticas públicas permitem regular de maneira justa e eficaz o capitalismo patrimonial global

no século XXI, assim como o papel do poder público na produção e distribuição das riquezas e na construção de um Estado social.

Considerando as observações realizadas pelo mesmo autor supracitado “Para medir a evolução do papel do poder público na vida econômica e social, a maneira mais simples consiste em examinar a importância que o conjunto de impostos e arrecadações passou a exercer na renda nacional”. (2015, p. 462)

No Brasil, por exemplo, a Constituição Federal de 1988 trouxe inúmeras missões sociais ao Estado no intuito de garantir direitos fundamentais. Em seu preâmbulo prevê a justiça social como compromisso com os direitos sociais; em suas cláusulas operativas traz como fundamento a dignidade da pessoa humana, além de objetivos como a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais; subordina a ordem econômica às finalidades da promoção da justiça social, redução de desigualdades e fomento ao pleno emprego. Portanto, as obrigações assumidas pelo Estado irradiam-se para a tributação, uma vez que para garantir a constituição desse Estado Social é preciso o desenvolvimento do Estado Fiscal.

O desenvolvimento do Estado Fiscal deve se dar em respeito ao princípio da igualdade e capacidade econômica dos contribuintes. Isso quer dizer que deve existir uma igualdade tributária com respeito a capacidade contributiva, segundo o qual o ônus tributário deve ser distribuído de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, no intuito de trazer justiça fiscal, econômica e social

Em decorrência da capacidade contributiva é que nasce a progressividade tributária, que tem como característica a elevação do tributo, através de sua alíquota, na medida em que se aumenta o valor da riqueza a ser tributado. Assim sendo, a tributação não é somente uma maneira de fazer com que os indivíduos contribuam para o financiamento dos gastos públicos, mas de dividir o ônus disso da forma mais justa possível.

Dessa forma, o combate as desigualdades deve ir além do debate sobre políticas públicas, serviços sociais.e programas de redução da pobreza, mas discutir sobre uma possível reforma e desenvolvimento do sistema tributário que regula o imposto sobre a renda, o capital e o patrimônio.

Para Thomas Piketty e Nancy Qian as razões pelas quais os países menos desenvolvidos não costumam lidar com a questão da tributação são ao menos três:

“First, poor countries often rely excessively on highly distortionary tax instruments such as taxes on trade or indirect taxes on specific consumption goods. Next, income taxation can help to increase the tax revenues needed to finance public goods. In countries such as China and India, tax revenues are currently around 10-15 percent of GDP, far below any country in the West that has been able to develop a proper education, health, and infrastructure system. Finally, many LDCs have witnessed a sharp rise in income inequality during the recent period. Progressive taxation is one of the least distortionary policy tools available that controls the rise in inequality by redistributing the gains from growth.” (2009, 1:2, p. 53)

A progressividade do imposto como forma de controle das desigualdades e distribuição de renda será abordado na sequência.

## 2. TRIBUTAÇÃO PROGRESSIVA E EQUIDADE

O caráter progressivo da carga tributária de um país é, sem dúvida, o que faz com que o Estado Fiscal cumpra com o seu papel em face do Estado Social. Na maioria dos países essa progressividade é encontrada no imposto sobre a renda e/ou capital.

Segundo Thomas Piketty

“Um imposto é progressivo quando sua taxa é mais alta para os ricos (aqueles que possuem uma renda, capital ou um consumo mais elevado terão um imposto progressivo para a renda, o capital ou o consumo) e mais baixa para os mais humildes.” (2015, p. 482)

“Toda fortuna é, ao mesmo tempo, em parte justificada e potencialmente excessiva. O roubo puro e simples é raro, assim como o mérito absoluto. O imposto progressivo sobre o capital tem, precisamente, a vantagem de poder tratar essas diferentes situações de maneira flexível, contínua e previsível, produzindo a transparência democrática e financeira sobre os patrimônios e suas evoluções, e isso é algo que não deve ser ignorado.” (2015, p. 433)

Ocorre que, um imposto também pode ser regressivo, ou seja, quando a taxa diminui para os mais ricos, seja porque escapam ao regime normal (evasão, elisão, etc) ou porque o próprio regime tributário do país prevê esse caráter, ainda que implicitamente, ao tributo.

Em relação a regressividade do sistema tributário é que se chama atenção. O mundo moderno está tendente a preservar o dinamismo empreendedor e a abertura econômica internacional que, na maioria das vezes se dá através de regimes derogatórios em relação à renda do capital, em detrimento da progressividade do imposto sobre a renda e capital, sobretudo nos países em que a massa de arrecadação é grande. O fato é que esse tipo de política tributária causa um impacto considerável na estrutura da desigualdade.

Segundo essa linha de raciocínio, para Thomas Piketty (2015), nas últimas décadas houve um aumento da concorrência fiscal, num contexto de livre circulação do capital, que levou a um desenvolvimento de regimes derogatórios em relação à renda do capital, que tem escapado do cálculo da progressividade do imposto sobre a renda e o resultado dessa disputa é a redução especialmente dos impostos sobre os lucros das empresas no intuito de isentar os juros, dividendos e outras rendas financeiras do regime normal de tributação ao qual são submetidas as rendas do trabalho. A consequência nada mais é do que uma arrecadação fiscal regressiva no topo da hierarquia das rendas na maioria dos países.

A consequência disso é uma baixa eficácia redistributiva da política tributária, que acaba por não tributar os rendimentos mais elevados não originários do trabalho e onerara parcela mais pobre da população.

### **3. TRIBUTAÇÃO E (DES)IGUALDADE: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL DO BRASIL**

O presente estudo tomou como base o sistema tributário brasileiro para apontar exemplos de como a carga tributária pode influenciar na distribuição de riqueza e demonstrar a importância do imposto progressivo sobre a renda e o patrimônio no combate as desigualdades.

Conforme já mencionado, o Brasil é um país que adotou, em sua Constituição Federal, uma política tributária que, além de promover o financiamento dos gastos públicos, deve igualar a sociedade. Para tanto, trouxe o princípio

da capacidade contributiva e da progressividade, isso quer dizer que, aqueles que possuem capital ou renda mais elevados pagam mais do que aqueles mais humildes.

Ocorre que, tem-se observado uma constante e elevada carga tributária sobre impostos que não se baseiam na capacidade econômica e na progressividade, e uma diminuição, inclusive com isenções, de impostos que efetivamente serviriam para equilibrar a sociedade, como o imposto sobre a renda, que, com alíquotas progressivas, teoricamente recolheria mais dinheiro aos cofres públicos daqueles com maior poder aquisitivo.

Na prática, o imposto sobre a renda tem uma participação reduzida no PIB quando comparada aos impostos indiretos, e a política tributária brasileira vem isentando cada vez mais àqueles que estão no topo da hierarquia da renda no país.

Para ilustrar a representatividade do Imposto sobre a Renda no Brasil cumpre compará-lo com outros países mais desenvolvidos. Conforme apontado por Brami e Celentano (2007, p.37):

“Em 2005, o IR representava 18,27% das receitas fiscais e sua participação no PIB, 6,82%, estava muito abaixo da dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): 9,54% na Espanha, 10,96% na Alemanha, 13,44% no Reino Unido, 15,86% no Canadá. Observa-se que países mais desenvolvidos cobram mais imposto sobre a renda.”

Mas apesar da timidez do imposto sobre a renda no Brasil, o que mais chama atenção é o fato do país isentar totalmente o imposto de renda sobre os lucros e dividendos distribuídos a acionistas de empresas, o que configura a regressividade do sistema.

Com dados disponibilizados pela Receita Federal brasileira, no ano de 2015, foi possível algumas constatações alarmantes:

- “1) A concentração de renda brasileira supera qualquer outro país com informações disponíveis;
- 2) Os brasileiros super-ricos pagam menos imposto, em proporção da sua renda, que um cidadão típico de classe média alta, sobretudo o assalariado, o que viola o princípio da progressividade tributária.

ria, segundo o qual o nível de tributação deve crescer com a renda. Cerca de dois terços da renda dos super-ricos (meio milésimo da população) está isenta de qualquer incidência tributária, proporção superior a qualquer outra faixa de rendimentos. O resultado é que a alíquota efetiva média paga pelos super-ricos chega a apenas 7 por cento, enquanto a média nos estratos intermediários dos declarantes do imposto de renda chega a 12 por cento.;

3) Essa distorção deve-se, principalmente, a uma peculiaridade da legislação brasileira: a isenção de lucros e dividendos distribuídos pelas empresas a seus sócios e acionistas. Dos 71 mil brasileiros super-ricos, cerca de 50 mil receberam dividendos em 2013 e não pagaram qualquer imposto por eles. Além disso, beneficiaram-se de uma baixa tributação sobre ganhos financeiros, que no Brasil varia entre 15 por cento e 20 por cento, enquanto os salários estão sujeitos a um imposto progressivo, cuja alíquota máxima de 27,5 por cento atinge níveis muito moderados de renda (acima de R\$ 4,7 mil de renda mensal ou EU 1,3 mil em 2015);

4) O potencial distributivo do imposto de renda no Brasil, medido em termos de queda no índice de Gini, é menor que nos países mais desenvolvidos da América Latina, como México, Uruguai, Argentina e Chile, e bem inferior ao dos países europeus.”(GOBETTI; ORAIR. 2015)

Ainda:

“... os privilégios aos rendimentos da propriedade do capital, que tornam o imposto de renda no Brasil pouco redistributivo, são apenas um elemento de uma estrutura tributária global muito regressiva. Em termos históricos, a configuração de tal estrutura insere-se em um movimento em escala global de reorientação da tributação a favor do capital e dos mais ricos, o que se repetiu em diferentes doses, em praticamente todos os países desenvolvidos entre 1980 e 2010. Contudo, é interessante assinalar que nem os governos conservadores de Ronald Reagan e George W. Bush, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, no Reino Unido, conseguiram fazer o que o governo brasileiro fez em 1995, ao isentar completamente os lucros e os dividendos.”(GOBETTI; ORAIR. 2015)

Através desses apontamentos é nítido que o Brasil tem tornado seu sistema tributário um instrumento de favorecimento que corrobora para a concentração de renda, agravando o ônus dos mais pobres. Os tributos diretos, ou seja, tributos sobre a renda, patrimônio e capital, que não podem ser transferidos para outros, e que assumem uma postura social dentro do ordenamento, são tributos esquecidos, com pouca participação quando comparados aos tributos indiretos, que hoje predominam na estrutura tributária.

Essas facilidades que governos como o Brasil têm implantado em suas políticas tributárias, como a isenção do imposto sobre a renda de lucros e dividendos distribuídos aos acionistas de empresas, têm sido contrárias aos compromissos assumidos internacionalmente e com a Constituição Social. Inclusive, no intuito de estimular a economia, esses incentivos e isenções, acabam por criar facilidades e paraísos fiscais àqueles que deveriam, no final das contas, pagar mais.

Hardon, Ayele e Fuentes (2016) assim explicam:

“The current global tax architecture also weakens the ability of governments to collect the taxes they are due by facilitating cross-border tax dodging and the concealment of wealth. In particular, tax heavens and offshore financial centres, which can be characterized by secrecy as well as by low-or zero-tax regimes, are one of the most obvious facilities used to enable individuals and companies to escape their tax liabilities. Governments are so far failing to crack down on the global practice of tax avoidance and the associated network of tax havens. [...] It is the wealthiest companies and individuals, who in a progressive tax system should be paying the most in tax, who have the biggest incentives to exploit this architecture to avoid paying their fair share in taxes, and who can afford to hire the enablers.”

Assim, as políticas tributárias assumidas pelos países têm dificultado o combate as desigualdades sociais, motivo pelo qual devem ser pauta obrigatória das discussões acadêmicas. Repensar a forma como são tributados àqueles que estão no topo da hierarquia da renda e quais os reflexos que tais medidas causam na parcela mais pobre da população é necessário para uma distribuição mais justa e igualitária.

## CONCLUSÃO

O objetivo dessa reflexão é o de auxiliar no diagnóstico da desigualdade econômica gerada e mantida pelas políticas fiscais adotadas e que, como demonstrado, favorecem os detentores de riqueza e perpetua o desequilíbrio de renda. Para que seja possível, através das críticas deste sistema, a promoção do desenvolvimento econômico sustentável, visto que o presente artigo pretende observar as políticas fiscais com enfoque no desenvolvimento econômico que tais instrumentos proporcionam, demonstrando a interdependência do sistema e da sociedade como um todo.

A preocupação central que perpassa o trabalho e os outros estudos apresentados, encontram-se focados no direcionamento dos instrumentos políticos para a realização de um desenvolvimento econômico justo e igualitário, enfrentando as desigualdades sociais geradas pelo capitalismo e pela política fiscal que sustenta tal sistema. Imprescindível a análise de uma política fiscal que consiga fomentar o combate às desigualdades, centralizadas na progressividade de renda, auxiliando, assim, as famílias mais vulneráveis economicamente. Desta forma, a justiça fiscal, deve ser constituída com o compromisso de erradicar a pobreza e reduzir a desigualdade socioeconômica, para tornar os indivíduos livres para poder escolher e usufruir do padrão básico da sociedade contemporânea.

É neste sentido que a ordem jurídica brasileira é orientada, através das diretrizes e dos princípios constitucionais para que se promova uma adequação, a partir da ordem econômica constitucional, não apenas da intervenção das relações econômicas, mas também de toda a conjectura socioeconômica, com intuito de propiciar, dentro da organização e estruturação do Estado, a abrangência de programas e políticas públicas indispensáveis para a redução da desigualdade e autonomia do cidadão brasileiro.

Desta feita, o presente estudo toma como base a política fiscal brasileira para apontar, de maneira objetiva, como a carga tributária pode influenciar na distribuição de riqueza, bem como demonstrar a importância do imposto progressivo sobre a renda e o patrimônio no combate às desigualdades, apresentando algumas medidas necessárias para se construir uma política fiscal justa e igualitária.

## REFERENCIAS

ALVES, Henrique Napoleão. Tributação e injustiça social no Brasil. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 133, Junho de 2012.

ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade**: o que pode ser feito? Trad. Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015.

BRAMI-CELENTANO, Alexandre. CARVALHO, Carlos Eduardo. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 10 n. 1 p. 44-53 jan./jun. 2007.

GOBETTI, Sérgio Wulff. ORAIR, Rodrigo Octávio. **Tributação e distribuição da renda no Brasil**: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. IPC-IG Working Paper. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth. (no prelo). 2015.

GOMES, Marcel. As distorções de uma carga tributária regressiva. **Desafios do desenvolvimento**, São Paulo, Ano 12, nº 86., p. 36-43, 2015 ano.

HARDOON, Deborah; AYELE, Sophia; FUENTES-NIEVA, Ricardo. **An economy for the 1%**. Disponível em: [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org). Acesso em: 09/04/2016.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas; QIAN, Nancy. Income inequality and progressive income taxation in China and India, 1986-2015. **American Economic Journal: Applied Economics**. v 1, n. 2, abril. 2009. 53-63. Disponível em: [www.aeaweb.org](http://www.aeaweb.org). Acesso em 09/04/2016.

# A CRISE DO ESTADO SOCIAL E A NECESSIDADE DE NOVOS DISCURSOS TEÓRICOS

The crisis of the Welfare State and the necessity for  
new theoretical discourse

Giancarlo Montagner Copelli<sup>202</sup>  
Jose Luis Bolzan de Moraes<sup>203</sup>

**Resumo:** O arranjo político-jurídico denominado Estado Social, ou seja, o modelo de ideário democrático, surgido no pós-Guerra, é aquele em que os indivíduos são detentores de direitos alcançados mediante a ação estatal, voltados às questões de igualdade no que se refere a situações econômicas e sociais, indo além dos direitos civis e políticos típicos do Estado Mínimo. De caráter prestacional, o Estado Social é, portanto, intimamente ligado às políticas públicas. Ocorre, entretanto, que tal modelo, enquanto sequência do projeto liberal, encontra-se em crise, seja ela de viés fiscal-financeiro, ideológico ou filosófico, acenando para uma espécie de limite tanto à formulação quanto à execução de políticas públicas através do Estado. Adotando essa perspectiva, parece necessário o pensar em novas possibilidades de arranjo, capazes de ir além dos limites impostos pela própria contemporaneidade, como condição de possibilidade para facultar a satisfação das garantias constitucionais de ordem social, sobretudo em países periféricos, como o Brasil.

**Palavras-chave:** Estado Social; Crise; Alternativa.

**Abstract:** The political-legal arrangement called Welfare State, that is, the model of democratic ideas that emerged in the post-War, is that one in which individuals are rights holders achieved by government action, focused on equality issues as regards the economic and social situations, going beyond the civil rights and the typical Min-

---

202 Doutorando em Direito Público pela Universidade do Rio dos Sinos – Unisinos. Integrante do Grupo Estado e Constituição – CNPq.

203 Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do PPGD da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos. Pesquisador Produtividade CNPq. Procurador do Estado do Rio Grande do Sul. Coordenador do Grupo Estado e Constituição – CNPq.

imal State politicians. Prestacional of character, the Welfare State is therefore closely linked to public policy. It happens, however, that such a model, as a result of the liberal project, is in crisis, be it fiscal and financial, ideological or philosophical bias, waving to a kind of limit both the formulation as the implementation of public policies through the State. Adopting this perspective, it seems necessary to think of new arrangement possibilities, able to go beyond the limits imposed by the contemporary as a condition of possibility to provide the satisfaction of constitutional guarantees of social order, especially in peripheral, countries such as Brazil.

**Keywords:** Social State; Crisis; Alternative.

**Sumário:** Introdução; O Estado Social como desdobramento histórico do projeto liberal; Os *fins* e os *meios* do Estado Social; As crises do Estado Social; O necessário ir além do ideário liberal; Conclusão.

## INTRODUÇÃO

Das possibilidades de organização político-jurídicas surgidas após as revoluções ditas liberais, a História aponta para diferentes modelos de Estado Constitucional, ao longo de dois séculos. Do ponto de vista do embasamento teórico, várias foram as correntes da filosofia política que influenciaram o surgimento de tal modelo, com destaque para o posicionamento contratualista, à luz nos séculos XVII e XVIII. É desse ideário, afinal, que se origina o poder baseado no contrato *entre e com* a sociedade, fazendo a passagem de um modelo em que o Estado se identifica com a figura do soberano – *L'État c'est moi* – para uma segunda possibilidade, em que o ideário era o da livre iniciativa para a satisfação de liberdades econômicas. Contudo, essa organização estatal, o *Estado Mínimo*, assim como anteriormente o de viés absoluto, também encontrou os seus limites, transitando – em que pese sua *continuidade* –, após a Segunda Grande Guerra, para sua conformação social, visando, *grosso modo*, a igualdade. Daí o acerto em, quando se falar em *crise do Estado*, pensar não exclusivamente em um viés negativo, mas de transição, de um *caminhar para o novo*.

O percurso histórico de formação do *Welfare State* – ou seja, da transição entre os modelos liberal e social – embora vinculado aos movimentos operários, não ficou restrito à classe dos trabalhadores, estendendo-se, por certo, a todos aqueles com vínculo de pertença a determinado Estado. Assim, o *Welfare State* pode ser compreendido como aquele que garante mínimos existen-

ciais não como caridade, mas como direito político. Ocorre, entretanto, que esse modelo também encontrou, ao longo do tempo, obstáculos que podem enquadrá-lo em um contexto de *crise*.

Aqui, três enfoques podem ser evocados, na esteira de Rosanvallon (1997): um *fiscal-financeiro*, em que se observam questões relacionadas a uma espécie de *problema de caixa*; um *ideológico*, em que se questiona a legitimidade da organização e da gestão estatal; e, por fim, um *filosófico*, em que se questiona o próprio fundamento teórico do *Welfare State*, ou seja, a *solidariedade*, que pressupõe – ou deveria pressupor – o Estado como organização social constituída por cidadãos que compartilham um ideário de bem-estar coletivo.

Importante, nesse sentido, observar que o Estado Liberal Social, ao passo em que é a alternativa mais contundente – senão única – para a edificação de uma sociedade mais igualitária, é também a continuidade do projeto liberal-econômico. Daí limites sequenciais: a *crise filosófica* é em grande medida produto da *crise ideológica*, e estas duas, atreladas à *crise financeira*. De outro modo, havendo recursos, há *solidariedade*, e a ideia de um porvir compartilhado é, assim, *mais fácil*.

Há, portanto, uma tensão difícil de ser dissolvida no enfrentamento das crises que limitam o Estado Liberal Social – e que em boa medida explica a não satisfação das demandas sociais *apenas* em decorrência das garantias constitucionais. Por isso, e talvez nesse mesmo sentido, Dardot e Laval (2014) projetem um (re)pensar além do projeto neoliberal. Uma *revolução* – dizem eles – considerando haver uma espécie de *doxa* – implacável e negativa – surgida a partir da trágica experiência dos Estados Comunistas, bloqueando qualquer outra possibilidade além – e, sobretudo, à margem – do neoliberalismo.

Há, assim, um duplo problema a enfrentar: De um lado, constata-se que o Estado Liberal Social está em crise, e se considerarmos os aspectos centrais dessa crise, teríamos como pilares limites *financeiros*, *ideológicos* e *filosóficos*. Destes, o primeiro parece não apenas fator gerador dos demais, como também a *extensão própria do projeto liberal*. É a *chave* da tensão, portanto, que opõe um projeto político-jurídico e um projeto político-econômico. De outro lado, o caráter revolucionário de um (re)pensar tais questões, diante do fantasma da reabilitação de projetos típicos da tragédia do comunismo burocrático.

Considerando, portanto, haver uma crise que impõe limites ao Estado no atendimento às garantias constitucionais de ordem social, caracterizadas, aqui, como de viés financeiro, ideológico e filosófico, importa, como proble-

ma, ensaiar caminhos de superação para tal crise, dado o protagonismo do Estado, na tarefa de minimizar as desigualdades. A hipótese desenhada, nesse sentido, aponta para a necessidade de se pensar alternativas além do ideário liberal, buscando aproximar o *dever-ser* do constitucionalismo inaugurado no pós-Guerra, sem prejuízo de suas conquistas, ao *ser* da realidade.

Buscando, dessa forma, provocar o debate voltado à criação de novos arranjos institucionais, o objetivo central, longe da pretensão de abarcar todas as possibilidades ou de se constituir como discurso de certeza, é demonstrar a necessidade de se pensar além da sequência do liberalismo político-econômico. Como objetivos específicos estão a delimitação do Estado Liberal Social como construção histórica e a delimitação dos três tipos de crise desse modelo – financeiro, ideológico e filosófico.

Dessa maneira, o tema centra-se na *crise do Estado Liberal Social*, enquanto o problema busca delimitar os contornos dessa mesma crise, respondendo a questão que interroga sobre as possibilidades de superação dos obstáculos próprios que impõem limites ao Estado Liberal Social.

Para esta pesquisa, basicamente bibliográfica e qualitativa, a metodologia aqui empregada terá como abordagem o método hipotético-dedutivo, de forma que, em lugar da indução, utilizará a formulação criativa de possíveis respostas ao problema sob a forma de hipótese. Direcionando a pesquisa nesse sentido, o método de procedimento aqui escolhido é o histórico (para compor um quadro linear do fenômeno).

Por fim, resta pontuar que, considerando o contexto de obstáculos de ordem financeira, ideológica e filosófica no modelo de Estado Liberal Social, justifica-se tal análise a partir da possibilidade de observação não apenas das consequências do que parece de fato um limite do próprio modelo – frente às suas crises –, mas também frente ao protagonismo estatal – sobretudo em países periféricos, como o Brasil, por exemplo – no enfrentamento de abissais diferenças sociais, quantificadas no ambiente do projeto dito neoliberal. Além disso, ao reafirmar a importância das garantias advindas do constitucionalismo surgido no pós-Guerra, enquanto tentativa de se minimizar as diferenças econômico-sociais, aponta para a necessidade de se pensar novos arranjos capazes de superar o modelo liberal, *continuado*, em boa medida, no Estado Social, como condição de possibilidade para a satisfação dessas mesmas garantias.

## O ESTADO SOCIAL COMO DESDOBRAMENTO HISTÓRICO DO PROJETO LIBERAL

Em *O Estado de Bem-estar Social na idade da razão*, Kertenetzky (2012) projeta o *Welfare State*<sup>204</sup> como aquele modelo que trata a desigualdade e as vulnerabilidades sociais – a que estão sujeitos os cidadãos – não como um problema do indivíduo, mas, acima disso, como um problema da sociedade. Assume, assim, responsabilidades não observadas no Estado Mínimo.

Projetado, nesse sentido, como o produto do comportamento político e social do pós-Segunda Guerra – mas com raiz ainda no século XIX –, o Estado Liberal Social surge, portanto, em um contexto de clara intervenção, em que a organização estatal passa a privilegiar a criação de estruturas voltadas à defesa de direitos econômicos e sociais, para além dos direitos civis e políticos, típicos do liberalismo político.

Essa conformação estatal – resultado dessa espécie de transição a partir de um Estado Mínimo – é aquela que vai, assim, privilegiar a seguridade social, amparando o cidadão e sua família em situações como velhice, doença e desemprego, por exemplo, buscando preencher a lacuna aberta por um modelo estatal cuja finalidade era a de, apenas, *não impedir o livre desenvolvimento das relações sociais*, considerando os indivíduos como livres e iguais (BOLZAN de MORAIS, 2011). É, de outro modo, o modelo que visa corrigir as injustiças que o liberalismo advindo das ditas revoluções liberais produziu. Afinal, esse mesmo modelo liberal – como observa Bonavides (2011, p. 61) ao lembrar Vierkant<sup>205</sup> – permitia – apenas e de fato – uma “real liberdade de oprimir os fracos, restando a estes, afinal de contas, tão-somente a liberdade de morrer de fome”.

De mesmo modo, é possível observar tal lacuna do Estado Mínimo como germe do Estado Liberal Social também em Bielefeldt (2000, p. 104) – em

---

204 Embora apresente uma definição para Estado de Bem-estar Social, citando, inclusive, a da *International Encyclopedia of the Sciences*, colocando tal conformação como “um conjunto de programas governamentais para assegurar o bem-estar dos cidadãos face às contingências da vida moderna, individualizada e industrializada” – Kertenetzky (2012, p. 02) reconhece a imprecisão do conceito, e a impossibilidade de se pensá-lo a partir de sua concepção original, na década de 1930, como oposição a um *Power State* britânico. Ou seja, é um conceito de viés essencialmente histórico e, portanto, impreciso.

205 Referindo-se ao sociólogo alemão Alfred Vierkant, na obra *Staat und Gesellschaft*, de 1921.

discussão sobre o direito ao voto em sua *Filosofia dos Direitos Humanos* –, já que este surge “depois de o desenvolvimento econômico, decorrente da revolução industrial, não ter trazido a esperada disseminação da independência financeira”.

Contudo, tal sequência, que permitiu o surgimento do Estado Liberal Social a partir de uma espécie de *promessa não cumprida* do modelo anterior – para usar a expressão típica de Bobbio (2000) ao referir-se às democracias –, não significou *ruptura* ao modelo que, no século XX, parece ter encontrado limites às expectativas nele depositadas a partir das ditas revoluções liberais do século XVIII.

Ao contrário. Parece – e por isso aqui se convencionou nominá-lo não como *Estado Social*, mas *Estado Liberal Social* – tratar-se, antes, de uma continuidade além de uma ordem cronológica própria, contida na lógica sequência de Marshall (1987), em que direitos civis desencadeiam direitos políticos que, por sua vez, são condição para direitos sociais. Afinal – e aqui parece residir a raiz da *crise de suas crises* –, tal modelo, como bem observa Miranda (2013), é, na verdade, um elemento voltado não apenas à pacificação forjada a partir das diferenças impostas e alargadas pelo Estado Mínimo, mas também – e, talvez, sobretudo – um elemento de propulsão do próprio crescimento econômico. Dito de outro modo, o modelo do Estado Liberal Social pretende responder, com políticas de inclusão, os problemas da pobreza e da necessidade, mantendo o arranjo econômico do liberalismo – o capitalismo – e, até mesmo, reforçando as suas condições infraestruturais de sobrevivência.

## OS FINS E OS MEIOS DO ESTADO SOCIAL

Como observado, o Estado Liberal Social corresponde à transformação do Estado Mínimo – delimitado no século XIX – frente às demandas verificadas no século XX. Tal passagem – que acena para uma nova finalidade da organização estatal – fez do indivíduo que, até então, esperava do Estado *apenas* a garantia de paz social para um *livre crescer*, um efetivo credor de uma ação positiva. Ou, de outro modo, credor de um *fazer estatal*. Afinal, como pontua Bolzan de Moraes (2011), se, de um lado, com o Estado Liberal Social desaparece o viés caritativo relacionado às ações estatais enquanto prestações direcionadas aos cidadãos, por outro é possível concluir estas mesmas ações

como intervenções voltadas à promoção e proteção do bem-estar social, caracterizadas, agora, como direitos.

Nesse novo enredo – de ação positiva –, os *meios* para tais *fins* são as políticas públicas, compreendidas como metas coletivamente conscientes, cuja implementação e execução implicam em escolhas envolvendo os diferentes interesses de diversas camadas sociais. Há, assim, em que pese o caráter democrático<sup>206</sup> das políticas públicas – e também sem se poder falar em exclusividade estatal – um evidente protagonismo do Estado. Afinal, “os direitos sociais [...] *não podem ser usufruídos pelo cidadão sem a manifestação estatal*, porque dependem da atuação positiva do Estado, para serem exercidos”, como bem observa Liberati (2013, p. 104 – grifo nosso).

Contudo, para que tais meios conduzam efetivamente às finalidades do Estado Liberal Social, há uma série de obstáculos. Como se observará a seguir, esses entraves têm relação, em maior ou menor grau, com a disponibilidade de recursos passíveis de serem alocados para a efetivação dos direitos evidenciados no pós-Segunda Guerra. De outro modo, trata-se, na já clássica análise de Rosanvallon (1997), de um problema de caixa – ou de uma *crise fiscal* – que, por seu turno, impõe novos e distintos contornos – de viés *ideológico e filosófico* – para aquilo que se conclui como um limite mesmo ao Estado Liberal Social.

## AS CRISES DO ESTADO SOCIAL

O Estado Liberal Social – seja observado como a negação do modelo liberal, seja como a sua própria continuidade, como aqui adotado – não pode ser compreendido como o produto do entendimento político e social do pós-Segunda Guerra que, uma vez atingido, determina-se como uma espécie de

---

206 Conforme a Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 204, “As ações governamentais, na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

*conquista irrevogável*. Não há, de outro modo, uma linearidade que, *como uma causa em si*, garanta o alinhamento de um *ser* fático a um *dever-ser* constitucional. E, em que pese nesse contexto de possibilidades a perspectiva de avanços rumo à concretização de direitos sociais, obstáculos de vieses distintos também sobressaem neste cenário, conduzindo a crises que, diante de tantas promessas não cumpridas pelo poder público no que se refere a direitos sociais, fazem da finalidade mesma do Estado Liberal Social um *conteúdo utópico* (BOLZAN de MORAIS e BRUM, 2016).

Como observado a título introdutório, três são as crises pelas quais passa o Estado Liberal Social, nesse contexto de aparência utópica: uma de caráter *fiscal* – compreendida aqui como um *problema de caixa* mesmo; uma de viés *ideológico*, que interroga a legitimidade do próprio Estado Liberal Social como ente responsável pela transformação que, afinal, lhe constitui a finalidade; e, por último, uma *crise filosófica*, que põe em xeque o fundamento próprio do Estado Liberal Social, que é a solidariedade.

Considerando os direitos sociais como aqueles que demandam uma ação positiva do Estado, imperioso observar, portanto, uma espécie de limite financeiro à concretização de tais direitos. Ou seja, minimizar as disparidades e caminhar rumo a uma sociedade mais justa e igualitária, via direitos sociais, tem necessariamente um custo que, em épocas de crise, sobretudo em períodos de recessão severa como a atravessada pelo país nas décadas de 1980-90 (BRUM, 2013), debilitam as estruturas próprias do Estado Liberal Social, que são os recursos capazes de custear a efetivação de tais direitos (CANOTILHO, 2006). É, como bem pontua Bolzan de Moraes (2011), um círculo vicioso entre (des)aquecimento econômico, arrecadação fiscal, notadamente menor, e necessidades sociais, seguramente maiores. Também há que se considerar, nesse sentido, a disputa em torno da alocação de recursos – ditos escassos –, sempre pendentes para aqueles que detêm maior força política.

Evidentemente, o saldo é uma clara defasagem entre os recursos e os gastos públicos voltados à concretização de direitos sociais, sobretudo diante de políticas públicas de, frente à crise, caráter temporário, metamorfoseadas em políticas de longa duração ou, até mesmo, permanentes.

Entretanto, tal conjuntura – qual seja, de *crise fiscal-financeira* – não se esgota em si, mas impõe novos desafios à concretização dos fins do Estado Liberal Social. Nesse contexto, é possível observar, na esteira da *crise de caixa*, as deficiências de legitimação da própria conformação estatal, ou seja, uma

*crise ideológica*. Afinal, à medida que as pretensões sociais tornam-se cada vez mais complexas, a tentativa de resposta passa a vir a partir de – como assinala Bolzan de Morais (2011, p. 46 – grifo nosso) – “um corpo técnico-burocrático” que *decide* a própria demanda, aparentemente suportada em razões técnicas. Ocorre, entretanto, que “*constantemente a demanda política se vê frustrada pela ‘resposta’ técnica*”<sup>207</sup>.

E, por fim, um último desdobramento das crises do Estado Liberal Social – mas que também constitui em si um elemento singular de crise – questiona o próprio fundamento de tal conformação político-social: a *crise filosófica*, que põe em xeque a solidariedade dos indivíduos que compõem o Estado. Ainda na esteira de Bolzan de Morais (2011, p. 48), enquanto “a base antropológica do Estado de Bem-estar Social pretende dispor de agentes dotados de uma compreensão coletiva, compartilhada e compromissada de ser-estar no mundo”, o que se observa é o mesmo indivíduo desenhado pelo projeto liberal metamorfoseado em simples cliente das políticas estatais. O Estado de Bem-estar Social promove, assim, uma espécie de “consenso social desde um processo de infantilização dos atores, para além do assistencialismo que lhe suporta”. Ou, de modo mais sintético: diante da abundância de recursos – que, quando ocorre, se põe em paralelo com a diminuição das demandas sociais – os vínculos de solidariedade são *mais fáceis*. E, inversamente, em períodos de escassez de receitas voltadas ao financiamento do Estado Liberal Social, a coesão do tecido social, tramada pela solidariedade, se fragiliza. O indivíduo egoísta do liberalismo parece não ter sido transformado, ou melhor, o Estado Liberal Social parece não ter conseguido constituir este novo ser.

Observado – enfim e ainda que muito sumariamente – o quadro das crises que afetam o Estado Liberal Social, a questão não se volta a uma espécie de contramarcha do reconhecimento e da positivação dos direitos sociais. Afinal, parece não haver a possibilidade – e nem o desejo – de se (re)pensar um Estado Mínimo diante de tais obstáculos, *apenas* porque eles existem, como se fossem limites definitivos e insuperáveis. Mas, de outro lado, havendo uma espécie de encadeamento de crises, em que questões fiscais projetam crises

---

207 É possível observar as políticas públicas voltadas a suprir o déficit habitacional como um exemplo claro dessa espécie de resposta técnica deficiente. Há, afinal, um corpo burocrático que determina onde e como as residências serão construídas, sem consultar, invariavelmente, os beneficiários de tais programas. Fica, assim, evidente a contradição entre a democracia enquanto regime político e a burocracia, como instrumento funcional do Estado Liberal Social.

ideológicas e filosóficas – e estas parecem componentes próprios do Estado Liberal Social –, seria possível a projeção de saídas a partir de respostas às necessidades técnico-econômicas? De maneira diferente, o problema do *Welfare State* pode ser reduzido a um *problema de caixa* que, uma vez solucionado, aproximaria ideais constitucionais de realidades fáticas?

## O NECESSÁRIO IR ALÉM DO IDEÁRIO LIBERAL

Buscando resposta a esta questão, Piketty (2014), ao observar um conjunto de dados econômicos de vinte países nos últimos duzentos anos, conclui que, neste século, muito embora o cenário trágico vislumbrado por Marx – em função da difusão do próprio conhecimento – não tenha se concretizado, por outro lado a diminuição da desigualdade – pretensão otimista do pós-Segunda Guerra – também não se confirmou. E daí se tem essa *aparência utópica* associada ao Estado Liberal Social e suas *promessas não cumpridas*.

Entre as causas observadas pelo autor – notadamente, o crescimento econômico superado pela taxa de rendimento do capital, impondo, portanto, uma cada vez maior concentração de renda – pode-se pensar a resposta à questão que encerra o tópico anterior como, de maneira bastante rasa, a partir do aumento de impostos. Afinal, se a crise que funciona como uma espécie de momento seminal para outras crises do Estado Liberal Social é de ordem fiscal-financeira, o aumento de receita – através do aumento de impostos – parece, portanto, a resposta eficaz ao problema. Contudo, em capítulo voltado à análise de um *Estado Social para o século XXI*, este mesmo autor observa a impossibilidade dessa proposta, sobretudo, por uma espécie de limite à questão fiscal que, de fundo, está relacionada à lógica – *ainda* – das revoluções liberais. E isto pode ser bem observado nas Constituições que desenharam modelos de Estado Social, quando, ao lado de catálogos fortes de direitos, há limites ainda mais duros à possibilidade de tributar dos Estados.

Segundo este autor, enquanto extensão do projeto liberal – e esta é a tese que aqui se acolhe –, tal conformação estatal não encontrou saídas para um labirinto desenhado por uma lógica que questiona uma desigualdade considerada *arbitrária* – a do Antigo Regime – mas que permite, justamente por considerá-la *legítima*, aquela fundamentada em uma abstrata *utilidade comum*,

como bem reza a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França, de 1789<sup>208</sup>.

E, justamente aí, reside não apenas a raiz de uma crise fiscal, de gênese dos limites do Estado Liberal Social, mas filosófica e ideológica, na medida em que primeiro questiona, frente às várias restrições econômicas e orçamentárias, a possibilidade de alcance da solidariedade que fundamenta o Estado de Bem-estar. E, por fim, esgota-se em uma espécie de *elite técnica*, que diz a *utilidade comum*. Ou, de outro modo, o problema não é, *apenas*, de caixa. Por isso, o aumento de impostos – como tentativa de se estancar uma crise fiscal-financeira – não é nem realista nem desejável. Afinal, além do mais...

O processo acelerado de ampliação do Estado observado durante os Trinta Gloriosos foi muito facilitado pelo crescimento excepcionalmente forte que caracterizou esse período [...] Quando as rendas aumentam a uma taxa de 5% ao ano, não é muito difícil aceitar que uma parte desse crescimento seja afetada a cada ano pela progressão das taxas de arrecadação e de despesas públicas [...]. Contudo, a situação torna-se muito diferente a partir dos anos 1980-1990: com o crescimento da renda média por habitante adulto limitado a pouco mais de 1% ao ano, ninguém deseja uma alta forte e contínua das arrecadações, que agravaria ainda mais a estagnação das rendas ou até as faria regredir de maneira nítida (PIKETTY, 2014, p. 469).

Ou seja, ainda que se verifiquem significativos aumentos de impostos ao longo do tempo como tentativa de se financiar as demandas decorrentes do reconhecimento de direitos – em meio século, entre os anos 1930 e 1980, verifica-se que “a participação dos impostos na renda nacional foi multiplicada por um fator de pelo menos três ou quatro” (PIKETTY, 2014, p. 463) –, manter o mesmo ritmo implicaria em elevar as taxas de arrecadação a até 80% da

---

208 Em *As voltas que o mundo dá...*, Avelãs Nunes (2011) traz de forma esclarecedora o ideário revolucionário como aquele voltado a destruir a base econômica dos senhores feudais, através de disputa centrada no plano político – ou seja, tomada de poder. Referindo-se especificamente à Revolução Francesa, diz este autor que a intenção foi justamente abolir os privilégios das classes feudais – que criava uma desigualdade *arbitrária* – para promover as mudanças necessárias a uma nova ordem, favorável ao livre desenvolvimento do capitalismo – e que funda a desigualdade *legítima*.

renda nacional até o início da segunda metade do século XXI – o que parece pouco provável, considerando o crescimento médio da renda, como recentemente observado, próximo a 1% ao ano.

Evidentemente, as contribuições deste autor – a partir de um recorte econômico da questão – põem a nu o limite mesmo da Constituição – no que se refere a direitos sociais –, situada entre a condição econômica e a promessa que seu próprio texto carrega. Difícil não pensar, portanto, na chamada *reserva do possível*<sup>209</sup> que, inexoravelmente, associa direito a recursos, concluindo, ainda que de forma opaca, os meios possíveis para as finalidades juridicamente observadas como *commodities*<sup>210</sup>.

É possível observar, portanto e ainda que preliminarmente, um limite ao Estado de Bem-estar, enquanto aprofundamento do projeto liberal. E pensá-lo a partir dos contornos do *problema do custo* significa pensar saídas em que o problema é, paradoxalmente, parte da solução. Ou, de outra forma, é ensaiar uma resposta com *mais do mesmo*, sob pena de, nesse modelo e diante das cíclicas crises do capital (BRUM, 2013), ver os direitos sociais limitados pelas condições econômicas.

É, por isso, necessário o pensar em novas possibilidades de arranjo<sup>211</sup>, capazes de ir além dos limites impostos pela própria contemporaneidade, como

---

209 “O conceito surgiu na Alemanha, por ocasião de uma decisão da Corte Constitucional Federal (BVerfGE n. 33, 303 (333), no julgamento do famoso caso *numerus clausus*, em que se pleiteava o ingresso no ensino superior público, embora não existissem vagas suficientes, com base na Lei Federal alemã de liberdade de escolha da profissão. Como resultado, estabeleceu-se que o interessado somente poderia exigir uma prestação positiva do Estado dentro dos limites do razoável” (LIBERATI, 2013, p. 117). Conforme o mesmo autor, o conceito de *reserva do possível* originalmente limitava o que o indivíduo podia, dentro de uma abstrata razoabilidade, exigir da sociedade. Contudo, o conceito teria evoluído para algo como *reserva do financeiramente possível*.

210 É o que se observa, por exemplo, no Brasil, sobretudo no que se refere à educação – notadamente em nível superior, cuja democratização do acesso permite – ou até mesmo implica – na criação de um importante mercado para a economia do país. Daí a questão: políticas públicas de inclusão de densas camadas sociais nas universidades, como o Prouni, por exemplo, são de fato políticas de democratização do Ensino Superior, ou apenas um instrumento – concluindo o Estado Social como o aprofundamento, de fato, do Estado Liberal – para manter a economia aquecida, medida importante principalmente em épocas de crise? Seria, na esteira de Avelãs Nunes, apenas uma *máscara* do capitalismo?

211 Laval e Dardot (2014), em *Commun. Essai sur la révolution au XXI<sup>e</sup> Siècle*, trazem interessante observação à discussão, ao concluir que uma espécie de *doxa*, fruto das trágicas experiências do comunismo burocrático, frearam – e, em alguma medida, ainda freiam – novas pos-

condição de possibilidade para facultar a satisfação das garantias constitucionais de ordem social, sobretudo em países periféricos<sup>212</sup>, como o Brasil.

## CONCLUSÃO

A análise aqui proposta, conformada pelos próprios limites estruturantes deste estudo, acena para a necessidade de se pensar possibilidades além do ideário liberal, ou seja, fora da lógica, paradoxalmente, estruturante do Estado Liberal Social. Indica, portanto, a necessidade de se pensar por *outras vias* a aproximação entre o *dever-ser* do constitucionalismo inaugurado no pós-Segunda Guerra, sem prejuízo de suas conquistas, ao *ser* da realidade.

A necessidade desse (re)pensar, como observado, se desenha nos próprios limites do Estado Liberal Social e suas crises fiscal-financeira, ideológica e filosófica, em que a primeira parece determinar as demais, formando uma espécie de círculo vicioso. De outra banda, após contextualizar o Estado Liberal Social como uma espécie não apenas de sequência histórica, mas também – e ainda – do próprio projeto liberal, pontuando suas crises, é possível, na esteira dessa premissa, concluir os limites do liberalismo – e sua confiança em um sistema de liberdades naturais, que sequer deveria ser tocado para não comprometer uma pretensa harmonia – como a alavanca de sua própria transformação.

Por isso, de mesmo modo, as crises do Estado Liberal Social, acenando para limites cada vez mais estreitos, também impõem um necessário *caminhar para o novo*, como novos impulsos capazes, a partir das próprias crises do atual modelo, de romper a lógica de um – na denominação utilizada por Avelãs Nunes (2011) – *estado de classe* que, em que pese suas importantes con-

---

sibilidades de arranjo, capazes de superar o neoliberalismo. Contudo, advertem os autores, contemporaneamente novas alternativas políticas têm surgido. Entre elas, o *Comum*, defendido por eles como o princípio político capaz de romper com o paradigma da lógica liberal, voltada à acumulação. O *Comum*, portanto, busca romper com os marcos institucionais tanto do mercado quanto da competência.

212 Conforme Piketty (2014, p. 479), “nações, como a Índia [e, portanto, emergentes como o Brasil também], têm muito mais dificuldade de sair de um equilíbrio caracterizado por uma taxa de arrecadação baixíssima”.

tribuições ao longo de mais de duzentos anos, parece, enfim, ter finalmente se esgotado.

Embora soe conclusivo, nesse tom, que os limites impostos a um Estado de Bem-estar Social são – sobretudo, por um viés fiscal-financeiro a protagonizar *suas* crises – essencialmente técnicos, estes podem ser considerados, antes, *limites políticos*, como bem pontua novamente Avelãs Nunes (2013), ao referenciar uma clara governança de mercados em tempos de *capitalismo de cassino*<sup>213</sup>. Daí se conclui que também políticas devem ser as alternativas ao atual modelo – e não técnicas, como se a questão fosse, de fato, meramente *reformista*.

Capaz de alinhar-se a essa necessidade – mas longe da pretensão de discursos de certeza – afigura-se como promissora a proposta teórica de Laval e Dardot (2014), acerca do princípio do *Comum*<sup>214</sup>, surgido a partir, segundo esses mesmos autores, das lutas sociais e culturais contra o modelo capitalista e o chamado estado empresarial – mas nem por isso próximo do que se convencionou chamar de comunismo burocrático-científico –, abrindo espaço, portanto, para um novo tempo de emancipação.

Assim, importa, nos limites do Direito, da Filosofia Política e da Ciência Política, pensar em novos arranjos institucionais, capazes de dar conta

---

213 Diz Avelãs Nunes (2012, p. 20 – grifo nosso) que, nesse enredo de governança de mercados, que orientam a política das potências capitalistas, o Estado Mínimo, já metamorfoseado em Estado Capitalista, apostou na “destruição do estado-providência; na criação das condições para a hegemonia do capital financeiro; na plena liberdade de circulação de capitais; na liberdade da ‘indústria’ dos ‘produtos’ financeiros, criados em profusão, sem qualquer relação com a economia real, *apenas para alimentar os jogos de azar jogados nas bolsas-cassinos*”.

214 Observando de maneira muito sucinta o conceito de *Comum* através de Laval e Dardot (2014), é possível compreendê-lo, dentro dos limites estruturantes deste estudo, como um princípio político que visa à instituição do *inapropriável*. Relacionado à ideia grega de *arché*, o *Comum*, enquanto princípio político, busca ordenar a atividade de deliberação na qual os homens, reunidos, determinam o justo. A política, portanto, não pode ser de uma minoria – *atacando de frente, portanto, a crise ideológica do Estado Social* –, e refutando, assim, tanto o modelo atual quanto uma espécie de retorno ao comunismo científico, em que o Partido *diz* a política. Tal práxis relaciona-se fortemente com a ideia de um porvir comum, vinculando a todos – os que construíram a regra – com a obrigação de respeito desta mesma regra. Como princípio político, o *Comum* não é um meio de produção e, menos ainda, um terceiro que se coloca entre mercado e Estado. É, enfim, um limite à propriedade e ao mercado, que refunda as relações sociais a partir de uma espécie de norma do *inapropriável*, considerando não o que *não é* possível apropriar-se, mas o que *não se deve* apropriar. Enquanto práxis política, limita a *apropriação-pertença* para melhor realizar a *apropriação-destino*.

das complexas e cada vez maiores demandas sociais, uma vez que – parece demonstrado – um Estado Liberal Social, forjado pela lógica do Estado Mínimo, não se mostrou apenas insuficiente, mas, acima disso, contraditório diante de sua própria finalidade.

## REFERÊNCIAS

AVELÃS NUNES, António José. **As voltas que o mundo dá....** Reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011.

\_\_\_\_\_. **A crise atual do Capitalismo:** capital financeiro, neoliberalismo, globalização. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2012.

\_\_\_\_\_. A ‘Europa’ está toda errada : é preciso passá-la a limpo. **Revista do CEJUR/TJSC:** Prescrição Jurisdicional, Florianópolis, v.1, n.1, p. 45-77, dez. 2013. Disponível em : <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/35>>. Acesso em: 05.07.2016.

BIELEFELDT, Heiner. **Filosofia dos Direitos Humanos:** fundamentos para um *ethos* de liberdade. Tradução de Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: Unisinos, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social.** 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 16.06. 2016.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro.** 30 ed. Petrópolis: Editora Vozes; Ijuí: Editora Unijuí, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A *governance* do terceiro capitalismo e a constituição social (considerações preambulares). In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e STRECK, Lenio Luiz (Orgs.). **Entre discursos e culturas jurídicas.** Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão,** 1789. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Universidade de São Paulo – USP. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 16.06.2016.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado de bem-estar social na idade da razão.** A reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **Commun.** Essai sur la révolution au XXI<sup>e</sup> Siècle. Paris: La Découvert, 2014.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

MARSHALL, T.M. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

MIRANDA, Jorge. Prefácio. *In*: LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

MORAIS, Jose Luis Bolzan. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos Direitos Humanos**. Coleção Estado e Constituição – 1. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

\_\_\_\_\_; BRUM, Guilherme Valle. **Políticas Públicas e jurisdição constitucional: Entre direitos, deveres e desejos**. Coleção Estado e Constituição – 16. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do estado-providência**. Tradução de Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: UFG, 1997.

# DITADURA MILITAR, VIOLÊNCIA ESTATAL E IDEOLOGIA: A NECESSIDADE DO DIREITO À MEMÓRIA E A VERDADE

Calebe Louback Paranhos<sup>215</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo analisar os métodos de violência estatal promovidos pela repressão da Ditadura Civil-Militar e que se encontram presentes nos aparatos repressivos atualmente. Por meio da análise dos relatos apresentados no relatório da Comissão Nacional da Verdade, e os presentes no Relatório da Anistia Internacional “Você matou meu filho!: homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro”. A partir da perspectiva da manutenção dos métodos de violência estatal do período ditatorial no período democrático, e, através dos relatos comparados, a constatação que referidos métodos foram ampliados da repressão dos grupos políticos para a repressão generalizada das populações mais pobres. A partir de tal comparação é feita uma análise da Justiça de Transição no Brasil sob a luz da teoria de estado capitalista de Nicos Poulantzas estabelecida no livro “O estado, o poder, o socialismo”. Por fim, apontam-se a necessidade da efetivação de uma justiça de transição que vise a garantia do direito a verdade e a memória não somente individual, mas principalmente coletivo.

**Palavras-chave:** Violência estatal; Justiça de Transição; Estado capitalista.

## INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é averiguar uma possível relação entre o fato das práticas e métodos de violência sistematizados durante a Ditadura Civil-Militar terem sido mantidas como ações costumeiras do Estado mesmo no período Democrático.

Para a análise das práticas e métodos de violência estatal utiliza-se como referencial histórico do período ditatorial o Relatório da Comissão Nacional

---

215 Acadêmico do quinto ano de direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro do grupo de estudos de direitos humanos e cidadania (GDH) da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

da Verdade, comparando-o com as informações apresentadas pelo Relatório da Anistia Internacional “Você matou meu filho!: homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro”.

Buscou-se não somente verificar a continuidade ou não da violência estatal nos moldes esquematizados desde o golpe de 1964, mas também analisar qual a razão da manutenção desta violência. Desta forma, é necessário entender o papel do Estado na manutenção da violência, e dentro da tradição marxista de análise do Estado, a questão da ideologia tem um papel central.

A partir do referencial teórico da teoria do estado capitalista realizada por Nicos Poulantzas na obra “O estado, o poder, o socialismo”, analisa-se a relação dos limites da justiça de transição e a busca do Estado brasileiro em realizar a manutenção do estado capitalista durante a redemocratização e no período democrático, resultando na manutenção dos métodos de violência estatal originários da ditadura civil-militar brasileira.

## **I. VIOLÊNCIA ESTATAL NA DITADURA E NA DEMOCRACIA: ANÁLISE DOS RELATÓRIOS**

A ditadura civil-militar foi marcada por um forte caráter ideológico, sentimento anticomunista e superação da disputa política pelo uso da violência. Sobre o último ponto, violência, é marcadamente exercida por agentes do Estado, com apoio aberto ou velado de civis, de forma sistêmica e organizada, com objetivos bem definidos, contra grupos específicos. (BRASIL, 2014, p. 65)

O presente artigo se restringe aos aspectos referentes as ações dos agentes de Estado, em violações de direitos humanos, conforme relatado na Parte III do relatório da CNV, divididas em (i) detenção (ou prisão) ilegal ou arbitrária; (ii) tortura; (iii) Execução sumária, arbitrária ou extrajudicial, e outras mortes imputadas pelo Estado; (iv) desaparecimento forçado e ocultação de cadáver.

A primeira e mais disseminada prática da violência estatal repressiva era a detenção ilegal ou arbitrária, em descompasso com a própria legislação vigente.

As prisões políticas eram realizadas de forma arbitrária, sem o instrumento de mandato de prisão, com uso de violência contra o detido, mas também contra aqueles que o acompanhavam, sendo recorrente ameaças de que ocorreriam agressões com os acompanhantes, até de que estes seriam mortos,

conforme verificado nos relatos prestados a Comissão Nacional da Verdade e presentes em seu relatório final, como a denúncia feita por presos políticos em São Paulo, em 1975, ao presidente do Conselho Federal da OAB (BRASIL, 2014, pg. 306).

As detenções ilegais não possuíam finalidade em si mesmas, sendo que serviam para que fosse possível a obtenção de informações sobre outros opositores ao regime militar, bem como para tirar de circulação pessoas “perigosas” à ordem vigente, sendo que em ambos os casos foi adotada a prática sistemática e recorrente da tortura.

Os relatos feitos à CNV, os documentos analisados, a quantidade de denúncias realizadas durante o próprio período da Ditadura Civil-Militar, onde o próprio ato de denunciar práticas de tortura trazia riscos, a tortura era uma prática do Estado, para a obtenção de informações e como prática de intimidação ao torturado.

Está documentado, até o momento, que foram torturadas 1.843 pessoas em razão de terem se oposto à Ditadura Civil-Militar, sendo que de 1964 a 1977 foram feitas 6.016 denúncias (BRASIL, 2014, p. 349) de tortura realizada por agentes do Estado brasileiro.

Não suficiente em realizar prisões arbitrárias e ilegais, torturar seus opositores, a ditadura civil-militar executou sumariamente muito dos contrários ao regime militar. Matavam tanto os que estavam sob sua guarda, como também em confrontos e emboscadas. Muitas das mortes foram decorrentes das intermináveis sessões de torturas. Em todos os casos a desinformação e a alteração de fatos, da cena da morte, eram recorrentes, de forma a demonstrarem confrontos que não ocorreram, numa tentativa de legitimar a ação dos agentes do Estado, conforme relatado em inúmeros depoimentos à CNV.

A alteração da história, também praticada, é uma violência comparável à tortura ou a execução sumária. É negar tanto ao morto, quanto a aqueles que o conheciam e prezavam, bem como a toda a sociedade, o direito a verdade, impedindo que contemporaneamente ao fato se possa tomar providências acerca deste, e no futuro, impede a análise sob a luz do tempo das ações cometidas pelo Estado através de seus agentes, tendo em vista o desconhecimento de tais ações.

A partir da década de 1970 foi sistematizado o que ficou conhecido como desaparecimentos forçados, que consistiam na ocorrência da violação de inúmeros direitos, como já relatado, desde o sequestro até a morte, porém com

uma importante diferença: a partir do momento do sequestro da pessoa, iniciavam-se as recusas, primeiramente, em assumir que se havia detido, para depois negar qualquer informação sobre o paradeiro, causando imensa confusão e desinformação, com o objetivo de impedir qualquer forma de resistência via judiciário, mas também de desestabilizar e causar medo nos grupos de resistência à ditadura civil-militar.

Com os relatos e informações apreendidas do Relatório da Comissão Nacional da Verdade (BRASIL, 2014), fica evidente a sistematização e institucionalização não só da violência estatal empregada contra os opositores do regime militar, mas também a institucionalização dos métodos de “combate” a estes opositores, tendo uma sequência, sendo ela: (i) detenção (ou prisão) ilegal ou arbitrária; (ii) tortura, como forma de obtenção de informações e de castigo, punição; (iii) morte, ou por execução sumária, arbitrária ou extrajudicial, e outras mortes imputadas pelo Estado; (iv) ou morte por desaparecimento forçado e ocultação de cadáver.

O presente artigo propõe a comparação dos métodos aplicados pelos agentes estatais, e aqui reportados, contra os inimigos do estado brasileiro e os métodos aplicados pelos agentes estatais hoje contra os atuais inimigos do estado.

Tal análise se dará pela comparação do exposto no Relatório da Comissão Nacional da Verdade e o exposto no relatório da Anistia Internacional “Você matou meu filho! : homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015)

O relatório da Anistia Internacional se propõe a analisar a violência estatal, mais precisamente a violência policial. Ainda, apresenta um panorama geral do Brasil sobre a violência policial, fazendo um recorte territorial para a pesquisa de campo na favela do Acari, cidade e estado do Rio de Janeiro.

Temos como decorrência da organização das polícias militares durante a ditadura civil-militar, conforme expõe o relatório, “o controle sobre a atividade policial no Brasil é frágil. Formalmente é realizado por órgãos de controle internos e externos.”. Não há o controle e supervisão da atividade policial pela sociedade civil, cabendo somente ao Estado.

O primeiro ponto analisado sobre as práticas de violência praticadas por agentes do Estado é o registro do ocorrido através do relato dos próprios policiais militares que cometeram o homicídio. Sobre tal instrumento, a Anistia Internacional relata da seguinte maneira:

Assim, os ‘Autos de Resistência’ são registros administrativos de ocorrência realizados pela Polícia Civil, que faz uma classificação prévia do homicídio praticado por policiais, associando-o a uma excludente de ilicitude: legítima defesa do policial. Essa figura jurídica remonta à época da ditadura militar (1964-1985), quando as torturas, execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, ocultações de cadáveres e prisões ilegais eram instrumentos de uma estratégia de Estado voltada para a supressão da dissidência política. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015, p. 28)

Não somente foram mantidos os métodos violentos de atuação dos agentes do estado como estes foram incorporados ao dia-a-dia do aparato repressivo do estado, bem como na sociedade.

A política de guerra contra o inimigo interno aplicada na Ditadura civil-militar se transformou na política da guerra as drogas, legitimando a prisão ilegal, a tortura e as execuções sumárias da população que vive em “zonas de conflitos”, as periferias dos centros urbanos. O inimigo hoje é a população pobre, preta e periférica (Anistia Internacional, 2015, p. 24).

Do mesmo modo que durante o período ditatorial procurava-se, por parte dos agentes do estado, uma distorção dos fatos, para que haja um verniz de legalidade sobre as sistêmicas práticas de execuções sumárias.

Foram relatados seis casos emblemáticos no Relatório da Anistia Internacional, de execuções sumárias cometidas por policiais militares em Acari, entre 2013 e 2015, de forma a exemplificar a atuação dos agentes do estado não somente neste local, mas também em outras áreas do Rio de Janeiro. (Anistia Internacional, 2015, p. 15).

Nos relatos apresentados fica claro o método utilizado nas ações dos agentes estatais. Há (i) a culpabilização da vítima; (ii) a execução sumária; (iii) ameaça a quem presenciou a ação policial; (iv) a tentativa de alteração da cena da execução, para alteração dos fatos e ocultação da verdade. Repete-se as ações policiais realizadas e sistematizadas durante o período ditatorial, com a violência sendo utilizada de forma direta contra a sociedade, além da tentativa de se criar uma narrativa falsa que encubra a arbitrariedade e ilegalidade das ações dos agentes estatais.

Diante da perspectiva de que o método de violência estatal foi sistematizado durante a ditadura civil-militar, sendo normalizada perante a socie-

dade a utilização de tais métodos violentos, é necessário entender quais as razões para a manutenção de tal quadro mesmo em um Estado democrático de direito.

## II. JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A MANUTENÇÃO DA VIOLÊNCIA ESTATAL

Após 21 anos da vigência de um estado ditatorial é impossível uma mudança para um estado democrático de direito de forma automática, sem uma efetiva transição. Desta forma, durante todo o séc. XX, passou-se a condicionar a volta ao regime democrático a instauração de uma justiça de transição, definida por Renan Quinalha como:

Este conceito presente nas fronteiras entre as ciências política e jurídica é o que se convencionou designar por justiça de transição ou justiça transicional. Refere-se, basicamente, aos desafios da recuperação de direitos e da instauração de regimes democráticos em momentos de excepcionalidade política. Por óbvio, essa tarefa não pode operar no vazio, mas somente a partir das condições legais e institucionais legadas do regime anterior. Se este foi marcado por uma sistemática e massiva prática de violação aos direitos humanos, como os regimes autoritários privilegiados nesse estudo, ampliam-se as dificuldades em que a transição precisa ser trabalhada. (QUINALHA, 2012, p. 81)

Assim, na questão brasileira, no que tange a justiça de transição tivemos algumas dificuldades a se tratar: o verniz de legalidade que a ditadura civil-militar tentava fazer parecer haver no regime; a auto anistia concedida pelo estado brasileiro aos seus agentes.

O desafio da retomada da democracia em um país após um período de ditadura nunca é meramente a restauração da antiga ordem vigente (QUINALHA, 2012, p. 82), mas também a tentativa de se garantir que as violações aos direitos humanos não sejam mantidas no regime que se inicia.

Somente a partir de 1995, dez anos após o fim da ditadura, pode-se começar a falar em algum tipo de justiça de transição no Brasil.

É com a promulgação da Lei 9.140/95 (BRASIL, 1995) que são estabelecidas as bases para o que viria a ser a justiça de transição brasileira, sendo a principal concessão de indenização pelo estado brasileiro aos sucessores dos desaparecidos políticos.

A justiça de transição implantada, além de tardia, contemplou somente a reparação econômica e individual dos atingidos pela violência da ditadura militar. Dá-se um caráter monetário para a justiça de transição.

Não há o reconhecimento de um estado que sistematizou e aperfeiçoou métodos para a prática da violência, mas somente de um estado que interferiu na vida privada, não na sociedade como um todo, sendo somente uma indenização civil, a reparação financeira à aqueles incomodados pela ditadura civil-militar. Mesmo tais medidas foram conquistadas de familiares e parentes que lutavam para o reconhecimento que seus parentes e cônjuges haviam sido mortos e desaparecidos pela ação da ditadura civil-militar. (QUINALHA, 2013, p. 184)

Tal característica fica evidente ao atentar para o fato da Lei de Segurança Nacional, a lei nº 7.170 de 1983, continua em vigor, ou seja, ainda impera a política do inimigo interno.

Somente com o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), em 2009, há avanços no âmbito estatal, ao este ter como eixo orientador o direito à memória e a verdade. Em decorrência do PNDH-3, temos a criação, mediante a promulgação da lei nº 12.528 de 2011 (BRASIL, 2011) da Comissão Nacional da Verdade, para investigar e esclarecer os crimes e violações aos direitos humanos cometidos pelo estado brasileiro no período de 1946 a 1988

Isto resulta no Relatório da Comissão Nacional da Verdade (BRASIL, 2014), que organiza e apresenta os dados, informações, relatos, casos emblemáticos, das ações cometidas pelo estado brasileiro durante a ditadura civil-militar.

A efetivação do direito à memória e a verdade passa por tratar da memória coletiva e não somente da individual, rompendo com a individualização, tendo a sociedade como um todo, e não mais fracionada, discutindo, debatendo e entendendo a ação do estado em sua totalidade, não mais somente em certos estratos e partes da sociedade.

Daí a relevância cada vez mais sentida da memória coletiva, que remete justamente a fatos históricos que transcendem as intimidades

individuais, a despeito de também influenciá-las. A memória coletiva se constitui como um núcleo a partir do qual se articulam relatos dissidentes, ainda que nem sempre excludentes, entre si. Diante dessa diversidade em constante interação, assume o caráter de uma arena de embates e acordo, abrangendo, também, aquela herança que, muitas vezes, é transmitida através de gerações e cultivada por quem a recebe, sendo que sua longevidade depende da magnitude e da profundidade das marcas deixadas por determinado evento histórico. (SOARES & QUINALHA, 2011, pg. 79)

Tal individualização da justiça de transição aplicada no Brasil reflete diretamente na discussão sobre a violência física aplicada pelo Estado, transformando um debate que deveria ser amplo, abrangente e com a participação de toda a sociedade em casos tratados de forma individual.

### **III. LIMITES DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E O ESTADO CAPITALISTA**

Não é possível entender a perpetuação do modo de violência estatal consolidado pela ditadura civil-militar sem que pensemos a constituição do Estado, mais precisamente do Estado Capitalista, tendo, portanto, toda uma estrutura própria de tal sistema.

A questão da violência é ponto constituinte do Estado Capitalista, na análise apresentada por Nicos Poulantzas em “O Estado, o poder, o socialismo”. Não se pode subestimar o papel da violência, da repressão. Desta forma, busca-se afastar a dicotomia entre lei e violência, a ilusão que os estados modernos superaram a necessidade do uso da força como poder.

Concluir que o poder e o domínio modernos não mais se baseiam na violência física é a ilusão atual. Mesmo que essa violência não transpareça no exercício cotidiano do poder, como no passado, ele é mais do que nunca determinante. Sua monopolização pelo Estado induz as formas de domínio nas quais os múltiplos procedimentos de criação do consentimento desempenham o papel principal (POULANTZAS, 2000, p. 78)

A violência se encontra, portanto, no seio do Estado Capitalista, sendo estruturante desta forma de organização da sociedade.

A redemocratização não significou uma ruptura ou mudança no que tangge a ideologia, pois dentro de tal ação foi garantida a manutenção das bases do capitalismo.

O fato de, a partir da Constituição Federal de 1988, ser estabelecido um estado democrático de direito, com garantias constitucionais e limites para atuação do estado, não muda sua estrutura, que existe de forma a garantir a produção material. E assim mantém dentro de si todas as características do mesmo.

Portanto nada mais falso que uma presumível oposição entre o arbítrio, os abusos, a boa vontade do príncipe e o reino da lei. (...) De qualquer forma esta suposta cisão entre lei e violência é falsa, sobretudo para o Estado moderno. É este Estado de direito, o Estado da lei por excelência que detém, ao contrário dos Estados pré-capitalistas, o monopólio da violência e do terror supremo, o *monopólio da guerra*. (POULANTZAS, 2000, p. 74)

O estado brasileiro pós Constituição Federal de 1988 não contesta, nem altera o fato motivador da violência do estado, que é a manutenção das condições para o modo de produção capitalista. Tal fato é verificado na Emenda Constitucional nº 26 de 1985 (BRASIL, 1985), onde ao mesmo tempo que decreta a criação da Assembleia Nacional Constituinte, também ratifica a autoanistia dada pelo estado a seus agentes.

É preciso esclarecer que tal interpretação não entende que a alteração do governo, com o fim do estado ditatorial e início do período democrático é uma periodização histórica, um ajuste de rumo da burguesia (POULANTZAS, 2000, p. 147). A democracia brasileira e a limitação e organização formais da violência, bem como as liberdades jurídicas concedidas com a Constituição Federal de 1988 são inegavelmente conquistas das massas populares.

É mantida na transição de regimes a separação público-privado na sociedade, levando a uma individualização e privatização do corpo social.

Nesta separação se concentra a validação ideológica do poder do estado. Ao conceber as pessoas, como indivíduos, separando o público do privado,

mantendo as ações de cada indivíduo no âmbito privado, fica a cargo do Estado a organização social, ou seja, abre-se uma perspectiva ilimitada de poder.

Assim, essa ideologia da individualização não somente age de forma a negar as relações e lutas de classe que perpassam todo o Estado, inclusive o ultrapassando (POULANTZAS, 2000, p. 41), mas para uma constante e crescente divisão e isolamento das massas populares, numa reprodução das formas de divisão social do trabalho (POULANTZAS, 2000, p. 63)

Sobre a ideologia é grande a influência dos estudos de Louis Althusser na obra de Nicos Poulantzas, da tradição marxista de entendimento material da ideologia, não como abstração (MARX, 2007, p. 94), agindo de forma a realizar a reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classe (POULANTZAS, 2000, p. 27)

Porém Althusser discorrerá que o poder do estado não é organizado somente nos Aparelho de Estado (AE), de caráter repressivo, mas também nos Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE). Estes seriam enumerados em AIE religioso, escolar, familiar, jurídico, político, sindical, da informação e cultural (ALTHUSSER, 1970, p. 44). Tanta pluralidade de AIE dificulta, propositalmente, a identificação como sendo partes de um todo ideológico.

Assim, temos que toda nossas relações e interações sociais se dão dentro dos AIE, portanto, nossas ações por mais cotidianas e são diretamente condicionadas pela ideologia, portanto, balizadas pelo modo de produção capitalista. Isso não implica um determinismo, tendo em vista que apesar do estado ser o instrumento mais bem-acabado de dominação da burguesia, é também onde se dá a luta de classes. Assim, “os Aparelhos Ideológicos de Estado podem ser não só o alvo, mas também o local da luta de classes” (ALTHUSSER, 1970, p. 49).

Se é através do estado capitalista que a ideologia se desenvolve, e sendo as instituições privadas também Aparelhos Ideológicos de Estado, são estas instituições instrumentos para a reprodução do próprio modo de produção capitalista.

Ao mesmo tempo, e em razão da divisão público-privado, ocorre um processo crescente de individualização, com os indivíduos perdendo a capacidade de construção social face o Estado, com um propósito claro.

Portanto, a ideologia mantém o papel de ser a avalizadora da normalização e aceitação pela sociedade do uso da força pelo estado para a manutenção da ordem, ou como explicitado por Althusser e Poulantzas, para que seja

possível a reprodução do modo de produção capitalista, sendo assim quase que completo o domínio do Estado sobre as pessoas, agindo a ideologia e a repressão como instrumentos de poder não antagônicos, mas complementares.

Assim, a ideologia é instrumento de poder do Estado sobre até a corporeidade do indivíduo, tendo que os métodos de violência física perpetrados pelo estado brasileiro tanto na ditadura quanto na democracia têm íntima relação com a ideologia da individualização (POULANTZAS, 2000, p. 67).

Sendo a separação do público-privado, a individualização sempre crescente, a característica essencial da ideologia do estado capitalista, tem-se que ao se pensar em uma mudança do quadro de violência estatal generalizada que nos encontramos, com a perpetuação dos métodos implementados em e pela ditadura civil-militar, é necessária a confrontação direta de tal características ideológicas, para a alteração de tal realidade.

## CONCLUSÃO

É evidente que ocupa local central a Ideologia na análise das bases para a continuidade das violações de direitos humanos cometidos pelo estado. Portanto, é preciso que ocorra uma efetivação contínua do direito à memória e a verdade. O Estado e seus agentes agiam e agem de modo sistêmico a alterar o relato dos fatos de violência, criando uma narrativa descolada da realidade, permitindo a constante negação de suas práticas arbitrárias. Assim, a revelação se faz mais do que necessária.

A divulgação do relatório da Comissão Nacional da Verdade abre a possibilidade de, enfim, romper-se com a narrativa perpetuada pelo regime ditatorial de encobertamento de seus atos, mais precisamente das práticas de tortura, prisões indevidas, execuções sumárias e desaparecimentos forçados.

Entretanto, não é qualquer verdade histórica que precisa ser trazida à tona, mas uma que tenha seu significado discutido e valorado coletivamente e não mais no binômio público-privado, de forma fragmentada, porém seja retomada como não como uma imagem eterna distante, mas uma experiência única que continua a reverberar, que é parte da construção da sociedade em que se vive (BENJAMIN, 2013, p. 19)

## REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, L. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos de Estado**. Lisboa: Presença, 1970.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Você matou meu filho! : homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro / Anistia Internacional**. – Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015.
- BENJAMIN, W. **O anjo da história**. Tradução de João Barrento. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.
- BRASIL. **Relatório / Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014.
- \_\_\_\_\_. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm)>. Acesso em: 30 de outubro de 2015.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1983. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm)>. Acesso em: 30 de outubro de 2015.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9140.htm)>. Acesso em: 30 de outubro de 2015.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9140.htm)>. Acesso em: 30 de outubro de 2015.
- MARX, K. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas**. Tradução de Rubens Enderle, Nélio Schneider, Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.
- POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- QUINALHA, R. **Justiça de transição: contornos do conceito**. São Paulo: USP, 2012. f. Tese (Mestrado em Sociologia Jurídica). Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- \_\_\_\_\_. Com quantos lados se faz uma verdade? Notas sobre a Comissão Nacional da Verdade e a “teoria dos dois demônios”. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 15, n.105, p. 181 a 204, Fev/Mai. 2013.
- QUINALHA, R.; SOARES, I. Lugares de memória no cenário brasileiro da justiça de transição. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, Erechim, n. 10, p. 75-86, junho. 2011.
- SAVIANI, D. **Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política**. Campinas: Autores Associados, 2003.

# PROGRAMAÇÃO DA II CONFERÊNCIA INTERNACIONAL ASAP-BRASIL: REFLEXÕES ACADÊMICAS PARA SUPERAR A MISÉRIA E A FOME

25 a 26 de agosto de 2016  
Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo

25 de agosto de 2016 – Aug. 25, 2016

## **Manhã - Morning**

### **8:30 às 9:00: Abertura - Opening**

Felipe Chiarello (Diretor da FDir - UPM)

Solange Teles da Silva (Vice-Coordenadora do PPG em Direito Político e Econômico – UPM)

Clarice Seixas Duarte (FDir-UPM)

### **9:00 às 9:30: Conferência: Direito e Pobreza no Brasil: Aspectos Jurídicos e Sociais**

#### **Opening Conference: Law and Poverty in Brazil: legal and social issues.**

José Francisco Siqueira Neto (FDir-UPM)

### **9:30 às 10:30: Painel: Causas Estruturais da Pobreza Global**

#### **Panel: Structural causes of Global Poverty**

Arthur Roberto Capella Giannattasio (FDir-UPM)

Camila Villard Duran (FADUSP)

Douglas de Castro (FGV-DIREITO/SP)

### **10:30 às 10:45: Intervalo - Break**

### **10:45 às 12:00: Painel: Direito à Educação e Combate à Pobreza**

#### **Panel: Right to Education and Poverty**

Clarice Seixas Duarte (FDir-UPM)

Maria Paula Dallari Bucci (FADUSP)

Geisa de Assis Rodrigues (FDir-UPM)

## **Tarde - Afternoon**

## **14:00 às 16:00: Reuniões dos Grupos de Trabalho**

GT's / Working Groups Presentations

GT I - Direito à Educação e Combate à Pobreza

GT II - Soluções Institucionais para Questões de Saúde Pública e Pobreza

GT III - Acesso à Justiça e Combate à Pobreza

GT IV - Direito à Cidade e Combate à Pobreza

GT V - Causas Estruturais da Pobreza Global

## **Noite - Evening**

### **18:30 às 19:30: Painel: Soluções Institucionais para Questões de Saúde Pública e Mudanças Climáticas**

#### **Panel: New Institutional Designs for Public Health and Climate Change**

Thana de Campos (University of Ottawa)

José Augusto Soares Barreto Filho (Universidade Federal de Sergipe / FM-USP)

Steven Hoffman (University of Ottawa / Harvard University)

Fernando Mussa Abujamra Aith (FM-USP)

### **19:30 às 19:45: Intervalo - Break**

### **19:45 às 21:00: Painel: Acesso à Justiça e Combate à Pobreza**

#### **Panel: Access to Justice and Poverty**

Inês Virgínia Prado Soares (MPF-SP)

Vitor Souza de Lima Blotta (ECA-USP)

Marcos Alexandre Coelho Zilli (FADUSP)

## **26 DE AGOSTO DE 2016 – AUG. 26, 2016**

## **Manhã - Morning**

### **9:30 às 10:30: Painel: Direito à Cidade e Combate à Pobreza**

#### **Panel: Right to Urban Development and Poverty**

Flávia Piovesan (PUC/SP)

Daniela Campos Libório (PUC/SP)

Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim (Diretora da FAU - UPM)

Claudia Moraes de Souza (UNIFESP)

Solange Teles da Silva (FDir-UPM)

### **10:30 às 10:45: Intervalo - Break**

**10:45 às 11:45: Conferência / Conference: Integration and Education Policy - impacts on poverty?**

Richard Race (Roehampton University)

**Tarde - Afternoon**

**14:00 às 16:00: Reuniões dos Grupos de Trabalho**

**GT's / Working Groups Presentations**

GT I - Direito à Educação e Combate à Pobreza (Continuação)

GT III - Acesso à Justiça e Combate à Pobreza (Continuação)

GT IV - Direito à Cidade e Combate à Pobreza (Continuação)

GT V - Causas Estruturais da Pobreza Global (Continuação)

**Noite - Evening**

**18:00 às 18:30: Reunião Geral dos GTs - Working Groups general meeting**

**18:30 às 19:30: Conferência Magna - Pobreza local e global: soluções pluridimensionais**

**Final Conference - Local and Global Poverty: multi-dimensional solutions**

Thomas Pogge (Yale University)

## SOBRE OS ORGANIZADORES

**Clarice Seixas Duarte:** possui graduação (1994) e é doutora em Filosofia e Teoria Geral do Direito (2003) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – Largo São Francisco. Desde 2008, é professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, do qual foi também vice coordenadora. Foi Coordenadora de Pesquisa e Extensão da Faculdade de Direito da mesma instituição e atualmente lidera o Grupo de Pesquisa cadastrado no CNPq “Direitos Sociais e Políticas Públicas”. É representante no Brasil da Plataforma Internacional “Academics Stand Against Poverty” (ASAP), onde atua como coordenadora científica do núcleo de direito à educação. Suas pesquisas abrangem a temática dos direitos humanos, com especial ênfase no estudo das políticas públicas por meio da efetivação dos direitos sociais à educação e à saúde.

**Arthur Roberto Capella Giannattasio:** Professor Doutor em Tempo Integral da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (FD/UPM). Doutor em Direito Internacional e Comparado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - Largo São Francisco (FD/USP). Foi Professor Visitante Convidado do LLM (Master of Laws) da Koç University (Istambul, Turquia).

**Flávio de Leão Bastos Pereira:** Doutorando em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (2014), possui mestrado em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2002). Professor de Direito Constitucional da Universidade Presbiteriana Mackenzie, orientador de monografias de conclusão de curso e de iniciação científica, coordenador do Grupo de Estudos em Neoconstitucionalismo e Direitos Fundamentais, com o Professor Doutor Bruno Lorencini. Membro do Grupo de Pesquisa: Conflitos Armados, Massacres e Genocídios/CNPQ da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), no qual coordena a linha de pesquisa: Crimes de Guerra e a Atuação do Tribunal Penal Internacional. Membro da Inter-American Bar Association. Coordenador da subcomissão de agentes do Estado da Comissão Municipal da Verdade do Município de Osasco, São Paulo (2014/2015). Participou com o Núcleo de Estudos em Direito Internacional, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, do II Nuremberg Moot Court, promovido pela Academia Internacional dos Princípios de Nuremberg. Egresso do “International Institute For Genocide and Human Rights Studies” (Zoryan Institute), da University of Toronto; (Canada), Class of 2014, onde ministrou aula sobre o genocídio dos povos indígenas do Brasil. Pesquisador no grupo de pesquisa Arqueologia da Repressão e da Resistência da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP/CNPQ). Co-fundador do Observatório Constitucional Latinoamericano - OCLA. Membro da Comissão Especial de Ensino Jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção São Paulo sob a presidência do Professor Dr. Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos. Professor orientador GVLaw (pós-graduação). Membro do rol de especialistas da Academia Internacional dos Princípios de Nuremberg/Alemanha (“Roster of Experts of the International Nuremberg Principles Academy”).

**Geisa de Assis Rodrigues:** Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1991), mestrado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1996) e doutorado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2001). Atualmente é professora adjunta licenciada da Universidade Federal da Bahia, procuradora regional da república na 3ª Região, professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, professora da Escola Superior do Ministério Público da União, professora convidada em cursos de pós-graduação da COGEAE da Pontifí-

cia Universidade Católica de São Paulo. A ênfase de sua atuação profissional e acadêmica é na área de Direito Processual Civil e Direito Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: processo coletivo, medidas alternativas de resolução de conflitos como compromisso de ajustamento de conduta, mediação e conciliação judicial, atuação processual e extraprocessual do ministério público, direitos sociais como meio ambiente, saúde e educação.

**Luiz Ismael Pereira:** Professor Substituto Assistente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutorando e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bolsista CAPES. Foi Professor Mestre do Curso de Graduação em Direito da UNIESP/SP, bem como Professor e Pesquisador Convidado do Centro de Pesquisas 28 de Agosto. Consultor Jurídico do Instituto Luiz Gama.

**Maria Lúcia Indjaian Gomes da Cruz:** Doutora em Educação e Currículo, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2009), Mestre em Educação, Arte e História da Cultura pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2004), Especialista em Avaliação Institucional pela Universidade de Brasília/UNESCO (2001), Especialista em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1982), Bacharel em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1977). Foi pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), do Instituto Brasileiro de Estudos Sociais, Políticos e Econômicos e do Instituto de Pesquisa Social. Atualmente desempenha as funções de Especialista do Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo, de assessora da reitoria junto à Coordenadoria de Avaliação Acadêmica Institucional da Universidade Presbiteriana Mackenzie e de professora assistente no Curso de Administração de Empresas do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Na área da pesquisa dedica-se ao estudo de políticas públicas de educação superior na pós-graduação *stricto sensu* com ênfase nas questões relativas à avaliação e indicadores de qualidade, redes sociais e internacionalização.

