

Políticas Públicas no Século

XXI



Organizadoras
Kelly Gianezini
Adriane Bandeira Rodrigues



2019©Copyright UNESC – Universidade do Extremo Sul Catarinense
Av. Universitária, 1105 – Bairro Universitário – C.P. 3167 – 88806-000 –
Criciúma – SC

Fone: +55 (48) 3431-2500 – Fax: +55 (48) 3431-2750

Reitora

Luciane Bisognin Ceretta

Vice-Reitor

Daniel Ribeiro Preve

Conselho Editorial

Dimas de Oliveira Estevam (Presidente)

Angela Cristina Di Palma Back

Cinara Ludvig Gonçalves

Fabiane Ferraz

Marco Antônio da Silva

Melissa Watanabe

Merisandra Côrtes de Mattos Garcia

Miguelangelo Gianezini

Nilzo Ivo Ladwig

Reginaldo de Souza Vieira

Ricardo Luiz de Bittencourt

Richarles Souza de Carvalho

Vilson Menegon Bristot

Políticas Públicas no Século

XXI



Organizadoras
Kelly Gianezini
Adriane Bandeira Rodrigues

Criciúma
UNESC
2019

Editora da UNESC

Editor-Chefe: **Dimas de Oliveira Estevam**

Revisão Ortográfica e Gramatical: **Márcia R. P. Sagaz, sob a coordenação da Gráfica e Editora Copiart**

Projeto gráfico, diagramação e capa: **Victor Felipe Buratto Machado, sob a coordenação da Editora da Unesc**



As ideias, imagens e demais informações apresentadas nesta obra são de inteira responsabilidade de seus(uas) autores(as) e de seus(uas) organizadores(as).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P769 Políticas públicas no século XXI [recurso eletrônico] / Organizadoras Kelly Gianezini, Adriane Bandeira Rodrigues. - Criciúma, SC : UNESC, 2019.
322 p. : il.

Modo de acesso: <<http://www.unesc.net/portal/capa/index/300/5886/>>.

DOI: [dx.doi.org/10.18616/pps](https://doi.org/10.18616/pps)
ISBN: 978-85-8410-111-5

1. Políticas públicas. 2. Desenvolvimento econômico - Aspectos ambientais. 3. Iniquidade social. 4. Programas de sustentação de renda - Brasil. 5. Brasil - Política social. 6. Direito da criança e do adolescente. 7. Direito à educação. 8. Direito à saúde. 9. Medicamentos de alto custo - Política pública. 10. Educação - Política pública. 11. Ensino superior - Política pública.
I. Título.

CDD - 22.ed. 320.6

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla – CRB 14/1101

Biblioteca Central Prof. Eurico Back – UNESC

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida, arquivada ou transmitida por qualquer meio ou forma sem prévia permissão por escrito da Editora da Unesc.

PREFÁCIO

Nas últimas décadas, no Brasil, o estudo de políticas públicas tem ganhado vigor; sendo encontrada, na atualidade, uma multiplicidade de produções que cobrem variadas áreas da atuação do Estado. São estudos do *Estado em Ação* que examinam conteúdos das políticas, atores, instituições e ideias que as delimitam, ora cobrindo todo o ciclo das *polícies*, ora priorizando a certa fase – da formação da agenda, passando pela formulação, implementação ou resultados.

A produção acadêmica de análise de políticas públicas ganhou impulso no período de transição democrática, a partir de diferentes disciplinas, na trilha da construção de todo um novo arcabouço político-institucional que, mesmo com o processo continuado de mudanças, desafiava a pensar as decisões e ações estatais com base em problematizações acerca dos direitos de cidadania, das responsabilidades e das omissões públicas para com a garantia desses direitos, de normas e práticas de relações intragovernamentais, intergovernamentais e do Estado com a sociedade e com o mercado.

De lá para cá, conforme já assinalado, os estudos proliferaram, na academia e fora dela, com orientações teóricas e objetivos diversos, com caráter mais ou menos aplicado. É, portanto, uma área plural em abordagens teórico-metodológicas e em expectativas de apropriação ou disseminação do conhecimento produzido. Políticas públicas passou a ser reconhecida como área disciplinar, o que pode ser constatado, por exemplo, na abertura de cursos de graduação e de pós-graduação, na constituição de áreas de políticas públicas setoriais em departamentos ou instâncias similares nas universidades e no crescimento no número de grupos de pesquisa. É uma área desafiada pela complexidade crescente e mudanças contínuas das ações estatais, desde os níveis locais, ao nacional e internacional.

Este livro insere-se no contexto assinalado, de intensificação na geração de conhecimento sobre políticas públicas. Organizado pelas professoras Kelly Gianezini e Adriane Bandeira Rodrigues, reúne 14 textos

de pesquisadores de vários estados brasileiros; as áreas ou setores de políticas públicas enfocados são os de meio ambiente, combate à pobreza e à desigualdade social, tutela ao direito das crianças e dos adolescentes, saúde e educação. É de destacar a autoria de pesquisadores com diferentes níveis de titulação, com a maioria dos capítulos escritos em coautoria. Contamos aqui com uma relevante produção, que possibilita o diálogo entre disciplinas e abordagens e que pode inspirar outros estudos ou modos de olhar as políticas.

Nalú Farenzena

Professora Permanente do Programa de
Pós-Graduação em Educação da UFRGS

SUMÁRIO

12

Apresentação

Kelly Gianezini
Adriane Bandeira Rodrigues

15

GESTÃO SUSTENTÁVEL DO MEIO AMBIENTE

16

Ecodesenvolvimento e Políticas Públicas Redistributivas: Perspectivas de Implementação do ICMS-E em Santa Catarina

Andreza da Cruz
Miguelangelo Gianezini
Kelly Gianezini

51

COMBATE À POBREZA E À DESIGUALDADE SOCIAL

52

Renda Básica de Cidadania, Definida na Lei Nº 10.835/2004: Desafios e Oportunidades para Inclusão Socioeconômica

Amanda Rutineia Cunha
Angélica Pereira Possamai
Yduan de Oliveira May

75

**TUTELA AO DIREITO DAS CRIANÇAS
E DOS ADOLESCENTES**

76

**Políticas de Proteção às Crianças e
Adolescentes Acolhidos: Novas Diretrizes
para Acolhimento Familiar**

Gláucia Borges
Ismael Francisco de Souza

94

**Quando o Trabalho Impede a Educação:
Trabalho Infantojuvenil no Brasil, Direito à
Educação e Políticas Públicas**

Karyna Batista Sposato
Marcelo Oliveira do Nascimento

117

DIREITO À SAÚDE

118

**O Direito Fundamental à Saúde da Criança
e do Adolescente: Uma Análise do Plano
Municipal de Saúde do Município de
Sombrio/SC, com Base na Teoria da Proteção
Integral e Princípio da Prioridade Absoluta**

Nathalia Flôres de Oliveira
Daniel Ribeiro Preve

139

**A Judicialização de Políticas Públicas
Relacionadas aos Medicamentos
de Alto Custo**

Adriane Bandeira Rodrigues
Liliane Satiro Borges

162

POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO

163

**Estado, Desenvolvimento Econômico e
Políticas Públicas: Uma Análise da Lei
Nº 12.858/2013 e o Financiamento da
Educação no Brasil**

Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho
Cynara Monteiro Mariano

181

**Políticas Públicas de Inclusão: Percepções,
Limites e Desafios na Educação Básica**

Luciana Campos Golarte

192

**A Questão de Gênero e Diversidade Sexual
nas Políticas Públicas Educacionais**

Pedro Henrique Cardoso Hilário
Sheila Martignago Saleh

217

Políticas Públicas Educacionais e a Avaliação do Ensino nos Estado da Região Sul do Brasil: Uma Análise a Partir do Princípio Federativo

Michel Alisson da Silva
Pedro Henrique Cardoso Hilário

241

POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO SUPERIOR

242

Ações Afirmativas na Universidade: Retratos de uma Pesquisa sobre a Inserção da Política de Cotas em uma Faculdade Pública de Direito

Erlí Sá dos Santos
Matheus Guarino Sant'Anna Lima de Almeida
Helôisa de Faria Pacheco

263

A Implementação de Políticas Públicas de Ingresso no Ensino Superior e a Judicialização do Sistema de Cotas na Universidade Federal da Bahia

Isabel Bezerra de Lima Franca

288

**Política Fiscal, Gestão e PROUNI: Uma
Revisão Sistemática no Período
de 2005 a 2018**

Marlon Acassio Casagrandi Cardoso
Letícia Anselmo Manique Barretto
Kelly Gianezini

299

**Políticas Públicas, Direito e Proteção
Social: Dinâmica de Sala de Aula
e Desafios aos Pesquisadores do
Campo do Direito**

Carlos Alberto Lima de Almeida

318

SOBRE OS AUTORES

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

O Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), fundado no ano de 1996, tem como objetivo a “[...] formação de profissionais com consciência jurídica crítica, habilitados não só para o exercício da técnica-jurídica, como para pensar o Direito em seus aspectos científico, filosófico, histórico, sociológico e político.” e, nessa perspectiva, é da sua tradição oferecer à comunidade acadêmica a Coleção Pensar Direito, que alcança com esta obra o seu sexto volume.

A presente, intitulada “Políticas Públicas no Século XXI”, traz como eixo central os debates teóricos acerca das políticas públicas do Brasil da contemporaneidade. Está estruturada em seis partes principais, focadas nos seguintes eixos das políticas públicas: (I) gestão sustentável do meio ambiente; (II) combate à pobreza e à desigualdade social; (III) tutela ao direito das crianças e dos adolescentes e (IV) direito à saúde, (V) políticas públicas e educação e (VI) políticas públicas e educação superior. Cada parte é composta de seus respectivos capítulos, totalizando 14 ao longo de toda a obra, desenvolvidos por 27 pesquisadores (doutores, mestres, bacharéis e acadêmicos de iniciação científica) de seis estados federados (Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina).

No campo das políticas públicas voltadas à gestão sustentável do meio ambiente, estão os seguintes trabalhos: “Ecodesenvolvimento, políticas públicas redistributivas e justiça social: perspectivas de implementação do ICMS-E em Santa Catarina”, de autoria de Andreza da Cruz, Miguelangelo Gianezini e Kelly Gianezini.

Na área das políticas públicas relacionadas ao combate à pobreza e à desigualdade social, consta o trabalho “Renda básica de cidadania, definida na Lei n. 10.835/2004: desafios e oportunidades para inclusão socioeconômica”, dos autores Amanda Rutineia Cunha, Angélica Pereira Possamai e Yduan de Oliveira May.

Na órbita das políticas públicas relativas à tutela ao direito das crianças e dos adolescentes, os trabalhos são: “Políticas públicas

de proteção a crianças e adolescentes acolhidas: novas diretrizes para acolhimento familiar”, de autoria de Gláucia Borges e Ismael Francisco de Souza; “Quando o trabalho impede a educação: trabalho infantojuvenil no Brasil, direito à educação e políticas públicas”, de Karyna Batista Sposato e Marcelo Oliveira do Nascimento; “O direito fundamental à saúde da criança e do adolescente: uma análise do plano municipal de saúde do município de Sombrio/SC, com base na teoria da proteção integral e princípio da prioridade absoluta”, de autoria de Nathalia Flôres de Oliveira e Daniel Ribeiro Preve.

Sob o enfoque das políticas públicas referentes ao direito à saúde, há o seguinte trabalho “A judicialização de políticas públicas relacionadas aos medicamentos de alto custo”, das autoras Adriane Bandeira Rodrigues e Liliane Satiro Borges.

Por fim, os estudos apresentados tratam das políticas públicas referentes à educação, nos quais constam os seguintes trabalhos: “Estado, desenvolvimento econômico e políticas públicas: uma análise da Lei n. 12.858/2013 e o financiamento da educação no Brasil”, dos autores Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho e Cynara Monteiro Mariano; “Políticas públicas de inclusão: percepções, limites e desafios na educação básica”, da autora Luciana Campos Golarte; “A questão de gênero e diversidade sexual nas políticas públicas educacionais”, de autoria de Pedro Henrique Cardoso Hilário e Sheila Martignago Saleh; “Políticas públicas educacionais e a avaliação do ensino nos estados da Região Sul do Brasil: uma análise a partir do princípio federativo”, de Michel Alisson da Silva e Pedro Henrique Cardoso Hilário; **“Ações afirmativas na universidade: retratos de uma pesquisa sobre a inserção da política de cotas em uma faculdade pública de direito”**, de autoria de Erli Sá dos Santos, Matheus Guarino Sant’Anna Lima de Almeida e Heloisa de Faria Pacheco; “A implementação de políticas públicas de ingresso no ensino superior e a judicialização do sistema de cotas na Universidade Federal da Bahia”, da autora Isabel Bezerra de Lima Franca; “Política fiscal, gestão e Prouni: uma revisão sistemática no período de 2005 a 2018”, dos autores Marlon Acassio Casagrandi Cardoso, Letícia Anselmo Manique Barretto e Kelly Gianezini; “Políticas públicas, direito e proteção social: dinâmicas de sala de aula e desafios aos pesquisadores do campo do direito”, de

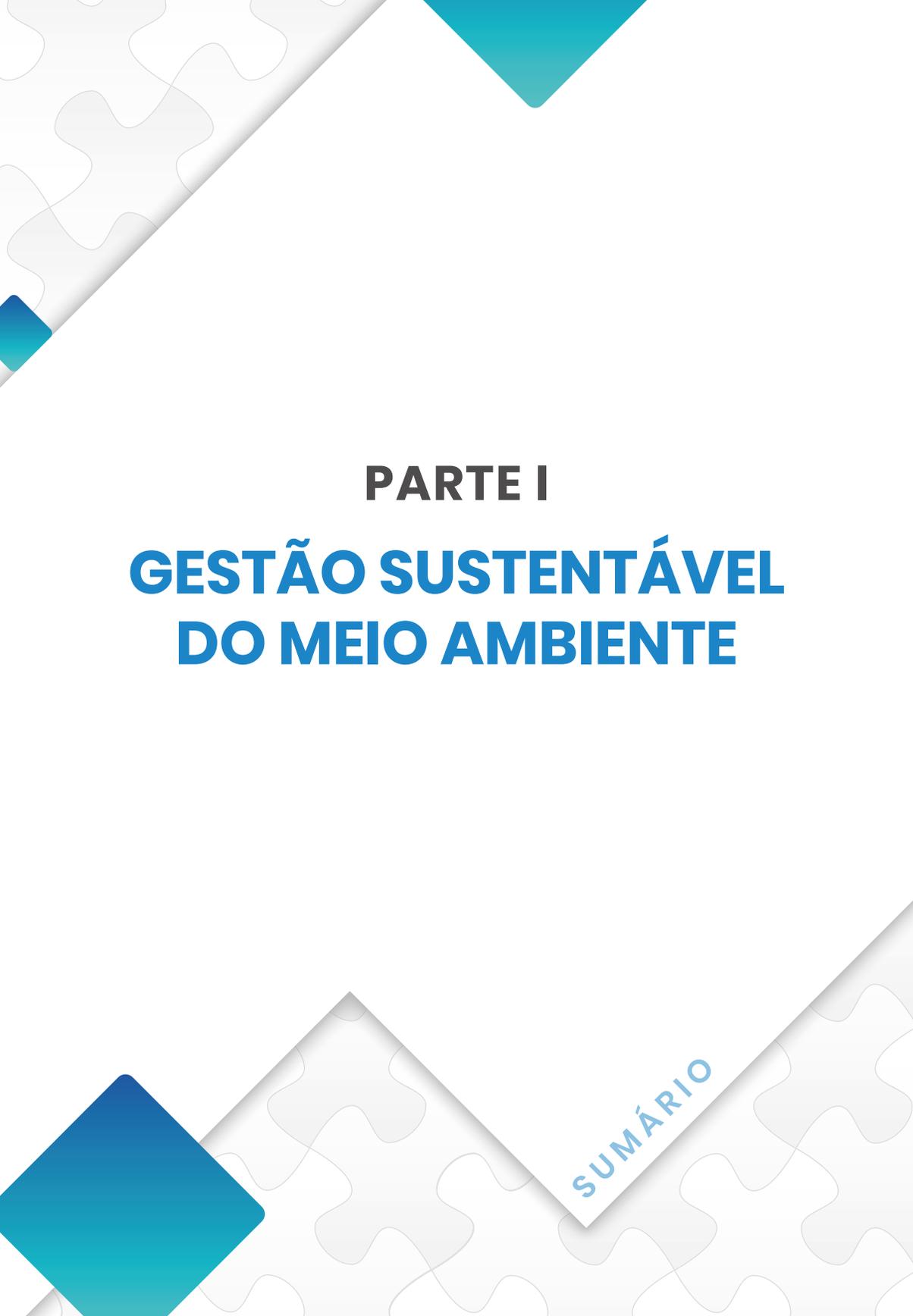
Carlos Alberto Lia de Almeida. Todos (as) os (as) autores (as) e coautores (as) afirmam, por meio de declaração, que não há conflitos de interesse na publicização deste material, sendo eles (as) responsáveis por suas opiniões expressadas e registradas no livro.

Agradecemos especialmente à Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), que por meio da incondicional colaboração da reitoria com vistas à promoção da pesquisa científica no Curso de Direito, financiou esta obra. Também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo apoio dado a algumas pesquisas apresentadas neste livro. Merece destaque o apoio prestado pela Coordenação do Curso de Direito, na pessoa do professor João Carlos Medeiros Rodrigues Júnior e da professora Márcia Lírio Piazza, e pelos professores Lucas Machado Fagundes e Gustavo Borges, na concretização desta publicação. Agradecemos aos mestrandos do Programa em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS), Mariana Westrup e Fernando Locks Machado, pelo laboro na formatação final da presente obra.

Desejamos uma ótima leitura e que esta obra sirva de inspiração para reflexões e novas produções científicas voltadas ao tema das políticas públicas, por se tratar de um objeto de estudo complexo, que demanda análise contextualizada à dinâmica da realidade econômica, social e política do País.

As Organizadoras

Março de 2019



PARTE I

**GESTÃO SUSTENTÁVEL
DO MEIO AMBIENTE**

SUMÁRIO

ECODESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS REDISTRIBUTIVAS: PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E EM SANTA CATARINA

Andreza da Cruz
Miguelangelo Gianezini
Kelly Gianezini

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

A preocupação com a qualidade ambiental do planeta, bem como a evolução da sociedade e a maneira como está se utiliza dos recursos naturais, é motivo de discussão e estudo em diversos níveis educacionais, organizacionais e governamentais. Assim, os propalados impactos das mudanças climáticas têm demandado de governos, universidades, empresas e Organizações não Governamentais, propostas de soluções para os atuais problemas ambientais (GIANEZINI *et al.*, 2012). Tais questões ganharam, nos últimos anos, maior abrangência tanto nos países desenvolvidos, como nos em desenvolvimento (incluindo-se o Brasil), onde os problemas ambientais têm reflexos na população, com destaque para os grupos em maior vulnerabilidade socioeconômica.

No cenário brasileiro, observando a cronologia da legislação ambiental, em 1965, foi aprovada pelo Senado Federal a Emenda Constitucional n. 18 que, por conseguinte, foi incorporada à Constituição Federal de 1967. Com eficácia de lei complementar, tal dispositivo tratava da Reforma do Sistema Tributário, que seria então a gênese do Código Tributário Nacional (CTN). Foi na referida emenda constitucional que nasceu o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e em 1988, com a atual Constituição Federal, foram incorporadas novas bases de incidências, passando chamar Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

O ICMS é, portanto, um imposto de competência dos estados e do Distrito Federal, regulamentado pelo artigo 155 da Constituição Federal. O artigo 158 da Carta Magna trata sobre a repartição das receitas tributárias advindas desse imposto, sendo que 25% do montante arrecadado devem ser distribuídos aos seus municípios, conforme critérios constitucionais. Desse montante, 25% dividem-se em duas parcelas: 75% do valor adicionado fiscal¹ (VAF) nas operações que incidem ICMS em seus territórios e restante (25%) conforme dispuser a Lei estadual (BRASIL, 1988). Em Santa Catarina, com a Lei n. 8.203, de 26 de dezembro de 1990, estabeleceu-se que 85% do ICMS que pertence aos municípios deve ser divididos conforme o VAF e 15% em partes iguais a cada um dos municípios (SANTA CATARINA, 1990).

Percebe-se que a repartição estipulada pela legislação privilegia os municípios com maior desenvolvimento econômico, os mais industrializados que têm maior capacidade de gerar o imposto em análise. Porém, é na autonomia do estado em utilizar parte do recurso conforme lhe convier, que aparece o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação Ecológico (ICMS-E).² Trata-se de uma política pública tributário-ambiental, que estimula a preservação e conservação do meio ambiente, buscando a construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável para os municípios, que garantam melhor distribuição dos recursos e justiça social.

BREVE PROBLEMATIZAÇÃO E REFERENCIAL

Foi no século XX que iniciaram diversos movimentos na busca de conscientização ambiental por parte da sociedade e dos governos, por exemplo, em nível mundial, em 1949, a Conferência Científica da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a Conservação e Utilização

¹ O cálculo do valor adicionado fiscal que corresponde aos Municípios encontra-se expresso na Lei Complementar n. 63/1990, no artigo 3º, parágrafo 1º, inciso I. “[...] ao valor das mercadorias de saída, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil.” (BRASIL, 1990).

² Durante a pesquisa bibliográfica e documental, deparou-se com a sigla grafada de duas formas: “ICMS-E” e “ICMS-e”. Neste estudo, optou-se pelo uso da caixa alta.

de Recursos e, em 1968, a Conferência sobre Biosfera, realizada em Paris. A publicação do Relatório Limites do Crescimento, elaborado pelo Clube de Roma³ e a Conferência de Estocolmo em 1972 buscaram conscientizar os países sobre a necessidade de exploração sustentável dos recursos naturais. Em 1987, um relatório foi elaborado pela Comissão Mundial para o Desenvolvimento e Meio Ambiente (CMM), o Relatório *Brundtlandt* ou *Our common future* (Nosso futuro comum), no qual foi apresentada a definição de Desenvolvimento Sustentável,⁴ colocando a temática na agenda política internacional (BARBIERI, 2011).

Em 1992, foi realizada, no Rio de Janeiro, a II Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), essa conferência foi o marco para as discussões sobre gestão ambiental em nível global. A Rio 92 seria a reafirmação da Declaração da Conferência de Estocolmo e a partir dela o conceito de desenvolvimento sustentável foi disseminado pelo mundo. No final daquela década, em 1997, outro evento importante que ocorreu foi o Protocolo de Quioto,⁵ que tinha por objetivo diminuir de 2008 a 2012 em média 5% as emissões de gases que provocam efeito estufa na atmosfera em relação aos níveis de 1990 (BRASIL, 1997).

Essas demandas guiaram muitas ações em diversos países, que estabeleceram políticas e programas voltados a essa questão. Contudo, o desafio maior reside nos países em desenvolvimento com diversidades regionais, como é o caso do Brasil, onde a inter-relação entre as esferas de organização administrativa federal, estadual e municipal ocorre por

³ O Clube de Roma foi fundado em 1966 pelo industrial italiano Aurélio Peccei e pelo cientista escocês Alexander King. O Roma reunia um grupo de pessoas para debater assuntos relacionados à política, economia internacional, dando ênfase ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável (ALVES; ALBUQUERQUE, 2016).

⁴ Conforme o Relatório, a humanidade tem a capacidade e habilidade de promover o desenvolvimento de forma sustentável, assegurando o atendimento das necessidades presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações de suprir as suas. Do original em inglês: "Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs." (BRUNDTLAND, 1987, p. 24, tradução livre).

⁵ O Protocolo de Quioto constitui um tratado complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima, definindo metas de redução de emissões para os países desenvolvidos e os que, à época, apresentavam economia em transição para o capitalismo, considerados os responsáveis históricos pela mudança atual do clima (BRASIL, 1997).

meio do cumprimento de direitos e deveres constantes na legislação e nas políticas públicas e sociais.

Ademais, ressalta-se que o Brasil possui 26 estados e um Distrito Federal, sendo que desses, há dezesseis estados que já implementaram o ICMS-E. Todavia, a lei que disciplina o ICMS em cada estado é autônoma, conforme competência outorgada pela Constituição Federal (art. 155, inciso II), assim possibilita os entes a criarem critérios conforme suas necessidades. Em 2003, no estado de Santa Catarina foi proposto o Projeto de Lei Complementar n. 010 que tratava dos critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos municípios, porém esse projeto não está mais em andamento (ICMS ECOLÓGICO, 2017).⁶

Com base em dados do Conselho Nacional de Política Fazendária, em dezembro de 2017, o total geral da receita tributária do Estado foi de R\$ 1.907.055.487,00, e desse montante R\$ 1.766.484.217,00 foram o total de arrecadação do ICMS, o que perfaz um percentual de 92,63%, confirmando ser o tributo de maior importância (CONFAZ, 2018). Esses dados e informações contribuem para compreensão de que os recursos não devem ter, apenas, o caráter arrecadatório, reforçando o entendimento de sua utilização na geração de benefícios socioambientais. E, esse novo olhar traduz a necessidade de outra postura da sociedade em relação ao meio ambiente, harmonizando o binômio desenvolvimento e sustentabilidade.

Em alguns municípios, existe limitação quanto ao uso de seu território por haver locais que são protegidos ambientalmente, tornando esses municípios pouco produtivos e com isso sua participação na redistribuição do imposto será menor do que os municípios com menor área de conservação e maior atividade industrial, carecendo assim de políticas – como a que foi o objeto deste estudo – para modificar essa realidade. Neste ponto, por entender que a legislação é meio e não fim, observa-se uma lacuna a qual este trabalho pretendeu preencher, qual

⁶ Aqui, cabe esclarecer que houve outro Projeto de Lei Complementar (n. 375/2011) idealizado na mesma perspectiva do ICMS-E. No entanto, tal projeto não foi discutido na Assembleia Legislativa de Santa Catarina, pois sequer chegou ser aprovado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Desse modo, ao proposta consta em trechos deste texto (uma vez que foi mencionado por alguns dos entrevistados), contudo não foi objeto deste estudo.

seja, a de estudos empíricos acerca das políticas públicas tributário-ambientais cujas propostas estejam alinhadas ou não com os princípios do ecodesenvolvimentismo e da justiça social.

Observando a condição catarinense nesse contexto, o estudo propôs alguns questionamentos, a saber: quais as principais ações e agentes envolvidos na proposta de implantação do ICMS-E em Santa Catarina? Por que o mesmo ainda não foi implementado? E, considerando a sua não obrigatoriedade, quais as perspectivas positivas (avanços) e negativas (retrocessos e limitações) desse processo?

Para responder a estas questões foram estabelecidos objetivos voltados à compreensão da proposta de implantação do ICMS-E no estado de Santa Catarina (SC) e avaliação das perspectivas para a sua implementação, incluindo-se aqui: promover um levantamento das características dos modelos de estados que já implementaram o ICMS-E; compilar os requisitos e as informações relacionadas às ações de implantação do ICMS-E em SC junto aos órgãos competentes e associações; averiguar os avanços e retrocessos no processo de implantação dessa política governamental; e analisar os argumentos para implementação ou não do ICMS-E em SC.

Diante desse contexto, foi proposto este estudo acerca da implantação do ICMS-E em SC evidenciando, em perspectiva, as contribuições do ecodesenvolvimentismo em Sachs (1993; 1994; 1995; 2009b; 2012) e das possibilidades das políticas públicas, adaptadas a partir de um rol de autores como Lasswell (1936), Lowi (1972), Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Ferreira (1998), Frey (2000), Souza (2006), Saraiva (2006), Schmidt (2008), Lukic (2012), Raeder (2014), Secchi (2015) e Gianezini *et al.* (2017) – por meio da investigação das discussões e ações em consonância com a legislação do ICMS e quais práticas que estão sendo adotadas em relação ao ICMS-E no referido estado.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a consecução desta pesquisa pretendeu-se englobar um estudo *ex ante* exploratório, aplicado e qualitativo. Há estudiosos que

propõem as políticas públicas possam ser avaliadas como *ex post* ou *ex ante* (FERREIRA, 1998; FREY, 2000; SARAIVA, 2006; SOUZA, 2006; SCHMIDT, 2008; RAEDER, 2014; SECCHI 2015; GIANEZINI *et al.*, 2017). A opção aqui escolhida foi pela avaliação *ex ante*, com o fito de compreender e avaliar à decisão de implementar ou não o ICMS-E em SC. Destaca-se, nesse tipo de avaliação, o diagnóstico (ou estudo da situação), quando se mapeiam as necessidades e são realizados estudos de factibilidade que orientarão a formulação de uma política ou programa.

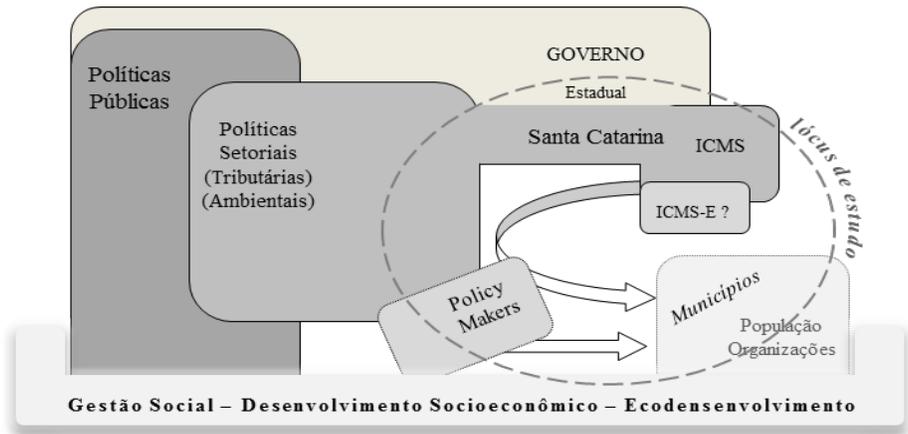
Em complemento, Khandker, Koolwal e Samad (2010) explicam que se podem realizar estudos prospectivos (*ex ante*), com intuito de dimensionar os possíveis benefícios ou obstáculos de uma intervenção, simulando-se situações futuras (com e sem a implementação da política), e de se utilizar o modelo de análise estrutural que identifica os principais agentes envolvidos (indivíduos, comunidades, governos, dentre outros), suas interações e os diferentes contextos que influenciam os resultados do programa. Para os autores, tais procedimentos colaboram com “[...] o refinamento das ações antes mesmo da sua implementação, ao prever seus efeitos potenciais em diferentes ambientes.” (KHANDKER; KOOLWAL; SAMAD, 2010, p. 3). Além das políticas públicas, a avaliação *ex ante* também é recorrente em uma de suas variantes, que são os projetos sociais (GIANEZINI *et al.*, 2017), sendo realizada antes da execução do programa/projeto.⁷

Em relação aos objetivos, a pesquisa foi predominantemente exploratória, haja vista que até o presente momento não se constatou publicação de estudo específico sobre a política pública selecionada para a pesquisa em SC. Além disso, pode-se dizer que esse tipo de pesquisa busca proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito e (re)conhecido no meio acadêmico-científico como objeto de estudo e pesquisa (SELLTIZ *et al.* 1967).

⁷ Nestes casos, segundo Cohen e Franco (2007, p. 18), sua finalidade é “[...] proporcionar critérios racionais para uma decisão qualitativa crucial: se o projeto deve ou não ser implementado. Também permite ordenar os projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos perseguidos”. Podem-se mencionar outras variantes e terminologias como a avaliação “marco zero” também encontradas na literatura, uma vez que “[...] ocorrem antes da instalação de um determinado programa e servem para orientar a equipe responsável por ele no planejamento das ações, garantindo o máximo de proximidade às reais necessidades e expectativas dos futuros usuários.” (CHIANCA; MARINO; SCHIESARI, 2001, p. 18).

Por conseguinte, a pesquisa realizada teve abordagem qualitativa, apontada por Creswell (2010, p. 26) como “[...] meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos e grupos atribuem a um problema”. Além disso, a abordagem qualitativa permitiu analisar os dados indutivamente em “[...] análise construída a partir de particularidades para temas gerais e interpretações feitas pelo pesquisador acerca do significado dos dados.” (CRESWELL, 2010, p. 26). Tal abordagem foi fundamental para o delineamento do lócus de estudo, qual seja o estado de Santa Catarina, localizado no Sul do Brasil, com um território de 95.737,895 km² (IBGE, 2017) e 295 municípios, população estimada de 6.910.553 e densidade demográfica de 65,29 hab./Km² (IBGE, 2017). Diante desses dados, foram coletados documentos e informações que auxiliaram a compor o referencial e parte dos resultados, incluindo a apresentação do ICMS-E, bem como, um *framework* ilustrativo, para melhor representação dos elementos do estudo, contribuindo para a delimitação da coleta e análise dos dados.

Figura 1 – *Framework* representativo do estudo



Fonte: Adaptado de Gonçalves, Gianezini e Estevam (2018)

No *framework*, observam-se as esferas governamentais, as políticas tributárias e ambientais como setoriais dentro do campo das políticas públicas, os atores, o recorte, objeto de estudo (ICMS-E) e o lócus catarinense, sendo todos esses elementos enquadrados na moldura

do Desenvolvimento Socioeconômico e Gestão social, em diálogo com o Ecodesenvolvimento.

PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Preliminarmente, buscaram-se subsídios para a compreensão da temática e referencial, a partir de estudo bibliográfico (que em parte já está publicado), pois se baseia em livros, periódicos científicos e *websites* que se entende terem sido relevantes ao trabalho. Nesse contexto, a pesquisa bibliográfica sistemática ocorreu em livros e artigos científicos disponíveis nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e *Google Scholar*[®], realizada no primeiro semestre de 2017, utilizando-se especialmente as seguintes palavras-chave em português: *ecodesenvolvimento* e *ICMS-ecológico*. *A posteriori*, de agosto de 2017 a janeiro de 2018, houve uma segunda parte que abrangeu o estudo junto aos órgãos e agentes, valendo-se da técnica de levantamento e pesquisa documental (de gabinete e a campo), além, de entrevistas semiestruturadas com agentes envolvidos no processo de implantação da política (ICMS-E).

O contato, a coleta de informações e as entrevistas com os agentes envolvidos nas iniciativas em prol da implantação e implementação do ICMS-E em SC foram essenciais para alcançar os objetivos propostos. Inicialmente, o contato se deu com funcionários da Assembleia Legislativa de SC na busca por legislação e informações sobre o trâmite de votação do projeto, como forma de compreender as variadas etapas até o seu arquivamento. Em um primeiro momento, houve a abordagem telefônica com um funcionário que disponibilizou via *e-mail* os arquivos relacionados aos projetos sobre o ICMS-E que por lá tramitaram, iniciando assim a pesquisa documental. Paralelamente, a pesquisa bibliográfica estava em fase de conclusão.

Colhidas tais informações, o passo seguinte foi o de identificação das pessoas para as entrevistas. A amostra caracterizou-se como autogerada tendo sido escolhidas aquelas que participaram ativamente na fase de elaboração e trâmite do Projeto de Lei Complementar n. 010/2003. Cabe ressaltar que, nessa seleção, foi detectado outro projeto

sobre a mesma temática – Projeto de Lei Complementar n. 035.7/2011 – que nem mesmo chegou a ser discutido por apresentar “vício de origem”⁸ e conseqüentemente reprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Entretanto, por opção desta pesquisa o deputado responsável pela propositura foi entrevistado, afinal, o objetivo de tal projeto era distinto do projeto inicial.

Por conseguinte, foram realizadas as demais entrevistas. Inicialmente com o deputado responsável pela elaboração do primeiro projeto, em 2003, bem como seu assessor, que por deter maior conhecimento na área ambiental, foi quem coordenou todas as etapas. Foi entrevistada também, a funcionária da Fundação de Amparo à Tecnologia e Meio Ambiente (FATMA), que à época da implantação desenvolvia tese de doutorado sobre ICMS-E. E por fim, a entrevista com o presidente da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), no intuito de compreender a diversidade de percepções dos *policymakers* envolvidos na implementação. Cabe salientar que cada entrevista foi precedida de apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Assim, todas as informações prestadas pelos entrevistados foram utilizadas unicamente para a compreensão acerca do objeto de estudo, seguindo os questionamentos semiestruturados.

Eis os perfis dos entrevistados, com seus respectivos cargos atuais e os cargos que ocupavam no período da implantação e tentativas de implementação da política estudada: **E1** – Prefeito; 47 anos; mestre em Geografia; na época assessor do deputado responsável pela propositura do Projeto de Lei Complementar n. 010/2003; **E2** – Empresário; 55 anos; graduado em Gestão Pública; na época deputado estadual, autor do Projeto de Projeto de Lei Complementar n. 010/2003; **E3** – Aposentada; 58 anos; doutora em Engenharia Florestal; funcionária da FATMA na época em que ocorreu a elaboração do Projeto; **E4** – Deputado, 47 anos; graduado em Jornalismo; na época autor do projeto de Projeto de Lei Complementar n. 035.7/2011; e **E5** – Funcionário Público; 57 anos; graduado em Ciência da Computação e Administração de Empresas; presidente da FECAM na

⁸ O vício de origem apresentado neste projeto foi que a iniciativa deveria partir do Poder Executivo, conforme preceitua a Constituição Estadual de Santa Catarina e neste caso foi proposto pelo Poder Legislativo, sendo assim rejeitado pelo CCJ.

época em que ocorreu a propositura do Projeto de Lei Complementar n. 010/2003.

A coleta a campo contemplou dados primários e secundários. A coleta de dados secundários ocorreu em documentos oficiais e publicações fornecidas pelos agentes (ou solicitadas) nos órgãos/instituições visitadas. E, como já mencionado, os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas, realizadas nos locais previamente escolhidos, observando roteiro estabelecido em questionário semiestruturado.

Vale destacar que as entrevistas foram realizadas no segundo semestre de 2017 e início de 2018, nas cidades de Braço do Norte, Florianópolis e Araranguá. Considerando a distância, duas das entrevistas foram realizadas com auxílio do *software Microsoft Skype™*. As entrevistas foram gravadas e transcritas, sendo posteriormente encaminhado para o *e-mail* de cada entrevistado para a aprovação do conteúdo, retornando o texto devidamente revisado e autorizado a sua publicação.

As entrevistas e documentos foram analisados, sendo então conduzida a extração de excertos que corroboraram na resposta ao problema e consecução dos objetivos propostos. Foram transcritos trechos das entrevistas compilados de acordo com categorias e confrontados com o referencial teórico para a discussão. Aqui cabe mencionar o caráter indutivo do estudo e como tal, a partir de seus achados emergiram as categorias de análise ligadas ao referencial.

ESTADOS QUE IMPLEMENTARAM O ICMS-E E A INICIATIVA CATARINENSE

O primeiro objetivo proposto, foi o de promover um levantamento dos estados que já implementaram o ICMS-E, a fim de compreender quais critérios de distribuição desse imposto foram utilizados por eles (onde e de que forma), quais porcentagens direcionadas a cada critério (quanto), bem como identificar o marco legal (como) e a data de implementação (ano). Os resultados do levantamento estão sintetizados no Quadro 1.

Quadro 1 – Estados que já implementaram o ICMS Ecológico no Brasil

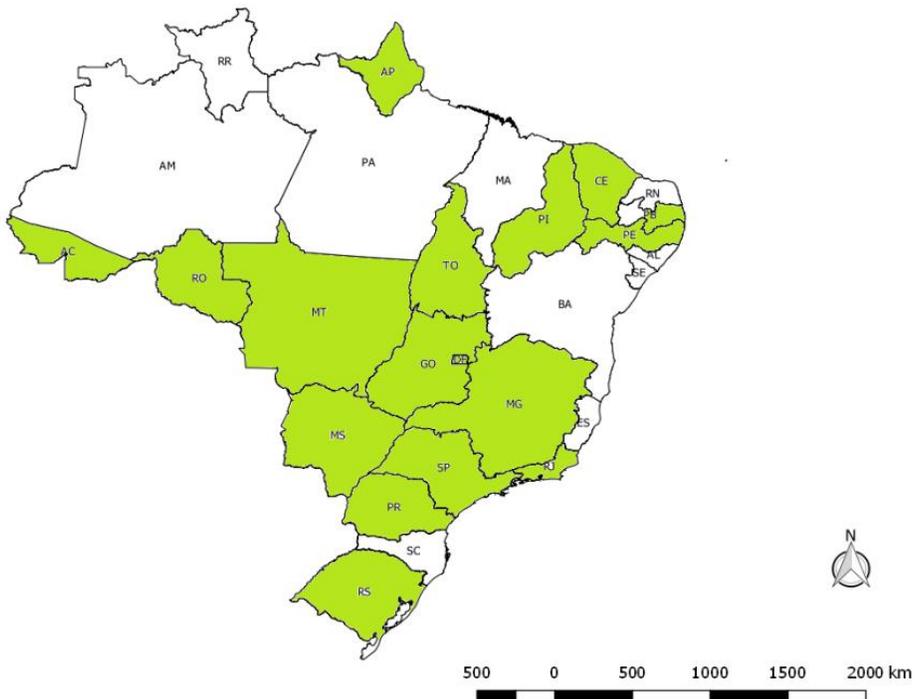
Estados	Ano	Legislação instituidora e suas alterações	% de restituição do ICMS arrecadado	Crítérios de repartição
Paraná (PR)	1990	Lei n. 9.491, 21/12/1990; Lei Comp. n. 59, 01/10/1991; Lei Comp. n. 67, 08/01/1993; Decreto n. 2.791, 27/12/1996; Dec. n. 3.446, 14/08/1997 e Dec. n. 1.529, 02/10/2007	5%	- Áreas protegidas; - Mananciais de abastecimento.
Mato Grosso do Sul (MS)	1991	Lei Complementar n. 057, 4/01/1991; L.C. n. 077, 7/12/1994; Lei n. 2.193, 18/12/2000; Lei n. 2.259, 9/07/2001 e Decreto Lei n. 10.478, 31/08/2001	5%	- Terras indígenas homologadas; - Unidade de Conservação; - Plano de gestão (coleta seletiva e disposição final de resíduos sólidos).
São Paulo (SP)	1993	Lei n. 8.510, de 29 de dezembro de 1993 e Lei n. 12.810, 21/02/ 2008	0,5%	- Unidades de Conservação.
Minas Gerais (MG)	1995	Lei n. 12.040, de 28 de dezembro de 1995; Lei n. 13.803, 27/12/2000 e Lei n. 18.030,12/01/2009	1,10%	- Índice de Saneamento Ambiental; - Índice de Conservação; - Ocorrência mata seca município/área total
Rondônia (RO)	1996	Lei Complementar n. 147, 15/01/ 1996 e Decreto n. 11.908, 12/12/ 2005	5%	- Unidades de conservação.
Amapá (AP)		Lei n. 322, de 23 de dezembro de 1996	1,4%	- Unidades de Conservação.
Rio Grande Sul (RS)	1997	Lei n. 11.038, 14/11/1997	7%	- Unidades de Conservação.
Mato Grosso (MT)	2000	Lei Complementar n. 73, 07/12/2000; Decreto n. 2.758, 16/07/2001 e Lei Complementar n. 157, 20/01/2004.	7%	- Unidades de Conservação; - Territórios Indígenas; - Saneamento Ambiental.
Acre (AC)	2004	Lei n. 1.530, 22/01/2004; Decreto n. 4.918, 29/12/2009 e Decr. n. º 5.053, 19/02/2010	5%	- Unidades de Conservação; - Terras Indígenas.
Ceará (CE)	2007	Lei n. 14.023, 17/12/2007; Decreto n. 29.306, 5/06/2008 e Decreto n. 29.881, 31/08/ 2009	25%	- Educação (18%); - Saúde (5%); - Meio Ambiente (2%)
Pernambuco (PE)	2000	Lei n. 11.899, 21/12/2000; Lei n. 12.206, 20/05/2002; Lei n. 12.432, 29/09/2003; Decreto n. 23.473, 10/08/2001, Decreto n. 25.574, 25/06/2003 e Decreto n. 26.030, 15/10/2003	8%	- Unidades de Conservação; - Tratamento ou destinação final de resíduos sólidos; - Saúde; - Educação; - Receita Tributária Própria.
Tocantins (TO)	2002	Lei n. 1.323, 4/04/2002 e Decreto n. 1.666, 26/12/2002	13%	- Política Municipal de Meio Ambiente; - Unidade de conservação e terras indígenas; - Controle de queimadas e incêndios; - Conservação do Solo; - Saneamento básico;
Rio de Janeiro (RJ)	2007	Lei n. 5.100, 04/10/2007 e Decreto n. 41.844, 04/05/2009	2,5%	- Unidades de Conservação; - Qualidade da Água; -Administração dos Res. Sólidos.
Piauí (PI)	2008	Lei n. 5.813,03/12/2008 e Decreto n. 14.348, 13/12/2010	5%	-Gestão de resíduos sólidos - Mananciais; - Redução do desmatamento; -Identificação de fontes de poluição; - Unidades de Conservação.

Estados	Ano	Legislação instituidora e suas alterações	% de restituição do ICMS arrecadado	Critérios de repartição
Paraíba (PB)	2011	Lei n. 9.600, 21/12/2011	10%	- Unidade de Conservação Públicas/Privadas (5%); - Tratamento do Lixo Domiciliar (5%).
Goiás (GO)	2011	Lei Complementar n. 90, 22/12/2011	5%	- Unidades de Conservação; - Mananciais Públicos.

Fonte: Elaborado pelos autores deste capítulo

Por meio da pesquisa documental foi possível identificar que dos 26 estados brasileiros (e o Distrito Federal), 16 já implementaram o ICMS-E depois de 1991 (ICMS ECOLÓGICO, 2018) e são utilizados diversos critérios de distribuição, levando em conta a realidade de cada um.

Figura 2 – Estados que já implementaram o ICMS-E, 2018 (em verde)



Fonte: Elaborada pelos autores deste capítulo

Na compilação, pode-se destacar a variação nos percentuais de restituição do ICMS arrecadado. O percentual mais baixo, de 0,5% está no estado de SP e o mais elevado encontra-se no estado do CE, totalizando 25%. O percentual de 5% foi o mais comum entre os estados do PR, de MS, de RO, do AC, do PI e de GO. Sobre os critérios de distribuição, embora o estado do CE tenha o maior percentual de restituição do ICMS-E, foi o único estado que não apresentou em seus critérios unidade de conservação, apenas consta como a destinação de 2% ao meio ambiente de modo geral. Todos os demais apresentam em seus critérios unidade de conservação. Ressalta-se a experiência dos estados de MS, de MT e do AC que em seus critérios apresentam as terras indígenas, bem como o TO que utilizou o controle de queimadas e o PI o critério desmatamento, reforçando assim, a utilização critérios conforme necessidade apresentada em cada território.

Por conseguinte, para complementar os resultados desta seção, também são apresentados trechos das entrevistas, nos quais os agentes entrevistados mencionam as experiências inicialmente consultadas como subsídio ou exemplo para o projeto catarinense. O estado de Santa Catarina buscou no início da discussão, mais precisamente na fase de elaboração do projeto, auxílio com outro estado (Mato Grosso), que já houvera implementado o ICMS-E. Entretanto, conforme informações prestadas por um dos entrevistados (E1), o modelo mato-grossense ia de encontro das necessidades de Santa Catarina.

[...] alguém orientou a gente ir ao Mato Grosso e por incrível que pareça nós fomos no pior modelo, no início, [...] eles tinham já uma lei que estava em prática, só que os critérios de distribuição eram complexos, então tinham vários quesitos de distribuição, tinha: território, unidade conservação, manancial, até estrada [...] Eu não sei se eles continuam com esse mesmo projeto, mas de todos que havia naquela época e havia muitos eu não lembro agora quantos estados já tinham aderido, [...] já tinham essa lei, mas talvez este fosse o pior exemplo, ele era muito complexo, não sei nem se estavam colocando em prática. (E1).

Posteriormente, por ser um modelo inadequado para as necessidades que se apresentavam na época, a equipe procurou novas experiências em busca de implementar o projeto. Nesse momento descobriu-se o estado pioneiro do ICMS-E no Brasil. Trata-se do estado do Paraná.

[...] depois, quando a gente descobriu o do Paraná, já mudou um pouquinho de foco, se viu que o Paraná era muito mais centrado, era também um projeto mais enxuto e assim, não era tão conflituoso, porque era um projeto que atendia a necessidade dos municípios [...] e que havia sóz dois critérios, que seria unidade conservação e mananciais de abastecimento público, então pra nós, era aquilo que a gente precisava, não precisava tudo aquilo que tinha lá no projeto do Mato Grosso. (E1).

Observando as distintas experiências compiladas no quadro síntese, aliadas às declarações mencionadas é possível compreender que a criação de um projeto de lei, para implementar o ICMS-E nos estados, deve levar em consideração sua realidade e necessidade, seja ela social, econômica ou ambiental, não se valendo de modelos prontos aplicados a macro realidades distintas. Essa constatação, ainda que guarde obviedade, vai ao encontro do que assevera a proposta ecodesenvolvimentista de Sachs (2009b), em especial no que tange à necessidade de planejamento no nível micro. Ou seja, um planejamento local e preferencialmente participativo, envolvendo não apenas as autoridades locais, mas também comunidades e associações de cidadãos envolvidos na proteção das áreas.

Assim, tendo em conta a realidade de cada estado, cabe relembrar Souza (2006), para quem a formulação de políticas públicas requer envolvimento multidisciplinar, pois que seus resultados repercutirão em diversas áreas como economia, ciência política, gestão, antropologia, geografia, planejamento, sociologia, entre outras.

MOTIVAÇÕES, REQUISITOS E INFORMAÇÕES ACERCA DAS AÇÕES DE IMPLANTAÇÃO DO ICMS-E EM SANTA CATARINA

Nesta seção, apresentam-se as motivações que levaram a propositura do projeto em análise. Cada entrevistado abordou de maneira distinta suas intenções. O idealizador do projeto original, aqui identificado como E2 (à época era deputado estadual, autor do Projeto de Lei Complementar n. 010/2003), explica suas motivações:

Quando nós definimos um planejamento para o mandato, [...] nós iríamos focar o meio ambiente, começamos a estudar, pesquisar tudo que eram alternativas no Brasil e apresentar para Santa Catarina. E, o que me levou a apresentar esta ideia especificadamente, foi justamente ter nascido em um município como Imaruí, uma cidade muito pobre, que tem uma dificuldade muito grande [...] ajudar esses pequenos municípios a desenvolverem e saber que esse desenvolvimento ia atingir diretamente o cidadão que mora ali, porque esse cidadão teria uma qualidade de vida melhor. Então era isso que nos motivou a ajudar quem mais precisava. (E2).

Para tanto, alcançar sucesso foi definida como “*bandeira de luta o meio ambiente*” (E2), expõe o entrevistado a necessidade de colaboração de outros agentes, que nesse caso em especial, foi a participação de seu assessor, hora representado como E1:

Levei para trabalhar na minha assessoria [...], que é um amigo pessoal que eu tenho, é até hoje um grande amigo, vice-prefeito de Imaruí, formado nesta área, enfim, um especialista. Esse cara me ajudou muito e nós fomos atrás de ideias boas para Santa Catarina, e uma delas e a que melhor veio ao encontro daquilo que a gente queria, que se propunha na época, é [...], que era a participação popular para a questão ambiental, foi a ideia para o ICMS Ecológico. (E2).

Ao questionar E1 (à época assessor do deputado responsável pela propositura do Projeto de Lei Complementar n. 010/2003) sobre suas

motivações em coordenar tal Projeto com tanto afinco (conforme relatou E2 em suas declarações) observa-se que se trata de uma motivação muito influenciada por suas convicções pessoais, originadas ainda na infância.

Primeiro porque eu já tinha uma certa tendência assim na questão ambiental, [...], uma outra coisa, porque eu nasci em Imaruí, e lá tinha o parque. Este parque cobre 75% do território, a ideia da preservação dos mananciais era super importante para nós, porque nós tinha dentro do parque vários mananciais que abasteciam Imaruí, que abastece Imaruí, várias comunidades abastece Imbituba [...] ai em 2003, no auge deste projeto teve uma estiagem, quase todos os mananciais que estavam fora do parque secaram e os do parque continuaram, então aquilo ajudou bastante a gente [...] a gente ficou bastante sensibilizado com aquilo, olha só, se a gente não tivesse o parque, eu sou defensor do parque [...] até hoje defendo o parque, se não tivesse o parque hoje aqui nós teríamos perdido bastante vegetação e teria perdido os mananciais do parque. (E1).

Com a mesma tendência voltada às questões ambientais, a entrevistada E3 (à época funcionária da FATMA), relatou que fazia um trabalho em comunidades de SC sobre a necessidade de preservação e conservação ambiental, na qual aquelas regiões que conservavam e protegiam acabavam por ficar sem os recursos que conseqüentemente o meio ambiente proporcionava a elas.

Tinham umas 40 famílias e nós fomos entrevistar as famílias, eu comecei a notar [...] o que eles não têm, que eles não têm escola, que eles não têm dentista, que eles têm que sair da cidade deles, da localidade, para ser muitas vezes favelados, não só em Santo Amaro como na região de Florianópolis, eu comecei a me dar conta daquilo que eu te falei, que eles estão pagando pelo nosso bem-estar e que seria justo uma parte desse recurso voltar pra eles. Foi essa minha motivação principal nasceu na Vargem do Braço. Fiz na Vargem do Braço um projeto de microbacias, foi lá que nasceu, que

eu comecei a ver se eu estou gerando bem-estar para alguém continuamente, alguém tem que me pagar por isso, porque eu não posso viver pobre [...] enquanto eu estou gerando água para outras pessoas, que eu estou gerando manutenção hídrica, regulação de chuva, todos os benefícios da preservação. (E3).

E, com relação à motivação do responsável pelo segundo projeto de lei apresentado na Assembleia Legislativa em 2011 (PL 35.7/2011), o entrevistado E4 (à época deputado estadual, autor do projeto de projeto de lei citado) declarou que buscou atender ao pedido de parte da população, que se preocupa com a questão ambiental.

Eu sempre fui aquele canal de ouço aqui e levo aqui. Eu trouxe isso pro meu mandato. Esse projeto do ICMS ecológico, ele é um dos resultados de um trabalho que fiz sobre o gerenciamento dos resíduos sólidos. [...] em 2010 eu fiz uma série de viagens, porque nós tínhamos prazos para apresentar nosso plano estadual, os municípios tinham os prazos deles, o estado tinha e eu decidi fazer uma contribuição. [...] Neste estudo meu do gerenciamento de resíduos sólidos eu conheci uma engenheira ambiental que me trouxe esse projeto do ICMS ecológico, foi uma bandeira dela também, ela é lá de Joinville, ela criou e eu olhei e achei muito interessante. (E4).

Observadas essas motivações, passa-se a apresentação dos requisitos e as informações relacionadas às ações de implantação do ICMS-E em Santa Catarina junto aos órgãos competentes e associações. Para tal foram entrevistados a funcionária da FATMA e o presidente da FECAM da época, como subsídio para compreender a não implementação desse projeto. Segundo os entrevistados foram efetuados diversos debates para apresentação do projeto e eventuais resultados no caso de sua implementação. Conforme dito pelo entrevistado E5 (à época presidente da FECAM quando se deu a propositura do Projeto de Lei Complementar n. 010/2003):

A sistemática era a seguinte: eram organizadas pautas no âmbito estadual e no âmbito regional das associações regionais de municípios, tá! E em Santa Catarina isso é bem estruturado, os municípios se organizam no âmbito de associações regionais e ali discutem os interesses com a União. E no âmbito estadual, essas associações, então, se juntam associação de município, para discutir no contexto da FECAM, da Federação Catarinense de Municípios. Então eram feitas pautas regionais e de interesse regional e de interesse estadual. O órgão estadual que liderava isso era a FATMA, fundação de apoio de tecnologia e meio ambiente. E a FATMA dava o suporte no sentido de bem orientar, né! Porque eles são os especialistas, na verdade. É a parte técnica. Como o município participava com a sua área ambiental, diretoria, sua secretaria, dependendo do porte do município, a sua fundação de meio ambiente, muitos municípios tinham isso estruturado, então, se juntavam regionalmente. E no âmbito estadual também. E estava bem avançado essa matéria, até não sei por que que não aprovaram isso, né! (E5).

Essas pautas descritas pelo entrevistado E5, representam a segunda fase do ciclo das políticas públicas, a *agenda-setting* ou a inserção na agenda. Conforme assevera Schmidt (2008, p. 2.316), esta fase ocorre quando “[...] problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. [...] não se trata de documento escrito ou formal, e sim do rol das questões debatidas pelos agentes públicos e sociais com forte repercussão na opinião pública”. Por fim, nessas discussões que ocorriam das mais variadas formas, eram apresentadas simulações efetuadas pela Fazenda Estadual, para que os prefeitos, muitas vezes representados pelas Associações de Municípios com o acompanhamento da FECAM, pudessem visualizar quais seriam suas perdas ou ganhos. Esse momento foi essencial para compreender o terceiro e quarto objetivos específicos apresentados.

PERCEPÇÕES E ARGUMENTAÇÕES À IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E

Alguns entrevistados (E1 e E3) entenderam que a apresentação dos valores (simulação de demonstrativos de resultado) representou um retrocesso, embora na própria representação restava evidente se tratar de um valor considerado insignificante para um município de grande porte, sendo isso possível ser detectado na declaração do E1 e E3, respectivamente:

Para os municípios que iam perder a gente não levou. Mas iam perder tão pouco, praticamente insignificante porque nos municípios maiores por exemplo [...] imagina o seguinte, o Município de Imaruí recebe R\$ 3.500.000,00 de ICMS por ano, se viesse R\$ 200.000,00 a mais já estava muito bom pra nós, só que R\$ 200.000,00 no Município de Joinville, que recebe milhões, sei lá cento e pouco, duzentos mil, [...] não é nada, não vai fazer diferença para eles. Do mesmo modo Blumenau, é isso que a gente levava para eles. Tu imaginas o seguinte, o Município de São Martinho, o ICMS deles é menor que o nosso ainda, mas se eles ganhassem R\$ 500.000,00 ou R\$ 300.000,00 de ICMS para eles era muita coisa. (E1).

Santa Catarina a arrecadação é mais baixa, então em um percentual muito pequeno [...] tem municípios que não fariam diferença nenhuma, mas a questão que a gente usou a simulação para mostrar do que sai de Blumenau, vai para Pomerode, fica na região. Então, continua beneficiando, só que melhor distribuído, mas justamente, menos injustamente. Mas a gente fez várias reuniões em Blumenau, em Joinville, na verdade o que mais impediu o município que se colocou contra mesmo, e que era na época o município do governador, foi Joinville. (E3).

Entretanto, o entrevistado E5, representante da FECAM, manifestou posicionamento contrário com relação aos interesses dos municípios maiores, que concentravam grandes indústrias e

consequentemente pelo Valor Adicionado (VA) recebiam maior retorno do ICMS.

Eu acho que os municípios maiores, eles também têm interesse na aprovação, só que o que estava, talvez o lobby que viesse a ocorrer em cima dos critérios de distribuição. Os municípios menores têm menos barganha política, né? Mas, digamos assim, o interesse maior, o critério maior de distribuição, focava em áreas de preservação permanente, que em parte, enfim [...], reservas, no âmbito do território do município e os municípios maiores, onde cediam as grandes indústrias, os grandes empreendimentos industriais queriam que também priorizassem esses critérios, que dessa mais prioridade pra esses critérios, digamos assim. Então essa era a discussão política [...] (E5).

Para a entrevistada E3 o retrocesso em relação a não aprovação do Projeto de Lei foi exclusivamente por falta de interesse da FECAM, sendo possível detectar no excerto declarado.

[...] convencer o prefeito, é muito difícil. É mais fácil conversar com a FECAM, porque eles têm mais conhecimento. Mas eles são mais conservadores. E quem manda na FECAM não é governador, não é político, não é prefeito, são eles mesmos. Então, o principal empecilho foi a FECAM. Foi a própria FECAM. (E3).

O critério de distribuição proposto pelo projeto não foi acolhido de maneira positiva pela FECAM, entendendo trazer prejuízos aos municípios que já apresentavam dificuldades financeiras e que tal redistribuição poderia agravar ainda mais a situação. Isso pode ser apreciado nas declarações dos entrevistados E1 e E3, respectivamente.

[...] a FECAM queria que fosse dos 75%, então no final assim, quando fechou o Projeto e a FECAM veio e disse: “não, a gente não aceita que seja dos municípios” [...] a FECAM, Federação dos Municípios, eles tinham

comprado a briga dos municípios maiores e falou tudo bem, a gente aceita o projeto mais não aceitamos que o projeto que o recurso seja dos 25%, nós queremos que o recurso seja dos 75%, ou seja, da parte do Estado. (E1).

Talvez tivesse que ser assim, mas mesmo porque mexer nesses 25% do município [...], o município já é pobre de receita, né? Então, compromete e precisa assistir a população com isso, preservar o meio ambiente. Então, tem que ter mais recurso, tem que ter novo recurso, tem que ter nova forma de distribuição, mexer nesse atual não vai surtir efeito, o município vai passar mais dificuldade ainda e aí não vai conseguir preservar o meio ambiente, como gostaria. (E5).

Em tais declarações, ficou demonstrado que a FECAM tinha interesse em aprovar o projeto, desde que não modificasse os percentuais já utilizados como distribuição (VA), mudando assim o percentual arrecadado pelo estado de Santa Catarina. Por um lado, em relação aos retrocessos, foi possível detectar nos trechos apresentados uma tendência para não aprovação do Projeto por parte dos municípios maiores e da própria FECAM. Já por outro lado, os agentes entrevistados demonstraram percepções similares de modo geral, em relação a não implementação da lei em SC, quais sejam, os municípios maiores não evidenciavam interesse por terem como consequência a diminuição de sua arrecadação. Por fim, outra peculiaridade importante – sinalizado na declaração do entrevistado E2 – foi em relação à falta de apoio encontrado por parte do governo. Isso alcançou o último objetivo específico proposto, no qual buscava analisar os argumentos para implementação ou não do ICMS-E em SC.

[...] o governo não demonstrou facilidades, o governo não disse em nenhum momento que queria aquilo. É claro, se é um governo parceiro e diz [...] “deputado, vá em frente que eu quero esse projeto” [...] se dissesse isso para os prefeitos com certeza teria facilitado e muito, mas não teve essa compreensão de um governo como um todo, nem do secretário de meio ambiente. (E2).

Muito embora, os agentes envolvidos participaram com motivações diferentes, ao se comentar sobre as expectativas, o resultado era unânime, qual seja, utilizar da política pública tributário-ambiental – ICMS-E, para assim cuidar da qualidade do meio ambiente, desenvolver-se sustentavelmente e manter o equilíbrio socioeconômico. Essas motivações distintas dos agentes envolvidos na fase de implantação dessa política pública tributária-ambiental corroboram com a abordagem proposta por Sabatier e Jenkins Smith (1993), chamada coalizão de defesa, na qual uma diversidade de atores compartilham crenças, valores e ideias distintas na busca de um único propósito, nesse caso, o meio ambiente.

Com relação ao Projeto de Lei Complementar n. 035.7/2011, a proposta era completamente distinta, indo ao encontro do que os municípios e a FECAM buscavam. Todos desejavam não modificar a distribuição dos 25% que era repassado conforme VA, mas sim utilizar-se dos 75% que fica para o estado, ou seja, seria uma nova forma de arrecadação. Ocorre que, nesse caso, por alterar a forma de tributação do estado, foi considerado pela CCI com vício de origem, sendo rejeitado e por isso encontra-se arquivado.

Com base nas declarações do E4, esse projeto encontra-se “[...] *nos bastidores de entidades aptas a propositura do Projeto e fazendo assim o caminho inverso*”. Segue ainda declarando que “[...] é mais fácil convencer apenas um, o governador, do que convencer 295 prefeitos com prioridades distintas.” (E4). Portanto, foi possível perceber que existiam muitos obstáculos nesse caminho, em especial, a força dos municípios maiores e a FECAM em não aprovar pelo motivo já exposto, qual seja, diminuir a sua arrecadação.

PERSPECTIVAS DO ICMS-E COMO POLÍTICA PÚBLICA EM SC

Como observado nas declarações dos entrevistados, o ICMS-E é uma ferramenta que pode ser revertida em ganhos para os estados que a implementarem em seus territórios. Entretanto, diversos podem ser os obstáculos, como demonstrado na experiência de SC. Ainda assim, mesmo que a preservação e conservação ambiental precisem ser vistas como prioritárias, cabe mencionar que não são as únicas razões motivadoras. Isso porque não se trata de uma questão idílica, havendo outras necessidades como o desenvolvimento e sustentabilidade das localidades,

por exemplo. A concretização de ideias do ecodesenvolvimento ocorre de várias formas, sendo algumas mais ou menos fiéis aos seus preceitos. Portanto, ainda que parcialmente, a política do ICMS-E vai ao encontro do ecodesenvolvimentismo, no sentido de utilizar-se de um instrumento tributário ambiental para a preservação e/ou conservação do meio ambiente e conseqüentemente fomentar o desenvolvimento econômico e social das regiões que o implementarem.⁹ Nesse sentido, conforme Sachs (2009a, p. 75), “[...] geralmente, essas negociações são dolorosas devido aos interesses antagônicos [...]”, afinal, a proposta do projeto inicial era justamente modificar os critérios de redistribuição do ICMS. Isto faria com que os municípios com maior arrecadação, mais industrializados, suprimissem parte do repasse para compensar os municípios impedidos de produzir por possuírem em seu território áreas que deviam ser protegidas. Logo, os municípios mais industrializados, conseqüentemente com maior retorno em relação ao VA, não apresentaram interesse em tal instrumento. Nesse sentido, no Quadro 2 a seguir, apresentam-se os 12 municípios selecionados em relação à maior participação no produto da arrecadação do ICMS em SC, conforme critério do VA.

Quadro 2 – Índice dos 12 municípios com a maior participação no produto da arrecadação do ICMS para o exercício de 2018

Municípios	Valor Adicionado Ano 2016	Participação dos municípios (%) – 2018	Território (Km ²) Censo 2016	População Censo 2010
Joinville	17.872.590.550,20	8,6036147	518,497	309,011
Itajaí	15.264.456.096,58	7,2333176	288,286	183,373
Blumenau	10.425.972.242,48	4,8145518	1.126,106	577,077
Florianópolis	6.022.704.482,95	2,8849813	675,409	421,240
Jaraguá do Sul	5.563.823.036,05	2,7989040	529,447	143,123
Chapecó	5.003.794.820,49	2,4303405	626,060	183,530

⁹ Mas quando um município cede parte de seu território à proteção e/ou conservação, essa parcela deixa de produzir bens e riquezas, que retornam a ele por meio dos tributos, nesse caso, o ICMS. Reiterando, os critérios de rateio do estado de Santa Catarina ocorrem, nos termos da Lei Estadual n.º 8.203 de 1990. Dos 100% da arrecadação, 75% ficam no estado e os 25% são assim divididos: 85% distribuídos de forma proporcional ao valor adicionado realizado em cada município e 15% distribuídos de forma igualitária entre os municípios.

Municípios	Valor Adicionado Ano 2016	Participação dos municípios (%) – 2018	Território (Km ²) Censo 2016	População Censo 2010
São José	4.865.530.541,99	2,3702849	150,453	209,804
Lages	4.062.904.583,22	1,9329042	2.631.504	156,727
Criciúma	3.634.660.189,12	1,8468707	235,701	192,308
Brusque	3.449.504.168,76	1,6775529	283,223	105,503
São Francisco do Sul	3.057.594.486,35	1,4156277	498,646	42,520
Palhoça	2.399.777.308,23	1,1695281	395,133	137,334

Fonte: Elaborado pelos autores deste capítulo a partir de Santa Catarina (2018) e IBGE (2016, 2017)

No Quadro 3, consta os 12 municípios com as menores participações no produto de arrecadação do ICMS, conforme a Secretaria da Fazenda do estado de Santa Catarina (SEFAZ).

Quadro 3 – Índice dos 12 municípios com a menor participação no produto da arrecadação do ICMS para o exercício de 2018

Municípios	Valor Adicionado Ano 2016	Índice de participação dos municípios (%) – 2018	Território (Km ²) Censo 2016	População Censo 2010
Pescaria Brava	21.254.460,78	0,0647281	105,169	9980
Rio Rufino	23.207.427,92	0,0656092	282,504	2.436
Presidente Nereu	22.760.305,67	0,0661196	225,661	2.284
Irati	30.954.483,64	0,0666459	77,276	2.096
Celso Ramos	31.104.194,51	0,0674686	208,323	2.771
Matos Costa	33.982.389,35	0,0680849	433,073	2.839
Barra Bonita	32.716.420,45	0,0682671	93,108	1,878
Cerro Negro	38.101.600,10	0,0683027	417,335	3.581
Balneário Arroio do Silva	33.238.573,87	0,0686755	95,259	9.586
Santiago do Sul	34.438.996,46	0,0695016	73,836	1.465
Anitápolis	36.918.018,78	0,0704170	542,120	3.214
Balneário Gaivota	37.504.191,74	0,0705123	145,762	8.234

Fonte: Elaborado pelos autores deste capítulo a partir de relatórios de Santa Catarina (2018) e IBGE (2016, 2017)

Analisar a distribuição do VA, com base na extensão territorial de um município bem como em relação à população que nele reside, conforme Gerber (2004, p. 86), [...] é muito importante para a avaliação dos impactos das mudanças nos critérios de distribuição do imposto [...] se analisar isoladamente pode não conter respostas para inúmeras perguntas, mas a sua correlação com outras variáveis pode ser elucidativa”. Portanto, existem municípios que possuem grande extensão territorial ou um número populacional considerável, mas contam com pouca produção, e conseqüentemente terão um valor menor de distribuição do produto do ICMS.

Nesse aspecto, o ICMS-E caminha juntamente com os preceitos do ecodesenvolvimento, cujos objetivos “[...] são sempre sociais, há uma condicionalidade ambiental que é preciso respeitar, e finalmente, para que as coisas avancem, é preciso que as soluções pensadas sejam economicamente viáveis.” (SACHS 2009a, p. 232). Para tanto, por si só, o cuidado ambiental não ocorre e aí então o ICMS-E se apresenta como “[...] o mais importante mecanismo compensatório ou de incentivo à preservação existente no país.” (GERBER, 2004, p. 89).

Por fim, cabe ressaltar que a preservação e/ou conservação ambiental não deve ser encarada como redução no crescimento econômico e a exploração do meio ambiente não é garantia de desenvolvimento da economia, conforme a teoria ecodesenvolvimentista. E aqui, encontrar-se-ia então o fundamento do ICMS-E, que objetiva o equilíbrio entre ambos, para assim desenvolver-se de forma sustentável, atendendo às necessidades das presentes e futuras gerações, nas dimensões econômica, espacial/territorial, cultural, ecológica, ambiental, social e política.

DISCUSSÃO ACERCA DO ECODESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS REDISTRIBUTIVAS PERANTE AS PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E EM SC

Analisar a discussão para a implementação de uma política tributário-ambiental requer cautela. Seja porque se trata de um tema sensível num país que já possui uma das cargas tributárias mais elevadas do mundo, seja porque ele envolve a questão ambiental, expressa como um direito fundamental previsto no artigo 225 da Constituição Federal (THOMÉ DA SILVA, 2015).

Entretanto, não há percepção de um cenário de discussão de políticas públicas tributário-ambientais tanto nos espaços políticos quanto da sociedade em geral. Esse desinteresse criou uma vacância de novas políticas ambientais no Brasil, trazendo como exemplo a política pública objeto deste estudo, que teve sua última implementação no estado de Goiás no ano de 2011, passando-se assim, oitos anos sem novas implementações (ICMS ECOLÓGICO, 2017).

Como essa análise está para uma perspectiva futura, com sua implementação, o projeto de SC iria ao encontro da dupla proposição do ecodesenvolvimento, “solidariedade com as gerações presentes e futuras” e também a exigência de critérios de “sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica” (SACHS, 2008, p. 36). Isso porque, desde a década de 1970 há debates sobre os problemas ambientais e ações precisaram ser colocadas em prática. Em razão dos problemas com o meio ambiente em nível global, houve uma “[...] ampla reconceitualização do desenvolvimento, em termos de ecodesenvolvimento.” (SACHS, 2008, p. 36) com destaque para a primeira década deste século XXI.

Por envolver variadas esferas governamentais e englobar diversos pontos de divergência, é possível, nesse caso, avaliar o valor das políticas públicas, “[...] como meio de atender às demandas prementes e promover possíveis avanços e mudanças sociais a partir das decisões tomadas, das escolhas feitas e dos caminhos traçados, em relação às

estratégias de intervenção realizadas.” (GIANEZINI, K. *et al.*, 2017, p. 1.066). Nesse cenário – que Sabatier e Jenkin-Smith (1993) se referem como um sistema ou subsistema de política pública, por haver uma pluralidade de atores/agentes envolvidos no processo de implantação – a abordagem de “coalizão de defesa” se faz presente, afinal são crenças, valores e ideias que podem se concertar entre os envolvidos.

Por conseguinte, cabe mencionar que nessa trajetória de construção e tentativa de implementação, houve reuniões, fóruns de discussões e simulações, criados na tentativa de mostrar à sociedade o grau de importância das áreas de proteção ambiental que constam em seus territórios em relação ao desenvolvimento local. Todo esse trâmite da época foi apurado na pesquisa documental e consta em documentos disponibilizados na Assembleia Legislativa de SC.

Assim, em conclusão a esta última subseção, são apresentadas a seguir duas destas “propostas” identificadas nas falas e complementadas com a documentação pesquisada.

A primeira é o Projeto de Lei Complementar n. 010/2003, na qual em sua fase de elaboração ocorreram diversas alterações para escolher os melhores critérios de distribuição, restando assim a seleção daqueles considerados essenciais ao nosso estado: Receita Própria; População; Área do Município; Cota Igual; Educação Ambiental; Saneamento Ambiental; Mananciais de Abastecimento Público e Unidades de Conservação/Terras Indígenas. Nessa proposta, os critérios recaiam sobre os 25% que já é distribuído aos municípios e que nesse caso, alterava a redistribuição existente, criando assim, critérios ecológicos.

Já a segunda proposta, o Projeto de Lei Complementar n. 035.7/2011, veio com outra “roupagem”, criando outros critérios e forma de distribuição. Nesse, o valor de distribuição do ICMS seria da parte que fica com o estado, os 75% e os critérios além de todos os elencados no projeto inicial, apresentava a proposta de educação ambiental, com iniciativas nos colégios espalhados pelo estado.

Ocorre que, esse projeto de lei visava a alterar as receitas orçamentárias do estado e nesse caso, por tal alteração, a propositura não pode ser via poder legislativo, mas sim pelo poder executivo com

base no artigo 165 da Constituição Federal. Portanto, sendo o ICMS a maior fonte de renda na esfera estadual (SANTA CATARINA, 2018) e, conseqüentemente, responsável por parte do orçamento dos estados, ao passar pela CCJ o projeto foi arquivado por vício na origem.

Um dos fatos mais relevantes constatados na pesquisa de campo e nas entrevistas com os agentes, foram as reiteradas tentativas distintas de implementação. Contudo, constatou-se que a falta de interesse por parte dos municípios e da FECAM que impossibilitou alcançar o objetivo, ficando aqui caracterizada a inexistência de uma coalizão de causa como preconizado pelo modelo ACF (LUKIC, 2012). Sendo assim, enquanto tal política pública tributário-ambiental não é implementada, a realidade que se apresenta é a de municípios mais industrializados, que continuam mantendo suas atividades e conseqüentemente com maior valor redistribuído a título de ICMS, enquanto que os municípios que possuem área de preservação e/ou conservação continuam limitados de produzir, arcando com o ônus de tal responsabilidade.

Mesmo que não seja sua responsabilidade constitucional assinalam-se ações isoladas em alguns pequenos municípios, que lutam para contemplar – em maior ou menor grau, de forma direta ou indireta, consciente ou inconscientemente – em seus planos de desenvolvimento, as dimensões de sustentabilidade (econômica, espacial/territorial, cultural, ecológica, ambiental, social e política) preconizadas pelo ecodesenvolvimento.

Tal constatação encontra ao final desta seção, uma reflexão resultante de interpretação da Constituição Federal de 1988, no que concerne ao disposto no artigo 170, inciso VI, aliado com a previsão contida no artigo 155, parágrafo 2º, inciso III.

Art.170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da **justiça social**, observados os seguintes princípios: [...] VI – **defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Considera-se assim, que o ICMS-E também pode ser utilizado como instrumento de ordenação político-econômico, estimulando a prática de operações ou prestações ambientalmente desejadas, tendo como fim a busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no artigo 225.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As leituras e o levantamento documental prévio ao estudo demonstravam que dos 26 estados do Brasil (e o Distrito Federal), 16 já implementaram o ICMS-E como instrumento de política pública tributário-ambiental, para compensar os territórios que possuem áreas de preservação e/ou conservação, com restituição financeira por tal atitude. Essa prévia representa também o ponto de partida da pesquisa e agora encontra as considerações.

O primeiro específico era promover um levantamento, com mapeamento dos estados que já implementaram o ICMS-E. O quadro-síntese e figura constando o mapeamento foram apresentados na seção de resultados, incluindo o ano de implementação, as alterações legislativas, percentual de repasse e os critérios ecológicos de distribuição foi o recurso encontrado para contemplar essa etapa e serviu para confrontar a condição de SC perante os demais estados.

O segundo era compilar os requisitos e as informações relacionadas às ações de implantação do ICMS-E em Santa Catarina junto aos órgãos competentes e associações. O terceiro necessitava averiguar os avanços e retrocessos no processo de implantação dessa política governamental. Para tanto, recorreu-se ao levantamento documental, aliado à percepção dos entrevistados, o que revelou uma participação limitada e por vezes individualizada (ou mesmo isolada) dos agentes da proposta.

O quarto e último objetivo proposto foi analisar os argumentos para implementação ou não do ICMS-E em Santa Catarina. Os argumentos evidenciados dentre os agentes envolvidos foi que os municípios maiores não possuem interesse em tal implementação, pelo fato de diminuir

sua parcela de ICMS previsto constitucionalmente. Carecendo então de novas medidas para essa problemática. Constatou-se que o processo de implantação contou com o apoio de determinadas organizações – como a FATMA e a FECAM – e representantes da sociedade. Destaca-se que, embora fosse importante em decorrência da natureza complexa da temática, não houve um significativo engajamento da sociedade em geral. Depois de sua elaboração, o processo tramitou na Assembleia Legislativa até ser arquivado por falta de aprovação, em 22 de fevereiro de 2011. E como não se realizou uma análise comparada e nem se estudou especificamente o caso de cada estado-membro, se observou um contexto no qual há a percepção de que sua aprovação ainda é utópica, pois, atualmente, não existe nenhum projeto tramitando sobre ICMS-E no estado.

Os agentes envolvidos no projeto de proposição de implantação do Projeto de Lei Complementar que buscava implementar o ICMS Ecológico em Santa Catarina (n. 010/2003), foram essenciais para a construção e conclusão deste estudo. Isso porque, foi por meio das informações declaradas nas entrevistas que se conseguiu compreender o objeto pesquisado. Neste ponto cabe mencionar que a entrevista semiestruturada foi fundamental e se revelou a técnica mais apropriada para a pesquisa de campo, permitindo a compreensão do ciclo desse projeto – desde a motivação que levou a propositura até o seu arquivamento.

Reitera-se aqui a ideia de que o ICMS é um instrumento muito importante para a preservação e/ou conservação ambiental, podendo ser vista como uma política pública tributária-ambiental aliada não apenas nas questões ambientais, mas também nas questões sociais e econômicas. Por conseguinte, acredita-se que uma possível contribuição deste estudo para o estado de SC, está no fato de apresentar abordagem interdisciplinar e discussão acerca das políticas públicas e do ecodesenvolvimento. E, finalmente, em âmbito regional, o trabalho pode contribuir para uma compreensão acerca do seu papel e participação na proteção do meio ambiente para contribuir no desenvolvimento socioeconômico local.

Caracterizando-se como um estudo *ex ante*, entende-se que a pesquisa apresentou algumas limitações, em especial o tempo que

ocorreram as discussões do projeto do ICMS-E. Outro fator limitante foi o fato de existir apenas um projeto de lei apto a ser estudado, haja vista que o segundo projeto não superou a fase de aprovação na CCJ. A existência de outros projetos poderia conferir uma percepção mais consistente e indicaria maior propensão à implementação do ICMS-E em SC. Ademais, pode-se mencionar alguns pontos nas entrevistas: por se tratar de um projeto relativamente “antigo”, houve participantes que não se recordavam de situações ocorridas naquele contexto e que poderiam contribuir na acurácia dos resultados dessa pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALVES, B. M.; ALBUQUERQUE, L. Implicações econômicas do princípio do poluidor pagador e a criminalização da conduta corporativa lesiva ao meio ambiente. *In*: CONPEDI/UNICURITIBA II. **Direito ambiental e socioambientalismo**. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 75-95.

BARBIERI, J. C. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. 3. ed. atual e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n. 92, de 23 de dezembro de 1997**. Altera a legislação do imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp92.htm. Acesso em: 9 maio 2018.

BRUNDTLAND, G. H. **Our common future**: the world commission on environment and development. Oxford: Oxford University Press, 1987.

CHIANCA, T.; MARINO, E.; SCHIESARI, L. **Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil**. São Paulo: Global, 2001. (Coleção Gestão e Sustentabilidade).

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ). Ministério da Fazenda. **Boletim de Arrecadação**, 2018. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms/SC>. Acesso em: 20 fev. 2018.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução de Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FERREIRA, L. da C. **A questão ambiental**: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

FREY, K. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. vol. 21. Brasília, DF: IPEA, 2000. (Planejamento e Políticas Públicas).

GERBER, J. C. **ICMS-Ecológico**: um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade. 2004. 311 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

GIANEZINI, K. *et al.* Políticas Públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), São Luís, MA, v. 21, n. 2, p. 1.065-1.084, 2017.

GIANEZINI, M. *et al.* A evolução de eventos sobre meio ambiente e seus reflexos na responsabilidade socioambiental das empresas: reflexões para a conscientização ambiental. **Educação Ambiental em Ação**, Porto Alegre, n. 39, Ano X, p. 1.185, mar./maio 2012.

GIANEZINI, M. *et al.* Tipos de avaliação de projetos sociais. *In*: GIANEZINI, M. (org.). Introdução à avaliação e ao monitoramento de projetos sociais. **Inter Saberes**, Curitiba, v. 1, p. 39-50, 2017.

GONÇALVES, J. P.; GIANEZINI, M.; ESTEVAM, D. Políticas sociais habitacionais rurais no extremo Sul de Santa Catarina. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), São Luís, MA, v. 22, n. 1, p. 365-396, 2018.

ICMS ECOLÓGICO. Site Institucional. **Portal virtual**. 2017. Disponível em: http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=60#up. Acesso em: 4 maio 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Informações das culturas permanentes e temporárias do Brasil**. 2016. Disponível em: http://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=1. Acesso em: 12 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Número de municípios em Santa Catarina**. 2017. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>. Acesso em: 7 maio 2018.

KHANDKER, S. R.; KOOLWAL, G. B.; SAMAD, H. A. **Handbook on impact evaluation**. Quantitative methods and practices. Washington, DC: The World Bank, 2010.

LASSWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. New York; London: Whittlesey house, McGraw-Hill book company, 1936.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, [s.l.], v. 32, p. 298-310, jul./ago. 1972.

LUKIC, M. S. R. A tributação no Brasil analisada a partir da abordagem cognitiva de Políticas Públicas. **Revista Ética e Filosofia Política**, Juiz de Fora, v. 1, n. 17, p. 8-36, maio 2012.

RAEDER, S. T. O Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos de análises de Políticas Públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. (dir.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SACHS, I. **A terceira margem: em busca do ecodesenvolvimento**. Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2009a.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável: ideias sustentáveis**. STROH, Paula Yone (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2009b.

SACHS, I. De volta à mão visível: os desafios da Segunda Cúpula da Terra no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 7-20, 2012.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, I. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, [online], São Paulo, v. 9, n. 25, p. 29-63, 1995.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

SACHS, I. O problema da democracia econômica e social. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 8, n. 21, 1–15, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v8n21/02.pdf>. Acesso em: 5 maio 2018.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Fazenda. **Valor adicionado aos municípios**. 2018. Disponível em: http://www.sef.sc.gov.br/servicos/servico/92/Valor_adicionado_por_munic%C3%ADpio_e_atividade. Acesso em: 14 jun. 2018.

SANTA CATARINA. **Lei n. 8.203, de 26 de dezembro de 1990**. Altera o critério de distribuição do ICMS aos municípios. ALESC, 1990. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1990/8203_1990_Lei.html. Acesso em: 14 jun. 2018.

SARAIVA, E. Introdução à Teoria Política Pública. In: SARAIVA, E. FERNANDES, E. (org.). **Políticas Públicas**. vol. 1. Brasília, DF: ENAP, 2006.

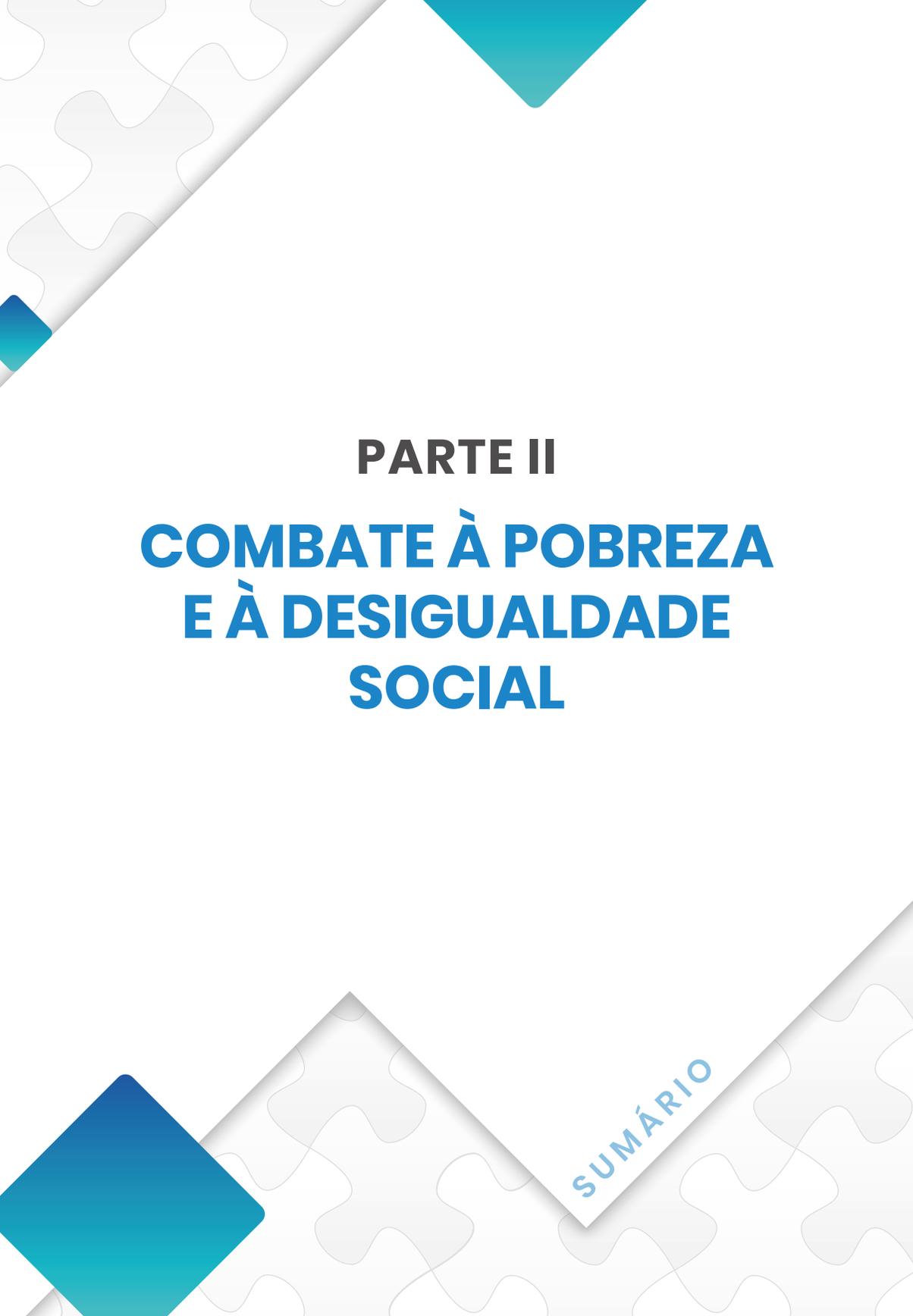
SCHMIDT, J. P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R. dos; LEAL, R. G. (org.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2.307-2.333.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SELLTIZ, C. *et al.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder/Edusp, 1967.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

THOMÉ DA SILVA, R. F. **Manual de direito ambiental**. Salvador: Jus Podivm, 2015.



PARTE II

**COMBATE À POBREZA
E À DESIGUALDADE
SOCIAL**

SUMÁRIO

RENDA BÁSICA DE CIDADANIA, DEFINIDA NA LEI N. 10.835/2004: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA

Amanda Rutineia Cunha
Angélica Pereira Possamai
Yduan de Oliveira May

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

O enfrentamento contra a pobreza no Brasil não é algo recente, esse tema vem sendo discutido durante anos e ganhou força expressiva com o projeto de lei que culminou na Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004, sancionada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Tendo o presente artigo como objetivo geral estudar a renda básica na perspectiva dos programas de garantia de renda mínima (PGRM), suas formas de aplicação no Brasil e no exterior, versando sobre os tipos de renda básica, trazendo exemplos de países onde existe a aplicação do PGRM, sobretudo, exemplos nacionais de recursos públicos destinados a essa função.

Sendo possível adiantar que os PGRM têm em comum, independente do país de origem, o mecanismo de combate à pobreza, permitindo aos seus beneficiários o mínimo de sobrevivência com o objetivo de suprir suas necessidades básicas. Nesse contexto, a principal motivação deste artigo é analisar os desafios e oportunidades atuais para a inclusão socioeconômica por meio da Lei n. 10.835 de 8 de janeiro de 2004 e a sua dificuldade de execução no atual quadro econômico. Além de apontar as principais críticas que esse tema segue enfrentando.

A fim de executar os objetivos propostos, adotou-se o método de abordagem dedutivo, o monográfico como método de procedimento, por meio da técnica de pesquisa em documentação indireta em pesquisa bibliográfica de fontes secundárias como doutrinas e legislações, com objetivo descritivo e explicativo (LAKATOS; MARCONI, 2001).

RENDA BÁSICA E A SOCIEDADE

A renda básica é o complemento para as propostas de subsistência do Estado de Bem-Estar Social, devendo ser somada aos serviços públicos de saúde, educação através do ensino público, tendo como objetivo fornecer a cada indivíduo uma renda mínima necessária para sanar as necessidades básicas em prol da sua dignidade humana, operando como um mecanismo de combate à pobreza e à desigualdade social (INSTITUTO RECIVITAS, 2018).

Um sistema que concede incondicionalmente um benefício a todos os seus cidadãos, sem qualquer tipo de exclusão, está intimamente ligado ao princípio da igualdade, o qual implícita que todos os indivíduos são iguais e, portanto, devem receber os mesmos recursos provenientes do “dividendo social”, caracterizando um novo modelo de intervenção estatal assentado no bem-estar coletivo, independentemente de pressupostos de condicionalidade, como aponta Opielka (2008, p. 4):

Nos últimos vinte e cinco anos tem se discutido sob diversas ópticas o trabalho e o emprego, alguns observadores apontam que com o desenvolvimento do mercado o desemprego se corrigirá por sí só, outros argumentam que a atual crise no mercado de trabalho é indicativo de uma mudança social mais profunda, abrindo espaço para a ideia de uma renda básica garantida a todos, baseada nos direitos humanos sem depender do mercado de trabalho. Desta forma, aponta o caminho para um novo contrato social baseado na ética e direitos humanos.

Diferentemente da renda mínima ou de outros programas de compensação, voltados a um determinado público-alvo que cumpre uma série de requisitos, a renda básica sustenta a ideia de um dever inalienável que proporciona para cada indivíduo o direito de equilibrar a sua vida em liberdade, propagando a sustentabilidade da sociedade. Esse novo tipo de contrato exige amadurecimento dos indivíduos para entender que a renda básica é um investimento de longo prazo, que substitui subsídios

burocráticos, ineficazes e tradicionais, oferecendo a cada um o direito de priorizar o que é importante para si (OPIELKA, 2008). Acrescentando:

A renda básica não se destina a encorajar as pessoas a se excluir da sociedade, mas sim capacitá-las a decidir por si próprias pelo que desejam optar. [...] A falta de discriminação, no entanto, irá seriamente melhorar a situação cultural e mental de todos aqueles que [...] procuram trabalho e acabam no desespero (embora sejam oferecidos trabalho social e serviços terapêuticos). Incentivo em vez de exclusão: isso seria ao mesmo tempo democrático e liberal. (OPIELKA, 2008, p. 6-7).

Contudo para que sua implementação seja eficaz é necessário haver o incentivo da grande maioria, evitando a discriminação. As principais subdivisões da renda básica estão expostas a seguir.

RENDA BÁSICA UNIVERSAL

A renda básica universal trata-se de uma renda incondicional paga a todos os indivíduos sem qualquer tipo de condição estabelecida, sem estar relacionada ao trabalho, caracterizada como um direito incondicional pago sistematicamente aos ricos e aos pobres. Promove a desburocratização, diminuindo a corrupção e privilégios, e aumentando a eficiência, pois não haveria custos com fiscalização, é viável se os recursos públicos forem utilizados em prol do interesse público. Como cita Van Parijs (1997) (*apud* DINIZ, 2007, p. 108), a renda básica universal atende muito embora atenda aos princípios de justiça distributiva, ela tem de enfrentar as seguintes problemáticas de aplicabilidade:

Que a adoção de uma renda básica universal atende a princípios igualitários parece não haver dúvidas. No entanto, uma questão importante é a de como atender a princípios de justiça em sociedades pobres? Embora Van Parijs (1994) seja um fervoroso defensor da renda básica universal incondicional, ele não recomenda a introdução de uma renda básica a todas sociedades.

Para ele, somente em sociedades que se livraram da fome, ou que podem fazê-lo sem violação à propriedade de si mesmo, é que vale a pena falar em renda básica. Há pelo menos dois problemas a serem enfrentados no que diz respeito à adoção de uma renda básica universal em sociedades pobres: número excessivo de beneficiários e poucos recursos a serem distribuídos.

Existem inúmeras preocupações sobre os impactos desse modelo de renda básica, principalmente, por não estar vinculada a qualquer tipo de condição, dessa forma, o número de beneficiários seria o número de pessoas do país de aplicação, o que poderia iniciar uma crise econômica. Outro ponto alvo de críticas é que desestimularia os indivíduos a trabalhar, além de ser injusto pensar que “aqueles que não precisam” os ricos, também seriam beneficiados.

No entanto, temos que levar em consideração, primeiramente, que a aplicação desse tipo de modelo é algo relativamente novo, ora, os países que forem aderir à renda básica universal farão as devidas modificações no projeto para que se encaixe com as suas condições econômico-financeiras para fins de concessão aos seus cidadãos, a qual poderia ser aumentada sucessivamente na medida em que a disponibilidade de recursos também fosse maior. Quanto à desestimulação ao trabalho, acrescenta Bregman (2017), em seu estudo sobre o capitalismo:

A renda básica seria fundamental, pois permitiria pela primeira vez na história que as pessoas pudessem recusar trabalhos que não quisessem realmente fazer. Hoje em dia esse é um privilégio ao alcance apenas dos mais ricos, mas, caso se implementasse a renda básica, seria um direito de todos. Hoje se diz às crianças que elas precisam estudar para alguma profissão que lhes dê dinheiro. Com a renda básica, elas poderiam fazer o que bem entendessem na vida.

Bregman complementa que “[...] as pesquisas mostram que todos nós queremos realizar os nossos sonhos. E o grande desperdício dos nossos dias são os milhões de pessoas que estão presas à pobreza ou a um

trabalho inútil.” (BREGMAN, 2017), logo, a renda básica proporcionaria o desenvolvimento de atividades laborais realmente úteis, maximizando as oportunidades de crescimento aos países que aderirem este modelo.

RENDA BÁSICA GARANTIDA

A renda básica garantida propõe o mesmo que a renda universal, além de assegurar a continuidade do seu pagamento e garantir o recebimento a todos os cidadãos do território nacional, sejam natos ou naturalizados, tornando-se, portanto, uma garantia social.

É o que pretende o Projeto de Lei do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil, apresentado ao Senado brasileiro em 1991 e concretizado na Lei de n. 10.835 de 2004, que dispõe em seu artigo 1º: “É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário”. (BRASIL, 2004).

Consiste em um valor igualitário para todos os beneficiários, ricos e pobres, sem distinções, sendo garantido conforme estipula o parágrafo 2º do artigo 1º, “O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.” (BRASIL, 2004), como explica Diniz (2007, p. 111):

A lei que cria uma renda básica de cidadania (RBC) consiste no direito de todos os brasileiros residentes no país, além de estrangeiros que vivem há pelo menos cinco anos no Brasil, a uma renda mínima, não importando a sua condição socioeconômica. O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do país e as suas possibilidades orçamentárias. O

pagamento do benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais. Trata-se ainda de benefício não tributável para efeito do imposto de renda.

Sendo assim, assegura o pagamento de uma renda básica incondicional a todos os brasileiros, atendendo aos preceitos de uma sociedade mais justa. A referida lei assegura em seu parágrafo 1º, artigo 1º, que concessão do pagamento do benefício será voltada, inicialmente, as camadas carentes da população, nos seguintes termos: “A abrangência mencionada no caput deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.” (BRASIL, 2004).

No entanto, não está disposto o valor inicial do pagamento, apenas que este será definido pelo Poder Executivo de acordo com as possibilidades orçamentárias do país, conforme restou determinado no artigo 2º “Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.” (BRASIL, 2004).

Para a execução deste programa os recursos seriam pagos pela União e pretendia-se desativar outros programas de política social compensatória, concentrando toda a alocação de recursos disponíveis para este programa (DINIZ, 2007).

Para cumprir com objetivo geral de combate à pobreza e à desigualdade social é necessário que o valor destinado a cada indivíduo deve suprir as suas despesas mínimas, esta que está atrelada ao “mínimo existencial”, intimamente ligado com o direito universal da dignidade da pessoa humana (WEBER, 2013).

Segundo Weber (2013, p. 198), o mínimo existencial “[...] refere-se à preservação e garantia das condições e exigências mínimas de uma vida digna. Isso significa dizer que o direito ao mínimo existencial está alicerçado no direito à vida e na dignidade da pessoa humana.”, sendo que, deve ser protegido e promovido pelo Estado, complementando:

Os direitos fundamentais, sobretudo os sociais, são, nesse caso, a expressão do conteúdo da dignidade humana e a sua realização efetiva nas instituições sociais. É, portanto, a partir da dignidade, como fundamento constitucional, que se justifica e até mesmo se impõe o reconhecimento do direito ao mínimo existencial. [...] A definição do conteúdo desse mínimo existencial é, no entanto, objeto de muita divergência. Entendê-lo como a satisfação das necessidades básicas da vida - uma espécie de sobrevivência física - é restrito demais. Sarlet, referindo-se à efetivação da dignidade da pessoa humana, chama a atenção para o mínimo existencial como um direito fundamental, que diz respeito não só a “um conjunto de prestações suficientes apenas para assegurar a existência (a garantia da vida) humana, [...] mas uma vida com dignidade, no sentido de vida saudável”. Coloca, portanto, em sua base, a dignidade e suas formas de concretização e não reduz o mínimo existencial ao “mínimo vital”. (WEBER, 2013, p. 199).

Portanto, o mínimo existencial não engloba somente prestações materiais para a garantia da sobrevivência, mas, também, o desenvolvimento de tudo o que for necessário à vida. O apelo à dignidade tem se mostrado recorrente nas decisões de diversos tribunais sobre diferentes matérias:

[...] ignorar a existência e a validade jurídica das uniões homoafetivas é o mesmo que as pôr em situação de injustificada desvantagem em relação às uniões estáveis heterossexuais. Compete ao Estado assegurar que a lei conceda a todos a igualdade de oportunidades, de modo que cada um possa conduzir sua vida autonomamente segundo seus próprios desígnios e que a orientação sexual não constitua óbice à persecução dos objetivos pessoais. [...] Essa ordem de ideias remete à questão da autonomia privada dos indivíduos, concebida, em uma perspectiva kantiana, como o centro da **dignidade da pessoa humana**. [...] [a] previsão de que o indivíduo mereça do Estado e dos particulares o tratamento de sujeito e não de objeto de direito, respeitando-se-lhe a autonomia, pela sua simples condição de ser humano. (FRIAS; LOPES, 2015 *apud* STF, 2011, grifo nosso).

[...] As violações ambientais mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil, repercutem de modo devastador na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras. E as graves infrações ambientais podem constituir, a um só tempo, graves violações de direitos humanos, máxime se considerarmos que o núcleo material elementar da dignidade humana “é composto do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade”. (FRIAS; LOPES, 2015 *apud* STF, 2017).

As ações e serviços na área de saúde têm por diretriz o atendimento integral do indivíduo, o que consiste no fornecimento de medicamentos necessários à preservação da vida, ainda que não sejam padronizados pelo SUS. Conforme relatório médico subscrito por profissional inscrito no Conselho Regional de Medicina, não há no país insumo semelhante ou genérico, o que corrobora a imprescindibilidade do suplemento. **Os princípios informadores da administração pública e a cláusula da reserva do possível não se aplicam quando se está diante de direitos fundamentais, em que se busca preservar a dignidade da vida humana.** (FRIAS; LOPES, 2015 *apud* STF, 2017, grifo nosso).

Portanto, é a partir da dignidade da pessoa humana que se justifica a necessidade de ser assegurado o mínimo existencial aos indivíduos, contexto que justifica a implementação do PGRM, garantindo a qualidade de vida e dando margem de escolha aos indivíduos, garantindo a liberdade. Com base nisso, surge a construção de uma sociedade mais justa e capaz de implementar a justiça distributiva, a partir da garantia da igualdade socioeconômica, com ações e diretrizes que proíbem a insuficiência dos direitos fundamentais básicos, permitindo que cada cidadão possa gozar de seus direitos por meio de programas socioeconômicos, como este da renda básica.

PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

Os países desenvolvidos também aderiram ao programa de garantia de renda mínima como forma de compensação, complemento de renda e meio para proporcionar uma melhor qualidade de vida aos seus cidadãos. Sendo que

[...] a implantação de programas dessa natureza não é recente. Na Europa Ocidental, na Dinamarca, o programa foi implantado em 1933, na Inglaterra em 1948, na Alemanha em 1961, na Holanda em 1963, na Bélgica em 1974, na Irlanda em 1977, em Luxemburgo em 1986 e na França em 1988. (LAVINAS; VARSANO, 1998 *apud* DINIZ, 2007, p. 106).

Há um núcleo comum nos programas desses países:

a) destinam-se a todos aqueles que se encontram em situação de necessidade decorrente de insuficiência de renda – respeitam, portanto, um princípio de universalidade; b) o benefício é atribuído com base em uma demanda feita pelo próprio interessado; c) implicam no respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, a contrapartidas; d) o benefício tem seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda individual ou familiar do requerente. (DINIZ, 2007, p. 106).

A aplicação dessas formas de PGRM possui requisitos para a sua concessão ligados ao número de filhos, à idade dos filhos e ao nível de rendimentos, como mencionam Suplicy e Cury (1994, p. 103):

Os países desenvolvidos atualmente possuem diversas formas de PGRM, a exemplo, na Inglaterra, Alemanha e Holanda, os pais das crianças de até 16 anos recebem um benefício mensal, que na Alemanha é de 50 marcos, na Inglaterra é de 9,65 libras (semanais) para crianças

que forem mais velhas, e de 7,80 libras para das demais, este benefício é pago até os 19 anos, se a criança estiver estudando. Na França todos os seus cidadãos, cuja renda for inferior a 2.184,79 francos, e de idade igual ou superior a 25 anos, recebem a “Renda Mínima de Inserção” até aquele valor máximo, por três meses, podendo ser ampliado por até 12 meses. Nos Estados Unidos, está implantada, desde 1975, uma forma de imposto de renda negativo chamada *Earned Income TaxCredit* (EITC), para famílias com renda inferior a US\$ 23.760 e que possuam pelo menos um filho vivendo com elas, os que possuem dois ou mais filhos, recebem um crédito que equivale a 25% de US\$ 7.990, o que resulta num crédito de US\$ 1.998 anuais, permanecendo neste nível até que os rendimentos ultrapassem US\$ 12.570, sendo diminuído gradativamente até que atinjam US\$ 23.760.

Se os países desenvolvidos atenderam à discussão sobre uma renda mínima, sendo que possuem uma realidade muito diferente da brasileira, podemos imaginar o quanto um PGRM mais focalizado e com maiores recursos podem atender ao *déficit* socioeconômico no Brasil.

PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL

Suplicy e Cury (1994) afirmam que a ideia de um complemento para renda surgiu no século XVI com a Lei dos Pobres, primeiramente, por meio das paróquias e, mais tarde, como responsabilidade da nação, ao contrário do que citam nos livros, essa lei na sua forma de vigor (antes da emenda de 1834) não reduzia a eficiência dos trabalhadores agrícolas, não estimulava o crescimento da população ou destruiu pequenos proprietários rurais, ao contrário, era um instrumento para lidar com as questões do desemprego e dos baixos salários no setor rural ainda subdesenvolvido, contribuindo para uma forma de “estado de bem-estar” e expansão econômica.

Expondo que o país padece sobre o fenômeno da exclusão social, o deputado Paulo Bernardo, em seu voto no projeto da referida lei objeto deste artigo, exemplifica que:

Em nosso País, assim como em outros, a pobreza é histórica e estrutural. Ela é resultado de uma longa trajetória de exclusão social de segmentos populacionais determinados. Para a sua configuração, fatores como a indigência econômica, a falta de acesso a serviços sociais básicos — como educação e saúde —, o desconhecimento de princípios básicos de cidadania, a desestruturação familiar e pessoal associam-se e reforçam-se mutuamente. O fenômeno da exclusão social no Brasil, onde sequer conformou-se um Estado de Bem-Estar Social nos moldes dos países desenvolvidos, além de significar falta de cidadania, é fortemente agravado pela alta concentração de renda e de riquezas, como já assinalamos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p. 12).

Explicando ainda que:

Em um artigo publicado em 2001 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Barros, Henriques e Mendonça concluem que, no Brasil atual, a pobreza é mais sensível à desigualdade do que ao crescimento econômico. Segundo eles, malgrado seja o crescimento da economia uma importante via de enfrentamento da pobreza, ela é lenta. Para cada 3% de incremento anual da renda *per capita*, os níveis de pobreza demoram dois anos para decrescerem em apenas 1%. De acordo com os autores, se fosse alterado o perfil de desigualdade brasileiro para um padrão condizente com nosso desenvolvimento econômico, haveria uma redução da ordem de 36% na pobreza brasileira, ainda que inexistisse crescimento da economia. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p. 9-10).

No Brasil, o combate à pobreza não é um debate recente, visto que está entre os principais países com o maior número de

desigualdades de distribuição de renda, que sempre existiu na história do País, e, eclodiu com o Milagre Brasileiro, que proporcionou crescimento econômico concentrado no polo das camadas mais ricas da sociedade e a pauperização do polo oposto, visto que, a legislação pouco explorava questões de política social, como Draibe (1989 *apud* DINIZ, 2007, p. 108) vem a aludir:

Entre os anos 1930 e 1940, a legislação social tratava, quase que exclusivamente, de questões previdenciárias e trabalhistas, e tinha como objetivo, embora nem sempre tenha sido alcançado, assegurar proteção aos trabalhadores urbanos, tendo em vista os baixos valores das aposentadorias e pensões. As outras áreas englobadas sob o rótulo de política social (educação, saúde, assistência social e, por último, habitação) tomaram formas mais institucionalizadas entre 1945 e 1964.

Draibe (1989 *apud* DINIZ, 2007, p. 108) menciona que “[...] o processo constituinte de 1988 acenou com a possibilidade de um novo modelo de política que privilegiasse medidas de justiça social. Durante o período da ‘Nova República’ cresceu o número de programas assistenciais sem base contributiva [...]”, e complementa que “[...] esboçaram-se os primeiros passos em caminho à descentralização, principalmente na área da saúde, e começava a tomar corpo o debate quanto à necessidade de garantir a todos os cidadãos uma renda mínima”. Sendo que a adoção de uma política de renda mínima no Brasil é justificada a partir de três argumentações.

A adoção de uma política de renda mínima no Brasil, de acordo com Ramos (1998), vem sendo justificada a partir de três argumentações. A primeira delas é que um programa desta natureza romperia com a prática amplamente disseminada na política brasileira, de intermediação, pelos políticos profissionais, dos benefícios sociais de caráter estatal. Um dos desdobramentos de uma renda mínima garantida seria uma contribuição às mudanças nas práticas políticas e

à democracia, na medida em que a utilização pessoal ou partidária de recursos públicos deixaria de ser uma ferramenta de campanha eleitoral. Em segundo lugar, as pessoas que estão fora do mercado formal de trabalho passariam a ter acesso a, pelo menos, um benefício mínimo. Por fim, a renda mínima poderia se tornar um instrumento de distribuição de renda: (RAMOS, 1998 *apud* DINIZ, 2007, p. 109).

Na atualidade, muitos países desenvolvidos introduziram o PGRM, como forma de combate à pobreza, no Brasil, essa ideia foi apresentada em 1991 com o projeto de lei do então senador Eduardo Suplicy, por meio da forma de Imposto de Renda Negativo.

No Brasil, em 1991, foi apresentado ao senado brasileiro um projeto de lei criando o PGRM, no qual todos os residentes no Brasil com idade igual ou superior a 25 anos, com a renda mensal inferior a Cr\$ 45.000,00 (cruzeiros) em torno de US\$ 140, possuem direito a um imposto de renda negativo de 30% da diferença entre essa quantia e sua renda. Ficando vinculado à disponibilidade de recursos do poder Executivo. [...] Para que o PGRM possa operar no Brasil, deverá ser financiado com recursos federais, sendo cortados os programas que não sejam eficientes, os indivíduos que possuam rendimento acima de certo patamar terão que pagar imposto de renda variando de 15% a 25% de seus rendimentos. O benefício será concedido para as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, no primeiro ano, em seguida contemplará àqueles com idade igual ou superior a 55 anos e assim sucessivamente, até que no oitavo ano, todos os cidadãos com mais de 25 anos de idade terão direito ao PGRM. Se for viável este programa pode ser implementado em toda a sua totalidade e o índice de 30% poderá ser aumentado. (SUPLICY; CURY, 1994, p. 103-104).

Ao longo dos anos, diversos programas de renda mínima foram implementados no Brasil, visando a diminuir os abismos sociais e

econômicos, sendo que estes possuíam requisitos para a sua concessão, como a permanência das crianças na escola, dos quais se destacam:

Em janeiro de 2004, o presidente Lula sancionou o seu principal programa social – o Bolsa Família (PBF), criado pela Lei n. 10.836/04, a partir de uma medida provisória editada pelo Executivo. Essa lei unificou o Bolsa Escola (Lei n. 10.219, abril de 2001), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei n. 10.689, de junho de 2003), o Bolsa Alimentação (Medida Provisória n. 2.206-1, de setembro de 2001), o Auxílio-Gás (Decreto 4.102, de janeiro de 2002) e o Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto n. 3.877, julho de 2001). No mesmo ano de sanção do PBF, 2004, a Presidência da República também sancionou o projeto de lei do senador Suplicy, Lei 10.835/04 que dispõe sobre o Programa Renda Básica de Cidadania. (DINIZ, 2007, p. 111).

Desde que a Lei n. 10.835/2004 foi sancionada ainda não houve a sua devida aplicação em nível federal, nem mesmo da primeira etapa do projeto. O Orçamento Geral da União de 2005 até o ano de 2018 não promoveu nenhum tipo de diretriz especificando as despesas necessárias para a execução da referida lei, muito embora se acredite que tal programa será mais eficiente no combate à pobreza e à desigualdade social, pois teria um alcance muito mais satisfatório na distribuição do benefício. Porém, o PGRM irá ser apresentado para aplicação no estado de São Paulo.

PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Na prática brasileira o PGRM exige o cumprimento de requisitos para a sua concessão, sendo transferido a famílias de baixa renda que possuam dependentes menores de 14 ou de 16 anos, ou seja, recebem tal benefício a instituição familiar, com filhos dependentes com faixa etária escolar. Argumentando Pochmann (2002, p. 86) que o programa atinge tais objetivos:

Ao longo desses anos (1995-2001) a experiência brasileira tem sido marcada por condicionar o repasse de recursos às famílias pobres e ao ingresso e à permanência de suas crianças na rede escolar. Oferecer meios para que as famílias possam dispensar a contribuição de suas crianças e adolescentes à renda familiar e comprometê-las com a frequência escolar de seus filhos tem sido a tônica dos programas. Vale dizer que esse é o núcleo dos programas, eles ainda têm como objetivos: erradicar o trabalho infantil, retirar as crianças das situações de vulnerabilidade a que estão submetidas nas ruas das cidades, combater a desnutrição infantil, entre outros.

Pochmann (2002, p. 87) menciona que iniciativas municipais e estaduais associaram-se ao PGRM associado a Ações Socioeducativas, estabelecido pela Lei n. 9.533/97, sendo que a referida lei autorizou ao Poder executivo disponibilizar apoio financeiro aos municípios que aderissem ao PGRM agregado a ações socioeducativas, sendo entendida “[...] como a possibilidade de uma intervenção um pouco mais equalizadora da desigual capacidade dos municípios para implantarem programas de distribuição de benefício monetários.” Explicando que a Lei n. 12.651, de 6 de maio de 1998, regulamentada pelo Decreto n. 40.400, de 5 de abril de 2001, indica que estão aptas para aderir ao Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal as famílias que atendam às seguintes condições (POCHMANN, 2002, p. 88):

[...] tenham crianças e adolescentes entre 0 e 14 anos;
(2) residam em São Paulo há, no mínimo, dois anos;
(3) auferirem renda bruta mensal inferior a três salários mínimos; (4) atendam às obrigações estabelecidas em Termo de Responsabilidade e Compromisso. [...] Para serem beneficiadas e seguirem como tal, a legislação do programa ainda estabelece como condições a serem observadas pelas famílias a assiduidade à escola para as crianças e os adolescentes e a retirada destes das situações de risco (trabalho nas ruas, por exemplo).

Concluindo que, o PGRM além de ser um meio de distribuição de renda, também, possui como objetivo assegurar a formação intelectual

de crianças e de adolescentes, não apenas distribuindo renda, mas buscando amenizar o ciclo de reprodução de pobreza, para que as crianças tenham igualdade de oportunidades para o alcance de uma vida digna, visando ainda, em curto prazo, à redução de crianças e adolescentes nas ruas já inseridas em atividades ilícitas ou em situações de risco, proposta que, então, além de melhorar a qualidade de vida das famílias brasileiras erradicando a pobreza, garante a igualdade de oportunidades a fim de reduzir as desigualdades socioeconômicas, assegurando o desenvolvimento pleno nacional.

PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA NA ALDEIA MORRO DA SAUDADE EM SÃO PAULO

Nos anos de 2003 e 2004, foi instituído o programa de renda mínima na Aldeia Indígena Morro da Saudade em São Paulo, pela Prefeitura do Município de São Paulo (SP), no intuito de promover a inclusão socioeconômica dessa comunidade que vive em situação de vulnerabilidade.

Uma vez que, como menciona Fabbri e Ribeiro (2007, p. 62-63), as “[...] influências e pressões produzem um efeito desagregador sobre a cultura, a organização social e a economia destes grupos, tornando-os vítimas da exclusão social e da carência de recursos [...]”, tornando o PGRFM (Programa de Renda Familiar Mínima) uma forma de melhora na condição de vida dessa comunidade. Explicando as peculiaridades desse programa, uma vez que a inserção de tal programa em aldeia indígena envolve problemáticas antropológicas:

Para a inclusão da comunidade indígena nos programas sociais foi necessária a contratação de uma assessoria antropológica para conciliar o direito ao acesso a programas oficiais municipais com o direito constitucional dos índios de terem seus costumes e tradições respeitadas. Da análise realizada pela assessoria, em conjunto com a comunidade indígena, concluiu-se que, dos programas sociais de transferência de renda, o Programa de Garantia de Renda Familiar

Mínima (PGRFM) era o que mais atendia às expectativas dessas comunidades. (FABBRI; RIBEIRO, 2007, p. 62-63).

Para a aplicação do PGRFM foram utilizados requisitos de concessão como o número de filhos, se frequentavam ou não a escola e o tempo de moradia na aldeia, contextualizando a realidade da implementação de tal programa:

As lideranças identificaram as famílias que não preenchiam os requisitos contidos na legislação do programa (famílias sem filhos, ou filhos acima de 15 anos de idade ou fora da escola), e outras que não deveriam ingressar no programa pelo fato de não morarem na aldeia por mais de dois anos. O total de famílias na aldeia Morro da Saudade anterior ao cadastramento, registrado em relatório antropológico no ano de 2003, informava a existência na aldeia de 130 famílias. Desse total, 89 foram cadastradas e outras 41 não o foram por não terem comparecido. Uma das razões pode ter sido o fato de não preencherem algum critério, não terem filhos na faixa de idade exigida, ou os filhos não estarem estudando, ou ainda estarem em deslocamento para outras aldeias, ou alguma outra situação. (FABBRI; RIBEIRO, 2007, p. 65).

Era imprescindível respeitar os padrões culturais da aldeia e designar um teto mínimo de renda familiar. Com implementação do programa houve um aumento superior ao dobro na renda das famílias indígenas, como esclarece Fabbri e Ribeiro (2007, p. 68-69):

A introdução do PGRFM na aldeia Morro da Saudade trouxe um significativo e abrupto aumento da renda das famílias indígenas. Tomando como parâmetro as rendas pré-existentes (declaradas no cadastramento), no valor médio de R\$ 5.931,00 por mês para a totalidade das 67 famílias, podemos concluir que houve um aumento superior ao dobro para o total da renda das famílias selecionadas, e também para a renda per capita dos seus integrantes. Isso significa que a circulação de receitas

de posse das famílias integrantes do PGRFM aumentou substancialmente e que a circulação de bens na aldeia também aumentou. Significa, também, em termos qualitativos, que o PGRFM provavelmente introduziu algumas diferenças sociais importantes ao nível da renda das pessoas, o que, na ausência de uma política intersetorial para o conjunto da população da aldeia, pode ter contribuído para colocar em questão tanto as relações igualitárias entre seus membros como a própria relação das famílias com as lideranças indígenas. [...] Os objetivos do programa renda mínima se concentram na melhoria das condições atuais de vida do seu público-alvo preferencial, as crianças e os adolescentes. Para atender esses objetivos realiza-se uma transferência monetária às respectivas famílias, com o compromisso de estas assegurarem a permanência e um bom desempenho das crianças e dos adolescentes na rede pública de ensino, contribuindo com o aumento dos anos de escolaridade.

Verificando que os principais meios de subsistência da aldeia são os pequenos cultivos, artesanato e doações, o PGRFM impulsiona uma grande melhora na qualidade de vida do grupo, porém ainda falha na sua concessão por haver requisitos e condições, propaga a injustiça para àqueles que não se adequam a concessão do benefício. Dessa forma, concluíram que:

[...] seria importante dizer que o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima voltado para a sociedade indígena condiciona a transferência de renda às famílias mais pobres da aldeia a certas exigências, obrigando os beneficiários a se submeterem a averiguações de toda a sorte. Esse processo pode ser visto sob duas óticas: a primeira é a da busca de equidade, por meio da qual critérios de justiça e de objetividade são plasmados, tornando possível ajustar o benefício a determinadas normas e instituições sociais que fazem parte da sociedade envolvente e são comumente aceitas por ela; a segunda é a burocratização da concessão do benefício, por meio da constituição de um aparelho, operando dispositivos e controles, para referendar a aplicação concreta da referida lei. Nesse caso, há indiretamente o

risco de cometer e propagar injustiças, as quais ficarão perdidas nos desvãos da Lei. (FABBRI; RIBEIRO, 2007, p. 70).

Diferentemente seria se houvesse a aplicação da Lei de Renda Básica de Cidadania, Lei 10.835/2004, que prevê a desburocratização e pretende eliminar requisitos para a sua concessão, estando, portanto, ao alcance de todos. Explicando que o cenário se encontrava da seguinte forma:

Em 2007, o programa continua com as mesmas características e o número de beneficiários teve em pequeno aumento. Diferente seria o caso da aplicação, nas aldeias indígenas, da Lei de Renda Básica de Cidadania de autoria de Suplicy (2002) que prevê uma renda básica incondicional, que será de igual valor para cada cidadão brasileiro ou estrangeiro residente há pelo menos cinco anos no Brasil, pagável mensalmente, e suficiente para cobrir as despesas mínimas com alimentação, habitação, educação e saúde, levando em consideração o grau de desenvolvimento do país e suas possibilidades orçamentárias. (FABBRI; RIBEIRO, 2007, p. 74-75).

Desta forma, a aplicação do programa nos termos da Lei de Renda Básica de Cidadania, ao invés da maneira como foi introduzido na Aldeia Morro da Saudade em São Paulo proporcionaria um maior número de beneficiários, devido à desburocratização do programa, atingindo de maneira mais abrangente os objetivos gerais almejados, quais sejam, combate à pobreza e à desigualdade social, no entanto é importante mencionar que para tanto há exigência da existência de orçamento público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa desenvolvida sobre a renda básica foi possível observar que a Lei n. 10.835/2004 – que constituiu a renda

básica em todo o território nacional como direito de todos os cidadãos residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 anos – não está sendo devidamente implementada no Brasil por motivos orçamentários, ineficiência estatal, não se tornando-se uma política pública, inexistindo ação governamental para assegurar e promover a lei sancionada, apesar de ser pautada no melhor interesse do ser humano, qual seja, a erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades entre as classes.

Sobretudo, destaca-se que a renda básica pode vir a cumprir com a norma programática constitucional prevista no artigo 3º, a qual determina como objetivo da República Federativa Brasileira a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a diminuição da pobreza e das desigualdades sociais e regionais. No entanto, o que ficou evidente é que até o presente momento foram implementados somente programas burocráticos, os quais não atingem o objetivo de forma abrangente e eficiente, acabando por refletir ainda mais o problemático quadro político-econômico brasileiro ineficiente, bagunçado, vergonhoso, que sofre com os recorrentes escândalos de corrupção com o desvio de verbas públicas.

Também se verificou que não há espaço na mídia para a divulgação desse direito social, visto que esse assunto nunca foi divulgado, fazendo com que a grande parte da população desconheça tal direito garantido por lei. Sendo importante afirmar que o Brasil é um país rico, ou seja, possui riquezas a serem distribuídas, no entanto, é um país extremamente desigual, com um governo desorganizado e corrupto. A pobreza e a desigualdade social devem ser combatidas, pois dão imperativos de uma social-democracia, em prol da justiça distributiva, porém, tais fatores são obstáculos para a concretude de tal direito.

Muito embora existam programas com caráter de distribuição de renda, estes foram implementados em nível local não federal, sendo políticas públicas que não alcançaram os resultados desejados, sendo a desigualdade social no Brasil ainda latente, conforme estatísticas sociais publicadas em 29 de novembro de 2017 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com última atualização em 1º de dezembro de 2017, sob o uso do coeficiente de Gini, que varia de zero (perfeita igualdade) até um (desigualdade máxima), estando o Brasil com índice

de 0,549, índice altíssimo, que expressa a triste realidade brasileira com relação à desigualdade social (IBGE, 2017).

Todavia, o ordenamento jurídico brasileiro já traz alternativas socioeconômicas para tal fim, como é o caso da Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004 que institui a renda básica de cidadania.

Sendo assim, tem-se um cenário em que o País tem elevado número de pobreza e políticas públicas ineficientes, as quais excluem um grande número de pessoas devido aos requisitos que burocratizam os programas, mesmo frente à necessidade de realmente desafiar e melhorar o histórico de injustiça social que marginaliza grande parte da população, que faz com que não tenham acesso a condições mínimas igualdade de oportunidades. Há indícios de que os PGRM afetam positivamente as famílias beneficiadas, no entanto, a viabilização de recursos para esses programas precisa ser ainda mais abrangente e o programa em si precisa ser mais focalizado.

Conclui-se, portanto, que a renda básica seria uma forma mais eficaz de combate às desigualdades do que os programas já implementados, pois é concebida de maneira universal a todos os cidadãos, o que otimiza o acesso dos beneficiários aos recursos, além de dar liberdade as pessoas na escolha do seu trabalho, diminuir custos com fiscalização, assegurar o mínimo existencial, proporcionar expansão econômica, melhorar a vida daqueles que se encontram em situações de risco e também melhorar a qualidade de vida de todas as famílias.

Tamanha a importância, portanto, da implementação desse programa nos moldes previstos na referida lei, no entanto, ainda que a Constituição Federal brasileira seja pautada na garantia de igualdade entre os indivíduos, os interesses privados continuam a se sobressair sobre os interesses públicos, o que gera a má distribuição de renda, aumentando o abismo entre as classes sociais brasileiras, e, por fim, limita a distribuição de recursos para projetos que realmente beneficiem o corpo de cidadãos brasileiros, o que faz com que a execução da lei continue em processo de regularização há 13 anos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm. Acesso em: 1º jul. 2018.

BREGMAN, R. **A renda básica universal seria a maior conquista do capitalismo**. El País, 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/23/economia/1490287072_800265.html. Acesso em: 1º set. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 254-A de 2003**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. 2003. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=-865D0732C0BC915B72E884E06955A172.node1?codteor=231876&filenome=Avulso+-PL+254/2003. Acesso em: 11 mar. 2018.

DINIZ, S. Critérios de justiça e programas de renda mínima. **Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 105-114, jan./jun. 2007.

FABBRI, E.; RIBEIRO, H. Programa Renda Mínima na Aldeia Indígena Morro da Saudade em São Paulo entre 2003 e 2004: análise de uma experiência. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 61-75, 2007.

FRIAS, L.; LOPES, N. Considerações sobre o conceito de dignidade humana. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 649-670, jul./dez. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua 2016**: 10% da população com maiores rendimentos concentra quase metade da renda. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2FmPhLL>. Acesso em: 23 out. 2018.

INSTITUTO RECIVITAS. **Renda básica de cidadania**: afinal o que é renda básica? [2019]. Disponível em: <https://www.recivitas.org/o-que-e-renda-basica>. Acesso em: 1º set. 2018.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamento de metodologia científica**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

OPIELKA, M. **The feasibility of a basic income**. The Foundation for Law Justice and Society. Oxford: University of Oxford, 2008.

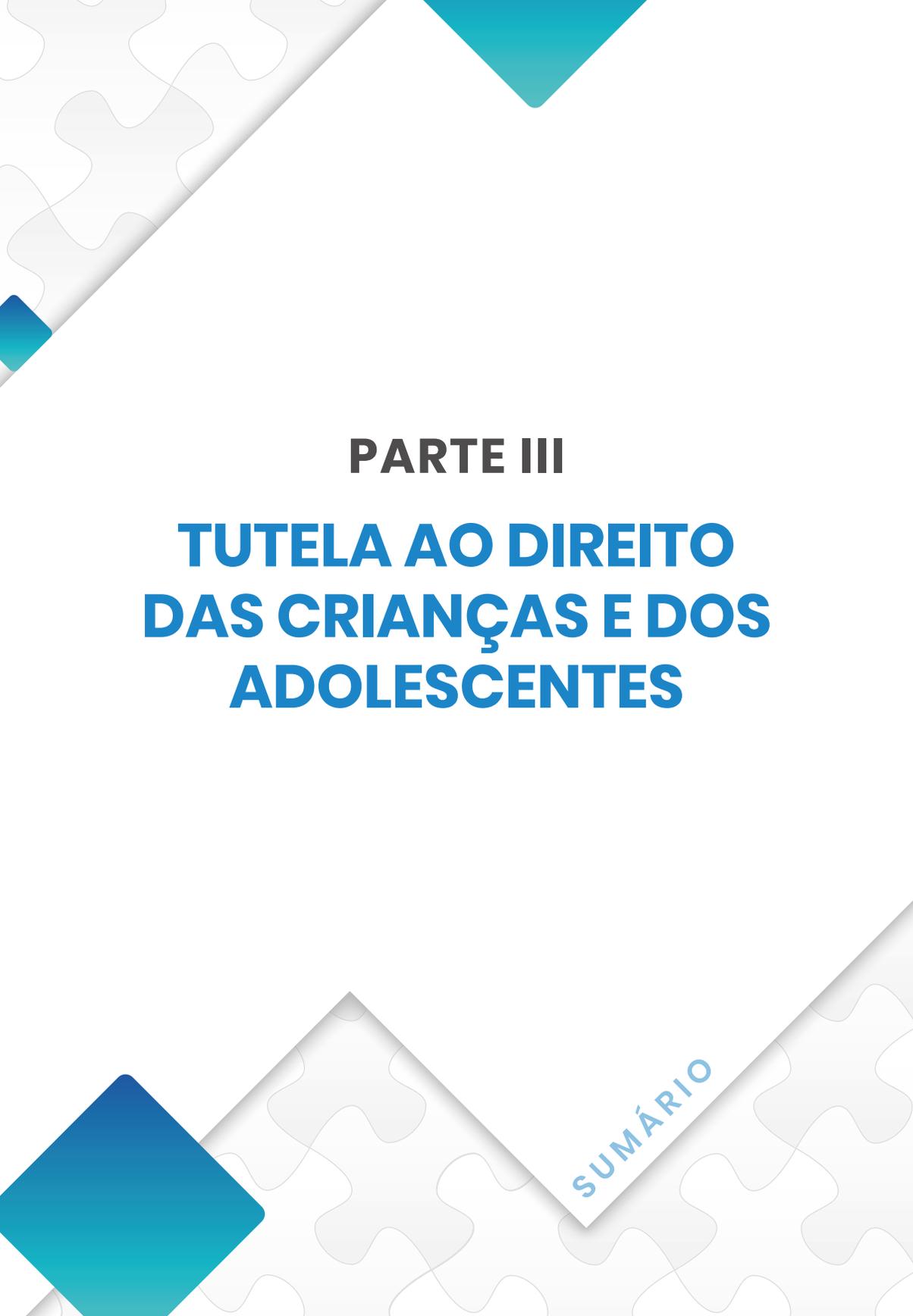
POCHMANN, M. **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade**: novos caminhos para a inclusão social. São Paulo: Cortez, 2002.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 132**. Relator Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno. Julgamento: 5 maio 2011.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário**. Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno. Julgamento. 9 fev. 2017.

SUPLICY, E. M; CURY, S. A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 101-119, 1994.

WEBER, T. A ideia de um mínimo existencial de J. Rawls. **Kriterion**, Belo Horizonte, n. 127, p. 197-210, jun. 2013.



PARTE III

**TUTELA AO DIREITO
DAS CRIANÇAS E DOS
ADOLESCENTES**

SUMÁRIO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES ACOLHIDAS: NOVAS DIRETRIZES PARA ACOLHIMENTO FAMILIAR

Gláucia Borges
Ismael Francisco de Souza

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

O advento da Proteção Integral, devidamente firmado pelas Nações Unidas na Convenção dos Direitos da Criança, em 1989, trouxe uma série de mudanças no ordenamento jurídico brasileiro, passando a reger todas as normas e atos do Estado, impondo a este, juntamente com a família e a sociedade, a responsabilidade pelo cumprimento e garantia dos direitos da população infantoadolescente.

É indiscutível, portanto, que desde então as crianças e os adolescentes se tornaram verdadeiros sujeitos de direitos, possuindo especial proteção em decorrência do seu peculiar estado de desenvolvimento e passando a ser detentoras de prioridade absoluta, o que foi reconhecido pelos Estados-membros que ratificaram a Convenção.

Nessa lógica, mesmo sendo incontestáveis as diretrizes da teoria, bem como por já terem se passado quase 30 anos desde o surgimento da Convenção, ainda assim nos deparamos com diversas violações de direitos desse grupo social.

Apesar de ser uma regra geral, que disciplina todos os atos da tríplice responsabilidade compartilhada, ou seja, do Estado, da família e da sociedade, temos que os serviços de proteção especial de alta complexidade da Assistência Social merecem extraordinário cuidado, por se tratarem de serviços que demandam peculiar proteção, como o próprio nome adotado revela.

Por essas razões, ao analisar a Família Acolhedora, que é um serviço advindo das políticas públicas da Assistência Social, no campo dos ditos serviços de proteção especial de alta complexidade, verificamos que o Estatuto da Criança e do Adolescente pouco (ou quase nada) o regulamenta, deixando em aberto às entidades e municípios que o implantarem estabelecerem suas próprias normas, o que, presumivelmente poderá ser uma inobservância da teoria da Proteção Integral no campo da normatização dessa política pública, vez que incorre em desproteção e falta de garantias às crianças e adolescentes.

Para possibilitar a verificação dessa consideração, o trabalho será dividido em três partes, sendo que, na primeira, será tratado sobre as políticas públicas para as crianças e adolescentes acolhidas, na segunda, sobre o acolhimento familiar em si e seu surgimento, adentrando no recém-reconhecido em lei, serviço de Família Acolhedora como resultado da política de acolhimento e, por fim, se averiguará se a falta de normatização do acolhimento desrespeita os preceitos da teoria da Proteção Integral.

O método aplicado foi o dedutivo e, os de procedimento, histórico e monográfico, utilizando-se para tanto da pesquisa bibliográfica.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES ACOLHIDAS: AS POLÍTICAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para fins de concretização e garantia dos direitos consagrados em âmbito nacional e também das normas internacionais recepcionadas no ordenamento jurídico brasileiro, é imprescindível nos preocuparmos com o sistema de políticas públicas.

As políticas públicas são como ferramentas das decisões do governo e, qualquer teoria a respeito deve explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade, pois repercutem diretamente nessas relações. Trata-se de um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação

e propor mudanças no rumo ou curso dessas ações, se necessário for (SOUZA, 2007).

Apesar de muitos doutrinadores não terem formulado um conceito único sobre as políticas públicas, podemos dizer que são:

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as ‘não-ações’, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Para analisar as políticas públicas é importante compreender que estas são um ciclo deliberativo, formado por vários estágios (definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação) e se constituem num processo dinâmico e de aprendizado bem como se dividem em: políticas distributivas, nas quais as decisões do governo privilegiam certos grupos sociais ou regiões; políticas regulatórias, sendo mais visíveis e que envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse; políticas redistributivas, que atingem a grande maioria, impondo perdas a curto prazo para certos grupos e ganhos futuros para outros; e, por fim, políticas constitutivas, as quais definem as regras do jogo político, lidando com os procedimentos (SOUZA, 2007).

As políticas públicas possuem como objetivo “[...] ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente.” (TEIXEIRA, 2002, p. 3) e, segundo Souza (2007), depois de formuladas, se transformam em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informações e grupos

de pesquisa e, quando em andamento, são submetidas a sistemas como os de acompanhamento e avaliação.

Nesse sentido, as políticas públicas são desenhadas para a garantia e a efetivação dos direitos ou resolução de problemas, que seguem uma trajetória na formulação, delimitando o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos e que por ela serão afetados (SOUZA, 2007), sendo uma importante ferramenta do governo.

Alcançando essa compreensão sobre as políticas públicas de maneira geral, passaremos ao foco principal deste trabalho, quer seja, as políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes acolhidos. De acordo com Veronese (2015), falar de direito das crianças e dos adolescentes é, entre outros, falar em políticas públicas.

Dentro do Sistema de Garantias de Direitos das crianças e dos adolescentes, no Estatuto da Criança e do Adolescente, temos as políticas de prevenção (art. 70 ao 85), das políticas de atendimento (art. 86 ao 97), de proteção (art. 98 a 140) e de promoção e justiça (art. 141 e seguintes).

No campo das políticas públicas para as crianças e adolescentes acolhidos é importante entendermos que se encontram dentro das Políticas de Proteção da Assistência Social, conforme preceitua o artigo 203, da Carta Magna¹ e das medidas de proteção do artigo 98, do Estatuto.²

Por muito tempo as Políticas da Assistência Social foram vistas sob o viés da caridade e clientelismo. Apesar de existir desde o Brasil Colônia, muito foi confundida com um dever moral, religioso, de práticas eleitoreiras, de caridade, assistencialismo, ao invés de ser considerada um dever do Estado e um direito de todos os cidadãos, o que passou a mudar com o advento da Constituição Federal de 1988 (PEREIRA, 2007). Na qual,

¹ Art. 203 A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; [...]

² Art. 98 As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta.

[...] a assistência social foi definitivamente reconhecida como um direito do cidadão e dever do estado com os objetivos de proteção à família, à maternidade, à infância, adolescência e à velhice, a garantia de proteção e integração ao mercado de trabalho, a proteção e o atendimento às pessoas com deficiência, bem como, a garantia de benefícios àqueles que enfrentam as condições de pobreza com vistas à universalização dos direitos sociais básicos. (CUSTÓDIO; SOUZA, 2013, p. 200).

Foi, portanto, um grande avanço recepcionar a Assistência Social como “[...] direito de cidadania, política pública, prevendo ações de combate à pobreza e promoção do bem-estar social, articulada às outras políticas, inclusive a econômica.” (TEIXEIRA, 2002, p. 9). Contudo, não há como deixar de destacar que, apesar dos avanços, muitos ainda as entendem apenas como assistencialismo e não como um direito universal, mas “[...] caridade e filantropia representam o avesso do reconhecimento de direitos e tendem a aprofundar os processos de desigualdade econômica,” (CUSTÓDIO, 2013, p. 18), o que pode representar um retrocesso.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) divide sua organização entre a proteção social básica e a especial e essa última se divide ainda em média e alta complexidade.

A proteção social básica embarca no campo da prevenção de situações de risco e vulnerabilidade, operacionalizando por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e, de maneira indireta, nas entidades e organizações de assistência social, com programas e serviços específicos de atendimento, sendo exemplo os serviços que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade (CUSTÓDIO; SOUZA, 2013, p. 202-203).

Já a proteção social especial, como o próprio nome já diz, refere-se a atendimentos especializados e está ligada ao atendimento assistencial posterior a violação dos direitos, nas situações de risco pessoal e social, como o abandono, os maus tratos, o uso de substâncias

psicoativas, situação de rua, prática de ato infracional, entre outras, por meio dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) (CUSTÓDIO; SOUZA, 2013, p. 204).

Como dito, esta última se divide ainda em serviços de média e de alta complexidade. Extraindo o conceito da Norma Operacional Básica do SUAS, por proteção social especial de média complexidade entende-se como “[...] aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos.” (BRASIL, 2005, p. 38) e, de alta complexidade “[...] aqueles que garantem proteção integral [...] para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.” (BRASIL, 2005, p. 38).

Nesse caso, as políticas públicas de proteção às crianças e aos adolescentes acolhidos, seja em acolhimento familiar ou institucional, se encontram nos serviços de proteção especial de alta complexidade, diante do rompimento dos vínculos familiares.

Das políticas públicas de acolhimento familiar, adveio o serviço que aqui será discutido, Família Acolhedora, que trata do acolhimento de crianças e adolescentes que se encontram com o poder familiar suspenso, encaminhando-as para famílias devidamente cadastradas, ao invés de submetê-las imediatamente ao acolhimento institucional.

Para esse tipo de serviço, as equipes da Assistência Social são definidas conforme as características específicas do serviço, implicando na necessidade de profissionais específicos, sendo que, para a Família Acolhedora, se faz imprescindível equipe de atendimento psicossocial vinculada ao órgão gestor (CUSTÓDIO; SOUZA, 2013).

Destaca-se, assim, a relevância e o grau de peculiaridade do tema, diante da posição que é colocado o serviço, como especial e de alta complexidade, merecendo não somente a atenção prioritária e integral do Estado, como todas as demais políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes já merecem, mas uma ainda maior cautela e zelo.

ACOLHIMENTO FAMILIAR: NOVAS DIRETRIZES

Não faz muito tempo que o Direito à Convivência Familiar e Comunitária sequer existia e, anteriormente, como regra, a população infantojuvenil em situação de abandono foi marcada pela institucionalização (LIMA; PAGANINI, 2017). Nossa Carta Magna, em seu artigo 227³, consagra esse direito às crianças e aos adolescentes, dispondo que deve ser assegurado pela tríplice responsabilidade compartilhada, quer seja, a família, a sociedade e o Estado, com prioridade absoluta. Já o Estatuto da Criança e do Adolescente, dedicou um capítulo inteiro a este tema, dentro do título dos direitos fundamentais, confirmando a sua devida importância.

O Direito à Convivência Familiar e Comunitária nada mais é do que uma preocupação do legislador com as relações afetivas e familiares de todas as crianças e adolescentes, surgindo como uma garantia a estes (PAGANINI; VIEIRA, 2015).

Nos últimos anos, o Estatuto sofreu uma série de inclusões, emendas e vetos, especialmente nos títulos destinados à matéria dos Direitos à Convivência Familiar e Comunitária; em especial, destacam-se as alterações trazidas pela Lei n. 12.010 de 2009, que possibilitou que o Direito à Convivência Familiar ocorresse de maneiras diversas das anteriormente previstas. Foi então, com o advento dessa normativa, que tivemos o surgimento do acolhimento familiar feito por famílias substitutas, antes sem previsão legal.

Apesar da nomenclatura recebida de “Lei da Adoção”, foi a Lei n. 12.010/2009 que elegeu a família natural como prioridade (art. 1º, parágrafo 2º), dispondo que, apenas em caso de absoluta impossibilidade de manutenção com esta, mediante decisão judicial fundamentada, a criança ou o adolescente serão colocados em acolhimento familiar ou institucional (parágrafo 1º) (BRASIL, 2009a), trazendo maiores incentivos

³ Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

à manutenção da criança ou do adolescente com sua família natural que para a adoção em si (ARPINI, 2016, p. 125), certamente buscando prevenir a quebra dos vínculos biológicos sem a devida fundamentação, depois da formulação deste novo tipo de acolhimento, diverso do institucional.

Foi por meio das medidas de proteção do Sistema de Garantias das crianças e dos adolescentes que a Lei n. 12.010/2009 trouxe a possibilidade do acolhimento familiar.

Conforme o artigo 98, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, as medidas de proteção serão aplicadas sempre que os direitos reconhecidos no Estatuto forem ameaçados e violados por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis. Prosseguindo, nas medidas específicas de proteção, o artigo 101, inciso VIII do Estatuto dispõe que, em caso de ocorrência de qualquer das hipóteses trazidas pelo artigo 98, é medida aplicável a inclusão da criança ou do adolescente em acolhimento familiar, conforme redação dada pela Lei n. 12. 010/2009 (BRASIL, 1990).

O acolhimento familiar é uma medida protetiva, excepcional e provisória, que se dá diante da impossibilidade de manutenção da criança ou do adolescente em sua família natural ou extensa (BRASIL, 1990), visando, antes de tudo, que estes mantenham preservado o Direito à Convivência Familiar e Comunitária enquanto o processo judicial de suspensão ou perda do poder familiar esteja em andamento.

Quanto às políticas públicas às crianças e adolescentes, em situação de acolhimento, que estão dentro dos serviços de proteção social especial de alta complexidade da Assistência Social, tomado pela possibilidade dada no artigo 101, inciso VIII, do Estatuto, foi reconhecido em lei o acolhimento familiar, direcionado a crianças e adolescentes cujo poder familiar dos genitores se encontre suspenso, sendo enviadas ao acolhimento familiar.

Ocorre que, apesar da complexidade da situação que se encontram as crianças e adolescentes acolhidos por Família Acolhedora, quer seja, de vulnerabilidade, apenas os parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo

34,⁴ e o parágrafo 3º do artigo 197-C,⁵ todos do Estatuto, tratam especificamente sobre o acolhimento. No que diz respeito ao acolhimento familiar, de maneira geral, encontramos outros dispositivos pelo código, mas, sobre o Família Acolhedora em si (regras, disposições, formas de funcionamento) quase não há.

Assim, das únicas regras expostas no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), dispõe o artigo 34, parágrafo 2º, que o acolhido poderá ser recebido mediante o instituto da guarda. O parágrafo 3º informa que a implementação do acolhimento familiar, enquanto política pública que é, deverá ter o apoio da União, impondo a necessidade de equipe que organize o acolhimento temporário, determinando que as famílias sejam selecionadas, capacitadas e acompanhadas. Além do mais, essas famílias não podem estar no cadastro de adoção, ou seja, não serve como preparação para adoção. O parágrafo 3º, ainda, deixa a cargo das equipes a organização da Família Acolhedora (BRASIL, 1990).

O parágrafo 4º, do artigo 34, trata sobre os recursos e, por fim, o parágrafo 3º, do artigo 197-C, aduz que as crianças e adolescentes acolhidas por Família Acolhedora deverão ser preparadas por equipe multidisciplinar antes de serem incluídas nas famílias adotivas (BRASIL, 1990), ou seja, preparação apenas posterior e para serem deslocadas para outra família (nesse caso, a terceira), não havendo determinação de preparação prévia para colocação na própria Família Acolhedora, que seria de grande importância, diante do caráter de provisoriedade que

⁴ Art. 34 [...]

§ 2º Na hipótese do parágrafo 1º deste artigo a pessoa ou casal cadastrado no programa de acolhimento familiar poderá receber a criança ou adolescente mediante guarda, observado o disposto nos arts. 28 a 33 desta lei.

§ 3º A União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em Família Acolhedora como política pública, os quais deverão dispor de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no cadastro de adoção.

§ 4º Poderão ser utilizados recursos federais, estaduais, distritais e municipais para a manutenção dos serviços de acolhimento em família acolhedora, facultando-se o repasse de recursos para a própria Família Acolhedora.

⁵ Art. 197-C. [...]

§ 3º É recomendável que as crianças e os adolescentes acolhidos institucionalmente ou por Família Acolhedora sejam preparados por equipe interprofissional antes da inclusão em família adotiva.

o serviço possui, fazendo-se necessário que as crianças e adolescentes sejam preparadas a ponto de entender que os vínculos que lá serão formados serão temporários.

Não há nenhuma regulamentação do tema na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), sendo que a Família Acolhedora é apenas citada duas vezes como um serviço oferecido pela proteção social especial.

No mais, foi criado em 2009 o Manual de Orientações Técnicas sobre os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, que trata sobre o acolhimento de crianças e adolescentes de maneira geral e, dentro desse contexto, define o Família Acolhedora como um serviço e dispõe sobre algumas regras de aplicação, sendo a única orientação que traz um pouco mais de regras ao acolhimento familiar. De todo modo, ainda tratamos, aqui, apenas de um manual e não de legislação competente.

Por esse motivo, apesar do reconhecimento que o serviço em Família Acolhedora visa a garantir o Direito à Convivência Familiar e Comunitária, sendo uma forma de execução da nova perspectiva de acolhimento trazida pela Lei n. 12.010 de 2009, que é diversa da temida institucionalização, diante da alta complexidade advinda da situação de vulnerabilidade que se encontram as crianças e adolescentes acolhidas e, em observância as normas e princípios que regem os direitos das crianças e adolescentes no Brasil, a insuficiente regulamentação existente pode se tornar ineficaz, conforme se verá a seguir.

INEFICIÊNCIA NO CAMPO DA NORMATIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: INOBSERVÂNCIA DA TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A Constituição Federal Brasileira de 1988 é uma importante representação das mudanças na forma de proteção das crianças e adolescentes, uma vez que recepcionou a teoria da Proteção Integral e seguiu os preceitos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança

(LIMA; PAGANINI, 2017), influenciando todo o nosso ordenamento, que abandonou a Doutrina da Situação Irregular exposta nos códigos menoristas, se reordenou e rompeu culturas e estigmas. Posteriormente e por sua vez, o advento do Estatuto foi construído sob o alicerce da teoria, assegurando seu conceito já em seus primeiros dispositivos.

Fundamentalmente, portanto, com base na Convenção sobre os Direitos das Crianças (recepcionado pelo Brasil por meio do Decreto n. 99.710/1990), em nossa Constituição e no Estatuto, crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, passando de sujeitos “menores” (estigma dos códigos menoristas) para sujeitos cidadãos, diante do seu peculiar estado de desenvolvimento (VERONESE, 2015), o que determina comprometimento de todas as legislações, políticas públicas, programas, projetos, etc.

A Proteção Integral fez com que a população infantoadolescente se tornasse prioridade absoluta, o que determina, “[...] pela análise gramatical de seus termos, a primazia incondicional dos interesses e direitos relativos à infância e à juventude.” (SILVEIRA; VERONESE, 2015, p. 116).

Trouxe, também, o advento do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, preconizando que todos os atos, seja da família, da sociedade ou do Estado, devem ser feitos em benefício das crianças e dos adolescentes.

Contudo, apesar de todas estas melhorias, “[...] a sociedade pouco a pouco passou a compreender que não mais é suficiente que o ordenamento jurídico contemple direitos, antes é imprescindível que estes sejam efetivados [...]” (VERONESE, 2015, p. 35) e, “[...] a concretização de direitos sociais depende objetivamente de políticas públicas sociais que sejam capazes de transformar ideias em realidade.” (CUSTÓDIO, 2013, p. 9).

Assim, atentando-se aqui para os preceitos da Proteção Integral, que determinam especial atenção do Estado às crianças e adolescentes e, principalmente, prioridade absoluta, não haver ainda a devida regulamentação do Serviço em Família Acolhedora é uma forma de desatenção à teoria.

Apesar de a Lei da Adoção incorporar de maneira diferente o Direito à Convivência Familiar e Comunitária, criando essa modalidade de acolhimento que não apenas o institucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente não explica como se darão os processos de acolhimento pela Família Acolhedora, deixando em aberto (até hoje, ou seja, quase 10 anos depois do advento da Lei n. 12.010/2009) os encaminhamentos para cada município ou entidade, conforme o parágrafo 3º do artigo 34 do Estatuto, o que se mostra uma grande ineficiência no campo da normatização da política pública de acolhimento.

Daí surge a necessidade de se fixar novas bases para pensar estratégias de políticas públicas brasileiras que possam garantir a concretização dos princípios e regras constitucionais alicerçados no princípio da dignidade da pessoa humana e da preservação da garantia de condições adequadas de desenvolvimento humano integral. (CUSTÓDIO, 2013, p. 8).

A normas da Constituição possuem eficácia plena e imediata e, por isso, devemos nos atentar que as crianças e adolescentes já possuem prioridade e devem estar em primeiro lugar na preocupação dos nossos governantes, o que independe de qualquer norma infraconstitucional para sua validade (SILVEIRA; VERONESE, 2015), o que inclui a preocupação na regulamentação de programas, para que eles sejam eficientes e não violem duplamente os direitos das crianças e/ou dos adolescentes que já se encontram em situação de vulnerabilidade.

Dessa maneira, o Estado se abstém de sua responsabilidade compartilhada, focalizando a mesma na família (nesse caso, a acolhedora) e na sociedade o que, segundo Sposati (2012, p. 51):

A inexistência desse conjunto de serviços tende a onerar a família e a desonerar o Estado, o que torna a primeira uma gente de proteção substitutivo ou mesmo editando uma nova forma de subsidiariedade. A antiga subsidiariedade do Estado, exercida junto a entidades sociais, passa a ser, também, diretamente exercida pelas famílias. Portanto, ao mesmo tempo em que

é significativa a ruptura com as instituições totais, é preciso entender que isto provoca uma nova demanda de proteção social para as famílias que precisa ser examinada.

Além do mais, deixando à lei federal a possibilidade de que cada entidade ou município regulamente por si o serviço, o Manual de Orientações Técnicas sobre os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome poderá não ser acolhido, ficando em aberto como cada criança e/ou adolescente acolhido será tratado.

Essa liberdade dada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente para que cada município que resolva implementar o serviço em sua cidade e crie sua própria legislação, faz com que haja regulamentações esparsas e diferentes por todo o território brasileiro, o que pode configurar desproteção às crianças e adolescentes. Mesmo que diante do princípio da descentralização político-administrativo, deve-se ter em conta que, para questões complexas como essas, cabe à união definir diretrizes claras dentre a ótica da proteção integral.

A propósito, foi a própria Lei da Adoção que também incluiu na redação do Estatuto, no capítulo sobre as medidas especiais de proteção, os princípios que regem a sua aplicação:

Art. 100 [...]

Parágrafo único: [...]

I - **condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos**: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos nesta e em outras Leis, bem como na Constituição Federal;

II - **proteção integral e prioritária**: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares;

III - **responsabilidade primária e solidária do poder público**: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade

primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais;

IV - **interesse superior da criança e do adolescente:** a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto; [...] (BRASIL, 1990b, grifo nosso).

De fato, não seria necessário o reforço desses princípios no título sobre as Garantias dos Direitos, especialmente no capítulo das medidas especiais de proteção, afinal, todo o Estatuto é regido pela teoria da Proteção Integral, que já garante às crianças e aos adolescentes a determinação da cobertura desses direitos transcritos, e o próprio nome das medidas já deixa claro que são especiais e demandam atenção da tríplice responsabilidade compartilhada.

Contudo, volta-se a afirmar, tão especiais e complexas são as situações das crianças e adolescentes acolhidas, que a Lei n. 12.010/2009 resolveu estampar mais uma vez a regência dos princípios, todavia, ainda notamos a falta de cuidado do Estado no que diz respeito à ineficiente regulamentação do serviço em Família Acolhedora.

Adentrando nesse debate sobre as Garantias dos Direitos, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) elaborou a Resolução 113, em 19 de abril de 2006, dispondo sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2006).

O parágrafo 1º, do artigo 1º, da Resolução, impõe que o sistema de garantias deve se articular com todos os demais sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, citando especialmente algumas áreas e, dentre elas, a da Assistência Social (BRASIL, 2006). No entanto, frisa-se: a Resolução do CONANDA (2006) veio antes mesmo da Lei da Adoção (2009), o que se conclui por mais uma norma desrespeitada. Nessa ótica, então, “[...] é preciso entender que proteção social como direito

significa a provisão de cuidados e serviços, e isto não está absolutamente viabilizado.” (SPOSATI, 2012, p. 52).

Percebemos, assim, que apesar da nossa legislação, em especial, a Carta Magna e o Estatuto, tratar os direitos das crianças e adolescentes como fundamentais, esses “[...] continuam ainda sendo violados, sendo meninas e meninos desrespeitados diariamente, caracterizando um regresso tanto para o ordenamento jurídico brasileiro quanto para a sociedade em geral.” (PAGANINI; VIEIRA, 2015, p. 162-163).

Portanto, percebe-se que, apesar de todos os princípios e diretrizes que estruturam e disciplinam a área da infância e da adolescência, especialmente a teoria da Proteção Integral, mesmo estando devidamente consagrados em nossa Constituição, no Estatuto da Criança e do Adolescente, em legislações pertinentes, resoluções, entre outros, ainda não são de todo respeitados e a falta de regulamentação específica do acolhimento familiar é um desrespeito à teoria, que determina que crianças e adolescentes sejam prioridade absoluta e detenham proteção integral, o que pode resultar em consequências às próprias crianças e adolescentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de todos os avanços apresentados pela legislação brasileira nos últimos anos, em virtude dos apontamentos trazidos, verifica-se que muito ainda temos para aprimorar na questão relativa ao amparo, garantias e cuidados com relação às crianças e adolescentes.

Levando-se em consideração esses aspectos, vemos que políticas públicas devem ser bem alicerçadas e fundamentadas para que seu resultado principal seja alcançado. Percebe-se que, ao ser criado um serviço como o da Família Acolhedora para cumprir com as novas modalidades de acolhimento familiar e garantir o Direito à Convivência Familiar e Comunitária, deve ser atentado que as crianças e adolescentes acolhidos já estão vulneráveis diante da ruptura dos laços familiares e que esta modalidade deveria se dar como forma de proteção, o que necessita de maior cautela para que mais direitos não sejam violados.

Contudo, tendo em vista que o Estatuto da Criança e do Adolescente pouco regulamenta o acolhimento familiar, acaba deixando crianças e adolescentes atendidos pelo Serviço em Família Acolhedora a mercê de milhares de vozes e opiniões divergentes bem como deixa de garantir a este tratamento igualitário e até mesmo garantidor.

Nesse sentido, tal fragilidade legal se mostra como verdadeira inobservância da Proteção Integral que determina que as crianças e adolescentes sejam prioridade absoluta por serem sujeitos de direitos especiais, merecendo peculiar atenção.

Dado o exposto, entende-se que é imprescindível que todos se conscientizem (família, sociedade e Estado) de que é preciso dar a devida atenção às crianças e adolescentes, especialmente àquelas que necessitam de serviços de proteção de alta complexidade, por já terem tido direitos violados, não podendo o Estado se abster de controlar a forma como serão tratadas.

REFERÊNCIAS

ARPINI, D. M. Proteção Social de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento: contam-se boas-novas histórias no acolhimento. *In*: MOREIRA, J. de O.; SALUM, M. J. G.; OLIVEIRA, R. T. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades. Brasília, DF: CFP, 2016.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 4 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.010, de 3 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis n^{os} 8.069, de 13 de julho de 1990; Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002; Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1^o de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm#art3. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. **Orientações técnicas: serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**, publicada em junho de 2009b. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-edolentes/programas/pdf/orientacoes-tecnicas.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Resolução 113, de 1^o de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini_cd/pdfs/Res_113_CONANDA.pdf. Acesso em: 12 jul. 2018.

CUSTÓDIO, A. V. Avanços e obstáculos à concretização das Políticas Públicas Sociais no Brasil. *In*: COSTA, M. M. M. da; LEAL, M. C. H. (org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. vol. 13**. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2013.

CUSTÓDIO, A. V.; SOUZA, I. F. de. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *In*: COSTA, M. M. M. da.; TAMIR, H. R. (org.). **Direito e políticas públicas VIII. vol. 8**. Curitiba: Multideia, 2013.

LIMA, F. da S.; PAGANINI, J. O direito à convivência familiar e comunitária no Brasil: uma análise da garantia de direitos às Crianças e Adolescentes instrumentalizados pela Política Nacional de Assistência Social. *In*: LIMA, F. da S.; VERONESE, J. R. P.; VIEIRA, R. de S. (org.). **Estado, política e direito: políticas públicas, democracia e direitos sociais**. vol. 6. Curitiba: CRV, 2017.

PAGANINI, J.; VIEIRA, R. de S. Os direitos fundamentais da Criança e do Adolescente no Brasil: um estudo do princípio da desjurisdicionalização como mecanismo de sua efetividade. *In*: VIEIRA, R. de S.; PRÉVE, D. R.; PILATI, J. I. (org.). **Estado, política e direito: políticas públicas, gestão pública e direitos fundamentais**. vol. 5. Curitiba: CRV, 2015.

PEREIRA, P. A. P. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 206, p. 63-83, 2007.

SILVEIRA, M; VERONESE, J. R. P. Normas constitucionais de proteção à Criança e ao Adolescente: uma questão de eficácia ou de desrespeito? *In*: VERONESE, J. R. P.; ROSSATO, L. A.; LÉPORE, P. E. (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SPOSATI, A. Proteção social e família: um desafio para a política pública de assistência social. **Revista Fonseca**, Brasília, DF, v. 1, p. 44-53, 2012.

TEIXEIRA, E. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Bahia: AATR, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 11 jul. 2018.

VERONESE, J. R. P. O Estatuto da Criança e do Adolescente: um novo paradigma. *In*: VERONESE, J. R. P.; ROSSATO, L. A.; LÉPORE, P. E. (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

QUANDO O TRABALHO IMPEDE A EDUCAÇÃO: TRABALHO INFANTOJUVENIL NO BRASIL, DIREITO À EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Karyna Batista Sposato
Marcelo Oliveira do Nascimento

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

O trabalho infantojuvenil é uma mazela de proporções globais que afeta milhões de crianças e adolescentes. Fatalmente, toda a forma de trabalho, com ou sem remuneração, que não respeite a situação peculiar de desenvolvimento de crianças e adolescentes, e que viole direitos humanos, impedindo que menores de 18 anos deixem de viver as experiências adequadas a sua fase de vida, pode ser considerado trabalho infantojuvenil irregular. Esse tipo de trabalho se caracteriza pela execução de atividades impróprias para a estrutura física e mental das crianças e adolescentes, contrariando as normas.

Impelir crianças e adolescentes ao trabalho inadequado para sua condição etária e estrutural pode causar diversos danos irreversíveis a elas, comprometendo até mesmo o futuro na busca por uma vida melhor. O ingresso de adolescentes em atividades laborais deve acontecer de forma lenta e progressiva, respeitando cada fase de vida. Já as crianças não devem exercer qualquer tipo de labor, mesmo em qualquer circunstância.

É por meio do trabalho que o ser humano atribui propósitos a sua vida, se constrói, cria vínculos, estabelece relações sociais e interage com seus semelhantes. Por isso, o trabalho é de suma importância para a existência humana, haja vista, também, a sua importância na estruturação do psiquismo humano (OZELLA, 2003).

Esta pesquisa pretende adotar uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, tendo em vista que, conforme Gil (2008, p. 14),

fatos sociais não podem ser considerados isoladamente. Para isso, se faz necessário investigar os dados recentes sobre o trabalho infantojuvenil e esboçar um panorama acerca dos seus principais aspectos teóricos e normativos no Brasil. Assim, será possível entender como se apresenta a situação das crianças e adolescentes frente à perspectiva do trabalho bem como quais são suas principais causas e consequências na vida desses indivíduos. Por isso, foi utilizado o método de revisão bibliográfica e a análise quantitativa de dados como principal fonte da pesquisa.

Na primeira parte do trabalho será possível compreender os aspectos teóricos e normativos acerca do trabalho infantojuvenil, o conceito de criança e adolescente no mundo e no Brasil, por meio da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) brasileiro, além de também vislumbrar os enlaces que envolvem a problemática do trabalho infantojuvenil no Brasil, suas causas e efeitos e dados recentes sobre o tema.

Já no segundo capítulo, a problemática discutida será a da constitucionalização do direito da criança e do adolescente no Brasil, importante fenômeno na tutela de direitos fundamentais desses indivíduos, e que conseqüentemente afeta o modo de aplicação da legislação infraconstitucional sob o prisma ubíquo da Constituição Federal de 1988, causando impacto direto na concepção do trabalho infantojuvenil no Brasil, por meio da influência do Princípio da Proteção Integral, que também será discutido neste tópico do trabalho. Por fim, o terceiro capítulo da pesquisa abordará a garantia do direito à educação na legislação brasileira e suas bases formais e principiológicas. Ainda, será encarado como o trabalho infantojuvenil pode ser um empecilho na educação de crianças e adolescentes brasileiros, além das políticas públicas de enfrentamento ao trabalho infantojuvenil no Brasil.

ASPECTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS ACERCA DO TRABALHO INFANTOJUVENIL

A estruturação social no mundo globalizado traz a premente necessidade do estabelecimento de algumas normas e direcionamentos

universais para um maior equilíbrio e harmonia nas relações entre os seres humanos. No tocante ao Direito do Trabalho, a internacionalização tornou-se inevitável e culminou na criação de determinados organismos internacionais, dentre eles a Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹, que reconhece o trabalho infantil como uma mazela de proporção global e que afeta tanto países desenvolvidos como subdesenvolvidos.

No Brasil, os dados oficiais do IBGE, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNADC, de 2016² apontam para 1,8 milhão de crianças e adolescentes em situação de trabalho, com faixa etária entre 5 e 17 anos de idade, o que demonstra que o Brasil possui uma taxa de trabalho infantojuvenil de 4,6%, haja vista que o país conta com uma população de jovens entre 5 e 17 anos de 40,1 milhões. Contudo, é importante ressaltar que para adequar o conceito de trabalho infantojuvenil aos padrões internacionais, o IBGE modificou a definição a partir do PNADC 2016, eliminando dos dados estatísticos o trabalho realizado por crianças e adolescentes para consumo próprio. Assim, o IBGE passou a contabilizar este tipo de trabalho não mais como trabalho infantil, mas sim como “outras formas de trabalho”, que inclui a categoria: “produção para próprio consumo”.

A modificação citada no parágrafo anterior gerou uma diminuição substancial dos dados acerca do trabalho infantil de 2016, com relação ao ano anterior, quando o IBGE ainda utilizava a metodologia de contabilização estatística que incluía o trabalho para o próprio consumo de crianças e adolescentes também como trabalho infantil. Assim, se a produção para próprio consumo fosse considerada, o Brasil passaria a ter cerca de 2,5 milhões de crianças e adolescentes, de 5 a 17 anos, realizando atividades laborais.

¹ A OIT é uma agência multilateral da Organização das Nações Unidas (ONU), especializada nas questões de trabalho e criada em 1919 pelo Tratado de Versalhes. Conforme destaca Mazzuoli (2011, p. 1.015), a OIT possui alguns motivos para sua criação, dentre eles é cabível destacar o sentimento de justiça social, a necessidade de normatizações internacionais no tocante a temas trabalhistas e de direitos humanos bem como a finalidade de assegurar um mínimo de direitos irrenunciáveis aos cidadãos trabalhadores.

² Todos os dados acerca do trabalho infantojuvenil colacionados neste trabalho, com referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), de 2016, foram extraídos do III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, elaborado em 2018, com vigência para os anos de 2019 e 2022.

Em se tratando apenas dos dados referentes à faixa etária de 5 a 15 anos, idade em que o Brasil proíbe terminantemente o trabalho desses indivíduos, o País possui um total aproximado de 1,026 milhão de crianças e adolescentes trabalhando, de um universo populacional de cerca de 32 milhões de pessoas na mesma faixa etária. Assim, a taxa de trabalho infantil seria de 3,2%. Apesar do número alarmante, há uma notável melhora nessa situação desde a década de 1990. Isso pode ser entendido como resultado de alguns avanços na legislação brasileira, como o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, por exemplo. Além disso, foram criadas ações pautadas na erradicação do trabalho infantil, como o Fórum Nacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) e o Programa para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) da OIT.

DEFINIÇÃO DE CRIANÇA E ADOLESCENTE NO BRASIL

Antes de adentrar na temática do trabalho infantil, importante elucidar o conceito jurídico de criança e adolescente. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990)³ define criança como todo o indivíduo menor de 18 anos de idade. Contudo, o Brasil decidiu estabelecer uma divisão, puramente etária, entre criança e adolescente. Para o ECA, criança é o indivíduo que possui até 12 anos de idade incompletos, já o adolescente é aquele com idade entre 12 e 18 anos de idade⁴.

Para a legislação brasileira, conceitualmente, criança e adolescente possuem significados distintos em decorrência de cada fase de desenvolvimento mental e físico que possuem. Nesse sentido, o ECA tratou de diferenciar criança e adolescente para melhor resguardar seus direitos e garantias conforme as diferentes etapas de vida do indivíduo.

³ Artigo 1º da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: para efeitos da presente Convenção considera-se como criança todo ser humano com menos de 18 anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes.

⁴ Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

O tratamento dado à pessoa nas suas diferentes fases de desenvolvimento infantojuvenil refletirá drasticamente na sua condição de futuro adulto. Por isso, a criança e o adolescente precisam ter suas necessidades atendidas em suas mais variadas formas. Para que cada momento da vida do indivíduo seja respeitado, as atividades inseridas devem ser moderadas e adequadas à faixa etária.

A PROBLEMÁTICA DO TRABALHO INFANTOJUVENIL

Toda a forma de trabalho, independentemente da remuneração, que espolia crianças e adolescentes de gozarem e viverem as experiências adequadas a sua idade e asseguradas pelos direitos humanos e fundamentais pode ser considerado trabalho infantojuvenil irregular. Este tipo de trabalho quase sempre está atrelado ao exercício de atividades inadequadas e impróprias para a estrutura física e psicológica das crianças e adolescentes.

O trabalho em condições impróprias para sua condição etária pode causar diversos problemas e comprometer até mesmo o futuro das crianças e adolescentes, isto porque o trabalho é fator importante na construção psíquica e social do ser humano. Assim, o ingresso no mercado de trabalho deve ser feito considerando as suas condições físicas e intelectuais, respeitando a proteção dos seus direitos e garantias fundamentais constitucionalmente instituídos, de modo que não lhes cause prejuízo futuro.

A iniciação ao trabalho é, inegavelmente, um momento imprescindível na vida dos menores de 18 anos, porém esse ingresso deve acontecer, saudavelmente, na fase correta correspondente a sua vida. De acordo com Ozella (2003), é possível entender como o homem produz seus bens, ideias e a si próprio a partir do trabalho e das relações sociais que os jovens estabelecem em seu cotidiano. O referido autor continua refletindo sobre a importância no trabalho como fonte de construção social e psíquica:

A partir do trabalho, o homem não somente se constrói como, também, cria relações com outros homens.

Nesse Processo único, os homens se reconhecem como tal, enquanto trabalhadores, cidadãos. Portanto, o trabalho como atividade humana, como constituição de si mesmo ou como produção material, propicia o caminhar lado a lado das construções concretas e intelectuais. Deste modo, todo e qualquer trabalho contribui para a estruturação do psiquismo e existência humana. (OZELLA, 2003, p. 278).

Comumente, o trabalho de crianças e adolescentes é vislumbrado sob a ideia de crianças frágeis sendo escravizadas em carvoarias ou em canaviais. Mesmo que isso lamentavelmente aconteça, tal cena emblemática não pode atrair toda a atenção e ofuscar outras formas de exploração do trabalho de menores de 18 anos no Brasil, como por exemplo, a exploração de crianças e adolescentes em mercados e feiras livres, em trabalhos domésticos, ou até mesmo artísticos, situações também violadoras de direitos e garantias fundamentais de crianças e adolescentes.

A problemática da exploração do trabalho de crianças e adolescentes perpassa por uma análise do tema como advindo das relações sociais, culturais e trabalhistas protegidas pelos direitos humanos. Explorar o trabalho de menores de 18 anos e submetê-los à condição incompatível com seus direitos e garantias fundamentais é também ferir visceralmente o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Buscando medir e comparar a valoração desse princípio, assim reflete Piovesan (2013, p. 90):

[...] infere-se que o valor da dignidade da pessoa humana e o valor dos direitos e garantias fundamentais vêm a constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro.

A dignidade da Pessoa Humana constitui-se em importante princípio norteador das atividades laborais dos adolescentes. Mas, não somente isso, o valor desse princípio é luz que clareia toda a ordem

jurídica, sendo ponto de partida e de chegada à tarefa da interpretação normativa contemporânea (TREVISAM, 2015).

Em conformidade com a dignidade da pessoa, a atividade laborativa, no Brasil, é terminantemente proibida para crianças e regulamentada para os adolescentes a partir de 14 anos de idade, sendo considerado um direito fundamental na medida em que é capaz de propiciar meios para uma existência digna.

TRABALHO INFANTOJUVENIL E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No tocante à regulamentação do trabalho, é vedado, pela legislação brasileira, qualquer tipo de trabalho noturno, insalubre ou perigoso para os indivíduos com idade inferior aos 18 anos de idade, e de qualquer trabalho às pessoas com menos de 16 anos, com exceção dos que se encontrarem como aprendizes legais (a partir dos 14 anos).⁵

Além disso, por força da legislação, também é proibido o trabalho penoso para os menores de 18 anos e o trabalho em solos para os menores de 21 anos de idade. Segundo Alice Monteiro de Barros (2016), essas restrições se justificam devido ao organismo do indivíduo não reagir como o de um adulto, haja vista que ainda está em crescimento, necessitando de uma defesa mais madura. Já Flávia Pessoa e Otávio Sousa (2016) complementam que tal proteção deriva do interesse público da preservação da mão de obra futura e higidez das crianças, adolescentes e jovens.

Dispondo sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, o ECA, em consonância com os preceitos constitucionais, assegura, em seu artigo 15, o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas em processo de desenvolvimento e como sujeitos civis, humanos e sociais. No entendimento de Dupret (2015), o direito à liberdade da criança e do adolescente é visto em sentido amplo e compreende diversos aspectos,

⁵ Constituição Federal, Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem a melhoria de sua condição social: XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

como liberdade de expressão e crença religiosa; possibilidade de brincar, praticar esportes e divertir-se; participação da vida familiar e comunitária sem discriminação; busca de refúgio, auxílio e orientação; liberdade de ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais.

Seguindo a amplitude desse raciocínio de Dupret (2015), o direito ao respeito presente no artigo 15 do ECA consiste também na inviolabilidade da integridade física, moral e psíquica da criança e do adolescente, incluindo também a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais.

TRABALHO INFANTOJUVENIL: CAUSAS E EFEITOS

Ao confrontar o teor de dados tão alarmantes acerca do trabalho infantojuvenil com a legislação brasileira, observa-se um enorme descompasso entre a realidade fática e as previsões normativas.

É certo que o trabalho de crianças e adolescentes em condições degradantes viola direitos fundamentais e as despoja do desfrute de uma infância e adolescência saudáveis e propícias ao momento da vida e do melhor desenvolvimento social, mental e físico. Em suas formas mais extremas, crianças e adolescentes são expostas a riscos e doenças que atentam contra a sua vida, fazendo com que elas deixem de exercer, inclusive, a sua liberdade ao se enquadrarem em situações análogas à escravidão.

Existem diversos motivos para que as crianças e adolescentes ingressem no mercado de trabalho de forma precoce e irregular. A condição financeira, atrelada à expectativa do mercado de trabalho capitalista por mão-de-obra barata, pode ser considerada um desses motivos. Outro fator que pode ser apontado como causa do trabalho infantojuvenil é a condição de pobreza a que está submetido o menor de 18 anos, que precisa trabalhar para ajudar a compor a renda familiar. Ainda, o trabalho precoce alimenta um grande ciclo vicioso que corrobora para a perpetuação da exclusão e da pobreza e que acarreta numa série de problemas físicos e psicológicos para o futuro adulto.

O trabalho infantojuvenil não possui apenas fatores econômicos atrelados a sua causa, isto porque também é possível constatar o trabalho de crianças e adolescentes em famílias economicamente mais estruturadas. É o caso do trabalho doméstico, realizado em sua maioria por crianças e adolescentes do sexo feminino e ligado a um fator cultural da sociedade patriarcal atual, que vê nas meninas a responsabilidade de cuidar dos afazeres domésticos e dos mais jovens membros da família.

Há ainda o trabalho infantojuvenil causado pelo fetichismo da indústria cultural, que coopta crianças e adolescentes, atraídos pelas câmeras, luzes, palcos e pela possibilidade da fama, para atender demandas de diversão e entretenimento do público-alvo. Esse tipo de trabalho pode estar atrelado à pobreza ou a fatores culturais, mas também mantém uma forte ligação com as pulsões do desejo do indivíduo ou dos seus familiares, que os influencia. Por isso, por mais glamoroso que seja a atividade laboral, se violar direitos e garantias fundamentais, ferindo o ordenamento jurídico brasileiro e impedindo que a criança ou o adolescente desfrute do seu desenvolvimento físico e mental adequado a sua fase de vida, será considerado trabalho irregular tanto quanto os outros mais graves e penosos.

Submeter crianças a qualquer tipo de trabalho, ou adolescentes a trabalhos irregulares pode causar danos irreversíveis a saúde física e mental desses indivíduos, comprometendo seu pleno desenvolvimento ao afetar a capacidade de aprendizagem ou socialização. O trabalho infantojuvenil irregular representa a negação de direitos às crianças e adolescentes, além de condená-las a um tipo de vida que elas não puderam escolher.

Por meio do tripé (Estado, família e sociedade) de responsabilidade da proteção de crianças e adolescentes, o encargo da crueldade e da exploração desses jovens não se restringe ao Estado, mas também às famílias e a toda a sociedade, que devem estar imbuídos no sentimento de erradicação dessas formas de trabalho. Entidades nacionais e internacionais esforçam-se para minimizá-lo e erradicá-lo, mas o esforço deve ser coletivo, principalmente quando essas formas laborais impedirem a efetivação do direito à educação.

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL

O fenômeno da constitucionalização do Direito é obra do chamado neoconstitucionalismo,⁶ caracterizado, dentre suas mais variadas especificidades, pela incorporação de orientações políticas e princípios constitucionais fundamentais, em especial destaque para os atinentes à dignidade da pessoa humana, no ordenamento jurídico (SPOSATO, 2015).

Em se tratando do neoconstitucionalismo, as constituições mostram-se ubíquas no ordenamento jurídico, impregnando e condicionando as decisões normativas, as jurisprudências, a legislação e as ações da administração pública e privada às normas constitucionais, de modo a irradiar valores e princípios fundamentais com hierarquia superior à legislação infraconstitucional.

Todo o arcabouço de proteções insculpidas no ECA ganha maior importância quando se remete à constitucionalização do direito da criança e do adolescente no Brasil, isso porque esta é operada pela Constituição Federal de 1988, que adota de forma clara e taxativa um sistema especial de proteção aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes (SPOSATO, 2015).

Situando-se no topo do ordenamento jurídico, a Constituição Federal serve como um filtro de validade para as demais normas do ordenamento jurídico brasileiro, operando assim o fenômeno da filtragem constitucional. Baseado nessa premissa, o Direito Constitucional serve de parâmetro para o desenvolvimento e comento dos demais ramos do Direito, de modo que toda a ordem jurídica deve ter uma interpretação à luz da Constituição (SARMENTO, 2006).

Conforme Virgílio Afonso da Silva (2014, p. 49), a constitucionalização do Direito “[...] recoloca a Constituição como

⁶ O conceito de neoconstitucionalismo, tomando por referência a obra de Miguel Carbonell (2003), compreende as mudanças e transformações ocorridas no modelo de Estado Constitucional, em especial em vários países depois da Segunda Guerra Mundial.

inegável norma de referência do ordenamento jurídico. Nesse sentido, o eixo essencial da ordem jurídica deixa de ser a lei e passa a ser a Constituição”. Esse fato é capaz de unificar a ordem jurídica, fazendo com que o texto constitucional se torne fundamento comum dos ramos do Direito, relativizando a ideia de Direito Público e Direito Privado, além de, consequentemente, ocasionar a simplificação da ordem jurídica (SILVA, 2014).

No contexto geral, a visão de Daniel Sarmiento (2006) é a de que a constitucionalização do Direito tem sido fundamental na construção de um ordenamento jurídico mais sólido e coeso porque provoca uma análise do Direito à luz da Constituição, por meio dos direitos fundamentais e princípios constitucionais gerais, que se irradiam pelos demais ramos do Direito, a exemplo da ubiquidade das normas constitucionais no campo das relações trabalhistas aos menores de 18 anos.

O constitucionalizado direito da criança e do adolescente no Brasil apresenta-se como alternativa eficaz para a construção de uma infância e adolescência condizentes com a necessidade peculiar de desenvolvimento sadio de cada indivíduo.

A Constituição Federal de 1988 possui uma atenção especial com a criança e o adolescente em seu artigo 227, indicando um tripé de proteção aos direitos de infantes e jovens, considerando a família, família e sociedade como entes responsáveis por assegurar direitos fundamentais tais quais: direito à vida, à saúde, à dignidade, à liberdade.⁷ Dessa forma, a Constituição reconhece os menores de 18 anos como sujeitos de direito próprios e asseguradamente protegidos pelo ordenamento jurídico por meio do Princípio da Proteção Integral.

Acerca desse princípio, Luís Fernando de França Romão destaca uma mudança de paradigma e da forma de pensar o direito da criança e do adolescente no Brasil, tornando-os sujeitos de direito, e não mais indivíduos em situação irregular:

⁷ Constituição Federal, Art. 227 é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A inovação característica desse momento, portanto, é a pretensão da proteção ser integral, isto é, não bastam mais medidas protetivas, estas devem ser de ordem integral, buscando contemplar todas as crianças e adolescentes e não destinando uma normativa a um determinado grupo conforme a classe social (“menores” em situação irregular). Crianças e adolescentes não são mais objetos de intervenção, mas titulares de direitos, na condição de pessoas em peculiar desenvolvimento integral, tendo, pois, o Estatuto da Criança e do Adolescente sintetizado o pensamento do legislador constitucional, bem como contemplado os preceitos dos diplomas internacionais e de proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes. (ROMÃO, 2016, p. 89).

Assim, crianças e adolescentes, devido a sua condição peculiar de desenvolvimento, recebem do ordenamento jurídico brasileiro uma proteção integral e são classificados como sujeitos de direitos, que também possuem obrigações.

No que diz respeito ao aspecto trabalhista, a proteção integral assegura aos menores de 18 anos o direito à profissionalização por meio de programas de integração social, com treinamento e aperfeiçoamento para o trabalho, sempre condizentes com o arcabouço de normas trabalhistas e possibilitando que o indivíduo consiga conciliar seu trabalho aos estudos, conforme o artigo 227, parágrafo 3º, incisos I, II e III, da Constituição Federal de 1988. Destaca-se a preocupação do texto constitucional com a inserção de jovens no mercado de trabalho, além da atenção dada aos jovens para que o trabalho não seja obstáculo à educação.

Conforme Sposato (2015), os Direitos das crianças e adolescentes devem sempre coadunar com as normas constitucionais, estabelecendo assim uma importante conexão por meio da constitucionalização do Direito, que reconhece a Proteção Integral como um importante princípio – doutrina – que visa a proteger crianças e adolescentes em decorrência de sua condição peculiar de desenvolvimento. É por meio da Proteção Integral que devem ser pensadas as políticas públicas e demais ações estatais que afetem crianças e adolescentes.

GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO AO TRABALHO INFANTOJUVENIL NO BRASIL

A educação para o homem moderno⁸, em especial o do século XXI, tem sido representada por um conjunto de processos de aprendizagem que percorre toda a vida humana. Nesse sentido, a obtenção de conhecimento pelo ser humano é algo que vai desde o seu nascimento até a sua morte.

Em sua etimologia, a palavra educação é derivada do português *educar*, que por sua vez vem do latim *educare*, proveniente de *ex* (algo exterior) e *ducere* (instruir, conduzir, guiar). Etimologicamente, educação significa guiar para fora, conduzir alguém para o mundo exterior, para fora de si. A educação é uma das formas pela qual o homem adquire conhecimento.

Para empiristas como David Hume e Jonh Locke, por exemplo, o conhecimento pode ser adquirido por meio da experiência, o que faz a educação se tornar um processo fundamental nessa tarefa, visto que proporciona o contato entre o ser humano e o conteúdo cognoscível da experiência. Para Locke (1999), a mente humana é como uma folha de papel em branco, que recebe conteúdos por meio de impressões sensoriais e a partir das experiências de cada indivíduo, que não possui nenhuma ideia inata, salvo a própria capacidade de conhecer. No emprego dessa analogia feita por Locke, a educação é ferramenta importante na construção da escrita dessa folha em branco, permitindo ao homem a construção e o aprimoramento de conceitos, desenvolvimento de habilidades, criação hábitos ou corroborando na adaptação e sobrevivência do indivíduo ao meio ambiente.

Educar, no sentido hodierno, é instruir e tornar o homem mais consciente de seus direitos e deveres enquanto cidadão. A escola é uma das instituições que possuem a finalidade de transmitir à criança e ao

⁸ O conceito de modernidade adotado no texto encontra-se na obra *Crítica da modernidade*, de Alain Touraine, sendo definida, dentre outros aspectos, pela destruição das ordens antigas e pelo triunfo da racionalidade.

adulto o conteúdo necessário para a obtenção do conhecimento. Para que isso aconteça, a instituição de ensino não deve encarar seus alunos como meros espectadores e receptores de informação, sob pena de aprisionar o indivíduo na ignorância. No tocante ao tema, Paulo Freire (1987) faz importante reflexão sobre chamada educação bancária.⁹ Para o autor, a educação deve ser crítica, participativa, emancipadora e capaz inserir o sujeito no mundo para transformá-lo, negando as aceitações das opressões de forma passiva.

Dada a importância da educação, o Direito se incumbiu da difícil missão de protegê-la, assegurá-la e, por meio de imposições legislativas, efetivá-la. No Brasil, o direito à educação é garantia constitucional e se insere no rol dos direitos fundamentais, haja vista se tratar de um direito inerente ao desenvolvimento do indivíduo e peculiar à condição humana. O Estado deve garantir plenamente esse direito por meio de ações positivas, criando programas de fomento à educação em todo o País.

Elevado ao *status* de Direito Social pela Constituição brasileira de 1988, o direito à educação aparece no artigo 205 da Carta Magna como um direito assegurado a todas as pessoas e um dever do Estado e da família, cujo objetivo é o desenvolvimento do ser humano e suas funções de cidadão qualificado para o trabalho¹⁰. Assim, em que pese o Estado seja o principal responsável pela garantia desse direito, é possível inferir da Constituição Federal brasileira de 1988 um tripé de entes responsáveis pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes (a família, o Estado e toda a sociedade), que devem colaborar, promover e incentivar a educação.

Outros dispositivos no texto constitucional também versam sobre a educação e de que modo esta deve ser promovida no território nacional, a exemplo do artigo 23, inciso V, que estabelece como competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a ação de proporcionar os meios de acesso à educação, cultura e ciência.

⁹ Teoria criada por Paulo Freire para conceituar o tipo de educação em que o professor deposita o conhecimento em um aluno desprovido de seus próximos pensamentos.

¹⁰ Constituição Federal, Art. 205 A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

À dimensão constitucional se acrescentam leis que regulamentam e complementam o direito à Educação: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). O que demonstra que não bastava que o direito à educação constasse expressamente na Constituição Federal, era preciso tratar do assunto em suas mais variadas vertentes e possibilidades, de modo que este direito pudesse dispor de normas para sua delimitação e concretização. É fato que precisamos garantir a educação, mas de que forma? Qual o tipo de adulto o Brasil pretende formar? E como pensar num direito à educação que não ficasse apenas no papel? Que contemplasse todos os brasileiros e que estivesse esquematizado para travar batalhas contra os empecilhos factuais do cotidiano?

Em consonância com a Constituição Federal o ECA estabelece, em seu artigo 53, o direito à educação como forma de desenvolvimento da pessoa humana, qualificação para o trabalho e preparo para exercer a sua vida como um cidadão. O ECA também estabelece igualdade de condições de acesso e permanência na escola, o que compõe parte importante da efetivação do Direito à educação, haja vista que num país desigual como o Brasil, diversos são os desafios enfrentados pela população economicamente menos favorecida para permanecer e acessar o ensino educacional, dificuldades que vão além da disponibilidade de vagas.

Acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência e direito de ser respeitados por seus educadores também fazem parte do rol de garantias da educação no artigo 53 do ECA. Ainda, é dever do Estado, conforme artigo 54 do ECA, garantir ensino fundamental, obrigatório e sem custos, inclusive para as pessoas que não conseguiram acessar esse direito na idade adequada e específica, promovendo atendimento no ensino fundamental por meio de políticas públicas que visem à garantia do material didático necessário para o aprendizado, além de alimentação e fornecimento de transporte gratuito. Tais previsões legislativas foram criadas a partir da leitura de que, no Brasil, não é necessário apenas que se disponibilize o ensino gratuito para que a população acesse à educação, mas que o Estado crie políticas públicas que possam romper com as dificuldades a que se submete o povo brasileiro, em especial o mais pobre.

BASES FORMAIS E PRINCIPIOLÓGICAS DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

O artigo 206 da Constituição Federal elenca alguns princípios¹¹ que devem reger o ensino no Brasil. São eles: 1) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; 2) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; 3) pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; 4) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; 5) valorização dos profissionais da educação escolar; 6) gestão democrática do ensino público; 7) garantia de padrão de qualidade e 8) piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996) replica referidos princípios da Carta Magna e adiciona três novos, previstos nos incisos X, XI e XII¹² do artigo 3º, quais sejam respectivamente: 1) valorização da experiência extraescolar; 2) vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais e 3) consideração com a diversidade étnico-racial.

Quando o inciso I prevê a igualdade (também conhecida como isonomia), é fundamental distinguir as modalidades formal e material. Do ponto de vista do reconhecimento pelas instituições estatais, trata-se da igualdade formal, num sentido de oficialidade, com parâmetro na lei, tal qual previsto no artigo 5º da Constituição: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]” (BRASIL, 1988). Ou seja, todos os indivíduos devem merecer o mesmo tratamento do Estado no aspecto legislativo.

¹¹ O conceito aqui adotado de princípio, num sentido jurídico, é o de Robert Alexy (2002), que o entende como norma revestida da natureza de mandamento de otimização, que pode ser cumprido em graus variados de intensidade, a depender das condições. Por ser dotado de maior abstração, um princípio não estabelece uma solução unívoca para cada caso concreto, mas serve de vetor de aplicação da norma, a merecer o devido sopesamento conforme as circunstâncias.

¹² Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: X - valorização da experiência extra-escolar; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; XII - consideração com a diversidade étnico-racial.

Compreendida num sentido material, a concepção atenta para o reconhecimento de que, na prática, no mundo dos fatos, nem todos os seres humanos são efetivamente iguais, por diversas razões: situação econômica, gênero, origem étnico-racial, orientação sexual, localização geográfica, dentre muitos outros fatores que influenciam na singularidade das pessoas. Negar isso é perpetuar a injustiça social.

Assim, Celso Antônio Bandeira de Mello (2008) aduz critérios para, no caso concreto, estabelecerem-se distinções que assegurem a igualdade material. Exemplo aceito pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é a instituição de cotas para acesso às instituições públicas superiores de ensino.

Contudo, em que pese o dispositivo prever igualdade de condições no âmbito escolar, entende-se que deve ser estendido a todos os níveis de ensino, a exemplo da política de cotas para acesso às instituições públicas superiores de ensino, considerada constitucional pelo STF.

O que se pretende é, não apenas oportunizar a todas as crianças e os adolescentes a entrada na escola, mas também garantir que nela permaneçam até o cumprimento integral do ciclo. Sabe-se que, infelizmente, a realidade brasileira aponta para altos índices de evasão dos jovens, seja pela necessidade de contribuírem na economia doméstica, ou pelo desestímulo em frequentar o ambiente escolar.

Como assevera Carlos da Fonseca Brandão (2007), o cumprimento integral do direito à educação apenas é possível caso se possa ingressar na escola e nela permanecer, e a existência de vagas para todos é uma das medidas aplicáveis para tanto. Outrossim, a exteriorização por meio de um princípio flexibiliza a exigibilidade em relação ao Estado.

Assim, destaca-se a imprescindibilidade de medidas que tornem a rotina educacional mais atrativa e lúdica, com melhoria das condições de aprendizado, como a escola em tempo integral, ou pelo reforço da merenda escolar, que muitas vezes é a única refeição diária do educando. A via constrictiva também pode ser aplicada em algumas situações, como a exigência de frequência escolar para recebimento de benefícios como o Bolsa Família.

Como aponta Vital Didonet (2008), uma determinação, prevista no artigo 12 da Lei de Diretrizes e Bases, que visa a assegurar a permanência

na escola é a notificação obrigatória por parte dos estabelecimentos de ensino ao Conselho Tutelar, ao juiz e ao Ministério Público dos nomes dos estudantes que se ausentarem por mais de metade dos dias letivos do total permitido. Apesar de soar num primeiro momento como uma medida persecutória, pretende identificar as razões das faltas, e garantir o direito à educação.

Outro ponto importante que na aniquilação de empecilhos para a garantia do direito à educação são as ações de erradicação do trabalho infantojuvenil. As referidas ações também contribuem para a eliminação do analfabetismo infantil, podendo ser colocadas em práticas pelo Estado com o auxílio da iniciativa privada, do terceiro setor, da família e de toda a sociedade.

POLÍTICAS PÚBLICAS: SOLUÇÃO AO ENFRENTAMENTO DO TRABALHO INFANTOJUVENIL NO BRASIL

Por mais que o Estado invista em fiscalização e repressão para combater a exploração da mão de obra infantojuvenil, os números cada vez maiores sobre esse tipo de trabalho mostram que a solução não passa apenas por medidas intimidatórias.

No enfrentamento ao trabalho infantojuvenil, um dos principais desafios do Estado, da família e da sociedade consiste em efetivar políticas públicas que rompam com o ciclo de exclusão social ao qual estão submetidas às crianças e aos adolescentes no Brasil. A falta de programas que efetivem os direitos de crianças, adolescentes e de suas famílias, ou a ausência de universalização de políticas e serviços públicos contribuem para o baixo estímulo da educação infantojuvenil, corroborando para que crianças e adolescentes não se comprometam com os estudos e com seu próprio desenvolvimento pessoal.

Como já debatido neste trabalho, a falta de perspectiva de vida, a pobreza, além de fatores individuais, culturais e sociais levam a criança e o adolescente a iniciarem a vida no trabalho de forma precoce e irregular. Nesse sentido, a educação é fundamental para que isso não ocorra. Entretanto, como a educação pode ser um agente eficaz no combate ao trabalho infantojuvenil se é o próprio trabalho que as afasta da educação?

A educação é uma saída para combater o trabalho precoce, mas o trabalho impede à educação. Para resolver esse problema, uma das saídas é apelar para a promoção de políticas públicas sociais. Uma dessas políticas para erradicar o trabalho precoce foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que atuava em três vertentes: a) transferência direta de renda; b) acompanhamento familiar e c) serviço de convivência familiar.

Criado pela Portaria n. 458/2001, o PETI possui o objetivo de erradicar o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes nas zonas urbana e rural. Para isso o programa conta com a integração do terceiro setor, do Estado e da iniciativa privada. Ainda, o programa tem como finalidade específica a intenção de possibilitar o acesso, a permanência e o melhor desempenho escolar de crianças e adolescentes. O PETI também concede uma complementação de renda às famílias e proporciona orientação e apoio a todos os membros.¹³

Outro exemplo é o programa Jovem Aprendiz, do Governo Federal, criado a partir da lei de aprendizagem e que determina que empresas contratem adolescentes e jovens, dando-lhes a oportunidade de uma experiência de trabalho ao passo que estudam. Essa política pública possui o objetivo de capacitar profissionalmente jovens e adolescentes por meio de realização de cursos profissionalizantes, permitindo a oportunidade do primeiro emprego. Segundo a Lei da Aprendizagem, as empresas de grande e médio porte devem contratar de 5% a 15% de jovens aprendizes, sempre considerando as atividades que prestigiem a formação profissional e possibilidade de conciliação com as atividades escolares dos jovens.

O contrato com o jovem aprendiz deve possuir prazo determinado de, no máximo, dois anos e ser celebrado sempre por escrito. É de responsabilidade de o empregador garantir ao jovem uma formação técnico-profissional que seja compatível com a capacidade física e psicológica dos jovens. O contrato do jovem aprendiz deve respeitar as regras trabalhistas da legislação brasileira, de modo que a jornada de

¹³ Para facilitar o acesso, o Governo Federal disponibiliza todas as informações referentes ao Programa em <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti>.

trabalho deva ser de seis horas diárias para os que estão cursando o ensino fundamental e de no máximo oito horas diárias para os que já concluíram, para que assim o jovem possa se dedicar aos estudos ao passo que realiza atividades culturais necessárias a sua formação intelectual.

Pelo descompasso da realidade fática frente às previsões normativas, além dos dados apresentados, fica claro que somente reprimir comportamentos não resolverá o problema do trabalho infantojuvenil. Assim, uma das possibilidades para a solução é tentar eliminar a condição que gere a necessidade do trabalho por parte das crianças e adolescentes com políticas públicas semelhantes ao PETI e ao Programa Jovem Aprendiz.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do estudo de dados quantitativos da PNADC, do IBGE e da análise bibliográfica dos aspectos teóricos e normativos acerca do trabalho infantojuvenil, foi possível compreender seus conceitos, causas e efeitos. É fundamental que o adolescente tenha sua iniciação ao trabalho de modo saudável e adequado a sua condição física e psicológica, conforme já prevê a legislação, para que não tenha seu desenvolvimento prejudicado. Caso seja inserido de forma incorreta na vida de adolescentes, ou de qualquer forma na vida de crianças, o trabalho pode ser um obstáculo ao direito à educação (garantia constitucional que deve ser promovida e incentivada pelo Estado).

A análise dos dados demonstrou um completo descompasso entre as previsões normativas e a realidade. O trabalho infantojuvenil continua sendo uma mazela da sociedade moderna. Diversas são as pesquisas científicas apontando para os seus variados e irreversíveis prejuízos causados às crianças e aos adolescentes.

O trabalho infantojuvenil deve continuar sendo combatido por meio de políticas públicas que corroborem para assegurar o direito à educação. É por intermédio desse nobre direito que o ciclo de perpetuação da pobreza pode ter fim, ajudando assim a diminuir a desigualdade social, aumentando a renda familiar e conseqüentemente erradicando – minimizando – o trabalho infantojuvenil.

As políticas públicas como o PETI e a Lei da Aprendizagem representam esperanças no combate contra o trabalho infantojuvenil no Brasil. Elas conseguem reinserir crianças e adolescentes nas escolas, auxiliar na renda familiar mensal para que elas não precisem trabalhar como adultos e ainda contribuem na inserção gradativa do adolescente ao trabalho, conforme sua condição peculiar de desenvolvimento e sua necessidade de brincar, praticar esportes, estudar, e se envolver em atividades culturais. Por isso, é essencial a criação de novas políticas públicas nesse sentido, além da manutenção e melhoramento das que já existem, por meio de investimentos públicos que criem o envolvimento e o compromisso da sociedade e da família na intenção de erradicar fatalmente o trabalho infantojuvenil.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

BARROS, A. M. de. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTr, 2016.

BRANDÃO, C. da F. **LDB passo a passo: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96 comentada, interpretada, artigo por artigo**. 3. ed. São Paulo: Avercamp, 2007.

BRASIL. **III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente**. Disponível em: <http://www.fnpeti.org.br/arquivos//biblioteca/6fad0abfbf9ae814ea68ab00476ba502.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.** Consolidação das Leis Trabalhistas. Brasília, DF, 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto 5.598, de 1º de dezembro de 2005.** Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Promulga a convenção sobre Direitos da Criança. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. **Portaria n. 458, de 4 de outubro de 2001.** Estabelece diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Disponível em: <http://bit.ly/325xrGM>. Acesso em: 18 jul. 2019.

CARBONELL, M. **Neonconstitucionalismo(s).** Madrid: Editorial Trotta, 2003.

DIDONET, V. LDB dez anos depois: uma retrospectiva da ação legislativa. *In*: BRZEZINSKI, I (org.). **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares.** São Paulo: Cortes, 2008.

DUPRET, C. **Curso de direito da criança e do adolescente.** 3. ed. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.
- LOCKE, J. **Ensaio sobre o entendimento humano**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- MAZZUOLI, V. de O. **Curso de direito internacional público**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista, 2011.
- MELLO, C. A. B. de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- OZELLA, S. **Adolescências construídas: a visão da Psicologia sócio-histórica**. São Paulo: Cortez, 2003.
- PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ROMÃO, L. F. de F. **A constitucionalização dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.
- SARMENTO, D. **Livres e iguais: estudos de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- SILVA, V. A. da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares**. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SOUSA, O. R. de. PESSOA, F. M. G. **Iniciação ao direito do trabalho: um estudo a partir dos direitos fundamentais**. Aracaju: Evocati, 2016.
- SPOSATO, K. B. Criança, democracia e neoconstitucionalismo no Brasil. **Revista Diké - Mestrado em Direito**, São Cristóvão, SE, v. 4, p. 157-180, 2015.
- TOURAINÉ, A. **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- TREVISAM, E. **Trabalho escravo no Brasil contemporâneo: entre as presas da clandestinidade e as garras da exclusão**. Curitiba: Juruá, 2015.



PARTE IV
DIREITO À SAÚDE

SUMÁRIO

O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA ANÁLISE DO PLANO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SOMBRIO/SC, COM BASE NA TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA¹

Nathalia Flôres de Oliveira
Daniel Ribeiro Preve

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

A Proteção Integral e a Prioridade Absoluta que são conferidas à criança e ao adolescente decorrem da condição peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento; principalmente aquelas que se encontram em uma situação de vulnerabilidade. Diante disso, o presente trabalho tem por objetivo realizar uma reflexão acerca da importância da preocupação que o Estado, família e sociedade devem dispor para efetivar o direito fundamental à saúde da criança e do adolescente.

Nesse sentido, a presente pesquisa se insere na linha do Direito da Criança e do Adolescente com enfoque no direito fundamental à saúde e a partir da análise do Plano Municipal de Saúde de Sombrio quer identificar se esse direito fundamental é assegurado em sua plenitude pelo município. Assim, pretendeu-se averiguar na doutrina e na legislação quais os princípios constitucionais que tutelam os direitos fundamentais da criança e do adolescente, a fim de constatar como o Poder Público deve agir frente a esses princípios.

¹ Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “O direito fundamental à saúde da criança e do adolescente: uma análise do plano municipal de saúde do município de Sombrio/SC, com base na teoria da proteção integral e princípio da prioridade absoluta”, da acadêmica Nathália Flôres de Oliveira, orientado pelo Prof. Me. Daniel Ribeiro Preve, e apresentado na Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Curso de Direito, em dezembro de 2017.

O estudo dos direitos fundamentais, com ênfase no direito à saúde, é de extrema relevância, pois permitirá a reflexão acerca da importância da responsabilidade que a sociedade como um todo possui frente à garantia desses direitos.

Ademais, pretende-se oferecer contribuição original quanto ao destaque da relevância de se elaborar um Plano Municipal de Saúde que tenha por objetivo promover e proteger a saúde da criança e do adolescente em sua plenitude. Um plano que garanta que esse direito fundamental seja efetivado tanto por meio da implementação de políticas públicas de saúde, quanto pela participação da família, sociedade e Estado, observando-se os princípios da prioridade absoluta e proteção integral.

A TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA

Em que pese a discussão sobre direitos da criança e do adolescente tenha iniciado antes da promulgação da Constituição da República, o marco sobre os direitos fundamentais de crianças e adolescentes no Brasil se deu em 1988, por meio do artigo 227 da Constituição Federal brasileira, (CFB) mais tarde, surge o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para reafirmar e normatizar a garantias desses direitos (HELENO; RIBEIRO, 2010).

A conquista desses direitos elencados como fundamentais igualmente no ECA foi resultado de mobilização social ocorrida depois do período da ditadura militar, que envolveu desde movimentos sociais até os legisladores pátrios. Ao adotar a Teoria da Proteção Integral e determinar que o Estado, a família e a sociedade possuem o dever de assegurar com absoluta prioridade os direitos vistos como essenciais para uma vida com dignidade, o ECA se tornou um marco crucial para o processo de redemocratização do Brasil (MOREIRA; SALUM; OLIVEIRA, 2016).

Conforme entendimento de Ramos (2014, p. 35), “[...] os direitos humanos asseguram uma vida digna, na qual o indivíduo possui condições adequadas de existência, participando ativamente da vida de sua comunidade”. Embora já existisse uma breve preocupação em

conferências e declarações internacionais acerca dos direitos da infância e juventude, o direito internacional somente reconheceu a criança e o adolescente como pessoa em processo de desenvolvimento a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que preceituava a inexperiência, ingenuidade e fragilidade desses indivíduos (MENDES, 2006).

Na declaração, foram instituídos direitos sociais básicos que deveriam ser assegurados pelos Estados-membros, sendo que o direito à saúde apareceu em seu artigo XXV como o “[...] direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis.” (RAMOS, 2014, p. 59).

No mesmo artigo, é assegurado que “[...] a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social.” (ONU, 1948), demonstrando a inserção da teoria da proteção integral à criança e ao adolescente no âmbito internacional.

Em 1959, é aprovada a Declaração Universal dos Direitos da Criança; segundo Veronese e Costa (2006), essa declaração foi o documento que inseriu de uma forma mais direta a Teoria da Proteção Integral no direito internacional, sendo representada por quatro instrumentos básicos: a) a Convenção Internacional da ONU sobre os Direitos da Criança (20/11/89); b) as Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing), de 29/11/85; c) as Regras Mínimas das Nações Unidas para os Jovens Privados de Liberdade e d) As Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riad), de 28/2 a 1º/03/1988 (VERONESE, COSTA, 2006).

Mas é somente com a Convenção Sobre os Direitos da Criança, de 1989, que a Teoria da Proteção Integral se tornou o instrumento fundamental para o embasamento dos direitos da criança e do adolescente, revelando-se a Convenção mais importante sobre os direitos da infância e juventude na comunidade internacional (LIMA, 2001).

No próprio preâmbulo da Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989) já é esclarecido que a criança não possui maturidade física

e mental para ser independente em sociedade e, por isso, estabelece a necessidade de ser assegurada a sua proteção, inclusive com cuidados especiais e proteção legal. Ainda no artigo 3º da Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989), está definido que os Estados-membros da convenção possuem o dever de assegurar à criança a proteção e o cuidado que sejam necessários para a promoção da vida com dignidade e bem-estar, sendo que, para a efetivação dessa proteção, os Estados se comprometem a usar todos os mecanismos adequados, sejam legislativos ou administrativos.

Não bastasse, a Convenção, em seu artigo, 19 destaca sobre a proteção da criança contra qualquer violência, abuso ou negligência. É evidente que a Convenção trouxe como fundamento basilar a Teoria da Proteção Integral, a fim de romper a visão anterior que era subdivida na garantia de direitos a crianças e adolescentes privilegiados e a repressão aos chamados “menores irregulares” (LIMA, 2001).

Todos esses esforços no âmbito internacional surtiram efeitos, ainda que gradativamente, no decorrer da história, e as primeiras providências foram tomadas. A partir dessa luta travada no direito internacional, vários países modificaram suas constituições e adotaram a Teoria da Proteção Integral e o Princípio da Prioridade Absoluta em sua legislação interna, reconhecendo os direitos fundamentais da criança e do adolescente (MENDES, 2006).

No Brasil, o ECA estabelecido na Lei n. 8.069 de 13/07/1990, teve como base a preocupação do legislador e da comunidade frente à realidade vivida por crianças e adolescentes, e em decorrência das suas peculiaridades como pessoa em processo de desenvolvimento, o Estatuto tem como fundamento a proteção integral e prioritária (VERONESE; COSTA, 2006).

O Direito da Criança e do Adolescente se fundamenta nas diretrizes da CFB e do ECA, que ao superar os velhos paradigmas da infância e juventude, consagrou a política emancipatória e humanitária e por meio dos direitos humanos e o próprio direito internacional reconheceu a condição específica da criança e do adolescente como ser em desenvolvimento (RAMIDOFF, 2008).

Não fosse apenas isso, o artigo 8º do ECA assegura à gestante o atendimento pré e perinatal, deixando claro que é dever do Estado permitir um nascimento e desenvolvimento sadio por meio de políticas públicas de saúde. Isso significa que a Proteção Integral atende àqueles que ainda não nasceram, mas já foram concebidos (VERONESE, 2006).

Outro critério a ser utilizado para garantir os direitos fundamentais da criança e do adolescente está baseado no Princípio da Prioridade Absoluta previsto igualmente no artigo 227 da CFB e artigo 4º do ECA. Esse princípio determina que o Estado, a família e a sociedade possuem o dever de assegurar os direitos fundamentais, determinando que a sua realização seja com absoluta prioridade (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009).

No próprio artigo 3º do ECA está previsto que a criança e o adolescente gozam de todos os direitos inerentes à pessoa humana, o que significa que a proteção integral lhes garante os mesmos direitos de qualquer outra pessoa, porém estabelece que a efetivação desses direitos deve ser realizada com absoluta prioridade (VERONESE, 2006).

Não obstante, a prioridade absoluta não se restringe apenas aos critérios acima relacionados, existindo inúmeras outras situações em que esse princípio deve ser respeitado. O que deve ser consolidado firmemente é que a criança e o adolescente devem estar em primeiro lugar no que se refere às preocupações do Estado e da sociedade e, enquanto não lhes forem garantidos os direitos fundamentais de que gozam, nenhuma outra ação secundária poderá ser concretizada (VERONESE, 2006).

Por outro lado, em que pese o princípio ser claro quanto às exigências de preferência na execução de políticas públicas sociais, o Poder Público muitas vezes parece se eximir de suas responsabilidades, sendo omissos frente a direitos fundamentais básicos que deveriam ser garantidos com a mais absoluta prioridade, como o direito à saúde (VERONESE; SILVEIRA, 2011).

Além de servir como garantidor de direitos fundamentais, o princípio da prioridade absoluta visa à universalização dos serviços públicos, uma vez que direciona o Estado para uma reordenação institucional e, assim, por meio de um conjunto de práticas e serviços que irão promover a defesa desses direitos, reconhece a assistência social

como um importante instrumento na concretização de políticas públicas (CUSTÓDIO, 2009). Toda a proteção que o ECA proporciona à criança e ao adolescente é resultado da sua condição peculiar de pessoa em processo de desenvolvimento, sendo necessária a garantia de todos os cuidados que uma pessoa adulta merece, porém, acrescentando cuidados especiais (VERONESE, 2006).

Assim, embora o texto constitucional e o ECA sejam claros quando se referem à proteção e à prioridade que a criança e o adolescente possuem frente a qualquer outra preocupação, todos os esforços se tornarão em vão se o Estado não implementar as políticas públicas necessárias e a família e sociedade restarem inertes (VERONESE; SILVEIRA, 2011).

Em que pese o Brasil tenha sido um dos primeiros países a sancionar a Convenção Sobre os Direitos da Criança e atualizar a legislação interna para estar de acordo com o pactuado na Convenção, a realidade de nossas crianças e adolescentes não condiz com o texto legal, eis que direitos básicos são violados diariamente e o Estado, a família e a sociedade nada fazem para mudar esse cenário (VERONESE; COSTA, 2006).

Deve se existir um compromisso pessoal por parte do Estado, família e sociedade na garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, e por meio da política de proteção integral à criança e ao adolescente, propiciar uma qualidade de vida digna e com o mínimo para o pleno desenvolvimento (RAMIDOFF, 2008). Ainda, quando uma política pública for implementada, ela deve atender ao princípio da descentralização política-administrativa e, assim, proporcionar um alcance maior de crianças e adolescentes, facilitando o acesso a todo e qualquer serviço que vise à promoção de direitos básicos (CUSTÓDIO, 2009).

Outra consideração é que não cabe ao Poder Público escolher se irá implementar políticas públicas para a garantia de direitos fundamentais da infância e juventude, uma vez que o princípio da prioridade absoluta vincula essa obrigação ao Estado, e o poder executivo só poderá adotar a discricionariedade depois de efetivar os direitos básicos para o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes (VERONESE; SILVEIRA, 2011).

Cada sistema garantidor dos direitos fundamentais da criança e do adolescente deve se organizar no sentido de efetivar os direitos

fundamentais, e assim proporcionar que outros sistemas consigam alcançar essa efetivação, essa integração entre os sistemas garantidores é chamada de rede de proteção, uma vez que todos devem trabalhar de forma harmoniosa na promoção e proteção de direitos (RAMIDOFF, 2008).

A participação popular é fundamental para a construção de políticas públicas; por intermédio da fiscalização direta da sociedade e dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente será possível o controle de qualidade e quantidade de políticas públicas (CUSTÓDIO, 2009).

Contudo, ainda é uma realidade social a omissão por parte do Estado no que se refere à garantia e implementação de políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente, sendo notória a falta de hospitais, escolas e outras necessidades básicas que a CFB e o ECA elencam como mínimo existencial. Essa violação de direitos não atinge somente a população jovem e infantil, mas reflete diretamente no modelo social desigual e ineficaz (FIRMO, 1999). Quando o Poder Público deixa de garantir direitos vistos como essenciais e ignora a prioridade absoluta conferida pela Carta Magna, ele condena milhões de crianças e adolescentes a viverem em situações degradantes e talvez irreparáveis, além de comprometer o futuro de todo o País (VERONESE; SILVEIRA, 2011).

O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E SUA EFETIVAÇÃO NO PLANO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SOMBRIO/SC

O município de Sombrio está localizado no estado de Santa Catarina, mais precisamente na Região da Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) e faz divisa com os municípios de Santa Rosa do Sul, Araranguá, Ermo, Jacinto Machado e Balneário Gaivota. Os dados do último Censo, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2010, demonstram que o município conta com uma área territorial de 143,329 km², e uma população de 26.613 habitantes, sendo a estimativa para 2017 de 29.710 habitantes.

Dessa população, o último Censo apontou que 6.326 habitantes estão na faixa etária de 0 a 14 anos de idade, enquanto 2.593 têm de 15 a 19 anos de idade (IBGE, 2010). O relatório realizado pela gestão do município no ano de 2013 apontou alguns dados diferentes, informando que 6.458 habitantes estão na faixa de 0 a 14 anos de idade, enquanto 2.646 têm de 15 e 19 anos de idade (SOMBRIO, 2014).

Ainda o próprio Plano Municipal de Saúde aponta que da população total do município, aproximadamente 70% reside em área urbana e 30% na área rural. O IBGE (2010) informou que o município conta com 13 estabelecimentos de saúde do Sistema único de Saúde (SUS) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,728. Ainda, a pesquisa do IBGE (2010) indicou que o salário médio mensal da população era de 1.9 salários mínimos no ano de 2015.

No que se refere à mortalidade infantil, a pesquisa apontou que em 2014 a estimativa era de 4.56 óbitos por mil nascidos vivos (IBGE, 2010). O município ainda conta com uma economia baseada na agricultura em sua maior parte, destacando-se na produção de arroz, fumo e banana, além da criação de gado. As confecções de vestuário e calçados também predominam na região, e ainda o comércio por meio dos centros atacadistas localizados às margens da BR 101 (SOMBRIO, 2014).

A Constituição Federal determinou em seu artigo 30, inciso VII, que é um dever dos municípios serviços de atendimento à saúde, embora contem com a cooperação dos estados e da União (BRASIL, 1988).

A Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, conhecida como Lei do SUS, tem como princípio basilar, em seu artigo 7º, a descentralização dos serviços de saúde para os municípios, sendo que, no artigo 8º, dispõe que a organização no âmbito municipal se dará pela Secretaria de Saúde (BRASIL, 1990). Na mesma lei, o artigo 15, inciso VIII, fala sobre a obrigação da União, estados e municípios da elaboração e atualização periódica do Plano de Saúde (BRASIL, 1990). E, no inciso X, a lei dispõe sobre “[...] elaboração da proposta orçamentária do Sistema Único de Saúde (SUS), de conformidade com o plano de saúde.” (BRASIL, 1990).

A portaria n. 2.135, de 25 de setembro de 2013, conceitua o Plano de Saúde em seu artigo 3º como sendo um: “[...] instrumento central de

planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período de quatro anos, explicita os compromissos do governo para o setor saúde e reflete, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera.” (BRASIL, 2013).

O Plano Municipal de Saúde do Município de Sombrio (PMS) foi elaborado pela administração, Secretaria de Saúde e Conselho Municipal de Saúde, para os anos de 2014 a 2017, com o objetivo de organizar as ações voltadas para a saúde do município, conforme as necessidades da população (SOMBRIO, 2014, p. 8).

O PMS começa expondo os aspectos gerais do município, como a história, a localização, economia, a fauna e a flora, aspectos demográficos, estruturas, segurança pública, organização política e social e até mesmo o turismo. O plano traz os dados referentes às unidades de saúde do município, informando que contam com uma unidade central e sete unidades de saúde familiar espalhadas pelos bairros (SOMBRIO, 2014).

Na unidade central, onde também funciona a Secretaria Municipal de Saúde, funcionam os serviços de atendimento nas clínicas básicas, como pediatra, ginecologia/obstetra, clínica geral e pequenas cirurgias (SOMBRIO, 2014). A unidade central conta com três pediatras, dois ginecologistas/obstetra, três clínicos gerais, um cirurgião de pequenas cirurgias ambulatoriais, um odontólogo, dois assistentes sociais, um fisioterapeuta, uma psicóloga e um farmacêutico, além de enfermeiros e técnicos de enfermagem.

Segundo o PMS, em cada equipe de saúde familiar constam uma enfermeira, um médico, dois auxiliares de enfermagem, um odontólogo, um técnico de higiene dental e um auxiliar de saúde bucal, além de 51 agentes sanitários espalhados pelas unidades (SOMBRIO, 2014). Ainda, as despesas com recursos próprios em ações e serviços de saúde, no ano de 2014, foram de R\$ 5.420.100,00 de reais (SOMBRIO, 2014).

O município conta com convênio no SUS em hospital geral; todavia, a gestão do hospital não é feita pelo município, em decorrência da complexidade alegada no PMS (SOMBRIO, 2014). No que se refere às instalações das unidades, a melhor estruturada é a Unidade Central, que

conta com uma equipe maior de profissionais, salas, recursos, áreas de atendimentos, realização de exames, consultórios, farmácia e realização de pequenas cirurgias: A Unidade de Saúde Central, localizada no centro do município, conta com profissional enfermeiro (responsável técnico), que coordena e normatiza a assistência de enfermagem nos serviços de saúde. Essa unidade atende às referências em gineco-obstetrícia, pediatria, homeopatia, clínica geral, clínica geral em saúde mental, psiquiatria, pneumologista/tisiologista, psicologia, ultrassonografia, eletrocardiograma, colposcopia, criocauterização, pequena cirurgia, dermatologia. As instalações dispõem de cinco consultórios médicos, um consultório odontológico, um ambulatório, uma sala para pequena cirurgia, uma sala de vacinas, sala para ultrassonografia, dermato e eletrocardiograma, sala para atendimento do hipertenso e diabético, sala do programa saúde mental, preventivo do câncer do colo do útero e mamas, sala do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), Vigilância Sanitária, Epidemiologia e *Sistematização da Assistência de Enfermagem* (SAE), sala do Serviço Social, fisioterapia, farmácia, sala de esterilização, sala de coleta, sala de espera, sala de cadastro/triagem, almoxarifado, administração, banheiros, cozinha, lavanderia e área exclusiva para armazenamento de resíduos de saúde (SOMBRIO, 2014).

Entre os objetivos gerais do PMS, é citada a implantação de políticas de saúde voltadas para a prevenção, promoção e redução de riscos de saúde, assegurando o acesso universal e integral a todos da população (SOMBRIO, 2014).

No que se refere aos objetivos específicos, o PMS aponta a capacitação e contratação de mais profissionais, convênios, melhoria da estrutura, aquisição de equipamentos e ampliação dos serviços, implantação de novos programas de saúde, participação popular, educação de saúde, além de dar continuidade aos serviços já prestados (SOMBRIO, 2014).

O PMS ainda dispõe sobre os serviços de atenção específica, citando: atenção à saúde da criança, atenção à saúde da mulher, programa nacional de suplementação de ferro, atenção à saúde do homem, atenção aos ostomizados, programa de tabagismo, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), atenção e controle da hipertensão arterial e

diabetes (HIPERDIA), programa de tuberculose e hanseníase, programa saúde bucal, programa de saúde da família, serviço de saúde mental, programa de imunização, programa DST/HIV/AIDS e hepatites virais, polo de aplicação e referência ao tratamento de hepatites virais, assistência ao idoso, programa de combate à dengue, Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), vigilância sanitária, serviço social e Tratamento Fora-Domicílio (TFD), serviços de transportes, assistência farmacêutica básica e assistência à população em geral (SOMBRIO, 2014).

A vigilância epidemiológica faz o estudo, por meio de um conjunto de ações, das doenças que atingem a população, para que sejam possíveis a prevenção e a recuperação da saúde. Conforme dados do PMS, a neoplasia é a causa mais comum de óbito no município (SOMBRIO, 2014).

Por fim, o PMS apresenta uma série de programas que serão implementados na gestão 2014-2017 bem como as medidas que serão adotadas para essa efetivação, além do recurso orçamentário que será investido nessas ações.

Os serviços de atenção específica, mais precisamente no item 8.1, destinam-se à saúde da criança do município. O PMS informa que conta com os programas: SISVAN; Atenção Integrada às Doenças Prevalentes na Infância (AIDPI), que considera um direito da criança o acesso a um bom atendimento que observe a criança como um todo, priorizando a identificação precoce de todas as crianças gravemente doentes, e que visa a orientar os pais quanto a cuidados essenciais, encontros educativos que fortaleçam a prevenção e a promoção da saúde; Assistência médica/pediátrica e de enfermagem, incluindo puericultura; Assistência farmacêutica (farmácia-básica) conforme RENAME; Teste do Pezinho; Imunização, preconizada e disponibilizada pelo Ministério da Saúde (SOMBRIO, 2014).

No que se refere às imunizações aplicadas a menores de um ano de idade, nos anos de 2005 a 2013, tem-se: poliomielite, tetravalente, BCG, Hepatite B, Rotavírus, alcançando quase sempre mais de 80% das crianças do município (SOMBRIO, 2014). No subitem de 9.1 de vigilância epidemiológica, o PMS aponta as taxas de mortalidade infantil e seus componentes (SOMBRIO, 2014).

Sobretudo, o PMS não apresenta as doenças que mais atingem a população infantil do município, tampouco as medidas a serem adotadas para a prevenção e recuperação da saúde. No que concerne à programação das ações que seriam realizadas na gestão 2014-2017, item 10 do PMS, não existe nenhum programa, política pública ou ação voltada diretamente para a saúde da criança e do adolescente do município.

No que se refere à saúde do adolescente, é necessário esclarecer que, em nenhum momento, o PMS apresenta ações ou medidas ligadas diretamente à saúde dos adolescentes. Na realidade, as palavras “adolescente” ou “adolescência” sequer aparecem no Plano.

Quanto ao atendimento especial voltado para crianças e adolescentes portadores de deficiências, nada é mencionado no PMS. É evidente que o PMS não tinha por objetivo implementar novas políticas públicas que possibilitassem, de uma forma direta, a prevenção, promoção e recuperação da saúde da criança e do adolescente do município.

Ademais, em que pese o PMS contar com alguns programas destinados à saúde infantil, esses se resumem à assistência pediátrica, assistência farmacêutica, vigilância alimentar e nutricional e imunizações, não abrangendo, de uma forma específica, quais as necessidades da população infantojuvenil.

O PMS, elaborado pela Administração Pública, Secretaria de Saúde e Conselho Municipal de Saúde, não apresentou, em nenhum momento, quais os planos e ações que seriam adotados dentro dos quatro anos de vigência do Plano, que teriam por objetivo assegurar, aprimorar e até mesmo ampliar o direito à saúde da criança e do adolescente. Embora o PMS tenha apresentado uma programação das ações que visavam à melhoria das condições de saúde do município, o fez de uma forma ampla, sem especificar quais delas alcançariam a população infantil e adolescente do município, ainda que esses sejam protegidos pela mais absoluta prioridade recepcionada na Constituição e no próprio ECA.

No que se refere à saúde mental do município, o plano psicossocial é apresentado no item 10.1.2, que visa a oferecer atendimento à população regional, beneficiando pacientes portadores de transtornos mentais severos e/ou persistentes e a população em geral (SOMBRIÓ, 2014).

Mais uma vez, o PMS aborda o tema de uma forma generalizada, sem preconizar o atendimento a crianças e adolescentes que, porventura, necessitem de apoio psicológico. Ainda que o PMS vise ao atendimento da população em geral, não direciona o programa de uma forma mais específica no que se refere à saúde mental da criança e do adolescente.

É cristalino, na presente análise, que o PMS não viabiliza a Prioridade Absoluta da criança e do adolescente, nas palavras de Custódio (2009, p. 35):

Além de servir como critério interpretativo na solução de conflitos, o princípio da prioridade absoluta reforça verdadeiramente diretriz de ação para a efetivação de direitos fundamentais, na medida em que estabelece a prioridade na realização nas políticas sociais públicas e a destinação privilegiada dos recursos necessários à sua execução. Para que seja possível a efetiva realização dos direitos proclamados, as políticas públicas precisam alcançar um patamar diferenciado das práticas historicamente estabelecidas na tradição brasileira, por isso a importância do princípio da ênfase as políticas públicas sociais básicas, pois esta é a determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 87, inciso I, que o incorpora como uma de suas linhas de ação.

Ainda que a administração pública detenha a discricionariedade das ações públicas, tal faculdade não pode, em hipótese alguma, impedir que os princípios constitucionais sejam respeitados, como no caso da primazia da prioridade absoluta no que se refere aos direitos da criança e do adolescente (VERONESE; SILVEIRA, 2011).

O PMS de Sombrio conta com poucas ações e políticas públicas específicas para a criança e o adolescente, sendo que, no período de quatro anos de vigência do Plano, nenhum programa voltado para saúde de meninos e meninas foi colocado como objetivo e prioridade.

O item 8.2 do PMS é destinado à saúde da mulher. Nesse contexto, está prevista a atenção à saúde da gestante por meio da assistência pré-

natal e nascimento humanizado, programa SISPRENATAL, rede cegonha, teste rápido de gravidez e exames (SOMBRIO, 2014).

O município ainda conta com o Programa de Suplementação de Ferro, que atende crianças de seis a 18 meses de idade, gestantes a partir da 20ª semana, mulheres de até três meses de pós-parto e pós-aborto; o suplemento é financiado pela farmácia do município (SOMBRIO, 2014).

No que se refere à programação das ações no período de vigência do PMS, nada é mencionado sobre políticas públicas voltadas para a gestante e o nascituro, visando a garantir a promoção, prevenção e recuperação da saúde nesse ciclo da vida. O artigo 8º do ECA dispõe de uma série de direitos voltados para a gestante e o nascituro, para assegurar todas as condições de sobrevivência da criança, incumbindo ao Poder Público adotar medidas que irão proporcionar uma gestação saudável e a garantia do nascimento com vida e saúde (CUSTÓDIO; VIEIRA, 2011).

Como visto, alguns direitos fundamentais previstos no artigo 8º do ECA e garantidos à gestante e o nascituro não aparecem no PMS, como: o planejamento reprodutivo, nutrição adequada, atenção ao puerpério e atendimento pós-natal integral no âmbito do SUS bem como assistência psicológica à gestante e à mãe, no período pré e pós-natal (BRASIL, 1990).

Mais uma vez, o PMS se mostra frágil com relação às políticas públicas voltadas para a garantia da saúde da criança e do adolescente, incluindo, ainda, a saúde no período gestacional, uma vez que o plano, além de contar com poucas ações específicas para a gestante e o nascituro, nada menciona sobre as políticas públicas a serem implementadas nos seus quatro anos de vigência.

Da análise do PMS de Sombrio, restou constatado que as políticas públicas voltadas para a atenção à saúde da criança e do adolescente são frágeis. Quando a Constituição Federal e o ECA receberam a Teoria da Proteção Integral, foi com o objetivo de proporcionar o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, haja vista a sua condição e peculiaridades. Assim o legislador e a própria sociedade tiveram como preocupação proteger integral e prioritariamente os direitos fundamentais da infância e juventude (VERONESE; COSTA, 2006).

O interesse superior da criança e do adolescente deve ser sempre levado em conta e em primeiro lugar, uma vez que a necessidade de implementação desse princípio no ordenamento jurídico brasileiro é fruto da desigualdade social criada pelo sistema capitalista (CUSTÓDIO, 2009).

Depois da demonstração das políticas públicas voltadas à atenção da saúde da criança e do adolescente, foi constatado que o PMS não está fundamentado na Teoria da Proteção Integral e no Princípio da Prioridade Absoluta, haja vista que não trata a saúde da criança e do adolescente como uma preocupação superior por parte do Poder Público.

Os programas e ações do PMS se resumem à atenção pré-natal da gestante; depois do nascimento, a imunização de algumas doenças específicas, teste do pezinho, programa de saúde nutricional e atenção a doenças prevalentes na infância, de uma forma bem ampla e sem indicadores (SOMBRIO, 2014, p. 37).

Ademais, o PMS não trouxe a análise situacional da saúde da criança e do adolescente do município e seu perfil epidemiológico, desrespeitando uma norma que regulamenta a elaboração do plano municipal (ORTIGA *et al.*, 2011).

Como um planejamento das ações voltadas para a saúde de um determinado município pode não dar a devida atenção às crianças e adolescentes que o habitam? Quando o Poder Público deixa de aplicar corretamente uma política pública garantida no texto Constitucional, o Poder Judiciário apreciará a medida que lesou o direito, pois a discricionariedade do administrador não afasta essa prerrogativa do Judiciário (VERONESE; SILVEIRA, 2011).

O PMS de Sombrio foi bem limitado quanto à formulação e execução de políticas públicas de saúde para a população infantojuvenil, sendo que não apresentou quais as doenças que atingem essa faixa-etária ou as medidas que poderiam ser implementadas para prevenção, recuperação e promoção de saúde.

Não bastasse, o inciso II do artigo 227 da CFB determina a criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas

portadoras de deficiência física, sensorial ou mental (BRASIL, 1988), outro direito garantido na Carta Magna que não aparece como preocupação no PMS de Sombrio. Registra-se que, na programação de ações do PMS, não há evidências de programas ou políticas voltadas para crianças e jovens portadores de deficiência ou necessidades especiais, demonstrando que o Poder Público não possui interesse em integrar essas pessoas em sociedade.

O ordenamento jurídico brasileiro foi constituído de uma forma hierarquizada, sendo que os fundamentos mais elevados que embasam a Constituição são aqueles que resguardam a vida com dignidade. Não podem o Poder Público e o administrador tomar decisões e medidas que se desvirtuem dos parâmetros principiológicos e ferem a Lei Suprema (VERONESE; SILVEIRA, 2011).

A base do ECA está intrinsecamente ligada à dignidade da pessoa humana e aos próprios direitos humanos. Assim, é evidente que, ao interpretar a norma contida no ECA para formulação e execução de políticas públicas, o administrador deve atentar-se ao melhor interesse da criança e do adolescente, tendo em vista a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (CUSTÓDIO, 2009).

Nesse sentido, conclui-se que, para a plena efetivação do direito à saúde da criança e do adolescente no município de Sombrio, necessária será a realização de um estudo aprofundado acerca das necessidades de saúde dessa população. Assim, quando da criação dos próximos PMSs, deve estar evidenciada a preocupação concreta do Poder Público em prevenir, promover e recuperar a saúde de meninos e meninas do município, sendo baseados plenamente na Teoria da Proteção Integral e no Princípio da Prioridade Absoluta que regem os direitos fundamentais. Sem a efetividade da saúde da população mais jovem de um determinado lugar, não há como conseguir alcançar a saúde em níveis posteriores, uma vez que, se uma população nasce e cresce com sérios problemas e riscos, a sociedade como um todo caminha para a saúde frágil em todas as etapas da vida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo abordou a questão de que o direito à saúde da criança e do adolescente é um direito fundamental que exige uma tríplice responsabilidade do Estado, família e sociedade na efetivação desse direito. Nesse sentido, o Poder Público deve dar preferência à garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente frente a qualquer outra preocupação do Estado, não podendo o administrador deixar de implementar políticas públicas nessa área sob o pretexto de existir outros interesses mais relevantes.

Os resultados da pesquisa demonstraram que o PMS de Sombrio possui limitações no que se refere às ações e serviços voltados para a saúde da criança e do adolescente, pois o município não realizou uma análise mais aprofundada da situação e das necessidades de saúde que a população jovem e infantil vivência.

Quando o município não identifica esses fatores primordiais para a formulação e execução de políticas públicas, ele deixa de garantir direitos fundamentais e atender necessidades básicas, destinando os recursos públicos para ações talvez menos importantes ou mesmo desnecessárias.

Não fosse apenas isso, o PMS não atende aos elementos da Teoria da Proteção Integral e Princípio da Prioridade Absoluta, uma vez que não demonstra que a saúde da criança e do adolescente é uma preocupação prioritária por parte do Poder Público do município, sendo que as ações e programas contidos no PMS são frágeis e limitadas.

O PMS nada menciona sobre a saúde do adolescente, bem como pessoas deficientes ou portadoras de necessidades especiais, demonstrando dificuldades do município em atender a saúde desses indivíduos ou mesmo integrá-los em sociedade. Dessa forma, o PMS não atende a sua real função: a de planejamento das ações e serviços de saúde, tendo em vista que a sua formulação deixou várias lacunas no que se refere à saúde da criança e do adolescente.

Não se pode investir os recursos públicos sem, contudo, identificar os problemas enfrentados em sociedade, pois se torna apenas transferência dos recursos públicos e não em investimento necessário.

A saúde da criança e do adolescente é uma responsabilidade de todos, família, sociedade e principalmente o Estado, pois se tratando de pessoas em uma situação peculiar, é necessário que seja proporcionado à criança e ao adolescente todos os meios adequados para o pleno desenvolvimento físico, mental, espiritual e social, conforme o disposto nos artigos 227 da Constituição da República Federativa do Brasil, e artigo 4º do ECA.

Finalmente, pretendeu-se demonstrar com o presente trabalho a importância da formulação adequada de um PMS e suas diretrizes, a fim de atender às necessidades reais de um município, além de proporcionar a destinação correta do orçamento público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. **Lei 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. Acesso em: 4 jul. 2019.

BRASIL. **Portaria n. 2.135, de 25 de setembro de 2013**. Estabelece Diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/sau-delegis/gm/2013/prt2135_25_09_2013.html. Acesso em: 3 nov. 2018.

BRASIL. **Portaria n. 1.130, de 5 de agosto de 2015**. Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/sau-delegis/gm/2015/prt1130_05_08_2015.html. Acesso em: 6 nov. 2018.

CUSTÓDIO, A. V. **Direito da criança e do adolescente**. Criciúma: EdiUnesc, 2009.

CUSTÓDIO, A. V.; VERONESE, J. R. P. **Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multidéia, 2009.

CUSTÓDIO, A. V.; VIEIRA, R. de S. O direito à saúde da criança e do adolescente. In: CUSTÓDIO, A. V.; VIEIRA, R. de S. **Estado, política e direito: políticas públicas e direitos sociais**. 3. ed. Criciúma: Unesc, 2011. cap. 2, p. 79-100.

FIRMO, M. de F. C. **A criança e o adolescente no ordenamento jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

HELENO, C. T.; RIBEIRO, S. M. **Criança e adolescente: sujeitos de direitos**. Belo Horizonte: Conselho Regional de Psicologia, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico**. Santa Catarina, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/sombrio/panorama>. Acesso em: 31 out. 2018.

LIMA, M. M. A. **O direito da criança e do adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica**. 2001. 530 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

MARCILIO, M. L. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 2006.

MENDES, M. P. **A doutrina da proteção integral da criança e do adolescente frente à Lei 8069/90**. 2006. 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

MOREIRA, J. de O.; SALUM, M. J. G.; OLIVEIRA, R. T. **Estatuto da Criança e do Adolescente: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades**. Brasília, DF: Conselho Federal de Psicologia, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.

ORTIGA, Â. M. B. *et al.* **Guia para elaboração do Plano Municipal de Saúde.** Florianópolis, 2011. Disponível em: <http://bit.ly/2IUveVK>. Acesso em: 6 nov. 2018.

PEREIRA, T. **O melhor interesse da criança:** um debate Interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

RAMOS, A. de C. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAMIDOFF, M. L. **Lições de direito da criança e do adolescente:** ato infracional e medidas socioeducativas. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2008.

RICHTER, D.; VERONESE, J. R. P. Direito da Criança e do Adolescente e Direito Ambiental: um diálogo necessário: o compromisso com a sustentabilidade, com as presentes e futuras gerações. **Veredas do direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 223-245, jan. 2013.

ROSSATO, L. A.; LÉPORE, P. E.; CUNHA, R. Sa. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SANTA CATARINA. **Conheça a CGSCAM – Portal da Saúde – SUS.** 2014. [online]. Disponível em: <http://bit.ly/2L8A9W1>. Acesso em: 6 nov. 2018.

SOMBRIO. **História do município.** 2015. [online]. Disponível em: <http://www.sombrio.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/68834>. Acesso em: 30 out. 2018.

SOMBRIO. **Interesses difusos e direitos da criança e do adolescente.** Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOMBRIO. **Plano Municipal de Saúde de Sombrio.** 2014. [online]. Disponível em:

http://controlesocial.saude.sc.gov.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=0&view=viewcategory&catid=269. Acesso em: 30 out. 2018.

SOUZA, S. **Os direitos da criança e os direitos humanos.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2001.

VERONESE, J. R. P. **Direito da criança e do adolescente**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

VERONESE, J. R. P.; COSTA, M. M. de M. **Violência doméstica**: quando a vítima é criança ou adolescente. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

VERONESE, J. R. P.; SILVEIRA, M. **A Prioridade Absoluta ao Direito da Criança e a Discricionariedade Administrativa: duelo entre princípios**. In: CUSTÓDIO, A. V.; VIEIRA, R. de S. **Estado, política e direito**: políticas públicas e direitos sociais. 3. ed. Criciúma: Unesc, 2011. cap. 3. p. 207-226.

A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS AOS MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO¹

Adriane Bandeira Rodrigues
Liliane Satiro Borges

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) prevê a saúde como um direito social fundamental e impõe em seu artigo 196 que seja assegurado esse direito pelo Estado por meio de políticas públicas, garantindo a todos acesso igualitário e universal.

As políticas públicas no âmbito da saúde devem ser tratadas de forma abrangente, levando em consideração as necessidades da população, cujas ações devem estar voltadas à promoção, prevenção e recuperação da saúde.

Sob este prisma o Sistema Único de Saúde (SUS) foi implementado por meio da Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, denominada “Lei Orgânica da Saúde” tendo como objetivo administrar os serviços e as ações na área da saúde, inclusive a assistência farmacêutica conforme artigo 6º, inciso I, alínea “d” (BRASIL, 1990).

Este trabalho tem como objetivo o estudo da “Judicialização de políticas públicas relacionadas a medicamentos de alto custo”. Verificará os critérios definidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para a imposição do fornecimento dos fármacos pelo Estado, o que ocorreu no julgamento da STA n. 175. Em seguida será analisada a decisão proferida no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 0302355-11.2014.8.24.0054/50000 pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina e os

¹ Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “A insuficiência de políticas públicas referentes a medicamentos de alto custo, frente ao processo de judicialização: Uma análise com relação à dimensão de saúde coletiva”, da acadêmica Liliane Satiro Borges, orientado pela Prof. Ma. Adriane Bandeira Rodrigues e apresentado na Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Curso de Direito, em julho de 2018.

critérios determinados no respectivo julgado. Por fim, será instrumento de análise o Recurso Especial n. 1.657.156, com o seguinte tema objeto de afetação: “obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS”.

JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, cumpre observar o sentido do termo judicialização. Conforme Barroso (2012) algumas indagações de ampla repercussão política e social, ao invés de serem decididas pelos poderes convencionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo, estão sendo decididas pelo Poder Judiciário.

Atualmente aglomeram-se pedidos judiciais requerendo a contribuição por parte do Estado para assegurar o direito à saúde, inclusas nessas ações inúmeras solicitações de medicamentos, que na sua maioria não são providos pelo SUS (CHIEFFI, BARATA, 2010).

Assim sendo, segundo Barroso (2012), um dos motivos centrais para a judicialização no País, originou-se do processo de redemocratização do Estado, que teve como ápice a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nos últimos anos o Judiciário tornou-se um legítimo poder político, atribuindo eficácia às leis e à Constituição Federal.

De acordo com Rodrigues (2016), nesse aspecto, questiona-se a legitimidade da atuação do Poder Judiciário no que tange às decisões voltadas às políticas públicas, visto que os magistrados não foram escolhidos pelo povo a partir do processo democrático, nos termos da CRFB/1988. Entretanto, face aos vícios de representação no País, torna-se legítimo o controle judicial, conforme os ditames do próprio texto constitucional, que assegura a inafastabilidade do controle jurisdicional, princípio esse previsto no artigo 5º inciso XXXV, nos seguintes termos: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” (BRASIL, 1990).

A respeito, leciona Grau (2004, p. 335):

O Poder Judiciário é o aplicador último do direito. Isso significa que, se a Administração Pública ou um particular ou mesmo o Legislativo - de quem se reclama a correta aplicação do direito, nega-se a fazê-lo, o Poder Judiciário poderá ser acionado para o fim de aplicá-lo.

Assim, hodiernamente, o objeto de debate deixa de ser a legitimidade do controle judicial na seara das políticas públicas para tratar dos limites e conteúdo das decisões judiciais (BUCCI, 2013). Nesse tocante o STF se pronunciou na ADPF n. 45, da relatoria do Ministro Celso de Mello, entendendo que nos casos de abuso ou omissão estatal é legítima a atuação do Poder Judiciário (STF, 2004).

Dessa forma, as decisões judiciais proferidas nos processos onde são postulados medicamentos de alto custo deverão ser criteriosas, diante da demanda crescente capaz de gerar riscos ao gerenciamento das ações e serviços públicos de saúde, pondo em risco a dimensão coletiva da saúde (CHIEFFI; BARATA, 2010).

Conforme entendimento de Barroso (2009), tal fato decorre do crescente volume de ordens judiciais determinando que o Estado custeie tratamentos de elevado valor, cuja necessidade e eficácia em muitos casos são questionadas, sobretudo porque em muitas hipóteses tratam-se de medicamentos em fase experimental (sem comprovação científica de eficácia) ou se tratam de tratamentos alternativos. Tal demanda gera impactos financeiros ao Estado, diante da necessidade de pessoal e despesas processuais. Aliado a isso provoca o incremento do volume de processos em trâmite perante o Poder Judiciário.

Nesse sentido, esclarece Barroso (2009, p. 35):

Tais excessos e inconsistências não são apenas problemáticos em si. Eles põem em risco a própria continuidade das políticas de saúde pública, desorganizando a atividade administrativa e impedindo a alocação racional dos escassos recursos públicos. No limite, o casuísmo da jurisprudência brasileira pode

impedir que políticas coletivas, dirigidas à promoção da saúde pública, sejam devidamente implementadas. Trata-se de hipótese típica em que o excesso de judicialização das decisões políticas pode levar a não realização prática da Constituição Federal.

Os medicamentos pleiteados, em diversas hipóteses, são fármacos inovadores, e de alto custo, levando-se em consideração outras terapias indicadas para o tratamento da patologia, e, ainda, podem não estar disponíveis no mercado nacional. Não obstante, são objetos de prescrição como única alternativa de tratamento para a doença. Referida conduta dos médicos pode estar relacionada, em alguns casos, à influência promovida pelo poderio financeiro da indústria farmacêutica que realiza elevados investimentos na área do *marketing* perante os profissionais da área da saúde com fulcro a obtenção de lucratividade, sobretudo para viabilizar o retorno financeiro dos grandes investimentos exigidos para a inovação tecnológica (CHIEFFI; BARATA, 2010).

Segundo o CONASS:

Da mesma maneira como em outras áreas da saúde, também, nas questões relacionadas aos medicamentos, é importante que se tenha presente os vários interesses das indústrias, que precisam fazer investimentos cada vez maiores para obter um novo produto que se caracterize como um efetivo avanço terapêutico. Muitos dos lançamentos no mercado são de medicamentos com pequenas alterações ou adições nas moléculas já disponíveis. Essa é uma das estratégias utilizadas pelas empresas farmacêuticas para a obtenção de uma nova patente para determinado produto, o que assegura sua exclusividade na fabricação e comercialização. Por meio de estratégias de marketing, tais medicamentos são apresentados à classe médica e, até mesmo, a grupos específicos de usuários, como inovadores, ressaltando-se de forma desproporcional suas vantagens em relação à terapêutica instituída ou a produto já ofertado pelo SUS. Frequentemente, apresentam preços elevados, com custo/tratamento significativamente superiores ao seu antecessor e desproporcionais em relação à resposta obtida no tratamento. (BRASIL, 2003).

No campo das políticas públicas o que gera preocupação é a grande margem de discricionariedade que os juízes dispõem ao proferirem as decisões. Percebe-se que com o objetivo de promover a justiça social são concretizados direitos individuais, sem, “[...] contudo realizar uma análise do caso concreto contextualizada à realidade social, econômica e política do País, o que pode gerar graves prejuízos à própria continuidade da política pública e à saúde do ponto de vista coletivo.” (RODRIGUES, 2016).

Nesse tocante, os estudiosos discutem os limites do direito de os cidadãos demandarem o Estado com vistas à obtenção de prestações positivas que atendam os seus direitos sociais fundamentais, os quais podem pertencer a duas categorias: direitos originários e direitos derivados a prestações (RODRIGUES, 2016).

Segundo Canotilho (2003), são direitos originários aqueles que decorrem de normas que impõem ao Estado um dever e, de outro lado, asseguram ao cidadão o direito de exigir prestações positivas.

De outro lado, ainda conforme ensina Canotilho (2003), os direitos derivados a prestações são aqueles em que se atribui legitimidade ao cidadão de exigir prestações do Estado que não estejam contempladas em política pública ou lei, mas que decorrem de dever do Estado,

Pertencem ao campo das prestações derivadas das ações judiciais referentes aos medicamentos que, embora não previstos na **Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME)**, dispensados à população, são objeto de pedidos perante o Poder Judiciário, sob o fundamento de que devem estar inseridos no dever do Estado de garantir a todos o direito social fundamental à saúde.

Portanto, mister o estabelecimento de critérios a serem observados pelas decisões judiciais, sob pena de os pedidos referentes aos medicamentos de alto custo serem deferidos em demandas individuais, causando prejuízo à coletividade, que continua dependente das políticas públicas. Nesse desiderato, foram estabelecidos alguns critérios a serem observados pelos magistrados, conforme será demonstrado.

PARÂMETROS FIXADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA O DEFERIMENTO DOS PLEITOS

O julgado do STF na STA n. 175, de 17 de março de 2010, é paradigmático no que tange ao tema, visto que apontou os critérios que deveriam ser observados para o proferimento das decisões judiciais nos pedidos referentes a medicamentos e foram estabelecidos os seguintes parâmetros.

O primeiro critério refere-se à necessidade de exame da existência ou não de política pública referente à prestação almejada: Na hipótese de haver política pública do SUS contemplando a prestação, é reconhecido o direito subjetivo público do requerente; caso contrário, não havendo previsão da prestação na política pública, há três hipóteses a serem averiguadas: I - omissão legislativa ou administrativa; II - decisão administrativa no sentido de não dispensar o medicamento; e III - existência de proibição legal de dispensa. Nesse último caso, dispõe o artigo 12 da Lei Federal n. 6.360/1976 que “[...] nenhum dos produtos de que trata esta Lei, inclusive os importados, poderá ser industrializado, exposto à venda ou entregue ao consumo antes de registrado no Ministério da Saúde.” (BRASIL, 1976). Assim sendo, o medicamento não poderá ser consumido sem o registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que atua na proteção da saúde da população por intermédio da fiscalização sanitária sobre a produção e a comercialização de produtos e serviços que se sujeitam à vigilância sanitária (STF, 2010 *apud* RODRIGUES, 2016, p. 147/148).

O segundo critério trata da motivação para a negativa de fornecimento do fármaco pelo sistema público de saúde. Nesse tocante, o Ministro Relator Gilmar Mendes apresenta duas hipóteses: 1) o SUS fornece terapia alternativa, mas não adequada a determinado paciente e 2) o SUS não dispõe de tratamento específico para determinada patologia. Na primeira situação é entendido que o Poder Judiciário pode deferir o pedido apesar de o fármaco não estar contemplado na política pública, caso demonstrada a ineficácia da alternativa terapêutica para o requerente, mas trata-se de medida de exceção, visto que deve ser

prestigiado o uso dos fármacos disponíveis na rede pública, com custo menor para o Estado; já na segunda hipótese, não havendo tratamento alternativo para a patologia na rede pública, os pedidos judiciais podem ser concedidos, desde que não versem sobre medicamentos experimentais (STF, 2010).

O terceiro critério impõe a devida produção de provas no processo, considerando que os casos concretos não são idênticos. Assim, as circunstâncias fáticas demandam minucioso exame a fim de que as decisões possam conciliar as duas esferas do direito à saúde, quais sejam: a objetiva e a subjetiva. Segundo o Relator, a exigência da instrução probatória tem por objetivo evitar a “[...] produção padronizada de iniciais, contestações e sentenças, peças processuais que, muitas vezes, não contemplam as especificidades do caso concreto examinado.” (STF, 2010).

No que tange aos parâmetros estabelecidos pela decisão paradigmática, Rodrigues (2016, p.150) entende que a “[...] decisão proferida pelo plenário do órgão de cúpula do Poder Judiciário, que ratificou os parâmetros fixados pela decisão monocrática da presidência do tribunal, os quais sevem de sugestão para as decisões referentes às demandas que envolvam direito à saúde”.

Destarte, para que sejam atendidos os propósitos deste trabalho se analisará a decisão proferida no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 0302355-11.2014.8.24.0054/50000 pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, destacando-se os critérios estipulados pelo julgado. Importa destacar-se a relevância da análise da aludida decisão neste trabalho, visto que tal tese deve ser observada pelos juízes e demais órgãos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, pois tal incidente tem por propósito a uniformização da jurisprudência, nesse caso no âmbito do estado de Santa Catarina.

A TESE FIXADA NO INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS N. 0302355- 11.2014.8.24.0054/50000 PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA

Tramitou perante a Vara da Fazenda Pública, Acidentes do Trabalho e Registros Públicos da Comarca de Rio do Sul determinada ação onde um cidadão ingressou em face do Município de Agronômica e do estado de Santa Catarina pleiteando o fornecimento dos fármacos: Vildagliptina + Metformina (GalvusMet), Levotiroxina, Ezetimiba + Sinvastatina e Carvedilol, por ser portador de Diabetes Melito Tipo II (CID10: E11 e E10.5), hipertensão, dislipidemia e hipotireoidismo (TJSC, 2016).

Restou concedida a tutela provisória para determinar a concessão dos medicamentos postulados. Citado, o município apresentou contestação arguindo preliminarmente sua ilegitimidade passiva, e no mérito, alegou a falta de recursos públicos para o custeio de medicamentos excepcionais e, por fim, requereu a produção de prova pericial e testemunhal (TJSC, 2016).

Ainda, o ente estatal, defendeu, preliminarmente, a ausência de interesse de agir quanto aos medicamentos Carvedilol, Levotiroxina e Glicazida porquanto fornecidos pelo Programa de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, sustentou, no mérito, a impossibilidade de fornecimento de medicação distinta da padronizada nos programas oficiais, uma vez que se encontra disponibilizada pelo SUS alternativa terapêutica compatível com a medicação solicitada. Argumentou, ainda, que a receita médica foi fornecida por profissional particular, o que não encontra abrigo na Recomendação da COMESC n. 01 de 30.07.2012, expôs sobre a essencialidade da realização de perícia e sobre a falta de provas quanto à hipossuficiência do postulante bem como sobre a necessidade da fixação de contracautela (TJSC, 2016).

Depois da realização de exame pericial, o Magistrado julgou procedente o pedido, ratificando a decisão que deferiu a tutela provisória, e condenou os réus ao fornecimento dos insumos, sob pena de “[...] multa

mensal no valor equivalente a dois meses de uso dos medicamentos, a serem adquiridos nas farmácias da região, valor este que será sequestrado dos cofres [...], mediante comprovação dos gastos.” (TJSC, 2016).

O estado apelou, apontando a ausência de interesse de agir quanto aos medicamentos padronizados, alegando que o requerente possui condições de arcar com os custos do tratamento; já o município apelou, alegando não possuir recursos econômicos para atender à condenação solidária, destacando a escassez de suas receitas (TJSC, 2016).

Depois da apresentação das contrarrazões, os autos ascenderam ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Distribuído o recurso ao relator, este entendeu de requerer de ofício, a instauração do *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas* (IRDR), sob a perspectiva constitucional da isonomia e da segurança jurídica, e por essa razão retirou o processo da pauta, uma vez que o mesmo entendeu por bem ampliar o debate sobre a questão, visto que havia quase 25 mil ações na área da saúde em trâmite no estado de Santa Catarina tratando da mesma questão de direito, tudo visando a obter a uniformização do entendimento da Corte diante da divergência acerca do tema. Com esse intuito, decidiu por afetar o julgamento ao Grupo de Câmaras de Direito Público (TJSC, 2016).

Destaca-se que os requisitos legais para a instauração do IRDR estavam presentes no caso em tela, conforme o artigo 976 do Código de Processo Civil:

É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:
I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito;
II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.
(BRASIL, 2015).

O processamento do IRDR foi admitido pelo Grupo de Câmaras de Direito Público, na sessão de julgamento do dia 11 de maio de 2016, e em cumprimento ao disposto nos artigos 979, 982 e 983 do Código de

Processo Civil, foram suspensos todos os processos pendentes (coletivos e individuais) que versavam sobre a temática. Na sequência, foi intimado o Ministério Público, assim como as partes, para a realização das respectivas manifestações (TJSC, 2016).

Foi determinado pelo relator que se oficiasse com cópia do despacho e do acórdão da instauração do IRDR, para que querendo se manifestassem acerca do ofício, as entidades a seguir relacionadas:

Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina; Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina; Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina; Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Santa Catarina (OAB/SC); Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina; Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON/SC); Federação Catarinense de Municípios (FECAM); Associação Catarinense de Medicina (ACM); Associação Brasileira de Saúde Coletiva – Abrasco; Associação de Defesa dos Usuários de Seguro, Planos e Sistema de Saúde (Aduseps); Rede Humaniza SUS – RHS; Associação dos Usuários do Sistema Único de Saúde (ASSUS). (TJSC, 2016).

Depois das manifestações, de algumas entidades, os autos foram encaminhados à Procuradoria Geral de Justiça, cujo parecer da lavra da Exma. Dra. Gladys Afonso, aponta no sentido de que qualquer tratamento disponível na rede pública (prestações originárias) deve estar acessível a todos independentemente da situação financeira. Entretanto, para as terapias e insumos não protocolares (prestações derivadas) deve-se exigir o preenchimento do requisito hipossuficiência financeira, dentre outros critérios. Ao final propõe que o cidadão esgote primeiramente a esfera administrativa antes de recorrer ao Poder Judiciário (TJSC, 2016).

Com o intuito de facilitar a compreensão, no julgamento do IRDR foi realizada uma subdivisão do entendimento, levando em conta o fato de as prestações caracterizarem-se como originárias ou derivadas:

1. Demandas referentes a prestações originárias: tendo em vista que diante da hipótese em que o direito fundamental à saúde encontra-se regulado, ou seja, havendo uma política

pública posta em prática, como no que diz respeito às terapias e medicamentos incluídos nas listas e protocolos oficiais do SUS, a função do Poder Judiciário, nesse caso, é garantir a sua efetividade, situação essa que se trata de direito subjetivo individual, em que o cidadão tem o poder de exigir do Estado (TJSC, 2016).

Nessa hipótese, em que a demanda é voltada ao recebimento de insumo ou terapia protocolar, é suficiente o receituário médico indicando a patologia e a necessidade de seu uso ou implementação do tratamento, cujo profissional pode ser ou não dos quadros públicos, aliada à demonstração de impossibilidade de obtenção na via administrativa (TJSC, 2016).

Diante da situação apresentada, restaram eleitos dois requisitos para a concessão judicial de remédio ou tratamento constante do rol do SUS: “1) a necessidade do fármaco perseguido e adequação à enfermidade apresentada, atestada por médico; e, concomitantemente, 2) a demonstração de impossibilidade de obtenção na via administrativa.” (TJSC, 2016).

Nesse caso, resta claro que quando o objeto da demanda for o fornecimento de fármaco padronizado não há necessidade de comprovação da hipossuficiência financeira, sendo suficiente preencher os dois requisitos citados.

2. Demandas referentes a prestações derivadas: nessa hipótese, como se objetiva o fornecimento de fármaco ou tratamento ainda não abrangido por política pública, alguns requisitos devem anteceder ao reconhecimento do direito subjetivo do indivíduo e, em contrapartida, a obrigação do Estado em fornecê-lo. Diante desse contexto, lista-se como requisito essencial a comprovação da “hipossuficiência financeira do doente e de seu núcleo familiar”, de modo que seja impossível arcar com custeio da terapia necessária (TJSC, 2016).

Nesse caso, para comprovar a carência financeira não basta a simples declaração do paciente, uma vez que não se trata de hipótese similar a que permite a gratuidade judiciária, onde o Estado deixa de arrecadar

recurso, mas, “[...] ao contrário, está-se diante de reconhecimento de obrigação positiva por parte do Estado, ensejando despesa imprevista a incidir em um orçamento já escasso para a implementação das políticas públicas existentes.” (TJSC, 2016).

No caso em comento, não basta a simples declaração do enfermo, é necessário produzir provas claras dessa alegação, sendo indispensável a comprovação da hipossuficiência inclusive do núcleo familiar.

Assim, nessa perspectiva compete ao autor demonstrar a alegada carência financeira, pois tal requisito se traduz em fato constitutivo do direito subjetivo. Caso haja dúvidas com relação à hipossuficiência do autor e de seu núcleo familiar, nesse caso deve ser determinada a realização de estudo social tendo em vista que essa é a ferramenta capaz de apontar as peculiaridades de cada caso concreto, o que auxiliará o julgador na elucidação da capacidade financeira do demandante. Entretanto o próprio interessado pode reunir provas que sejam capazes de indicar de plano sua impossibilidade de arcar com os custos do tratamento pretendido, deixando o estudo social somente para as hipóteses mais nebulosas (TJSC, 2016).

Conforme posicionamento firmado no IRDR (TJSC, 2016) “[...] assenta-se a comprovação da hipossuficiência financeira como requisito imprescindível ao nascimento da obrigação estatal de custear fármaco não padronizado pela rede pública”.

Juntamente com o requisito da demonstração da hipossuficiência soma-se a demonstração da necessidade do medicamento reclamado, aliada à inexistência na listagem oficial do SUS de fármaco de atuação idêntica ou similar, que possa tratar a doença referida. E, caso o paciente já tenha utilizado o medicamento fornecido pelo SUS, a comprovação de sua ineficácia. Nesse caso, faz-se necessária a realização de perícia médica com o objetivo de subsidiar a decisão judicial na matéria (TJSC, 2016).

Porém, deve-se diferenciar a pretensão voltada à garantia do mínimo existencial, daquela referente ao máximo desejável. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina se manifestou:

Quando o remédio ou procedimento postulado refere-se à enfermidade para a qual inexistente política pública, permitindo-se aferir que tal omissão atinge a dignidade da pessoa humana, na medida em que condiz com os ditames básicos de cuidados à saúde, estar-se-á diante de pretensão condizente com a noção de mínimo existencial. Ao contrário, quando houver política pública disponibilizando droga diversa da perseguida judicialmente, ou a ausência de política se der em razão de se tratar de fármaco experimental ou de custo exorbitante, há que se aprofundar a análise. Isso porque a decisão judicial estará influenciando diretamente na seara da Administração, de modo a, obrigatoriamente, ter-se que ponderar as consequências práticas do comando emanado pela autoridade judiciária, devendo-se, pois, sopesar a pretensão com o princípio da reserva do possível. (TJSC, 2016).

Portanto, quando se tratar de medicamentos não listados pelo sistema público de saúde, além da necessidade de comprovação da hipossuficiência financeira do postulante e do grupo familiar, haverá também a necessidade de se comprovar a inexistência ou ineficácia da política pública referente à doença, devendo-se analisar se a pretensão almeja o mínimo existencial ou o máximo prometido, neste último caso, sujeitando-se ao exame relativo à reserva do possível.

Entretanto, com relação aos medicamentos constantes na RENAME, não há necessidade de comprovação de hipossuficiência financeira, porém, deverá ser comprovada a necessidade do medicamento solicitado e adequação à enfermidade apresentada, atestada por médico, e simultaneamente a demonstração de impossibilidade de obtenção na via administrativa (TJSC, 2016).

Diante do exposto foram firmadas as seguintes teses jurídicas:

Para a concessão judicial de remédio ou tratamento **constante do rol do SUS**, devem ser conjugados os seguintes requisitos: **(1) a necessidade do fármaco perseguido e adequação à enfermidade apresentada, atestada por médico e, concomitantemente; (2) a demonstração, por qualquer modo, de impossibilidade**

ou empecilho à obtenção na via administrativa (Tema 350 do STF).

Para a concessão judicial de fármaco ou procedimento **não padronizado pelo SUS**, são requisitos imprescindíveis: **(1) a efetiva demonstração de hipossuficiência financeira; (2) ausência de política pública destinada à enfermidade em questão ou sua ineficiência, somada à prova da necessidade do fármaco buscado por todos os meios, inclusive mediante perícia médica; (3) nas demandas voltadas aos cuidados elementares à saúde e à vida, ligando-se à noção de dignidade humana (mínimo existencial), dispensam-se outras digressões; (4) nas demandas claramente voltadas à concretização do máximo desejável, faz-se necessária a aplicação da metodologia da ponderação dos valores jusfundamentais, sopesando-se eventual colisão de princípios antagônicos (proporcionalidade em sentido estrito) e circunstâncias fáticas do caso concreto (necessidade e adequação), além da cláusula da reserva do possível.** (TJSC, 2016, grifo do autor).

Assim sendo, depois do julgamento do IRDR, pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, estabeleceram-se critérios a serem observados pelos magistrados frente às demandas referentes ao direito à saúde, a fim de uniformizarem-se as decisões proferidas, para que não haja mais discrepância sobre o tema, conforme artigo 985 do Código de Processo Civil:

Art. 985 Julgado o incidente, a tese jurídica será aplicada:
I - a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito e que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal, inclusive àqueles que tramitem nos juizados especiais do respectivo Estado ou região;

II - aos casos futuros que versem idêntica questão de direito e que venham a tramitar no território de competência do tribunal, salvo revisão na forma do art. 986.

§ 1º Não observada a tese adotada no incidente, caberá reclamação.

§ 2º Se o incidente tiver por objeto questão relativa a prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado, o resultado do julgamento será comunicado ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos à regulação, da tese adotada. (BRASIL, 2015).

Depois da análise do julgamento do IRDR se passará ao estudo do Recurso Especial n. 1.657.156, com o objetivo de verificar os critérios estabelecidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a matéria. É importante destacar que por se tratar de Recurso Especial Repetitivo, os tribunais e juízes em todo o território nacional deverão observar os parâmetros estabelecidos na referida decisão nas demandas relacionadas à matéria.

O RECURSO ESPECIAL N. 1.657.156 E OS SEUS TRÂMITES

O caso tratado no recurso refere-se a uma paciente, recorrida, portadora de glaucoma crônico bilateral (CID 440.1), que necessita fazer uso contínuo dos seguintes medicamentos: Colírios: Azorga 5 ml, Glaub 5 ml e Optive 15 ml, conforme prescrição fornecida por médico em atendimento pelo SUS. A Corte de origem entendeu que foi devidamente demonstrada a necessidade da paciente em receber os fármacos pleiteados bem como sua hipossuficiência financeira para aquisição dos medicamentos. Entretanto, o estado do Rio de Janeiro, recorrente, alegou que a assistência farmacêutica do estado somente pode ser prestada por meio da entrega de medicamentos prescritos em acordo com os Protocolos Clínicos incorporados ao SUS ou, “[...] na hipótese de inexistência de protocolo, com o fornecimento de medicamentos constantes em listas editadas pelos entes públicos”. Requereu ainda que seja reconhecida a possibilidade de substituição do fármaco demandado por outros já padronizados e disponibilizados (STJ, 2018).

O presente recurso preencheu os pressupostos de admissibilidade, o que viabilizou a apreciação e julgamento da tese em recurso repetitivo.

É importante destacar que, o tema afetado, “obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS” se refere unicamente ao fornecimento de fármacos, previsto no inciso I do artigo 19-M da Lei n. 8080/1990 que consiste na dispensação de medicamentos de interesse para a saúde, sendo que a prescrição deve estar em consonância com as diretrizes terapêuticas dispostas em “protocolo clínico para a doença ou o agravo à saúde a ser tratado ou, na falta do protocolo, em conformidade com o disposto no artigo 19-P.” (BRASIL, 1990).

A temática acerca do fornecimento de medicamentos possui ampla jurisprudência no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. Ambos os tribunais têm firmado entendimento nas ações que têm por objeto o fornecimento de medicamentos, no sentido de ser devido o provimento de fármacos não incorporados em atos normativos do SUS (STJ, 2018).

Diante desse contexto, restaram fixados os parâmetros na tese firmada no respectivo julgamento, sendo que o primeiro exige que seja demonstrado pela parte autora por meio de laudo médico circunstanciado e devidamente fundamentado, expedido por médico que assiste o paciente, que o medicamento receitado lhe seja imprescindível. É necessário também comprovar a ineficiência dos medicamentos disponibilizados pelo SUS para o tratamento pretendido (STJ, 2018).

O Enunciado n. 15 da I Jornada de Direito da Saúde realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) dispõe que o laudo médico deve conter algumas informações essenciais:

O medicamento indicado, contendo a sua Denominação Comum Brasileira (DCB) ou, na sua falta, a Denominação Comum Internacional (DCI); o seu princípio ativo, seguido, quando pertinente, do nome de referência da substância; posologia; modo de administração; e período de tempo do tratamento; e, em caso de

prescrição diversa daquela expressamente informada por seu fabricante, a justificativa técnica. (CNJ, 2014).

O segundo critério fundamenta-se na necessidade de comprovação da hipossuficiência daquele que pleiteia o medicamento. Vale destacar que não se exige a comprovação de miserabilidade ou pobreza, mas a demonstração de que o requerente não possui condições financeiras de arcar com os custos referentes à aquisição do fármaco prescrito (STJ, 2018).

O terceiro e último critério, é que o fármaco pretendido já tenha sido aprovado pela Anvisa (STJ, 2018), conforme imposição legal, do artigo 19-T, inciso II, da Lei n. 8.080/1990: “Art. 19-T. São vedados, em todas as esferas de gestão do SUS: [...] II - a dispensação, o pagamento, o ressarcimento ou o reembolso de medicamento e produto, nacional ou importado, sem registro na Anvisa.” (BRASIL, 1990).

Cumprido destacar-se que o presente recurso foi julgado no dia 25 de abril de 2018 e publicada a decisão no dia 4 de maio de 2018, e diante do exposto foram firmadas as seguintes teses jurídicas:

Constitui obrigação do Poder Público o fornecimento de medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS, desde que presentes, cumulativamente, os requisitos fixados neste julgado, a saber:

I - Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS;

II - Incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; e III - Existência de registro na ANVISA do medicamento. (STJ, 2018, grifo do autor).

Além da fixação dos referidos critérios, restou determinado que, depois do trânsito em julgado, os órgãos julgadores, comuniquem ao Ministério da Saúde e à Comissão Nacional de Tecnologias do SUS (Conitec) que procedam a estudos quanto à viabilidade de incorporação do medicamento no âmbito do SUS (STJ, 2018).

É importante destacar que no caso concreto foi estabelecida a modulação dos efeitos desse julgamento, sendo que os tribunais e juízes deverão observá-lo para os processos que forem distribuídos a partir da sua conclusão (STJ, 2018).

Vale destacar que a decisão proferida no Recurso Especial também gera impactos nos processos que envolvem pedidos de medicamentos propostos em Santa Catarina, embora haja a decisão proferida no IRDR que também estabelece critérios para o deferimento dos pedidos, aplicável exclusivamente no território do estado.

Ocorre que o Superior Tribunal de Justiça se trata de tribunal de hierarquia superior com relação aos tribunais estaduais e tem o papel de uniformizar a interpretação da lei infraconstitucional em todo o território nacional.

IMPACTOS DA JUDICIALIZAÇÃO SOBRE A DIMENSÃO DA SAÚDE COLETIVA

Conforme demonstrado no decorrer do presente trabalho existe um número crescente de ações judiciais individuais que visam à obtenção de medicamentos, mas esse modelo de ação contempla a dimensão individual da saúde uma vez que a decisão judicial favorecerá somente o autor da demanda.

As ações individuais, via de regra, beneficiam quem tem mais conhecimento, mais acesso e informação, desse modo o atendimento de demandas individuais e a judicialização não favorece os menos esclarecidos, que ficam na sujeição da política pública, o que ofende o princípio da universalidade do SUS (CRF-SC, 2016).

Portanto, a tutela individual não está em conformidade com o tratamento dado à saúde pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pois, segundo Rodrigues (2016, p.203), após a Constituição restou [...] elevada à categoria de direito social fundamental do cidadão, caracterizando-se como um bem pertencente a toda sociedade brasileira, ou seja, é de titularidade de cada cidadão e de todos, coletivamente”.

As políticas públicas têm por objetivo a prestação coletiva pelo Estado, visto que destinadas a toda população, dessa maneira observa-se que a judicialização da saúde gera impactos sobre a dimensão coletiva da saúde, uma vez que as demandas individuais exigem altos custos para a administração pública além de dispêndios ao Poder Judiciário. Assim a verba pública que poderia ser utilizada para a ampliação de políticas públicas e conseqüentemente atender um maior número de cidadãos, contemplando a dimensão coletiva de saúde, é utilizada em demandas individuais.

Nesse contexto, vale destacar-se a importância da determinação do STJ de expedição de ofícios aos órgãos competentes após o trânsito em julgado das decisões que deferem pedidos de medicamentos. Tal medida servirá para que haja estudos sobre a viabilidade da implementação dos fármacos com o maior índice de pedidos judiciais na lista de medicamentos disponibilizados pelo SUS, o que poderá contribuir para o fortalecimento da saúde do ponto de vista coletivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse capítulo se propôs estudar a judicialização de políticas públicas relacionadas aos medicamentos de alto custo, visto que embora haja a RENAME, instrumento de orientação para a dispensação de fármacos, a mesma é considerada incompleta. Desse modo, as políticas públicas de medicamentos são insuficientes para atender às demandas existentes. Diante desse cenário tem-se o processo de judicialização da política, no qual a atuação do Poder Judiciário é tida como legítima principalmente frente ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, consagrado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Entretanto, há limites para a atuação do Poder Judiciário, uma vez que se tenta evitar interpretações desprovidas de critério que possam colocar em risco o orçamento público, acarretando prejuízos ao direito coletivo à saúde.

A presente pesquisa destacou os critérios estabelecidos no julgamento do Agravo Regimental na STA n. 175 pelo Supremo Tribunal Federal em março de 2010. É importante observar que essa decisão constitui em um marco emblemático ao delimitar os requisitos a serem adotados nas ações em que são requeridas prestações e serviços na área da saúde, estabelecendo: a verificação quanto à existência ou não de política pública referente à prestação pretendida: caso o medicamento não seja fornecido, os motivos pelos quais não consta nas listas públicas e a necessária instrução probatória, tendo em vista que os casos não são iguais, devendo ser comprovada à necessidade e eficácia do tratamento pretendido.

Em seguida se passou à análise dos critérios estabelecidos na decisão proferida no IRDR n. 0302355-11.2014.8.24.0054/50000 pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Restou demonstrada a relevância da análise da tese fixada, tendo em vista que deverá haver uma uniformização da jurisprudência, sendo que os tribunais e juízes deverão observá-la nos julgamentos referentes à matéria, observando os seguintes critérios: em se tratando de fármaco ou tratamento constante do rol do SUS, deve-se comprovar a necessidade do medicamento pretendido além da demonstração da impossibilidade de obtenção pela via administrativa. Para a obtenção pela via judicial de fármaco ou procedimento não padronizado pelo SUS, faz-se necessária a comprovação da hipossuficiência financeira, a ausência de política pública referente à enfermidade, juntamente com prova da necessidade do medicamento.

Por último se analisou o Recurso Especial n. 1.657.156 com o objetivo de verificar os critérios estabelecidos. Tal recurso foi analisado por representar um marco nas decisões referentes ao fornecimento de medicamentos, uma vez que se trata de Recurso Especial Repetitivo e a tese firmada nesse julgamento deverá ser observada pelos tribunais e juízes quando se tratar demandas relacionadas à matéria. Os critérios estabelecidos foram: há obrigação do Poder Público em fornecer o fármaco não incorporado no SUS, desde que atenda, ao mesmo tempo, a comprovação da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia dos medicamentos fornecidos pelo SUS, a

hipossuficiência financeira para arcar com o custo do tratamento e a existência de registro do fármaco na Anvisa.

Ainda resultante da decisão do Recurso Especial se destacou a determinação de que depois do trânsito em julgado, os órgãos julgadores, comuniquem ao Ministério da Saúde e à Comissão Nacional de Tecnologias do SUS que procedam a estudos quanto à viabilidade de incorporação do medicamento no âmbito do SUS.

Considera-se esse um grande avanço, visto que o objetivo dessa determinação é permitir a análise dos medicamentos com maior incidência de pedidos judiciais para verificação da possibilidade de implementação no rol de fármacos disponibilizados pelo SUS. Isso porque o aumento de ações individuais pleiteando medicamentos é reflexo da insuficiência de políticas públicas, uma vez que no cenário atual essas demandas favorecem exclusivamente ao autor da ação, contribuindo assim para a dimensão individual do direito à saúde em detrimento da coletividade.

Assim, a judicialização das políticas públicas relacionadas aos medicamentos de alto custo não é a melhor alternativa para a consolidação da dimensão coletiva da saúde, porém no futuro poderá contribuir para o seu fortalecimento na medida em que a política pública comece a contemplar os medicamentos objeto de reiterados pedidos judiciais em ações individuais.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Jurisprudência Mineira**, Belo Horizonte, v. 188, n. 60, p. 29-60, jan./mar. 2009.

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 23-32, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Para entender a gestão do SUS**. Brasília, DF: CONASS, 2003. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_gestao.pdf. Acesso em: 7 jan. 2018.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 fev. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 2 maio 2018.

BRASIL. **Lei n. 6360, de 23 de setembro de 1976**. Dispões sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos, as drogas, os insumos terapêuticos e correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos e dá outras providências. Brasília, DF, 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L6360.htm. Acesso em: 3 jan. 2018.

BRASIL. **Lei 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. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 28 jan. 2018.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CHIEFFI, A. L.; BARATA, R. de C. B. Ações judiciais: estratégia da indústria farmacêutica para introdução de novos medicamentos. **Revista Saúde Pública**, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 421-429, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Recomendação n. 15, de 14 e 15 de maio de 2014**. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude/i-jornada-de-direito-da-saude>. Acesso em: 12 abr. 2018.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

RODRIGUES, A. B. **A Judicialização do fornecimento de medicamentos frente à universalidade do Sistema Único de Saúde**. 2016. 322 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico. Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial n. 1.657.156**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 25 abr. 2018. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 45**. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 29 abr. 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 8 jan. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **STA/175 - AG**. REG. na Suspensão de Tutela Antecipada. Agravante: UNIÃO. Agravado: Ministério Público Federal e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 17 mar. 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 8 jan. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **STA/175**. Requerente: União. Requerido: Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Apelação Cível n. 408729-CE-2006.81.00.003148-1). Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 18 set. 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 8 jan. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **IRDR n. 0302355-11.2014.8.24.0054/50000**. Relator: Desembargador Rolnei Danieli. Florianópolis, 2016. Disponível em: <http://www.tjsc.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2018.



PARTE V

**POLÍTICAS PÚBLICAS
E EDUCAÇÃO**

SUMÁRIO

ESTADO, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA LEI N. 12.858/2013 E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho
Cynara Monteiro Mariano

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

As políticas públicas, o projeto de Estado social e os direitos sociais são interligados conceitualmente a facetas do mesmo processo histórico. Essas noções partem do reconhecimento da existência de necessidades humanas fundamentais e que demandam ações políticas efetivas para seu atendimento.

No Brasil, a positivação de direitos sociais remonta à Constituição de 1934. Mas é a partir do contexto social e jurídico inaugurado com a promulgação da Constituição de 1988 que podemos compreender as políticas públicas como meios para efetivação de direitos, especialmente de caráter social. A Constituição de 1988 foi precedida por um amplo processo de mobilização social, pela luta contra a ditadura militar e por reivindicações pela democratização da política. Essas circunstâncias, dentre outros fatores, fizeram com que o texto constitucional expressasse um conjunto de reivindicações, necessidades, reformas estruturais e projetos coletivos, consubstanciados na forma de direitos sociais, como educação, saúde, alimentação, proteção aos trabalhadores, moradia, reforma agrária, proteção do meio ambiente e previdência social.

Para além da estreiteza das concepções liberais do direito, o constitucionalismo social, característico da atual constituição brasileira, reclama a intervenção do Estado para garantia e efetivação de direitos. A escolha de políticas públicas, como meio para efetivação de direitos sociais, exige necessariamente uma decisão política e a intervenção

deliberada do Poder Público. Dentre os direitos sociais enumerados na Constituição de 1988, especialmente no artigo 6º, o direito à educação aparece de forma relevante. Também é assumida como direito de todos e dever do Estado e da família e que será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, como dito no artigo 205 da Constituição. Esses elementos trazidos pelo texto constitucional sobre a educação exigem uma atuação deliberada do Estado, por meio de ações políticas concretas.

Além do reconhecimento da educação como direito social, a Constituição Federal, com alterações da Emenda Constitucional n. 59, de 2009, determina a elaboração de um plano nacional decenal para educação. Esse plano deve conduzir, dentre outros objetivos, ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), conforme o artigo 214, inciso VI, da Carta Constitucional.

A intervenção do Estado para concretização de direitos sociais implica necessariamente na aplicação de recursos públicos. Assim, com objetivo de garantir recursos para o cumprimento das metas constitucionais, foi promulgada a Lei n. 12.858, de 9 de setembro de 2013, que trata da destinação, para as áreas de educação e saúde, de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. A finalidade dessa disposição é cumprir as metas constitucionais do Plano Nacional de Educação (PNE). Essa lei foi promulgada no contexto da descoberta de gigantescas reservas de petróleo e gás natural na camada do pré-sal, localizada em vasta região do litoral brasileiro. Assim, discutiremos a relação entre políticas públicas e efetivação do direito social à educação no Brasil, tendo como foco a análise da Lei n. 12.858/2013, especialmente quanto à destinação dos *royalties* oriundos da exploração do petróleo para o cumprimento das metas de recursos para o PNE.

ESTADO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A temática das políticas públicas é oriunda da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública e, na Ciência do Direito, tem sido objeto

da Teoria do Estado e em disciplinas de Direito Público. Portanto, conforme Bucci (2006), analisar políticas públicas como objeto de estudo do direito é necessariamente realizar uma abertura para interdisciplinaridade.

O paradigma do positivismo jurídico, típico da formação do Estado liberal, foi fundamental para delimitação e autonomia da ciência jurídica, porém o desafio atual, na compreensão de Bucci (2006), é superar o problema do esvaziamento do Direito Público, na sua função de articulação entre Estado, Administração Pública e sociedade. O positivismo jurídico levou a um processo de distanciamento em relação a uma realidade em permanente transformação. Nesse sentido, a mesma autora defende que o instrumental jurídico liberal e positivista não é o adequado para captar o caráter eminentemente dinâmico e funcional das políticas públicas (BUCCI, 1996). É necessário, portanto, compreender as políticas públicas, no contexto das transformações sociais, que implicaram em redefinições do papel do Estado, e que têm, atualmente, como uma de suas principais funções, a efetivação de direitos sociais.

As políticas públicas, assim como os direitos sociais, são realidades que surgem com a formação do Estado social. Porém, é importante ressaltar que quando analisamos as mudanças que ocorrem no Estado, não significa a ocorrência de uma ruptura estrutural ou a supressão de uma forma de Estado por outra, no caso o Estado social sobre o Estado liberal. Ao contrário, o Estado moderno mantém, ao longo de sua história, a mesma essência.

O Estado é caracterizado, em última instância, na compreensão de Weber (2011), pelo monopólio legítimo do exercício da força ou da violência. No sentido exposto pelo sociólogo alemão, a política, que tem no Estado moderno a sua principal forma de organização e expressão, é entendida como conjunto de esforços com objetivo de influenciar o poder dentro do Estado (WEBER, 2011). Em sentido semelhante, Bobbio (2003) entende o poder como capacidade que um sujeito possui de condicionamento e determinação do comportamento de outro indivíduo. Tal como Max Weber, Norberto Bobbio estabelece como critério mais adequado para distinguir as diversas formas de poder os meios utilizados para obter os efeitos desejados. Assim, para Bobbio (2003), o poder político é delimitado pelo uso da força como meio para alcançar seus fins,

ainda que em última instância. Por outro lado, para o jurista italiano, há uma passagem do poder de fato, em última instância a força direta, para o poder de direito. É a manutenção do exercício do poder, ou seja, sua continuidade, que determina a juridicidade do exercício do poder, e não apenas sua institucionalização sob a forma de Estado.

Ocorre que a partir do século XIX, especialmente na primeira metade do século XX, diversas transformações sociais, econômicas e jurídicas conformaram novas funções para o Estado, como o reconhecimento de demandas sociais na forma de direitos e políticas públicas. A afirmação de necessidades coletivas, consubstanciada em direitos sociais, é uma das principais características do direito no início do século XX. As revoluções liberais burguesas foram fundamentais para o reconhecimento e positivação de direitos e garantias individuais, como as liberdades de ir e vir, de pensamento, de expressão, de associação etc. No entanto, as contradições do desenvolvimento econômico e social, especialmente depois da Revolução Industrial, implicaram em novos e complexos direitos. Para além de aspectos individuais, os conflitos sociais geraram demandas e necessidades como moradia, proteção aos trabalhadores, previdência social, educação e saúde pública.

O conflito social, especialmente entre classes sociais proprietárias e de trabalhadores, típica da sociedade capitalista, não é algo alheio ao direito. Ao contrário, faz parte do seu processo de desenvolvimento histórico. Bucci (2006) aponta que os conflitos são um aspecto do constitucionalismo no século XX. Para autora, “[...] os conflitos sociais não são negados e mascarados sob o manto de uma liberdade individual idealizada. [...] ganham lugar privilegiado, nas arenas de socialização política.” (BUCCI, 2006, p. 6). O contexto de conflitos sociais e políticos gerou a conformação do Estado social, que pode ser definido, conforme Kerstenetzky (2012, p. 61), “[...] como um conjunto histórico e institucionalmente moldado de intervenções públicas visando à promoção do bem-estar e envolvendo redistribuição”.

A ideia de um Estado social não é isenta de crítica. Bauman (2014) destaca o aspecto contraditório da formação do Estado social que teria o real objetivo de manter os trabalhadores em condições mínimas de prestação. Nesse sentido, o Estado social, durante um determinado

período da história, passou a ser defendido tanto por forças de esquerda como de direita. Além disso, o Estado precisa proteger o capitalismo das próprias contradições e consequências fruto da voracidade de lucro (BAUMAN, 2014). Para isso, com suas novas funções, passou a reconhecer necessidades sociais, estabelecendo limites e proteção jurídica para demandas dos trabalhadores, sob pena de tornar insustentável para o desenvolvimento do capitalismo os conflitos entre as classes sociais.

De toda forma, a caracterização do Estado moderno extrapola sua essencialidade de uso da força de forma organizada e legítima. Ao longo do século XX, em especial depois das duas Guerras Mundiais, o Estado passou por profundas redefinições. Por um lado, a crise capitalista em 1929 e a destruição das principais economias mundiais em razão das guerras, fez com que os grupos políticos dominantes reavaliassem o papel do Estado no desenvolvimento econômico. Por outro lado, os movimentos reivindicatórios de trabalhadores e a ocorrência de processos revolucionários, como do México (1910) e da Rússia (1917), geravam tensionamentos e contradições que tiveram expressões nas concepções de Estado e de constituição. Exemplo disso é a constituição mexicana de 1917 que incorporou, pela primeira vez, direitos sociais, resultados dos avanços da revolução precedente.

O paradigma dos direitos sociais está relacionado necessariamente com prestações positivas do Estado, o que significa um distanciamento das teorias liberais do direito. Desse modo, Bucci (2006) entende que não há um modelo jurídico de política social apartado do modelo de políticas públicas econômicas. Ao contrário, a nova compreensão sobre o direito e as políticas públicas tem a mesma origem histórica, que é a formação do Estado intervencionista.

Seguindo a classificação de Bonavides (2003) para o desenvolvimento histórico dos direitos humanos, podemos estabelecer uma relação entre a concepção de Estado liberal abstencionista, que corresponde às teorias liberais predominantes no século XIX, e a afirmação dos chamados direitos de primeira geração, que exigem uma prestação negativa do Estado. Por outro lado, a partir das novas demandas e necessidades surgidas no início do século XX, grupos e classes sociais reivindicam um Estado intervencionista, provedor de uma prestação

positiva para efetivação de direitos sociais, ou de direitos de segunda geração.

Isso demonstra um esgotamento das concepções liberais sobre Estado. Em termos históricos, o liberalismo clássico cumpriu a função de afirmação de direitos de liberdade, especialmente para classe burguesa. No entanto, Martins (2011, p. 144-145) entende que “[...] para as pessoas desprovidas de condições mínimas para usufruir a liberdade [...] o Estado Liberal é inútil. O avanço foi inevitável: a substituição do Estado Liberal pelo Estado Social, do Estado de Polícia pelo Estado Prestador de Serviços”.

As mudanças nas teorias do Estado e do Direito implicam na afirmação, conforme Medauar (2003), que as atividades as quais são essenciais à coletividade, como é o atendimento aos direitos sociais, não podem ficar subordinadas apenas ao livre mercado. Assim, há uma oposição entre atendimento de demandas sociais e liberalismo. Medauar (2003) destaca a atualidade do pensamento da Escola Francesa de Direito Administrativo, no início do século XX, ao defender a noção de serviço público (conceito contido na expressão política pública) como expressão uma atividade submetida não às únicas leis do mercado, mas a um regime jurídico de Direito Público, que impõem exigências ao próprio Estado. Portanto, é o elemento de garantia de proteção às classes menos favorecidas.

Em outra perspectiva, Chauí (2007, p. 27) também tece críticas ao que chama do “[...] encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado sob a ação da economia e dos governos chamados neoliberais”. O neoliberalismo implica na destruição de direitos econômicos, sociais e políticos garantidos pelo poder público, em proveito dos interesses privados. A filósofa define o que seria a substituição da política por questões aparentemente técnicas, como efeito da “ideologia da competência”. Assim, a política é considerada uma questão técnica que passa a ser abordadas por especialista competentes, cabendo ao cidadão, segundo a visão crítica de Chauí (2007), confiar na competência dos técnicos e reduzir sua participação política ao momento do voto nas eleições. Em sentido semelhante, Nunes (2011) afirma a incompatibilidade do neoliberalismo com as políticas sociais, direitos sociais e a própria democracia. A ideologia neoliberal aponta como uma necessidade a

redução do estado ao estado mínimo. Mas não esconde que ele tem de ser suficientemente forte para realizar a privatização de todos os serviços públicos (NUNES, 2011).

Para o constitucionalista português, o ideário liberal nega o objetivo das constituições modernas de redução das desigualdades sociais. Segundo ele, “[...] as políticas que buscam realizar a justiça social distributiva são sempre encaradas como um atentado contra a liberdade individual.” (NUNES, 2011, p. 129). Essa noção é um retrocesso à tese liberal de que o mercado realiza, por si, a liberdade, a eficiência econômica e a equidade social. Avelãs Nunes reafirma sua crítica ao liberalismo e aos neoliberais contemporâneos de forma contundente. O avanço de políticas neoliberais, além destruírem as políticas sociais, é contrária à cultura democrática do Estado social e ao sistema de seguridade pública, pregando o retorno ao individualismo econômico e social. Para Nunes (2011, p. 131), “[...] os neoliberais voltam, assim, as costas à cultura democrática e igualitária da época contemporânea, caracterizada não só pela afirmação da igualdade civil e política para todos, mas também pela busca da redução das desigualdades entre os indivíduos no plano econômico e social”. Ou seja, no objetivo mais amplo de libertar a sociedade e os seus membros da necessidade e do risco, objetivo que está na base dos sistemas públicos de segurança social.

Portanto, a afirmação do Estado social – e conseqüentemente a crítica às concepções liberais e neoliberais – é necessária para o reconhecimento dos direitos sociais e das políticas públicas. O elemento que caracteriza o Estado social, no qual são expressados direitos sociais, é “[...] a existência de um modo de agir dos governos ordenado sob a forma de políticas públicas, um conceito mais amplo que o de serviço público, que abrange também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados.” (BUCCI, 1996, p. 135).

As políticas públicas são expressão concreta das diretrizes políticas mais gerais do Estado social. Nesse sentido, a análise das transformações e concepções sobre a política e o Estado evidencia que a fruição dos direitos sociais implica na ampliação de medidas concretas do Poder Público.

O Estado se alarga cada vez mais “[...] de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizem a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana.” (BUCCI, 2006, p. 4). Por tudo isso, podemos concluir pela relação intrínseca entre a defesa do Estado social e as condições para realização de políticas públicas. Essas políticas, por sua vez, são fundamentais para efetivação dos direitos sociais.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS

Políticas públicas são um meio de efetivação de direitos sociais. Quando tratamos de políticas públicas, estamos afirmando, seguindo a compreensão de Pereira (2013) uma política que tem por definição o fato de ser pública, ou seja, de todos. Isso implica que a atuação política não será direcionada ou promovida em razão de um indivíduo ou por interesses particulares, mas sim para o atendimento de necessidades sociais.

Nesse contexto, também surge a discussão sobre as políticas públicas, em especial as políticas sociais, mais diretamente voltadas para as demandas de natureza coletivas. É o sentido proposto por Demo (1984), quando afirma que a política social deve ser contextualizada como um projeto planejado para enfrentar as desigualdades sociais. Da mesma forma, os direitos sociais são resultados do reconhecimento de legítimas demandas de grupos e classes sociais. Para a efetivação desses direitos é imprescindível a intervenção do Estado, de forma que se possam realizar situações de igualdade material.

Bucci (2006) entende as políticas públicas como um programa ou conjunto articulado de ações e governamentais com escopo de concretizar objetivos de ordem pública, ou em sentido jurídico, concretizar direitos. Da mesma forma, Pereira (2009) afirma que as políticas públicas visam à concretização de direitos sociais e que esses direitos só têm aplicabilidade por meio das políticas públicas que, por sua vez, são operacionalizadas por meio de programas, projetos e serviços. Os direitos sociais são entendidos

como conquistas de determinados grupos e classes sociais e positivadas pelo direito.

Em uma análise que ressalta aspectos jurídicos e formais, Grinover (2009) entende políticas públicas como conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Trata-se, assim, de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado.

O surgimento dos direitos sociais deu-se, no século XX, por meio da existência de um Estado social forte e atuante. Assim, nos termos de Pereira (2013), os direitos sociais reclamam a atuação do Estado na sociedade e a proteção pública dos direitos sociais. Portanto, “[...] eles [direitos sociais] não se reduzem a um mero sistema institucional de garantias de prevenção e de assistência, [...] mas devem legitimar e dar cobertura legal às políticas sociais universais mediante as quais eles se materializam.” (PEREIRA, 2013, p. 56). Dessa forma, as políticas públicas são resultadas da tomada de decisões políticas. Essa assertiva considerada que o reconhecimento e atendimento das necessidades humanas, na forma de direitos sociais, não cabem à esfera privada, como o mercado. As concepções teóricas que defendem que a “mão invisível do mercado” é suficiente para o atendimento das necessidades sociais fazem crer que o papel do mercado é de “[...] agência-mor de provisão, e o consumidor (e não o cidadão) como alvo de satisfação, inclusive públicas.” (PEREIRA, 2009, p. 41). Assim, a discussão sobre a realização das políticas públicas como meio de concretização de direitos sociais esbarra frontalmente com as concepções liberais da política e da economia.

Como forma de atendimento de necessidades sociais, a relevância e atenção que o Estado e a sociedade proclamam sobre os direitos sociais podem variar por questões históricas, econômicas e culturais. As demandas sociais não são abstratas, mas são resultadas de contextos históricos concretos. No caso do Brasil, a educação é um dos direitos sociais que a sociedade mais reclama atenção. A primeira vez que a educação foi tratada como direito social no Brasil foi na Constituição de 1934 que, apesar de contemplar em seu texto o interesse de grupos conservadores, especialmente ligados à Igreja Católica, conforme Andreotti

(2006), procurou atender demandas sociais, defendendo a educação como direito de todos e dever do Estado. Também é nesse período que se inaugura o entrelaçamento das políticas de desenvolvimento social e a efetivação do direito à educação. Porém, é a partir da Constituição de 1988 e nas décadas posteriores que haverá a possibilidade de universalização da educação no Brasil.

A DESCOBERTA DO PRÉ-SAL, A LEI N. 12.858/2013 E (A PROMESSA) DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

Como analisado, há uma imbricada relação entre Estado e direitos sociais, sendo as políticas públicas um meio para concretização desses direitos. No Brasil, Kerstenetzky (2012) afirma a existência de três períodos de ampliação dos direitos sociais no Brasil. O primeiro que denomina de bem-estar corporativo, entre 1930 e 1964, com a implementação das legislações trabalhistas e previdenciárias; o segundo, denominado de universalismo básico, de 1964 a 1984, quando se estendeu, de modo diferenciado, a cobertura previdenciária para grupos sociais tradicionalmente excluídos e se criou um sistema de saúde combinando setor privado e público; e, por fim, o período pós-1988, com a institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a política de valorização do salário-mínimo, renunciando, com limitações, um universalismo estendido.

Desde a década de 1930, as constituições brasileiras incorporaram a questão da educação em um projeto de desenvolvimento do País. Na Constituição de 1934, no artigo 149, afirmava-se que a educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos. Além disso, deveria possibilitar eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

A atual Constituição brasileira também aborda a questão da educação no sentido de relacioná-la com o desenvolvimento

socioeconômico do País. A Constituição Federal de 1988 definiu, no artigo 6º, a educação como direito social. Já no artigo 205, afirma ser um direito de todos e dever do Estado e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Além de afirmar a educação como um direito social, a Constituição detalhou diversos outros aspectos, como princípios do ensino (art. 206), princípios das universidades (art. 207), o dever do Estado em relação aos diversos níveis de educação e ao cumprimento de metas (art. 208), ensino em instituições privadas (art. 209), conteúdos mínimos para o ensino fundamental (art. 210) e repartição de competência no sistema educacional (art. 211).

Porém, merece destaque a determinação de aplicação orçamentária e o planejamento da educação, exposta do artigo 212 ao 214, especialmente o estabelecimento de PNE. O presente artigo trata em especial no inciso VI, que foi incluído pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009. O artigo dispõe o seguinte:

Art. 214 A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 2009).

Em 1996, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), Lei n. 9.394. A LDB, em conjunto com o PNE, corroborou para estruturar o sistema educacional do País e definir de forma objetiva o financiamento para o cumprimento das metas prevista na Constituição. Com o estabelecimento de metas de aplicação de recursos orçamentários proporcionais ao produto interno bruto (PIB), movimentos sociais, estudantis e sindicais em defesa da educação passaram a reivindicar participação no processo de elaboração dos planos nacionais de educação, além de exigir aplicação dos recursos financeiros necessários para efetivação do direito social.

Quase dez anos depois da promulgação da LDB, um fato novo reacendeu os debates sobre os investimentos do Estado em políticas públicas educacionais. Em 2005, ocorreu a descoberta de imensas reservas de petróleo e de gás natural no litoral brasileiro, localizadas na camada do pré-sal. As estimativas iniciais, logo depois da descoberta dessas jazidas de petróleo, colocaram o Brasil como uma das maiores reservas petrolíferas do mundo. Essa expectativa gerou profundas disputas políticas e jurídicas em torno da distribuição dos recursos que seriam oriundos da exploração do pré-sal. Diante da magnitude das novas reservas, discutiu-se no âmbito do Governo Federal e do Congresso Nacional a necessidade de alterações no marco legal sobre o petróleo. Cabe ressaltar o intenso debate que ocorreu sobre a destinação dos *royalties* oriundos da exploração do petróleo.

Os *royalties* são participações nos recursos financeiros da extração do petróleo estabelecidos para os estados e municípios produtores como forma compensação pela perda dos recursos minerais, bem como por danos ambientais, ainda que potenciais, decorrentes dessa atividade. Porém, a maior parte das reservas da camada do pré-sal estão na plataforma continental, ou seja, são bens da União, nos termos do artigo 20 da Constituição Federal. Ademais, ainda no calor dos debates políticos sobre a destinação dos volumes financeiros advindos dos *royalties*, em especial entre estados e municípios detentores de petróleo e aqueles em que não há extração, surgiu a discussão sobre a destinação desses recursos para o atendimento de direitos sociais.

É nesse contexto que foi promulgada a Lei n. 12.858, de 9 de setembro de 2013, também conhecida como Lei dos *Royalties* do Petróleo, que regulamentou a destinação dos recursos oriundos dos *royalties* do pré-sal, encerrando, nesses termos, as disputas entre os entes federativos. Essa lei, em seu artigo 2º, afirma expressamente que o objetivo da destinação dos recursos é o cumprimento da meta prevista no inciso VI, do artigo 214 e no artigo 196, da Constituição. Os incisos I e II do artigo 2º, tratam das receitas provenientes dos *royalties* e da participação especial decorrente da extração do petróleo no pré-sal. O inciso III do mesmo artigo, afirma que serão destinados 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, criado pela Lei n. 12.351/2010. A Lei dos *Royalties* do Petróleo determina, ainda, a repartição destes recursos na proporção de 75% para investimentos na educação e 25% para saúde.

Segundo Prado (2016), os repasses para educação poderiam chegar em 2022, quando se deve encerrar o atual PNE, em torno de R\$ 84 bilhões de reais, o que poderia ser um investimento extremamente significativo para políticas públicas educacionais. Porém, a exploração de recursos minerais como petróleo implica em complexas contradições sociais, econômicas e ambientais. Se por um lado a extração do petróleo gera grandes volumes de recursos financeiros, por outro é um recurso natural limitado. Além disso, sua extração e processamento causam, ainda que potencialmente, grandes riscos ambientais. Nesse sentido, para Bercovici (2011) os recursos gerados pela exploração do petróleo devem ser destinados à persecução de objetivos públicos, como a compensação de seus efeitos danosos, a justiça intergeracional e a democratização econômica.

As políticas públicas educacionais certamente são uma das formas mais proveitosas para investimentos de vultosos recursos como os oriundos do pré-sal. Em uma sociedade contraditória como a brasileira, a definição dos recursos públicos para efetivação de políticas e direitos sociais é decisiva para o desenvolvimento econômico e social do País. Porém, recentes alterações no regime de exploração do petróleo na camada pré-sal reduziram drasticamente as expectativas iniciais sobre os recursos que seriam destinados à educação e saúde. Essas alterações demonstram os embates que são travados em um setor estratégico

para a economia e para o desenvolvimento social. Explicita também as dificuldades que ainda se enfrenta para destinação de recursos para financiamento de políticas públicas e efetivação de direitos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se demonstrar a relação existente entre a afirmação dos direitos sociais e o surgimento das políticas públicas como meio para realização concreta desses direitos. Essas categorias surgem no contexto das transformações que ocorreram nos Estados, ampliando sua esfera de intervenção social e econômica. O Estado social não significa um “novo” Estado, mas a constituição de mecanismo institucionais que visam à efetivação de políticas de bem-estar e o atendimento às necessidades básicas da sociedade, em especial para grupos sociais vulneráveis.

As teorias liberais e suas repercussões no direito positivo foram importantes para afirmação de direitos de primeira geração, mas se demonstraram insuficientes logo em seguida, diante das novas reivindicações sociais, principalmente com os conflitos advindos com o capitalismo industrial. Isso se mostrou mais evidente com a crise econômica do final da década de 1920 e com as duas Guerras Mundiais. Os direitos sociais surgem, portanto, não como meras concessões parlamentares, inovações doutrinárias ou afirmações em tratados internacionais. Essa categoria de direitos, que marca o constitucionalismo do século XX, é resultado de profundas contradições e embates, da crise do liberalismo e da necessidade da intervenção estatal para o cumprimento de medidas sociais e econômicas.

Se, por um, lado as crises econômicas assolavam as parcelas mais vulneráveis da sociedade, por outro, as lutas reivindicatórias e os processos revolucionários, como no México (1910) e na Rússia (1917), para citar apenas duas experiências do início do século passado, provocaram mudanças que implicaram na afirmação dos direitos sociais. Não caberia ao Estado e ao direito apenas uma postura abstencionista, mas deveria agir no sentido da promoção de igualdades materiais. Necessidades básicas como moradia, alimentação, previdência social, proteção aos

trabalhadores, saúde e educação, dentre outras, passam ao *status* de direitos, e são positivadas em normas constitucionais.

O Brasil acompanha esse processo de ampliação das funções do Estado e da afirmação de direitos sociais. Tendo como marco temporal a década de 1930, diversos direitos de natureza coletiva são incorporados ao texto das constituições. Desde 1934, a educação é elencada entre os direitos sociais mais relevantes. A educação ganhou destaque na Constituição de 1988, que não apenas estabeleceu diretrizes e sua organização como sistema nacional, mas especificou de forma detalhada metas orçamentárias. O financiamento das políticas públicas permanece como condição fundamental para efetivação dos direitos sociais. Porém, em 2005, ocorre algo que seria imprevisível quando da promulgação da Constituição, a descoberta do petróleo no pré-sal, que colocou o Brasil entre as maiores reservas petrolíferas do mundo.

Diante da potencial riqueza, passou-se a discutir a partilha dos *royalties* da exploração do petróleo no pré-sal. A solução proposta pelas Leis n. 12.351/2010, que criou o Fundo Social, e n. 12.858/2013, Lei dos *Royalties* do Petróleo, seria a destinação integral desses recursos para as áreas da educação e da saúde, com especial atenção à primeira. Seria a realização da promessa de efetivação do direito à educação no País?

No entanto, é na esfera da política que se tomam as decisões acerca dos direitos sociais e das políticas públicas. Nos últimos anos, principalmente a partir das eleições gerais de 2014, a política brasileira passa por um período de profunda crise, tendo como auge o impedimento, em 2016, da presidenta eleita democraticamente. Uma das primeiras medidas legislativas tomadas pelo Congresso Nacional, depois do processo de *impeachment*, foi a alteração do marco regulatório da exploração do petróleo no pré-sal, que implicou na diminuição considerável da distribuição dos *royalties* para educação.

Concluimos que a promessa constitucional, que remonta à década de 1930, efetivação material da educação como direito social permanece extremamente atual. As modificações legislativas da exploração do pré-sal realizadas no contexto da crise política brasileira, demonstram que a efetivação ou não do direito social à educação, por

meio de recursos oriundos do petróleo brasileiro, ainda está indefinida. Será na arena da política, com suas contradições e interesses de grupos e classes sociais, que se decidirá a destinação dessa riqueza nacional. Esperamos que, conforme o projeto constituinte de 1988, a educação seja priorizada como condição necessária para construção do desenvolvimento socioeconômico nacional.

REFERÊNCIAS

- ANDREOTTI, A. L. A administração escolar na Era Vargas e no nacional-desenvolvimentismo (1930-1964). **Revista HISTEDBR** [online], Campinas, n. Especial, p. 102–123, ago. 2006.
- BAUMAN, Z.; DONSLKIS, L. **Cegueira moral: a perda da sensibilidade na modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- BERCOVICI, G. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- BOBBIO, N. **Norberto Bobbio: o filósofo e a política – antologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.
- BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jun. 2018.
- BRASIL. **Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social (FS) e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm. Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.858, de 9 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 12 jun. 2018.

BUCCI, M. P. D. **As políticas públicas e o direito administrativo.** Revista trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CHAUÍ, M. O que é política? In: NOVAES, A. **O esquecimento da política.** São Paulo: Agir, 2007.

DEMO, P. **Política social, educação e cidadania.** Campinas: Papyrus, 1984.

GRINOVER, A. P. **O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário.** 2. ed. São Paulo: DPJ, 2009.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MARTINS, R. M. **Regulação administrativa à luz da Constituição Federal.** São Paulo: Malheiros, 2011.

MEDAUAR, O. Serviços Públicos e Serviços de Interesse Econômico Geral. In: MOREIRA NETO, D. de F. (org.). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MENDES, V. da R. Reflexões sobre os conceitos de homem, liberdade e Estado em Marx e as políticas educacionais. *In*: PARO, V. H. (org.). **A teoria do valor em Marx e a educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

NUNES, A. J. A. **As voltas que o mundo dá...**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo**: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. 2013. 307 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, DF, 2013.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre Política Social como Política Pública e Direito de cidadania. *In*: BEHRING, E. *et al.* (org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PRADO, F. A. B. B. **Alteração legislativa dos royalties do pré-sal**: efeitos sobre os princípios constitucionais e as políticas públicas. 2016. 120 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO: PERCEPÇÕES, LIMITES E DESAFIOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Luciana Campos Golarte

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

Há mais de duas décadas no Brasil ocorrem vários debates acerca da inclusão das pessoas com deficiências no espaço escolar. Esses debates transcorrem no bojo das ações realizadas pelo Estado a partir de variadas Políticas Públicas. A inclusão passou a ser um paradigma necessário ao momento vivido no País e ganhou maior visibilidade nos anos de 1990 quando o Brasil entrava no chamado mundo globalizado. O mundo global trouxe a necessidade de se afirmar o diálogo com diferentes culturas e saberes mediado, sobretudo, pelos meios de comunicação.

Essa necessidade leva toda a estrutura social a mudar lógicas, formas e práticas de interação humana. Ao mesmo tempo, ampliam-se os debates acerca da diversidade e os movimentos sociais ganham destaque, principalmente porque reivindicam por espaços até então negados. Esses movimentos buscam a ampliação do acesso e participação das chamadas minorias “[...] daqueles grupos que de algum modo e em algum setor das relações sociais, se encontram numa situação de dependência ou desvantagem em relação a um outro grupo majoritário, ambos integrados na sociedade.” (CHAVES, 1970, p. 149). Assim, no contexto de muitas mudanças no cenário social e político do Brasil, as Políticas de Inclusão são construídas pelo Estado e pensadas não somente na/para sociedade, mas também para o âmbito da escola pública.

A escola pública, laica e gratuita deve não apenas matricular os alunos ditos normais, mas também os que possuem limitações de natureza física, fisiológica, cognitiva. Conforme se ampliam o número de alunos com deficiências, mais a escola tem a necessidade de efetivar uma prática inclusiva, contudo, ao mesmo tempo ela esbarra em uma série de desafios.

Cada vez mais, problematizam-se as concepções de conhecimento e aprendizagem, as relações entre professor-aluno, currículo, adaptação escolar, planejamento educacional entre outros objetivos. Pode dizer que a partir dessas reflexões que nascem da Prática em Orientação Educacional na Educação Básica é colocada em destaque a necessidade de haver um aprofundamento teórico sobre a inclusão, principalmente, visando a compreender a temática a partir das relações humanas.

Na primeira parte deste artigo, pretende-se refletir sobre o conceito de política pública, ressaltando algumas das várias iniciativas realizadas no Brasil e no contexto mundial a partir de 1990, amparando-se em leis e decretos, ligados à inclusão escolar. Em seguida, busca-se refletir sobre a escola congregando as concepções presentes sobre tal instituição ao lado da reflexão sobre inclusão; e por fim, trazer algumas considerações subjetivas provenientes das observações e experiências observadas na prática profissional, que estão em processo de construção.

POLÍTICAS PÚBLICAS E CONCEPÇÕES DE INCLUSÃO

Pode-se dizer que o termo inclusão vem sendo usado com muita frequência nos últimos anos no conjunto das políticas públicas existentes no Brasil. Alguns autores, dentre os quais Frigotto (1989) e Fonseca (2014) aludem ao tema baseando-se não somente no sujeito, mas também no contexto social. Ou seja, a estrutura da sociedade, as relações de trabalho e as suas tensões servem como foco para se discutir a inclusão. Para tanto, ambos têm grande fundamentação nos estudos provenientes do Materialismo Histórico dialético, que possui como precursores Karl Marx e Friedrich Engels. Tal concepção filosófica permite, dentre outras coisas, fazer uma análise dialética dos processos sociais indo além do que se mostra e analisando as contradições, principalmente, na relação do homem e os meios de produção do mundo do trabalho.

Com isso, o conceito “inclusão” ganha forma quando se verifica o seu oposto, ou seja, a exclusão social presente, principalmente, no contexto do mercado de trabalho e no campo dos direitos sociais. A

partir de Frigotto (1989), é necessário repensar tal conceito dentro de um contexto contraditório e marcado por desigualdades econômicas e sociais. O autor acredita que incluir significa promover emancipação humana e isso consiste em romper e transformar com tal realidade excludente e desigual. Ainda pode-se apontar, segundo Fonseca (2014, p. 237), que: “[...] o rótulo de excluídos passa a ser referido às minorias étnicas, aos negros, aos sem teto, [...] – um elenco interminável de situações de origens e naturezas históricas diversas”. Esses sujeitos, assim, estariam excluídos do acesso aos direitos básicos, do exercício efetivo de direitos sociais, tendo em vista a condição econômica, aparência física e origem sociocultural.

Oliveira e Rizek (2007) compreendem que o termo exclusão não significa propriamente a ideia de se estar fora do sistema capitalista. Na verdade, os indivíduos não incluídos no mercado de trabalho servem para alimentar a dinâmica do mesmo sistema. Esses ajudam a engrossar variados tipos de trabalho informal, tido metaforicamente, como um “[...] ‘colchão de molas’, pois, amortece e regula a expansão do exército reserva.” (OLIVEIRA, 2007, p. 426). Dentro desse grupo há os trabalhadores que exercem atividades profissionais sem garantias ou segurança social. Estão, assim, imersos às demandas do momento e vivem o tempo presente com poucas perspectivas para o futuro.

As políticas de inclusão assim dialogam com a escola pública até porque se entende que esse espaço se relaciona a todo o tempo com a sociedade e os seus meios de produção e subsistência. Tem-se, na Lei n. 9394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), sancionada em 20 de dezembro de 1996, uma clara constatação, no artigo 1º, inciso II em que diz: “[...] educação escolar deve estar vinculada ao mundo do trabalho e a prática social.” (BRASIL, 1996). Sendo assim, a escola precisará a todo o tempo, estar adaptada ao ideal da inclusão e responder às necessidades de produção e trabalho e às demandas de um contexto histórico marcado movimentos sociais que lutam por direitos até então negados. Para tanto, mais uma vez verificamos na mesma lei, no artigo 58, inciso I, que a escola precisa estar adaptada e aberta para os mais diferentes alunos, inclusive, àqueles que necessitem de um atendimento especial e adaptado, neste íterim:

[...] haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado para atender as peculiaridades da clientela de educação especial. Ainda afirma a necessidade de atender os alunos em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos não for possível a sua integração nas classes comuns do ensino regular. (BRASIL, 1996).

Tanto a LDB quanto a Política Nacional de Educação Especial no Brasil, instituída pelo Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999, apontam para uma educação inclusiva em toda a educação básica, sendo: “A Educação especial uma modalidade transversal a todos os níveis e modalidades de ensino” (BRASIL, 2008).

A reflexão sobre a necessidade de incluir também ocorreu em outros países, dentre os quais a Espanha, quando no dia 10 de junho de 1994, na cidade de Salamanca, foi reafirmado o compromisso com a educação inclusiva em todo o mundo. E em 1990, foi elaborada a Declaração Mundial de Educação para todos em Jomtien, na Tailândia. Esses movimentos ocorridos no Brasil e em outros países evidenciam o caminho histórico e as conquistas pelos direitos e a ampliação do olhar para as desigualdades e as diferentes formas de exclusão social. As políticas públicas de inclusão educacional sintetizam a percepção da educação como direito de todos, sendo a escola o lugar em que é preciso materializar essas concepções.

As políticas públicas, em seu sentido mais amplo, podem ser compreendidas como as “[...] atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegações, e que influenciam a vida dos cidadãos.” (PETERS, 1986 *apud* SOUZA, 2006, p. 24). Pode-se dizer que as políticas voltadas para a educação são de responsabilidade do Estado, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, em seu capítulo III, artigo 205 em que expressa:

A educação, direito de todos e dever do Estado e família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a inclusão é necessária ao próprio sistema social e ao mercado de trabalho. E, na escola, se espera que todos os alunos tenham o acesso garantido e todas as condições necessárias ao pleno desenvolvimento escolar e para a vida. Contudo, ao refletirmos sobre a instituição escolar, algumas questões são colocadas em destaque e revelam que leis e decretos nem sempre são capazes de fazer com que a inclusão de fato ocorra. As concepções da escola, seus projetos, seus ritmos e estrutura nem sempre são capazes de atender às diferentes demandas de seus alunos sejam eles com deficiência ou não, portanto, diferentes mudanças são necessárias. Sobre isso se pretende discorrer a seguir.

A ESCOLA E AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO

A escola é uma das construções da modernidade que vem resistindo ao tempo. De imediato, nota-se a existência daquela escola marcada pelo controle, disciplina, organização e rotinas. Às vezes parece que nada mudou e que tudo se mantém devidamente no seu lugar.

Em alguns estudos baseados nas reflexões sobre o sistema escolar, a partir de Pierre Bourdieu (NOGUEIRA, 2006), é afirmado que a escola se baseia em notas e conceitos para caracterizar o bom ou mau aluno. De um lado são colocados os detentores do saber e de outro os que ainda estão distantes da aprendizagem e poderão, portanto, fracassar no sistema. Isso porque, o sucesso escolar, também passa pela capacidade de o aluno conseguir se apropriar da cultura legitimada pelos grupos que detêm o capital econômico e cultural.

Ainda, segundo Nogueira e Nogueira (2006), embora a cultura escolar tenha um significativo valor de classe, apresenta-se como neutra. Tal suposta neutralidade acaba favorecendo o discurso de que existe equidade, pois em tese todos teriam as mesmas condições de aprendizagem, visto que o ensino seria ofertado sem distinção. Os alunos das classes populares ou menos favorecidas, por exemplo, deveriam, assim, dentro da lógica escolar, possuir os instrumentos necessários para garantir a compreensão da linguagem, do vocabulário provenientes dos seus professores e dos conteúdos apresentados. O sucesso escolar, nesse

aspecto, também passa pela aquisição de comportamentos valorizados pelo trabalho pedagógico. Os critérios externos, como: a postura corporal, aparência física, dicção, dialetos, sotaques entre outros são verificados durante o processo facilitando ou não o desenvolvimento escolar. Há um universo implícito em que os discursos enfatizam a neutralidade pedagógica.

A escola e a sua relação com o sistema reprodutor das desigualdades e formas de exclusão vem sendo desafiada a mudar sua prática. Ou seja, ao mesmo tempo em que se constitui como um lugar da reprodução de normas e condutas existentes na sociedade, a escola também precisa ser espaço de formação humana e social e estar para além de uma dimensão puramente técnica. Ela deve, assim, repensar o conhecimento, percebendo-o de modo interdisciplinar, vinculado com o mundo, com a sociedade e com a cultura em seu sentido plural. A escola aos poucos vem sendo levada a valorizar os diferentes tipos de saberes, com isso romper com a especialização exacerbada do conhecimento, que se fecha em si mesma sem permitir a integração em uma problemática global. Isso porque, se verifica que precisa cada vez mais levar em conta a “[...] aptidão para problematizar a ligação dos conhecimentos.” (MORIN, 2004, p. 46). E, com isso, é mister que o currículo sofra mudanças e influencie as formas de promoção da sociabilidade, de modo, assim viabilizar a convivência em um ambiente comum e plural. Pode-se afirmar que as políticas públicas vão mobilizar de um modo ou de outro o olhar para os sujeitos até então excluídos do sistema escolar, que devido as suas dificuldades estariam à margem da escola. Aos poucos, por meio de diferentes ações governamentais e não governamentais, a escola vem sendo levada a se abrir para criança, jovem, adulto ou para àquele com qualquer limitação.

A Política de Inclusão vai sintetizar a percepção de Educação como direito de todos, sendo a escola o lugar em que isto deve ocorrer, porém, tem-se o desafio cotidiano de repensar a tal abertura escolar e os seus sentidos. Esses sentidos são analisados a partir do cotidiano e esbarram na dimensão subjetiva e nas representações de cada sujeito, estando para além de leis ou decretos. Afirma-se que a inclusão/exclusão não ocorre somente para os que têm deficiências e limitações, mas para

todos os que não conseguem passar pelo crivo da escola. Os efeitos do processo da inclusão são múltiplos e sobre isso se pretende discorrer na próxima seção.

OBSERVAÇÕES E EXPERIÊNCIAS EM CONSTRUÇÃO NO INTERIOR DA ESCOLA SOBRE OS EFEITOS DA INCLUSÃO NAS RELAÇÕES HUMANAS

Os “efeitos” das políticas de inclusão são perceptíveis por meio das experiências provenientes da prática profissional, atualmente realizada na função de orientadora educacional na educação básica. Nessa ação, a escola é percebida como um todo complexo, no qual é necessário dialogar com os sujeitos, (alunos, professores, familiares, funcionários e comunidade) sobre as demandas do cotidiano.

Nessas observações, alguns indícios sobre o processo da inclusão são revelados. Nota-se sentimentos de resistência, medo, insegurança e anseios na relação pedagógica, principalmente, quando se trata de aluno com limitações/deficiências. O direito de ser incluído na escola, apesar das limitações/deficiências existentes, não garante por si só a efetivação da política no contexto escolar. Conforme se matriculam alunos com deficiências, mais a escola é levada a buscar novas ações e sair do lugar instituído no qual se manteve há tanto tempo.

Uma reflexão sobre tal processo só é possível quando existe não somente a adaptação da escola com rampas, mobílias, salas de recursos e professor especializado na área da educação especial, contudo, se faz necessário que o conjunto (professores, profissionais e gestores) possa olhar para o aluno e pensar maneiras de potencializar a construção do conhecimento. É preciso enxergar o sujeito como um ser capaz de aprender apesar de suas limitações.

Alguns professores diante da necessidade de lidar com um aluno com deficiência revelam grande dificuldade de favorecer a inclusão, o relacionamento e integração. Medos e dúvidas fazem parte da intervenção do professor, até porque, se sabe que foram formados para lidar com os

ditos alunos normais sem nenhuma deficiência e agora precisa mudar a prática, pensar o currículo e a forma de executar o ensino para todos os alunos. Desse modo, o processo da inclusão acaba sendo um meio capaz de favorecer a análise da ação pedagógica.

Essa necessidade de adaptação e recondução do processo, também é notada frente aos alunos que não conseguem avançar no processo de ensino e dominar os conteúdos. Justifica-se por meio de algumas observações e discursos que a dificuldade revelada pelo aluno se liga à família, que não acompanha e nem se compromete com ele. Ainda se enfatiza os problemas sociais, no bairro que é violento, no sistema entre outros, mas pouco se percebe que a prática, a formação e o planejamento de ensino são meios possíveis de facilitar aprendizagem escolar. E, por fim muitos alunos acabam saindo da escola, abandonando o ensino e engrossando as estatísticas da evasão.

Por outro lado, observa-se que faltam instrumentos teóricos e formação pedagógica para saber integrar, educar, atender e formar o aluno com limitações. Embora mesmo havendo um apoio técnico do profissional da educação especial, percebe-se que não é suficiente para que ocorra mudança de práticas, pois há insegurança do próprio educador em construir novos métodos de ensino.

Nas observações cotidianas, também se nota a necessidade de efetivar, no âmbito da escola, um espaço de fala-escuta do profissional da educação. Assim, as formações e encontros pedagógicos servem como espaços possíveis para que esse profissional possa também expor suas ideias, sentimentos e angústias em relação ao processo vivido. Nesses momentos, pode ser possível o educador também construir novas análises sobre o real, aprofundar o questionamento sobre o sentido da inclusão e buscar respostas para novas perguntas.

No processo da inclusão, mostra-se necessário um olhar para os profissionais de educação. Esses precisam de instrumentação técnica e teórica, de adaptação da escola e formação continuada. Pode-se dizer que conforme ocorre a aplicação das políticas de inclusão na escola: “[...] a previsibilidade, a homogeneidade, a ordem que caracterizam o processo formativo entram em choque com a imprevisibilidade, heterogeneidade

e o caos que se fazem presentes nas relações humanas.” (ESTEBAN; ZACCUR, 2002, p. 19). E, com isso uma mudança de toda escola é possível, principalmente quando se entende que cada aluno tem o direito de conviver, ser e aprender para além das dificuldades que possuem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de inclusão provocam um avanço no que se fala, pensa e se estuda sobre a escola pública. A escola, que na sua constituição histórica foi pensada para lidar com a homogeneidade, previsibilidade e controle, agora, precisa repensar essa mesma estrutura, humanizando-se. É preciso lidar com as variadas necessidades humanas, sejam para pessoas deficientes ou não. Para tanto, exige-se uma densa discussão sobre a diversidade e os variados processos de exclusão por anos e anos realizados mediante a criação de modelos de normalidade.

Os professores, equipes pedagógicas e gestores são levados a pensar sobre a estrutura, a organização do conhecimento e as práticas capazes de favorecer a aplicação e efetivação das políticas. Conforme esse processo ocorre, vai sendo delineado o questionamento sobre qual sociedade queremos, que tipo de pessoas vão ser formadas para o hoje e as próximas gerações.

Estamos avançando nesse percurso, que visa à inclusão, por meio das leis, decretos e resoluções dos governos desde os anos de 1990. Não há como negar, porém, que esses não são suficientes para garantir que aconteça a inclusão, visto que ainda é preciso romper costumes, refazer caminhos, problematizar a própria prática. E, ainda é necessário, garantir dentro da própria escola, os suportes, materiais e equipe de profissionais para que as crianças, adolescentes, jovens e adultos possam ter acesso a uma educação de qualidade.

Por fim, considera-se que incluir significa o exercício de direitos humanos, sociais e políticos do educando para além do espaço escolar. Efetiva-se conforme o estudante é capaz de conviver no contexto social em diferentes espaços, por meio do trabalho, do lazer, relacionamentos afetivos, de amizades, enfim, vivendo e convivendo independente das diferenças ou dificuldades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999**. Regulamenta a Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm. Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 20 abr. 2018.

CHAVES, L. G.M. Minorias e seu estudo no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 149-168, 1970. Versão digital. Disponível em: <https://www.repositorio.ufc.br>. Acesso em: 1º mar. 2018.

ESTEBAN, M.; ZACCUR, E. A pesquisa como eixo de formação docente. *In*: ESTEBAN, M.; ZACCUR, E. **Professora-pesquisadora: uma práxis em construção**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

FONSECA, Z. Exclusão-inclusão: circularidade perversa no Brasil contemporâneo. **Trabalho, Educação e Saúde** [online], Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 231-252, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://www.cielo.br>. Acesso em: 21 abr. 2018.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

MORIN, E. A cabeça bem-feita. *In*: MORIN, E. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma do pensamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

NOGUEIRA, M. A.; NOGUEIRA, C. M. M. **Bourdieu & a Educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

OLIVEIRA, F. de; RIZEK, C. S. (org.). Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. *In*: OLIVEIRA, F. de; RIZEK, C. S. **A Era da Indeterminação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

POLÍTICA Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. **Portaria n. 555/2007**. Brasília, DF, ano 2008. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.cielo.br>. Acesso em: 20 abr. 2018.

A QUESTÃO DE GÊNERO E DIVERSIDADE SEXUAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS¹

Pedro Henrique Cardoso Hilário
Sheila Martignago Saleh

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

A população lésbica, gay, bissexual, travesti, transexual e transgênero (LGBT)² sofre grande preconceito na sociedade e os índices de violência contra esse grupo social são alarmantes. Lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais são oprimidos e violentados apenas pelo fato de existirem e viverem de uma forma considerada fora do padrão pela sociedade conservadora. Conforme dados revelados por pesquisas, apenas no período de 1 de janeiro de 2018 até 10 de abril de 2018, ocorreram 126 crimes violentos contra LGBTs que terminaram em morte.

O presente artigo tem como objetivo apresentar e discutir sobre as políticas públicas educacionais (ou a falta dessas) acerca da questão de gênero e diversidade sexual. Com o fim de atingir o objetivo proposto, dividiu-se o artigo em quatro tópicos: o primeiro versa sobre os direitos humanos, em especial os direitos à diversidade sexual e de gênero; o segundo tópico discute sobre a LGBTfobia no Brasil e as políticas públicas nacionais de combate à violência contra a população LGBT; o terceiro, sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 e de como a supressão

¹ Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “Educação, gênero e diversidade sexual: Os direitos humanos na população LGBT, da criança e do adolescente”, do acadêmico Pedro Henrique Cardoso Hilário, orientado pela Profa. Ma. Sheila Martignago Saleh e apresentado na Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Curso de Direito, em julho de 2018.

² Neste trabalho será utilizada a sigla LGBT ao se referir a lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros, por ser o termo mais aceito e utilizado pelos grupos e associações que apoiam a causa. Sabe-se, no entanto, que há outras siglas que representam a comunidade, como LGBTQ (na qual o “Q” significa *Queer*) e LGBTI (na qual o “I” significa intersex).

dos termos “gênero” e “orientação sexual” deu força ao discurso a favor no Movimento Escola Sem Partido e contra a “ideologia de gênero”; por fim, o quarto analisa como a educação, por meio de políticas públicas educacionais, pode garantir dignidade aos sujeitos sociais em situação de vulnerabilidade, em especiais à população LGBT, às crianças e aos adolescentes. Em seguida, apresenta-se a conclusão sobre o estudo realizado.

Utilizou-se o método dedutivo, com o auxílio das técnicas da pesquisa documental-legal, assim como doutrinas e jurisprudências sobre o tema.

DIVERSIDADE SEXUAL E DE GÊNERO COMO UM DIREITO HUMANO

Os direitos humanos são direitos que devem contemplar todos os seres humanos, sem distinção de cor, etnia, sexualidade, gênero, religião, classe social ou qualquer outra característica pessoal. Assim como todo ser humano, a população LGBT busca ser respeitada e não discriminada, haja vista serem iguais a qualquer outro cidadão.

A diversidade sexual e de gênero demorou para ser incluída na pauta das instituições internacionais como um direito humano consolidado, pois não é parte integrante da Declaração Universal dos Direitos Humanos assinada em 1948. No entanto, foi progressivamente englobada em várias constituições e tratados, entre eles o Tratado Constitucional da União Europeia (ALMEIDA, 2010).

No ano de 2006, um grupo de especialistas em direitos humanos de 25 países, com suas experiências diversas, depois de reunião com discussões e debates realizada na Universidade de Gadjah Mada, em Yogyakarta, Indonésia, de 6 a 9 de novembro, elaborou um conjunto de princípios jurídicos internacionais “[...] sobre a aplicação da legislação internacional às violações de direitos humanos com base na orientação

sexual e identidade de gênero”, denominados “Princípios de Yogyakarta”³ (YOGYAKARTA, 2006).

A introdução aos Princípios de Yogyakarta diz que “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. [...] A orientação sexual e a identidade gênero são essenciais para a dignidade e humanidade de cada pessoa e não devem ser motivo de discriminação ou abuso.” (YOGYAKARTA, 2006, p. 7).

Partindo da ideia de que todos os seres humanos são iguais, independentemente de suas especificidades, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz o princípio da igualdade como um direito humano fundamental. Tal princípio está fixado no *caput* artigo 5º, que diz: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL, 1988).

O princípio constitucional da igualdade vem no sentido de tratar de forma justa todos os cidadãos. Ferreira Filho (2003, p. 74) afirma que “[...] não há dificuldade em reconhecer que todos os seres humanos são iguais em natureza, portanto, em dignidade. Assim, todos são iguais quanto aos direitos fundamentais [...] como enumera o artigo 5º *caput* da Constituição brasileira”.

Em 2013, a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou uma cartilha onde explana que lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros devem ter os mesmos direitos que qualquer ser humano usufrui, haja vista o direito à igualdade e o direito da não discriminação serem dois dos princípios fundamentais dos direitos humanos:

A extensão dos mesmos direitos usufruídos por todos para pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBT) não é radical e nem complicado. Ela apoia-se em dois princípios fundamentais que sustentam o regime

³ “Os Princípios de Yogyakarta tratam de um amplo espectro de normas de direitos humanos e de sua aplicação a questões de orientação sexual e identidade de gênero. Os Princípios afirmam a obrigação primária dos Estados de implementarem os direitos humanos.” (YOGYAKARTA, 2006, p. 8).

internacional de direitos humanos: igualdade e não discriminação. As palavras de abertura da Declaração Universal dos Direitos dos Humanos são inequívocas: “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. (ONU, 2013, p. 7).

Apesar de a Constituição Federal de 1988 tentar regular e ordenar uma sociedade pautada na igualdade de todos e livre de quaisquer tipos de preconceitos e discriminações, não há, em seu texto, regras específicas acerca da diversidade sexual e de gênero (BARROSO, 2010).

Em relação à discriminação da população LGBT, Silva (2011, p. 224) expõe que se buscou incorporar à Constituição uma norma que a vedasse expressamente, mas não foi possível, pois, “[...] não se encontrou uma expressão nítida e devidamente definida que não gerasse extrapolações inconvenientes”. Segundo o autor, houve receio do legislador em incluir o termo “igualdade, sem discriminação de *orientação sexual*”, pois poderia ser prejudicial a terceiros.

Muito bem pontua Sarmiento (2010, p. 620) que já há a “[...] superação de certas visões preconceituosas e anacrônicas sobre a homossexualidade, como a que a concebia como ‘pecado’ [...] ou a que a tratava como ‘doença’, hoje totalmente superada no âmbito da Medicina e da Psicologia.”, mas que, apesar disso, o Código Civil manteve o entendimento de que a união estável e o casamento são instituições formadas pela união de pessoas de sexos opostos.

Sem embargo, em um Estado Democrático de Direito, regido por uma constituição em cujo vértice situa-se o princípio da dignidade da pessoa humana, a efetivação de direitos fundamentais não pode ficar à mercê da vontade ou da inércia das maiorias legislativas, sobretudo quando se tratar de direitos pertencentes a minorias estigmatizadas pelo preconceito – como os homossexuais – que não são devidamente protegidas nas instâncias políticas majoritárias. Afinal, uma das funções básicas do constitucionalismo é exatamente a proteção dos direitos das minorias diante do arbítrio ou do descaso das maiorias. (SARMENTO, 2010, p. 621-622).

Muito embora não haja dispositivo legal no ordenamento jurídico brasileiro tratando sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal (STF), em 2011, reconheceu, na decisão da ADI 4277, a união homoafetiva como entidade familiar, fato que representou uma vitória para a comunidade LGBT, haja vista ter seus direitos humanos respeitados e pode consolidar seus relacionamentos da mesma forma que os casais heterossexuais sempre puderam. Em seus votos, os ministros reforçaram a importância do respeito ao princípio da igualdade e do direito à busca da felicidade. Vale transcrever aqui parte da ementa da decisão histórica:

[...] PROIBIÇÃO DE DISCRIMINAÇÃO DAS PESSOAS EM RAZÃO DO SEXO, SEJA NO PLANO DA DICOTOMIA HOMEM/MULHER (GÊNERO), SEJA NO PLANO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DE CADA QUAL DELES. A PROIBIÇÃO DO PRECONCEITO COMO CAPÍTULO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. [...] LIBERDADE PARA DISPOR DA PRÓPRIA SEXUALIDADE, INSERIDA NA CATEGORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO INDIVÍDUO, EXPRESSÃO QUE É DA AUTONOMIA DE VONTADE. DIREITO À INTIMIDADE E À VIDA PRIVADA. CLÁUSULA PÉTREA. [...] Proibição de preconceito, à luz do inciso IV do art. 3º da Constituição Federal, por colidir frontalmente com o objetivo constitucional de “promover o bem de todos”. Silêncio normativo da Carta Magna a respeito do concreto uso do sexo dos indivíduos [...]. Reconhecimento do direito à preferência sexual como direta emanção do princípio da “dignidade da pessoa humana” [...] (BRASIL, 2011b, grifo do autor).

No mesmo ano dessa decisão, em 2011, o Supremo Tribunal Federal reforçou o entendimento sobre o tema ao decidir o Recurso Extraordinário n. 477.554, fundamentando sua decisão nos precedentes da própria Corte, como a ADI 4277, e nos Princípios de Yogyakarta (2006), mencionando que todas as pessoas possuem o direito de constituir família, “independente de sua orientação sexual ou identidade de gênero”. Para, além disso, o Ministro Relator salientou a importância do respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana:

[...] RECONHECIMENTO E QUALIFICAÇÃO DA UNIÃO HOMOAFETIVA COMO ENTIDADE FAMILIAR. – O Supremo Tribunal Federal apoiando-se em valiosa hermenêutica construtiva e invocando princípios essenciais (como os da dignidade da pessoa humana, da liberdade, da autodeterminação, da igualdade, do pluralismo, da intimidade, da não discriminação e da busca da felicidade) - reconhece assistir, a qualquer pessoa, o direito fundamental à orientação sexual, havendo proclamado, por isso mesmo, a plena legitimidade ético-jurídica da união homoafetiva como entidade familiar, atribuindo-lhe, em consequência, verdadeiro estatuto de cidadania. [...] O princípio constitucional da busca da felicidade, que decorre, por implicitude, do núcleo de que se irradia o postulado da dignidade da pessoa humana [...] (BRASIL, 2011c, grifo do autor).

Além da decisão no Supremo Tribunal Federal sobre o tema, o Conselho Nacional de Justiça, na Resolução n. 175/2013, vedou expressamente as autoridades competentes de recusarem a “[...] habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo.” (BRASIL, 2013b).

Ainda que tenha sido proferida decisão na Corte Suprema, não há nenhuma norma legal nacional que positivasse o direito conquistado. As relações homoafetivas são uma realidade social e o reconhecimento ou não do Estado sobre esse fato não fará com que o afeto dessas pessoas existam ou deixem de existir. As uniões afetivas entre dois homens ou duas mulheres são um fato natural da vida e diz respeito à individualidade de cada ser humano. Tendo ou não o reconhecimento jurídico positivo do Estado, as relações homoafetivas continuarão existindo (BARROSO, 2010).

O reconhecimento da união homoafetiva pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Conselho Nacional de Justiça foi apenas um passo para assegurar os direitos humanos da população LGBT. Outra conquista histórica ocorreu recentemente, quando Corte Constitucional decidiu, na ADI n. 4.275, que transgêneros têm o direito de alterar seu registro civil independente de cirurgia de redesignação sexual, tratamento hormonal ou autorização judicial, podendo a alteração ser realizada diretamente no cartório competente (BRASIL, 2018e). Essa decisão se mostrou de suma

importância, pois protege a dignidade das pessoas transgêneros, fazendo com que seu registro civil contenha o nome e o gênero em que se sintam confortáveis em serem identificadas.

A única legislação federal que menciona, ainda que de forma tímida, algo relacionado ao direito de não discriminação pelo fato de ter uma orientação sexual divergente do padrão aceito socialmente é o Estatuto da Juventude, instituído pela Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013. O Estatuto, em seu artigo 17, inciso II, traz que “[...] o jovem tem direito à diversidade e à igualdade de direitos e de oportunidades e não será discriminado por motivo de [...] orientação sexual, idioma ou religião.” (BRASIL, 2013a).

Dessa forma, percebe-se que, apesar do legislador ser resistente em incorporar os direitos da população LGBT à letra da lei e, mesmo quando o faz, faz de forma tímida – quase inexistente –, há um esforço (lento, mas progressivo) da jurisprudência pátria em dar cada vez mais dignidade e igualdade a todos os cidadãos, sem distinção de gênero e orientação sexual.

LGBTFOBIA NO BRASIL E AS POLÍTICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A POPULAÇÃO LGBT

O preconceito mata. Conforme dados revelados pelo Grupo Gay da Bahia (GGB),⁴ 445 pessoas LGBT morreram no Brasil em 2017, ano com maior registro de mortes desde 1980, quando foi criado o grupo. Dessas 445 pessoas, 387 morreram assassinadas por LGBTfobia, ao passo que 58 pessoas se suicidaram. Com essas informações, o Brasil ganhou um título indigesto: o país que mais mata a população LGBT no mundo (GGB, 2018).

Ressalta-se que esses números se baseiam apenas com os dados coletados pelo GGB, que colhe informações de notícias publicadas na mídia

⁴ O Grupo Gay da Bahia (GGB) foi fundado em 1980 e é uma das mais antigas organizações LGBT no Brasil. Todos os anos o grupo divulga relatórios com informações sobre a LGBTfobia no País (LINS; MACHADO; ESCOURA, 2016, p. 68).

imprensa, digital e televisionada, além de informações pessoais. Isto é: não há um banco de dados oficial do governo brasileiro, pois a federação se omite quanto às mortes da população LGBT no Brasil. Conclui-se, dessa forma, que, se existissem e fossem analisados dados oficiais, o número seria superior ao já estabelecido, o que é motivo de preocupação e faz com que seja necessária a análise e criação de medidas e programas para que os índices diminuam e a população LGBT não precise temer.

Como forma de combater a homofobia notória e evidente da sociedade e na intenção de ter seus direitos humanos garantidos, surgem nos Estados Unidos da América, na década de 1960 os primeiros movimentos liderados por homossexuais, influenciados, principalmente, pelos movimentos da resistência negra e pelo feminismo (FERNANDES, 2012). No Brasil, foi a partir da década de 1970 que os movimentos em favor dos direitos da população LGBT começaram a se organizar: a princípio, para discutir, principalmente, sobre a violência, sobre a Aids e algumas outras categorias (KOEHLER, 2013).

Em abril de 1980, na cidade de São Paulo, foram realizados o I Encontro de Grupos Homossexuais Organizados, evento restrito a homossexuais e a convidados, e o I Encontro Brasileiro de Homossexuais, que contou com cerca de 600 pessoas participantes (FACCHINI, 2005). Esses encontros foram fundamentais para debater as problemáticas situações relacionadas à comunidade LGBT.

Acompanhando os passos do movimento LGBT, políticas públicas foram criadas no Brasil com a intenção de possibilitar, estimular e assegurar os direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros. A primeira iniciativa foi a criação do Programa Brasil sem Homofobia, pelo Governo Federal (DIAS, 2011). Esse programa, lançado em 2004, foi “[...] um marco histórico na luta pelo direito à dignidade e pelo respeito à diferença.” (GONÇALVES, 2014).

O Programa Brasil sem Homofobia possui alguns princípios, dentre eles destacam-se inclusão, nas políticas públicas do Governo Federal, em perspectivas que promovam os direitos humanos da população LGBT e não discrimine nenhum cidadão por conta de sua orientação sexual; implantação de políticas públicas que combatam a

violência e discriminação relacionadas à orientação sexual; e reafirmação de que o combate à homofobia se inclui da defesa dos direitos humanos e é um compromisso do Estado e da população em geral (CONSELHO, 2004).

Tais tipos de programas são essenciais para o combate ao preconceito, além de chamar a atenção à realidade de que durante o tempo em que houver pessoas com direitos fundamentais violados, por qualquer que seja o motivo, “[...] não se pode afirmar que a sociedade brasileira é justa, igualitária, democrática, tolerante e plural.” (GONÇALVES, 2014).

No ano de 2008, ocorreu em Brasília a 1ª Conferência Nacional que tratou sobre direitos humanos e políticas públicas voltadas para garantia de cidadania à população LGBT. Em consequência positiva a essa conferência, em 2009 foi lançado o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, ação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (DIAS, 2011). Esse Plano possui como objetivo geral o auxílio à “[...] construção de políticas públicas de inclusão social e de combate às desigualdades para a população LGBT, primando pela intersectorialidade e transversalidade na proposição e implementação dessas políticas.” (BRASIL, 2009).

O Decreto n. 7.388, de 9 de dezembro de 2010, estrutura o funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD). Logo em seu artigo 1º,⁵ o decreto define o que é o CNCD e expõe que sua finalidade está na formulação e proposição de “[...] diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT).” (BRASIL, 2010). Em 2011, foi lançado o projeto Escola sem Homofobia, que visava à contribuição

⁵ Art. 1º O Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, no âmbito de suas competências, integrante da estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, tem por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal, formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) (BRASIL, 2010).

para a “[...] implementação e a efetivação de ações que promovam ambientes políticos e sociais favoráveis à garantia dos direitos humanos e da respeitabilidade das orientações sexuais e identidade de gênero no âmbito escolar brasileiro.” (BRASIL, 2011a, p. 9). O material do projeto Escola sem Homofobia era composto de um caderno, que continha as atividades para uso do corpo docente, além de “[...] seis boletins para discussão com alunos(as) e três audiovisuais, cada um com um guia, um cartaz e cartas de apresentação para gestores(as) e educadores(as).” (VIANNA, 2015, p. 13).

Porém, a bancada religiosa do Congresso Nacional passou a exercer pressão contra o projeto, alegando que o que eles denominaram de *kit gay* (referência ao material do projeto Escola Sem Homofobia) incentivava o “homossexualismo” e tornaria as crianças “presas fáceis para pedófilos” (GLOBO, 2011). Em consequência da pressão dos grupos conservadores, a presidenta Dilma Rousseff decidiu por vetar o material e suspender sua distribuição, argumentando que o material estaria inadequado (VIANNA, 2015). Percebe-se, assim, que, apesar de haver iniciativas do Governo Federal com intuito de combater a discriminação à população LGBT, não se vê o mesmo intuito vindo do Poder Legislativo, como já debatido anteriormente. Dias (2011) traz sua revolta sobre a questão dizendo que perante os “[...] comandos constitucionais que consagram o respeito à dignidade humana, os princípios da igualdade e da liberdade, além de reiteradamente defender uma sociedade não discriminatória, é difícil justificar a inércia do Poder Legislativo”.

Além da inércia do Legislativo, verifica-se que há oposição de parte dos legisladores em relação aos projetos que objetivam a diminuição da violência e opressão à população LGBT, o que trava e cria obstáculos à garantia de dignidade daqueles que possuem orientação sexual ou identidade de gênero diversa do padrão comumente aceito. Portanto, ao invés do Poder Legislativo barrar a tramitação de pautas contra a discriminação e violência, poderia tentar discutir a melhor forma desse combate. Assim, um projeto essencial como o Escola sem Homofobia poderia ser aprimorado e efetivado, sem precisar que fossem criadas e rediscutidas novas políticas públicas de combate à discriminação.

O PNE DE 2014 E A PROIBIÇÃO DA “IDEOLOGIA DE GÊNERO”

O PNE foi instituído pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009, que alterou a redação do artigo 214 da Constituição Federal.⁶ O atual PNE foi aprovado pela Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, e tem vigência por 10 (dez) anos a partir da sua publicação, conforme exposto no artigo 1º, desta mesma Lei.⁷

Logo em seu artigo 2º, inciso III, a Lei n. 13.005/14 traz que uma de suas diretrizes é a “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (BRASIL, 2014a), sem, porém, especificar qualquer tipo específico de discriminação.

Quando o projeto de lei referente à Lei n. 13.005/14 estava em trâmite do Congresso Nacional, porém, havia especificações em relação ao tema. O texto aprovado na Câmara dos Deputados continha, no artigo 2º, inciso III, que a superação das desigualdades teria ênfase na promoção da igualdade de gênero, racial, além de orientação sexual. Porém, ao ser realizada a votação no Senado Federal, o texto foi substituído pelo atual (BRASIL, 2014b).

Além disso, durante toda a redação da lei aprovada na Câmara dos Deputados, a flexão de gênero nos vocábulos foi respeitada, como “[...] por exemplo, os/as profissionais da educação, indicando claramente a intenção do Plano em ser um instrumento de promoção da sensibilização quanto à equidade de gênero, deixando de se referir às pessoas apenas no masculino.” (REIS; EGGERT, 2017, p. 15).

⁶ Art. 214 A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988).

⁷ Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no artigo 214 da Constituição Federal. (BRASIL, 2014a).

Porém, ao fim do ano de 2013, o Senado Nacional fez alterações no texto do projeto de lei, retirando toda a flexão de gênero originalmente adotada, utilizando-se a forma masculina de tratamento, além de remover o trecho do artigo 2º que se referia à igualdade racial, regional, de gênero e orientação sexual. Ao retornar à Câmara dos Deputados, iniciaram-se os debates a respeito da “famigerada” ideologia de gênero (REIS; EGGERT, 2017). Mas, afinal, o que seria a ideologia de gênero? Antes disso, qual o conceito de ideologia?

Conforme Marx e Engels, a ideologia é a forma com que uma classe dominante mantém o domínio em relação às outras classes. O domínio é realizado pela imposição de suas próprias ideias, como se esta fosse a verdade absoluta e que deveria predominar sobre toda as outras. Assim, dizem que “[...] quase toda a ideologia se reduz ou a uma concepção distorcida da história, ou a uma abstração completa dela.” (MARX; ENGELS, 1977, p. 24).

A função de uma ideologia, para Wolkmer (2003), é de grande importância social, haja vista os indivíduos tenderem a acreditar em uma série de símbolos e mitos para tentarem aceitar, concordar e compreender uma “existencialidade material”.

Assim, a ideologia de gênero surgiria como a imposição de uma ideia que quer doutrinar a sociedade, ensinando a concepção de que o gênero é uma construção social, e não inerente a todo ser humano, o que, na visão dos fundamentalistas religiosos e conservadores, seria uma afronta aos princípios da família e iria totalmente contra a moral e os bons costumes.

Louro (2003) bem comenta que as pessoas e instituições que negam a educação sexual nas escolas argumentam que tal ensinamento deve ser função exclusiva das famílias, não cabendo à escola esse papel, haja vista que esse conhecimento possui princípios morais e religiosos. Assim, os grupos contrários defendem o silenciamento do tema nas salas de aula, tendo a falsa ideia de que, se a escola não trata sobre o assunto, as crianças e os adolescentes estarão livres de tomarem ciência das questões de gênero e sexuais.

Há, também, quem afirme que a chamada “ideologia de gênero” irá legitimar a pedofilia. As palavras do Cardeal Arcebispo de São Paulo mostram isso. Em artigo publicado no portal digital do jornal O Estado de S. Paulo, Scherer (2015) diz que:

Na educação, a ideologia de gênero traz diversos inconvenientes. Nas crianças e nos adolescentes, ela gera confusão no processo de formação de sua identidade pessoal; pode despertar uma “sexualização” precoce e promíscua, na medida em que a ideologia de gênero propugna por uma diversidade de experiências sexuais em vista da formação do próprio gênero. Além disso, essa ideologia poderia abrir um caminho perigoso para a legitimação da pedofilia, uma vez que a orientação pedófila também poderia ser considerada um tipo de gênero. É sabido que a banalização da sexualidade humana leva ao aumento dos índices de violência sexual.

Para Reis e Eggert (2017), formou-se uma união entre os fundamentalistas religiosos, evangélicos e católicos mais ortodoxos, além da parcela mais conservadora e reacionária da sociedade, todos em busca da defesa do que eles chamam de “família e costumes tradicionais”. Com essa união, eles visam à disseminação de informações deturpadas para que a equidade de gêneros e o respeito à diversidade sexual não sejam alcançados.

Dentre esses discursos, surgiu o Programa Escola sem Partido, que tem como bandeira parar com a suposta “doutrinação política e ideológica em sala de aula”, pois isso “[...] ofende a liberdade de consciência do estudante; afronta o princípio da neutralidade política e ideológica do Estado; e ameaça o próprio regime democrático.”, haja vista que essa doutrinação tem como objetivo impor a ideia do professor (parte dominante) sobre o aluno (parte dominada) (ESCOLA ..., 2018).

O Programa Escola sem Partido surgiu de um movimento nacional, no ano de 2004, e teve como estratégia “[...] a judicialização da relação entre professores e alunos, tendo, em seguida, passado a pressionar as assembleias estaduais e municipais por projetos de leis que

legitimassem suas ideias, processo que vem se intensificando.” (MACEDO, 2017, p. 508).

Dentre esses projetos de leis municipais,⁸ alguns foram aprovados. Um dos projetos de lei aprovados foi o que originou a Lei Municipal n. 3.468/2015, do Município de Paranaguá/PR.⁹ Pode-se perceber que o artigo 3º, inciso X, da referida lei, veda expressamente a política de ensino com informações sobre gênero ou orientação sexual¹⁰ (PARANAGUÁ, 2015). Ocorre que, ao vedar a adoção de programas de educação que tratem sobre gênero e orientação sexual, o legislador acaba por impedir que crianças e adolescentes tenham conhecimento sobre o assunto sob uma visão mais ética e igualitária.

Por ter encontrado vícios na Lei Municipal mencionada, o Procurador Geral da República ingressou com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que tramita no Supremo Tribunal Federal sob o n. 461 (BRASIL, 2017). O intuito principal da ADPF 461 é apontar a inconstitucionalidade da lei aprovada no município de Paranaguá/PR. Conforme a ementa da decisão liminar proferida pelo relator do caso, Ministro Roberto Barroso, a lei municipal viola a “[...] competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF/1988, art. 22, inciso XXIV), bem como à competência deste mesmo ente para estabelecer normas gerais em matéria de educação (CF/1988, art. 24, inciso IX)”. Além disso, não houve, segundo o Ministro, observância “[...] dos limites da competência normativa suplementar municipal (CF/1988, art. 30, inciso II).” (BRASIL, 2017).

O Relator também não se furtou em adentrar ao mérito da redação do dispositivo atacado. Extrai-se da ementa da decisão liminar

⁸ Outras duas leis municipais que dispõem sobre os planos municipais de educação e foram discutidas em ADPF em razão dos termos “gênero” e “orientação sexual” no STF são: Lei Municipal n. 6.496/2015, de Cascavel/PR, e Lei Complementar n. 994/2015, de Blumenau/SC, tratadas nas ADPFs n. 460 e 462, respectivamente.

⁹ Lei n. 3.468, de 23 de junho de 2015. “Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação de Paranaguá e dá outras providências.” (PARANAGUÁ, 2015)

¹⁰ Art. 3º São diretrizes do PME: [...] X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental, sendo vedada entretanto a adoção de políticas de ensino que tendam a aplicar a ideologia de gênero, o termo “gênero” ou “orientação sexual”. (PARANAGUÁ, 2015).

que o dispositivo da lei municipal desrespeita o direito fundamental à educação que, conforme a Constituição Federal de 1988, deve ter alcance pleno e emancipatório, além de comprometer o papel transformador que a educação possui. Fala, também, que a vedação ao ensino de gênero e diversidade sexual mantém “[...] grupos minoritários em condição de invisibilidade e inferioridade.” e viola o princípio da proteção integral, haja vista a “[...] importância da educação sobre diversidade sexual para crianças, adolescentes e jovens.”, que são indivíduos vulneráveis e devem estar protegidos de toda forma de opressão e discriminação (BRASIL, 2017).

Analisando-se o inteiro teor da decisão, vê-se a preocupação do ministro em frisar as diferenças entre sexo, gênero e orientação sexual, bem como seu entendimento de que a vedação das políticas educacionais que tratem sobre esses temas (sexo, gênero e orientação sexual) significa impossibilitar que seja tratada, nas escolas, essa temática. Assim, impede-se que os alunos sejam orientados sobre o assunto, mesmo que as diversidades estejam tão presentes no cotidiano da sociedade e todos lidarão com essa situação em algum momento da vida. E arremata:

A educação é o principal instrumento de superação da incompreensão, do preconceito e da intolerância que acompanham tais grupos ao longo das suas vidas. É o meio pelo qual se logrará superar a violência e a exclusão social de que são alvos, transformar a compreensão social e promover o respeito à diferença. Impedir a alusão aos termos gênero e orientação sexual na escola significa conferir invisibilidade a tais questões. Proibir que o assunto seja tratado no âmbito da educação significa valer-se do aparato estatal para impedir a superação da exclusão social e, portanto, para perpetuar a discriminação. Assim, também por este fundamento – violação à igualdade e à dignidade humana – está demonstrada a plausibilidade do direito postulado. (BRASIL, 2017).

Assim, o Programa Escola sem Partido, ao se colocar numa posição firmemente contrária ao que chama de “ideologia de gênero”, mostra-se, além de inconstitucional, um projeto que visa a cercear o

direito à educação, ceifar os direitos humanos, e tirar da criança e do adolescente o direito de crescer em uma sociedade mais igualitária e livre de violência.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS COMO FORMA DE GARANTIA DE DIGNIDADE A SUJEITOS SOCIAIS VULNERÁVEIS

Visando à proteção dos direitos humanos da criança e do adolescente bem como da população LGBT, além de promover a igualdade e objetivar a diminuição do preconceito na sociedade, é necessário incentivar a implementação de políticas públicas educacionais que promovam o respeito à diversidade de gênero e sexual nas escolas.

Quando se fala em educação, a sociedade direciona a responsabilidade para a escola. No entanto, a família e a sociedade exercem papel fundamental nessa tarefa. Como está disposto no artigo 205, *caput*, da Constituição Federal, a educação é um “[...] direito de todos e dever do Estado e da família [...]” (BRASIL, 1988). Portanto, não somente a escola e os professores têm papel importante na educação da criança, como também os pais, avós e todos os que pertencem ao núcleo familiar dessa criança.

O modelo tradicional de família, hoje, como é visto pela sociedade, é composto do pai, da mãe e dos filhos e filhas, e se baseia na premissa de que há papéis fixos para cada membro do núcleo familiar: o homem tem o papel de ser o mantenedor da casa, que precisa trabalhar para promover o sustento do lar, ao passo que a mulher deve cuidar da casa, da limpeza e dos filhos. Esse foi o modelo estruturado culturalmente e que é socialmente aceito e visto como sendo o “normal” (LINS; MACHADO; ESCOURA, 2016).

Esse modelo reforça os estigmas sociais, com um padrão imposto que deve ser seguido pelo homem e pela mulher e que deve servir de exemplo para as crianças: o menino deve se espelhar no pai, protetor da casa e responsável pelo sustento, enquanto que a menina

tem como referência o papel da mãe, que deve ser carinhosa e cuidar do lar. Beauvoir (1980) ressalta o quanto a educação e o ambiente familiar influenciam na criação dos filhos.

A educação sobre gênero e sobre diversidade sexual visa à libertação dos preconceitos impregnados na sociedade. Silva (2013) afirma que a discussão sobre sexualidade nas escolas tem o objetivo de garantir a proteção dos direitos fundamentais de todo ser humano. Além disso, outro propósito desse tipo de educação é gerar debate sobre a discriminação e a violência contra pessoas de orientação sexual diversa do padrão e, principalmente, promover o amor, o respeito e a tolerância. Assim, torna-se indispensável

[...] discutir o preconceito sexual, a violência contra a orientação sexual “homo”, a discriminação, a exclusão de grupos ditos “minoritários” [...] e, especialmente, [...] discutir o amor ao outro, o respeito, o ser tolerante e, sobretudo, conviver em harmonia com todos os grupos e sujeitos sociais que compõe a grande massa de cidadãos-trabalhadores que foram culturalmente “educados” sob a pecha do machismo, [...] e de nuances que, ao contrário de combater o ódio social contra o que a sociedade intitula de “diferente” ou “anormal”, aprofunda ainda mais a reprodução do preconceito e da falta de informação que condiciona o “padrão” coercitivo que culminam nos fatos da discriminação social e da negligência intelectual e política e que na verdade, precisam de uma “libertação social” que tanto buscamos e que, por vezes, nos acomodamos por motivos diversos. (SILVA, 2013, p. 20).

É fundamental pensar em novas políticas públicas que incluam a questão da diversidade sexual e de gênero para coibir a perpetuação de padrões sexistas e homofóbicos. Além disso, importante se mostra a inclusão de estudos de gênero ao se realizarem os cursos de formação do corpo docente. Em sala de aula, pode-se analisar, de forma crítica, a dicotomia masculino/feminino, o padrão imposto pela sociedade e mídia, além de discutir a respeito da homossexualidade e heterossexualidade (DINIS, 2008).

Essa abordagem em sala é essencial para que a criança e o adolescente cresçam livres de pensamentos sexistas e homofóbicos. O Ministro Roberto Barroso, em sua fundamentação da decisão liminar da ADPF 461, que tramita no Supremo Tribunal Federal, ponderou que

[...] não se deve recusar aos alunos acesso a temas com os quais inevitavelmente travarão contato na vida em sociedade. A educação tem o propósito de prepará-los para ela. Além disso, há uma evidente relação de causa e efeito entre a exposição dos alunos aos mais diversos conteúdos e a aptidão da educação para promover o seu pleno desenvolvimento. Quanto maior é o contato do aluno com visões de mundo diferentes, mais amplo tende a ser o universo de ideias a partir do qual pode desenvolver uma visão crítica, e mais confortável tende a ser o trânsito em ambientes diferentes dos seus. [...]. Não tratar de gênero e de orientação sexual no âmbito do ensino não suprime o gênero e a orientação sexual da experiência humana, apenas contribui para a desinformação das crianças e dos jovens a respeito de tais temas, para a perpetuação de estigmas e do sofrimento que deles decorre. (BRASIL, 2017).

Assim, ao garantir o respeito, a igualdade e a dignidade à criança e ao adolescente, a educação sobre gênero e diversidade sexual vai ao encontro do que dispõe a teoria da proteção integral, pois é “[...] fundamental para permitir que se desenvolvam plenamente como seres humanos”. Abordar esses temas em sala de aula auxiliará esses alunos a “[...] compreender a sexualidade e protegê-los contra a discriminação e a violência.” (BRASIL, 2017).

A educação é considerada um valor central e é necessária a reflexão a respeito do padrão de escola desejada. Verifica-se que a escola é composta de uma sociedade carregada de desigualdades, entre elas a de gênero. Assim, deve-se “[...] defender uma proposta pedagógica de intervenção nessas questões.”, caso contrário, “[...] ela somente reproduzirá injustiças, violências, discriminações, exclusões e marginalizações.” (LINS; MACHADO; ESCOURA, 2016, p. 101-102).

A inclusão e a igualdade devem caminhar lado a lado com a educação, para que esta seja o rumo para a emancipação. Por conta disso, para Lins, Machado e Escoura (2016, p. 102), os “[...] profissionais da educação têm um lugar privilegiado de mudança social, quando engajados na transformação de preconceitos e discriminações”. É a partir deles e por causa deles que a educação pode promover “[...] as diversas formas de conhecimento: com letras, palavras, números, histórias, afetos e valores”.

A educação é um meio fundamental para que o preconceito e a intolerância possam ser superados. É o instrumento que se buscará vencer a violência e a exclusão social, objetivando sempre a promoção do respeito a qualquer tipo de diferença. Ao não permitir que os temas relacionados a gênero e diversidade sexual sejam tratados no âmbito escolar, o legislador ajuda a perpetuar a discriminação (BRASIL, 2017).

Nas palavras de Gorczewski (2009, p. 221), “[...] seria ingenuidade imaginar-se que a educação resolverá todos os problemas atuais da sociedade”. Pode, porém, auxiliar no entendimento das causas desses problemas para que sejam tomadas atitudes que os amenizariam. Conforme o autor, “Educar para os direitos humanos é criar uma cultura preventiva, fundamental para erradicar a violação dos mesmos”. Custódio (2009, p. 53) segue o mesmo pensamento, fazendo a consideração de que, no processo de desenvolvimento da criança e do adolescente, a educação não é “tudo”, mas “[...] sem educação a perspectiva do desenvolvimento integral não se concretiza”.

Portanto, garantir a educação relacionada a gênero e diversidade sexual como meio de promover o respeito, a igualdade e a dignidade humana é essencial para que a violência e opressão vistas diariamente contra a população LGBT sejam contidas, sufocadas e exterminadas. Crianças e adolescentes têm o direito de receber ensino da melhor qualidade, e isso inclui não somente as disciplinas tracionais. A construção deve ser diária e precisa começar das bases para que seja alcançada uma sociedade mais justa, onde a população seja livre e não sofra quaisquer tipos de preconceito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No ordenamento jurídico nacional não há lei específica que disponha sobre os direitos da população LGBT. No entanto, várias são as decisões dos tribunais que versam sobre o tema. Uma das mais importantes foi a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4.277, em 2011, momento em que a união civil homoafetiva foi reconhecida. Com a decisão, os casais homoafetivos tiveram os direitos à igualdade e à dignidade assegurados, haja vista sua união produzir os mesmos efeitos jurídicos os quais os casais heteroafetivos já possuíam.

O Brasil é o país com os mais elevados índices de violência contra LGBT. Em 2017, 445 pessoas morreram vítimas de LGBTfobia. Como forma de promover a igualdade e diminuir as taxas de violência, foram criadas algumas políticas públicas pelo Governo Federal, dentre os quais se destaca o Programa Brasil sem Homofobia, em 2004, e o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, em 2009. Tentou-se, sem sucesso, implementar o projeto Escola sem Homofobia, que, devido a pressões da bancada conservadora do Poder Legislativo Federal, foi vetado pela presidenta Dilma Rousseff.

Alguns projetos de lei municipal, tendo como referência o movimento Escola sem Partido, tentam proibir o ensino a respeito de gênero e diversidade sexual aos alunos. Quem defende essa proibição argumenta que existiria uma “ideologia de gênero” na educação, que promoveria a sexualização precoce da criança e poderia incentivar a pedofilia.

Portanto, necessário se faz pensar e implementar políticas públicas educacionais como forma de combater o preconceito impregnado na sociedade. Apesar de alguns programas já terem sido implementados, outros não conseguiram sair do papel por conta da oposição feita pela bancada religiosa a políticas que tentam garantir dignidade à população LGBT.

A abordagem de questões de gênero e diversidade sexual nas escolas possui o intuito de libertar crianças e adolescentes de preconceitos e fobias sociais, garantindo-lhes dignidade e promovendo o respeito e

a igualdade. Ao se abordar o tema na escola, crianças e adolescentes podem crescer livres de intolerância e se preparar para uma vida justa e igualitária, sem semear ódio e sem propagar preconceito.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. V. de. **A chave do armário**: homossexualidade, casamento, família. Florianópolis: UFSC, 2010.

BARROSO, L. R. Diferentes, mas Iguais: o reconhecimento Jurídico das Relações Homoafetivas no Brasil. *In*: BARROSO, L. R. **Igualdade, diferença e direitos humanos**, 2. Tiragem, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 661-693.

BEAUVOIR, S. **O segundo sexo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 175/2013**. Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo. 2013b. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2504>. Acesso em: 26 maio 2018.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 7.388, de 09 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD). 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7388.htm. Acesso em: 31 maio 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.852/13, de 05 de agosto de 2013**. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE). 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm. Acesso em: 8 maio 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm. Acesso em: 9 maio 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014b. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **Caderno escola sem homofobia**. Brasília, DF: MEC, 2011a. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wp-content/uploads/2015/11/kit-gay-escola-sem-homofobia-mec1.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2018.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). **Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT**: lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.arco-iris.org.br/wp-content/uploads/2010/07/planolgbt.pdf>. Acesso em: 26 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta Inconstitucionalidade (ADI) n. 4275**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 1º março de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691371>. Acesso em: 31 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta Inconstitucionalidade (ADI) n. 4277**. Relator: Ministro Ayres Britto. Publicado em: 5 de maio de 2011b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 31 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 461**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgado em: 16 jun. 2017. Publicado em: 21 jun. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 477554**. Relator: Ministro Celso de Melo. Julgado em: 16 ago. 2011. Publicado em: 26 ago. 2011c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO. **Brasil sem Homofobia**: programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004.

CUSTÓDIO, A. V. **Direito da Criança e do Adolescente**. Criciúma: UNESC, 2009.

DIAS, M. B. Rumo a um novo ramo do direito. Diversidade Sexual e Direito Homoafetivo. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, p. 249-263, 2011.

DINIS, N. F. Educação, relações de gênero e diversidade sexual. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 103, p. 477-492, maio/ago. 2008.

ESCOLA sem partido (Brasil). **Por uma lei contra o abuso da liberdade de ensinar**. 2018. Disponível em: <https://www.programaescolasempartido.org/projeto>. Acesso em: 8 maio 2018.

FACCHINI, R. **Sopa de letrinhas?** Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

FERNANDES, F. B. M. Por uma genealogia do conceito homofobia no Brasil: da luta política LGBT à um campo de governança. **Passages de Paris**, Paris, v. 7, p. 97-104, 2012. Disponível em: http://www.apebfr.org/passagesdeparis/editione2012/articles/pdf/PP7_artigo10.pdf. Acesso em: 2 maio 2018.

FERREIRA FILHO, M. G. Aspectos jurídicos das ações afirmativas. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 69, n. 2, p. 72-79, jul./dez. 2003.

GLOBO. Educação. **Projeto de distribuir nas escolas kits contra a homofobia provoca debate**. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2011/05/projeto-de-distribuir-nas-escolas-kits-contr-a-homofobia-provo-ca-debate.html>. Acesso em: 31 maio 2018.

GONÇALVES, F. C. **Homofobia na escola**: desvelando olhares, revelando vozes. 2014. 132 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2014. Disponível em: http://www.uern.br/controladepaginas/poseduc-dissertacoes-2012/arquivos/3937francisco_claudio_gonaalves.pdf. Acesso em: 31 maio 2018.

GORCZEWSKI, C. **Direitos Humanos, Educação e Cidadania**: conhecer, educar, praticar. Santa Cruz do Sul: Ediunisc, 2009.

GRUPO GAY DA BAHIA (GGB). **Pessoas LGBT mortas no Brasil**. Bahia. 2018. Disponível em: <https://homofobiamata.files.wordpress.com/2017/12/relatorio-2081.pdf>. Acesso em: 26 maio 2018.

KOEHLER, S. M. F. Homofobia, cultura e violências: a desinformação social. **Interacções**, Portugal, n. 26, p. 129-151, 2013.

LINS, B. A.; MACHADO, B. F.; ESCOURA, M. **Diferentes, não desiguais**: a questão de gênero na escola. São Paulo: Reviravolta, 2016.

LOURO, G. L. **Gênero, sexualidade e educação**: uma perspectiva pós-estruturalista. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

MACEDO, E. As demandas conservadoras do Movimento Escola Sem Partido e a Base Nacional Curricular Comum. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 507-524, jun. 2017.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Grijalbo, 1977.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Nascidos livres e iguais**: orientação sexual e identidade de gênero no Regime Internacional dos Direitos Humanos. 2013. Disponível em: https://nacoesunidas.org/img/2013/03/nascidos_livres_e_iguais.pdf. Acesso em: 26 maio 2018.

PARANAGUÁ. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal n. 3.468, de 23 de junho de 2015**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação e dá outras providências. 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2ltbnhu>. Acesso em: 21 maio 2018.

REIS, T.; EGGERT, E. Ideologia de gênero: uma falácia construída sobre os planos de educação brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 138, p. 9-26, jan./mar. 2017.

SARMENTO, D. Casamento e União Estável entre pessoas do mesmo sexo: perspectivas constitucionais. *In*: BARROSO, L. R. **Igualdade, diferença e direitos humanos**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 619-659.

SCHERER, D. O. Educação e questão de gênero. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 13 jun. 2015. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,educacao-e--questao-de-genero,1705540>. Acesso em: 20 maio 2018.

SILVA, A. K. L. S. da. Diversidade sexual e de gênero: a construção do sujeito social. **Nufen**, Belém, v. 5, n. 1, p. 12-25, 2013. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-25912013000100003. Acesso em: 31 maio 2018.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

VIANNA, C. P. O movimento LGBT e as políticas de educação de gênero e diversidade sexual: perdas, ganhos e desafios. **Educação e Pesquisa**, [s.l.], v. 41, n. 3, p. 791-806, set. 2015.

WOLKMER, A. C. **Ideologia, estado e direito**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

YOGYAKARTA. **Princípios de Yogyakarta**. Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação a orientação sexual e identidade de gênero. 2006. Disponível em: http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em: 26 maio 2018.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E AVALIAÇÃO DO ENSINO NOS ESTADOS DA REGIÃO SUL DO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRINCÍPIO FEDERATIVO

Michel Alisson da Silva
Pedro Henrique Cardoso Hilário

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

O presente artigo científico tem como propósito caracterizar o princípio federativo no ordenamento jurídico brasileiro à luz da Constituição Federal de 1988. A partir disso, busca-se compreender o federalismo a partir do seu aspecto jus-filosófico, histórico e social do modelo clássico estadunidense; identificar o processo de implantação do princípio federativo no Brasil e seu desenvolvimento até a Constituição Federal de 1988; e analisar as políticas educacionais brasileiras à luz do princípio federativo. Este trabalho apresenta-se de natureza aplicada e tem como método adotado o indutivo. Quanto aos procedimentos metodológicos, em primeiro lugar, foi realizada a revisão bibliográfica das origens do federalismo e de sua implantação no País. Em segundo momento foi realizado um recorte sobre as políticas educacionais analisadas sob a ótica do princípio federativo. O artigo está dividido em quatro tópicos, a saber: formas de Estado e o surgimento do federalismo, o Estado de bem-estar social brasileiro, o direito à educação como um direito social e políticas públicas educacionais como forma de aplicação dos dispositivos constitucionais.

No decorrer do desenvolvimento deste artigo serão apresentadas as formas existentes de Estado, analisando-se de forma mais detalhada a criação e as características do Estado federal. O Brasil, enquanto uma República Federativa, organizou sua estrutura interna com a distribuição de competências privativas e concorrentes. À União e aos Estados-membros foi atribuída a competência concorrente sobre a educação superior,

cabendo a primeira a competência privativa de legislar especificamente sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Será abordada, também, a importância do Estado de bem-estar social para que haja garantia de direitos sociais à população. Quanto aos direitos sociais, a educação terá enfoque principal, abordando-se, depois, os indicadores educacionais que visam à melhoria do sistema de educação no Brasil.

O estado de bem-estar social surge como uma garantia social com o intuito de fornecer alguns direitos essenciais, como renda, alimentação, saúde a todos os cidadãos. Dentre os direitos assegurados à população, está o direito social fundamental à educação, assegurado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Para garantir que esse direito social seja aplicado à população, necessárias são as políticas públicas em educação, que visam à melhoria do sistema educacional no País.

FORMAS DE ESTADO E O SURGIMENTO DO FEDERALISMO

Para entender o Federalismo é necessário, antes de tudo, entender o conceito de Estado. Kelsen (1992, p. 183), pontua que:

Devido à variedade de objetos que o termo normalmente denota, definir “Estado” torna-se difícil. Às vezes, a palavra é usada em um sentido bem amplo, para indicar a “sociedade” como tal, ou alguma forma especial de sociedade. Mas a palavra também é com frequência usada com um sentido bem mais restrito, para indicar um órgão particular da sociedade – por exemplo, o governo, ou os sujeitos do governo, uma “nação”, ou o território que eles habitam.

Visando a afastar qualquer confusão entre definição de Estado e sociedade, Dallari (2011, p. 30) afirma que “[...] a sociedade é resultante de uma necessidade natural do homem, sem excluir a participação da consciência e da vontade humanas”. Fala também que o contratualismo possui grande influência na formação da sociedade e na ideia contemporânea de democracia.

Já sobre o Estado, Dallari (2011, p. 59) o conceitua como “[...] situação permanente de convivência e ligada à sociedade política.”, e informa que esse conceito aparece pela primeira vez na obra “O Príncipe”, de 1513, escrita por Nicolau Maquiavel. Apesar de esta denominação só emergir no século XVI, a maioria dos estudiosos dizem que, antes disso, o Estado já existia, porém, com nomes diferentes. Então, “[...] todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros.” são consideradas como Estado.

As “formas estatais pré-modernas” são identificadas por Streck e Morais (2000, p. 20) como: 1) Estado Antigo, que é “[...] uma forma estatal definida entre as antigas civilizações do Oriente ou do Mediterrâneo, onde a família, a religião, o Estado e a organização econômica formavam um conjunto confuso, sem diferenciação aparente”; 2) Estado Grego, que possuía as cidades-Estado (*polis*), e tinha como objetivo a autossuficiência, além de possuir uma elite política com grande participação nas deliberações do Estado e 3) Estado Romano, que tinha uma “base familiar de organização” e “a noção de povo era restrita, compreendendo apenas faixa estreita da população”.

Os autores classificam, ainda, o Estado Medieval como sendo a principal forma de Estado pré-moderna. Para Streck e Morais (2000, p. 20-21), o cristianismo, as invasões bárbaras e o feudalismo caracterizam esse período, que foi marcado também por permanente instabilidade política, econômica e social, conflito entre poder espiritual e poder temporal bem como a fragmentação do poder.

Depois do período medieval, surge o chamado Estado Moderno. Conforme Bobbio (2001, p. 67), o nome Estado é “[...] um novo nome para uma realidade nova: a realidade do Estado precisamente moderno, a ser considerado como uma forma de ordenamento tão diverso dos ordenamentos precedentes”. Por esse motivo, deve ser denominado de forma diversa das anteriores.

O Estado Moderno, então, deixa de ter as características das formas estatais pré-modernas e passa a derivar da “[...] institucionalização do Poder, sendo que suas condições são o território, a nação, mais potência e autoridade. Esses elementos dão origem à ideia de Estado.” (STRECK; MORAIS, 2000, p. 26-27). Essa nova concepção de Estado pode

ser organizada, basicamente, em duas formas: a forma federada e a forma unitária. Para Streck e Moraes (2000, p. 147), a Federação surge apenas a partir do século XVIII, em 1787, quando os Estados Unidos dão origem ao Estado Federado, com a transformação de Confederação em Federação. Sobre o surgimento do federalismo na nação norte-americana, pontua-se que:

[...] o ponto de maior distinção entre o novo sistema para os Estados Unidos e o existente na Grécia, na Itália medieval, na Suíça, na Alemanha ou na Holanda, é que, antes de 1787, o governo central nas federações ou, mais propriamente, nas confederações, não passava de um agente dos Estados. Em nenhum caso ele teve uma existência própria independente, nem o poder para regulamentar os negócios dos cidadãos, criar ou arrecadar impostos dos indivíduos. Não há exemplo de existência de um sistema independente de cortes de justiça ou uma assembleia legislativa eleita pelo povo de toda a confederação. A Constituição de 1787 tem uma antiga ascendência, mas adota um tipo novo de governo federal. (WRIGHT, 1984, p. 49).

Kelsen (1992, p. 309) afirma que “[...] apenas o grau de descentralização diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal”. Complementa, ainda, sua assertiva colocando que, “[...] do mesmo modo que um Estado federal se distingue de um Estado unitário, uma confederação internacional de Estados se distingue do Estado federal apenas por meio de um grau de descentralização maior”.

Quando da análise da implantação do federalismo nos Estados Unidos, considerado o Modelo Clássico de Federalismo, Hamilton, Madison e Jay (1984, p. 383) afirmaram que:

Os poderes delegados ao governo federal pela Constituição proposta são poucos e definidos; os que permanecem com os governos estaduais são numerosos e imprecisos. Aqueles serão exercidos principalmente sobre tópicos externos, tais como guerra, paz,

negociações e comércio exterior, com o qual o poder de taxação estará mais intimamente ligado. Os poderes reservados aos Estados se estenderão sobre todos os tópicos que, no curso normal da vida do país, dizem respeito às liberdades e bens do povo, à ordem interna e aos aperfeiçoamentos e progresso do Estado.

No entanto, devido a vários fatores, tal entendimento foi paulatinamente mudando. Schwartz, em análise mais recente sobre o federalismo norte-americano, defende que “[...] o ponto de partida do sistema americano pode [...] ter sido o conceito do federalismo duplo, de acordo com o qual o estado e a Nação eram vistos como iguais”. Diz ainda que cada um possui uma área determinada na qual podia atuar. Segundo o mesmo autor, “[...] este conceito foi mantido em seus aspectos essenciais durante mais de um século por uma série de decisões da Corte Suprema que invalidaram tentativas do Governo Federal de invadir o campo reservado aos estados”, sendo “[...] o equilíbrio entre o poder estadual e o poder federal [...] alterado drasticamente (somente) durante [...] (o) século (XX)”. Aponta, ainda, que “[...] a necessidade do exercício do poder nacional para atender às exigências governamentais dos dias atuais levou ao abandono da noção da igualdade governamental como a pedra angular da estrutura do federalismo americano.” (SCHWARTZ, 1984, p. 73). E complementa:

O federalismo, nos Estados Unidos, caracteriza-se agora pelo predomínio da autoridade federal. O sistema social e econômico americano tem estado sujeito cada vez mais à regulamentação e ao controle por Washington. O poder do Governo nacional sobre o comércio é interpretado de modo a sujeitar até mesmo empreendimentos com somente efeito remoto sobre a economia nacional a minuciosas normas federais. E, à medida que a autoridade da Nação a este respeito cresceu, a dos estados sofreu correspondente decréscimo, pois a ação estadual, no sistema americano, é barrada quando é validamente exercido o poder federal incompatível com ela. (SCHWARTZ, 1984, p. 74).

Fazendo uma análise comparativa entre o federalismo norte-americano e o brasileiro, Borges Netto (1999, p. 42) diz que a principal diferença “[...] reside no aspecto histórico de o Estado Federal, em terras brasileiras, não ter surgido da manifestação de vontade das antigas províncias, posteriormente transformadas em Estados-membros”. O autor, assim como vários estudiosos, entende que “[...] não houve, entre nós, livre consentimento das entidades federadas para a formação da aliança federal, pois a implantação do federalismo se deu da ordem jurídica central (União) para as ordens jurídicas periféricas (Estados-membros).” (BORGES NETTO, 1999, p. 42).

Nesse sentido, Cavalcanti (1983, p. 122) também argumenta que:

O ato do governo revolucionário, que autenticou a proclamação da República Federativa, e declarou, que as províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficavam constituindo os “Estados Unidos do Brasil”, não os investiu, só por isso, de direitos próprios, irredutíveis, que lhes dessem o caráter de Estados independentes; e o Congresso Constituinte, que veio, logo depois, e aprovou os intuítos e atos do movimento revolucionário, também não consignou na Constituição federal nenhum poder ou prerrogativa, em favor dos Estados, além do que parecera indispensável para dar-lhe autonomia, com membros da Federação.

A descentralização política é apontada por Borges Netto (1999, p. 46) como o cerne do federalismo ao propor que “[...] a própria razão de ser do Estado Federal reside na característica da descentralização política”. Segundo o seu conceito, essa descentralização política significa a “[...] repartição constitucional da capacidade de emissão de normas jurídicas, para que cada esfera de poder possa controlar as condutas dos agentes públicos e dos cidadãos em determinada comunidade jurídica”. Considera, ainda, essa característica do Estado Federal como o “ponto central da organização federativa”.

Horta (2003, p. 346) nos diz que a Constituição Federal de 1988 apresenta uma “nova repartição de competências”, que não apresenta

“prejuízo dos poderes soberanos e nacionais da União”. Segundo o autor, “[...] foram acrescentados (aos poderes da União) [...] expressivas atribuições novas.”, e ficou criado o “[...] domínio autônomo da legislação concorrente, abastecido com matérias próprias, e não com matérias deslocadas da competência legislativa da União, [...] para que sejam elas objeto da legislação federal de normas gerais e da legislação suplementar”. Ainda argumenta que as legislações estaduais têm autonomia para aperfeiçoar a legislação federal, para que, assim, possa atender às especificidades e exigências locais.

Ramos (2000, p. 189), no entanto, alerta que a autonomia dos Estados-membros é “[...] excessivamente limitada por vários dispositivos constitucionais”.

Nesse mesmo sentido, Almeida indica que “[...] em termos técnicos, cabe fazer uma crítica quanto à inclusão, no artigo 22 (da Constituição Federal de 1988), de matérias que serão objeto de normas gerais ou de diretrizes estabelecidas pela União.”, como é o caso das “diretrizes e bases da educação nacional” (ALMEIDA, 2000, p. 103). Conforme o autor bem aponta, essa falha técnica apresenta consequências reais, trazendo prejuízo à competência de legislar dos estados (ALMEIDA, 2000, p. 104).

Rodrigues (2002, p. 55-56), por sua vez, afirma que:

Para que se possa efetivar uma adequada leitura da legislação educacional brasileira, no que se refere especificamente ao tema pertinente à definição das diretrizes curriculares, necessário se faz ressaltar três dentre os princípios gerais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de ideias (sic) e de concepções pedagógicas [...]; VII – garantia de padrão de qualidade. [...] Em resumo, a ordem constitucional brasileira garante a liberdade e o pluralismo, mas exige a preservação da qualidade. Para garantir que essa qualidade seja mantida, estabelece a necessidade da avaliação, por parte do Poder Público.

Isso significa que o Poder Público tem de garantir, de um lado, flexibilidade suficiente para que as IESs possam, nas suas propostas pedagógicas, realizar os mandamentos constitucionais e, de outro, que essa flexibilidade possui como limites, também fixados pelo Poder Público, os padrões de qualidade a serem exigidos mediante processos avaliativos oficiais.

Uma possível crise para o federalismo é vista por Cavalcanti, que aponta três causas para isso, o que implicaria na quebra da unidade ou de extinção. O primeiro seria “[...] o desrespeito da Constituição, das leis e atos do poder federal, por parte dos Estados, seja por fatos diretos, seja por omissão voluntária”; o segundo seria o “[...] predomínio de um ou mais Estados sobre os outros, em vista da sua importância política, da sua população, ou da sua força e riqueza”; e o terceiro, “[...] a exorbitância do poder central, procurando absorver as autonomias locais.” (CAVALCANTI, 1983, p. 290).

O federalismo atual também é criticado por Pinto Filho, não em função de sua estrutura em si, mas em função do seu mau uso. Segundo ele:

A descentralização, politicamente tão identificada com os momentos democráticos, não tem sido a regra nestes tempos de retorno à democracia. O que mais melindra o federalismo que defendemos não é a sua centralização histórica. É, verdadeiramente, a disparidade dos discursos de nossos governantes que por tanto tempo atacaram o regime anterior como autoritário e centralizador e agora usam das mesmas regras daquele para minar as autonomias estaduais e municipais, mas com uma agravante: utilizam-se das regras e dos discursos democráticos para praticarem aquilo que sempre foi objeto de suas defenestrações. (PINTO FILHO, 2002, p. 211).

Segundo Motter e Gomes, em posfácio do livro de Planck sobre a política educacional no Brasil, em função dos últimos anos (leia-se Governo Fernando Henrique Cardoso), a “[...] estrutura descentralizada

do sistema educacional brasileiro” pode ser entendida como um “[...] mito [...] em razão da ‘recentralização’ de funções nas mãos do Ministério da Educação (MEC) promovida pela legislação educacional”. Completa dizendo que isso lhe dá “[...] um poder incontestável na formulação das políticas de educação básica e no controle das redes estaduais e municipais de ensino.” e faz isso “[...] através de sistemas nacionais de avaliação, das diretrizes e parâmetros curriculares nacionais, dos critérios de distribuição de verbas federais, etc.” (PLANCK, 2001, p. 197-199).

O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL BRASILEIRO

Assim como a ideia de Estado Federal, o conceito de Estado de bem-estar social (ou *welfarestate*) surgiu nos Estados Unidos, tendo suas primeiras raízes na década de 1930 com o plano *new deal*, aplicado pelo então presidente do país Franklin Roosevelt, quando houve “[...] um apoio maciço a programas de obras públicas, regulamentação de crédito, controle sob a produção agrícola; regulação das horas de trabalho; salários mínimos; negociação coletiva; sistema abrangente de seguros sociais.” (STRECK; MORAIS, 2000, p. 59).

O *welfarestate* se destaca de forma definitiva, segundo Streck e Moraes (2000, p. 68-69), “[...] como consequência geral das políticas definidas a partir das grandes guerras”. Na primeira guerra mundial, o Estado se inseriu na produção e distribuição de bens de consumo; já em 1929, por conta da crise financeira, houve interferência estatal na economia; e, em 1940, a atitude interventiva é consolidada com a ideia de que deve haver a proteção de todo o cidadão.

Com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), as práticas intervencionistas do Estado nas questões econômicas e sociais foram ainda mais estimuladas. Dallari (2011, p. 275) explica que isso se deu devido à necessidade estatal de controlar recursos sociais e otimizar da melhor forma a verba pública, haja vista as urgências geradas pela guerra.

Gomes (2006, p. 203) define o Estado de bem-estar social da seguinte forma:

A definição de *welfarestate* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.

Entende-se o Estado de bem-estar social, segundo Benevides (2011, p. 17), como “[...] o reconhecimento do papel do Estado na busca do bem-estar dos indivíduos, baseando-se nos direitos sociais dos mesmos”. A autora completa afirmando que cada país implementou esse sistema de acordo com suas especificidades históricas, haja vista cada nação ter suas próprias características.

Há dois modelos de intervenção social do Estado que são considerados base para todos os outros que vieram a surgir posteriormente: o inglês e o alemão. Na Inglaterra, pode-se perceber uma forte associação entre a centralização do poder, típico dos Estados absolutistas; a dispensa da mão de obra camponesa, devido à mercantilização das terras; e o acolhimento oferecido à população mais pobre. Isso deu origem a um tipo pioneiro de assistencialismo. Já no modelo alemão, nota-se aproximação entre a legislação bismarckiana e o movimento de oposição ao socialismo. Além disso, percebe-se grande distinção entre o assistencialismo e todas as outras formas anteriores de ajuda mútua (FIORI, 1997).

No Brasil, como nos outros países, o surgimento do Estado de bem-estar social teve suas próprias características. Segundo Lobato (2016, p. 89), as políticas sociais implementadas durante a história no Brasil possuíam grande ligação a projetos econômicos e políticos, “[...] deixando a um plano secundário a adoção de estratégias para a melhoria efetiva das condições de vida e criação de padrões mínimos de igualdade social”.

Conforme Bonevides (2011, p. 62), os programas de proteção social, nessa época, foram regidos pelo autoritarismo, pois tinha a intenção

de conduzir questões referentes à “[...] organização dos trabalhadores assalariados dos setores mais modernos da economia, utilizando-se da antecipação de algumas necessidades, de modo a reduzir a legitimidade das lideranças trabalhistas em suas reivindicações”.

Lobato (2016, p. 90) diz que, com o decorrer do tempo, o processo de democratização no Brasil, que teve seu ápice com a promulgação da Constituição Federal de 1988, trouxe um novo conceito de cidadania. A autora ainda pontua que a Constituição de 1988 traz um capítulo específico para falar sobre os direitos sociais (saúde, assistência, previdência, educação, dentre outros).

Algumas conquistas trazidas pela nova Constituição são destacadas por Bonevides (2011, p. 65), dentre elas: “[...] a criação do Sistema Unificado de Saúde (SUS), apoiado no direito universal à saúde; a definição de um piso mínimo para os benefícios; a criação do seguro-desemprego; e a extensão da previdência rural”.

Apesar de reconhecer a promulgação da Constituição como o ápice do processo de democratização brasileiro, Kelsen (1992 *apud* LOBATO, 2016, p. 90) faz uma crítica ao atual modelo de Estado de bem-estar, ao dizer que:

A Constituição representou uma ruptura legal baseada em noções pouco sólidas na estrutura social brasileira, como cidadania, democracia e solidariedade social. Constitucionaliza-se ali um novo pacto social, mas suas bases foram frágeis. A ordem social prevista impunha uma nova forma de Estado em uma sociedade com baixos níveis de organização social, antidemocrática em suas instituições estatais e sociais e profundamente desigual. Do ponto de vista organizacional, a política social apresentava uma potente estrutura de oferta e garantia de bens sociais, mas de baixa cobertura, restrita às parcelas médias e ao mercado formal, burocratizada, permeada por particularismos e com alto grau de corrupção. O modelo constitucional teria que conviver com o passado das políticas sociais, com os projetos governamentais que lhe sucederam e com os valores da sociedade que o adotou.

Mas não se pode negar que o movimento de redemocratização no Brasil e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 foram fatos históricos que fizeram com que o Estado de bem-estar social fosse implementado no Brasil, garantindo aos cidadãos diversos direitos sociais.

O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO SOCIAL

Os direitos sociais começaram a ser visados no período pós-guerra, junto com o surgimento do Estado de bem-estar social, quando o Estado passou a garantir condições mais dignas de vida à população. No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a tratar sobre esses direitos, dando maior ênfase ao direito do trabalho (SALES; PACHÚ, 2015).

Na Constituição Federal de 1988, os direitos sociais são elencados em seu artigo 6º. São eles “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

Conforme Moraes (2014, p. 203), os “[...] direitos sociais são direitos fundamentais do homem.”, e têm como objetivo melhorar a qualidade da vida da população, buscando a igualdade social.

Silva (2014, p. 288-289) ratifica os dizeres de Moraes ao dizer que os direitos sociais são uma extensão dos direitos fundamentais, e “[...] que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”. O autor completa afirmando que tais direitos se caracterizam por serem prestações positivas realizadas de forma direta ou indireta pelo Estado e que estão expressas na Constituição Federal.

Ressalta-se que os direitos sociais estão inclusos no Título II da Constituição Federal. Ou seja, são considerados como direitos fundamentais do cidadão.

Os Direitos Sociais se constituem direitos fundamentais do homem, inerentes aos indivíduos, configurando-se doutrinariamente como direitos de segunda dimensão. Cabe ressaltar, apenas o reconhecimento da importância de tais direitos não é suficiente, faz-se necessário sua efetivação. Nesse ínterim, as políticas públicas constituem instrumento de viabilização dos direitos básicos da população e enfatiza o caráter ideológico do Direito, busca-se a política de legitimação do poder. A teoria crítica, preconiza a atuação concreta do operador do direito, na concepção do conhecimento não somente como interpretação do mundo, e, sim, transformação. (SALES; PACHÚ, 2015, p. 28).

Dentre os direitos sociais, encontra-se o direito à educação. A primeira vez que a educação é vista internacionalmente como um direito é na Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1948. O preâmbulo da Declaração diz que “[...] cada indivíduo e cada órgão da sociedade tendo sempre em mente esta Declaração.” deve se esforçar “[...] por meio do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades.” (ONU, 1948).

Em âmbito nacional, o direito à educação está disposto no artigo 6º da Constituição Federal. Para além do artigo 6º, esse direito social aparece também nos artigos de 205 a 214. Conforme o artigo 205, a educação é um “[...] direito de todos e dever do Estado e da família” e terá incentivo “[...] com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 2018a).

Dessa forma, o Estado necessita de organização e aparelhamento para fornecer a todos e de forma indistinta os serviços de educação, sempre respeitando os princípios constitucionais constantes no artigo 206, da Constituição Federal de 1988, visando cada vez mais à ampliação das possibilidades para que todos os cidadãos tenham acesso ao ensino (SILVA, 2014).

É dever do Estado, conforme artigo 208, inciso I, garantir “[...] educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete)

anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.” (BRASIL, 1988). Segundo Silva (2014, p. 317), essa garantia se traduz num direito público subjetivo e “[...] equivale reconhecer que é direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, isto é, direito exigível judicialmente, se não for prestado espontaneamente”.

O artigo 22, inciso XXIV, determina é que de competência privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação (BRASIL, 1988). Porém, o dever com a educação é de todos os entes federativos. Assim como o dever com a educação, o regime de colaboração também é mútuo e recíproco:

A Constituição Federal determina, com caráter de obrigatoriedade, que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, excluindo-se a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios. A distribuição dos recursos públicos assegurará, nos termos da EC n. 59/09, prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (MORAES, 2014, p. 857).

A Constituição Federal de 1988 também prevê, como fonte adicional de financiamento à educação básica pública, a contribuição social do salário-educação, conforme dita o parágrafo 5º do artigo 212 (BRASIL, 1988).

Para além dos investimentos em educação, deve-se atentar às políticas públicas educacionais, que são formas de fazer com que o disposto na Constituição Federal atinja seu objetivo.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS COMO FORMA DE APLICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS

O termo “política pública” se refere a questões coletivas e integra a esfera pública, o que não significa dizer que é necessariamente algo estatal, pois, apesar de o Estado estar voltado totalmente para a esfera pública, há organizações sociais que também possuem finalidades públicas expressas, mas que não são estatais (SCHMIDT, 2008).

Políticas públicas, conforme Schmidt (2008, p. 2.311), nada mais são do que o resultado de uma política institucional, e “[...] se materializam em diretrizes, programas, projetos e atividades que visam a resolver problemas e demandas da sociedade”. Dentro das diversas políticas públicas desenvolvidas nacionalmente, há as políticas educacionais e, dentre essas, há as que avaliam os índices da educação básica no Brasil.

A avaliação da qualidade educação pública e privada é garantida pela Constituição de 1988 em seus artigos 206, inciso VII, e 209. O artigo 206, inciso VII, traz que um dos princípios do ensino no Brasil é a “[...] garantia de padrão de qualidade”, enquanto que o artigo 209 diz que a iniciativa privada é livre para implementar o ensino, desde que autorize o Poder Público realizar avaliação de qualidade (BRASIL, 1988).

Com isso, o MEC lançou, em abril de 2007, o Plano do Desenvolvimento da Educação (PDE), plano esse que foi normatizado pelo Decreto Presidencial n. 6.094, e explana sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Essa política pública possui como objetivo aprimorar a qualidade da educação básica, prevendo ações e políticas para os diversos níveis de ensino em todos os entes federativos (OLIVEIRA, 2014).

Naquele mesmo ano e em decorrência do PDE, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB),

[...] que se propõe a medir a qualidade da educação brasileira nos âmbitos nacional, estadual, municipal e em cada escola. O IDEB é um indicador de qualidade

educacional que agrega os resultados de desempenho dos estudantes brasileiros (obtidos pela Prova Brasil) e rendimento escolar - taxa média de aprovação na etapa de ensino (obtidos pelo Censo Escolar). É, portanto, resultado do produto entre a média padronizada da Prova Brasil (da escola/ rede de ensino/município), ajustada para expressar valores entre 0 e 10, e o número de anos que os alunos levam para concluir uma série. (OLIVEIRA, 2014, p. 412).

O IDEB foi formulado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e seu objetivo é medir a qualidade do ensino e criar metas para melhorá-lo. Assim, o IDEB opera “[...] como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias.” (BRASIL, 2016).

No portal oficial do Inep podem-se analisar os dados do IDEB, que são colhidos a cada dois anos, sempre nos anos ímpares. No ano de 2005, foram traçadas metas bienais para que se atinja, até o ano de 2021, o objetivo educacional da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é a nota 6,0 (INEP, 2018a).

A tabela a seguir colacionada traz os dados do IDEB de cada um dos três estados integrantes da Região Sul do Brasil, quais sejam: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, a partir do ano de 2005 (os índices em destaque foram os que alcançaram a meta estabelecida para o período de avaliação).

Tabela 1 – IDEB obtido nos estados da Região Sul do Brasil

Estado do Paraná

4ª série/5º ano

Estado	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	005	007	009	011	013	015	007	009	011	013	015	017	019	021
Paraná	4.6	5.0	5.4	5.6	5.9	6.2	4.7	5.0	5.4	5.6	5.9	6.2	6.4	6.6

8ª série/9º ano

Estado	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	005	007	009	011	013	015	007	009	011	013	015	017	019	021
Paraná	4.6	5.0	5.4	5.6	5.9	6.2	4.7	5.0	5.4	5.6	5.9	6.2	6.4	6.6

3ª série/3º ano do ensino médio

Estado	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	005	007	009	011	013	015	007	009	011	013	015	017	019	021
Paraná	3.6	4.0	4.2	4.0	3.8	3.9	3.6	3.7	3.9	4.2	4.5	5.0	5.2	5.4

Estado do Rio Grande do Sul

4ª série/5º ano

Estado	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	005	007	009	011	013	015	007	009	011	013	015	017	019	021
Rio Grande do Sul	4.3	4.6	4.9	5.1	5.6	5.7	4.3	4.7	5.1	5.3	5.6	5.9	6.1	6.4

8ª série/9º ano

Estado	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	005	007	009	011	013	015	007	009	011	013	015	017	019	021
Rio Grande do Sul	3.8	3.9	4.1	4.1	4.2	4.3	3.9	4.0	4.3	4.7	5.1	5.3	5.6	5.8

3ª série/3º ano do ensino médio

Estado	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	005	007	009	011	013	015	007	009	011	013	015	017	019	021
Rio Grande do Sul	3.7	3.7	3.9	3.7	3.9	3.6	3.8	3.9	4.0	4.3	4.6	5.1	5.3	5.5

Estado do Santa Catarina
4ª série/5º ano

Estado	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	005	007	009	011	013	015	007	009	011	013	015	017	019	021
Santa Catarina	4.4	4.9	5.2	5.8	6.0	6.3	4.5	4.8	5.2	5.5	5.8	6.0	6.3	6.5

8ª série/9º ano

Estado	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	005	007	009	011	013	015	007	009	011	013	015	017	019	021
Santa Catarina	4.3	4.3	4.5	4.9	4.5	5.1	4.3	4.5	4.7	5.1	5.5	5.7	6.0	6.2

3ª série/3º ano ensino médio

Estado	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	005	007	009	011	013	015	007	009	011	013	015	017	019	021
Santa Catarina	3.8	4.0	4.1	4.3	4.0	3.8	3.8	3.9	4.1	4.4	4.7	5.2	5.4	5.6

Fonte: INEP (2018b)

Analisando-se os índices disponibilizados pelo IDEB, verifica-se que cada estado da Região Sul possui metas diferentes a serem alcançadas, conforme a realidade de cada região. Assim, um exemplo que se pode observar é que, para os alunos de 4ª série/5º ano, a meta para o estado do Paraná em 2015 era 5,9, para o Rio Grande do Sul era 5,6 e, para Santa Catarina, 5,8, sendo que todas as metas para o referido ano foram atingidas.

Extraí-se da análise dos dados que, em relação aos primeiros anos do ensino fundamental, o estado do Paraná possui as metas educacionais mais elevadas, seguido por Santa Catarina. O estado do Rio Grande do Sul,

por sua vez, possui as metas do IDEB mais baixas em relação aos outros dois estados da Região Sul do Brasil.

A média dos índices reais do IDEB para cada período apurado refletiu o esperado das metas: o IDEB do estado do Paraná obteve as maiores notas, seguido pelo estado de Santa Catarina e, por fim, o Rio Grande do Sul.

Para as últimas fases do ensino fundamental, há mudança de situação. Nesse cenário, Santa Catarina surge como o estado com as metas mais elevadas, seguido pelo Rio Grande do Sul e, mais abaixo, Paraná. Para o ensino médio a situação não se altera.

Porém, ao apurar o IDEB real de cada estado para essas fases de ensino (últimas fases do ensino fundamental e ensino médio), vê-se que o estado do Paraná supera os índices obtidos pelo Rio Grande do Sul. Enquanto isso, Santa Catarina permanece em destaque como sendo o estado com o maior IDEB da Região Sul do Brasil.

Ainda há de se atentar ao fato de que nenhum dos três estados atingiu as metas para os últimos anos do ensino fundamental e ensino médio nos últimos dois biênios analisados (2013 e 2015). Todos ficaram aquém do objetivo estipulado, situação que deve gerar alerta aos gestores públicos para que seja averiguada a real situação da qualidade da educação em cada região.

Apesar de ser um índice oficial do Governo Federal, o IDEB é cercado de críticas e questionamentos relacionados ao método utilizado para a avaliação da educação. Freitas (2007, p. 971-972) diz que:

É importante saber se a aprendizagem em uma escola de periferia é baixa ou alta. Mas fazer do resultado o ponto de partida para um processo de responsabilização da escola via prefeituras leva-nos a explicar a diferença baseados na ótica meritocrática liberal: mérito do diretor que é bem organizado; mérito das crianças que são esforçadas; mérito dos professores que são aplicados; mérito do prefeito que deve ser reeleito etc. Mas e as condições de vida dos alunos e professores? E as políticas governamentais inadequadas? E o que restou de um serviço público do qual as elites, para se

elegerem, fizeram de cabide de emprego generalizado, enquanto puderam, sem regras para contratação ou demissão? O que dizer da permanente remoção de professores e especialistas a qualquer tempo, pulando de escola em escola? O que dizer dos professores horistas que se dividem entre várias escolas? O que dizer dos alunos que habitam as crescentes favelas sem condições mínimas de sobrevivência e muito menos para criar um ambiente propício ao estudo? Sem falar do número de alunos em sala de aula.

E arremata: “[...] escolher apenas uma variável, desempenho do aluno, para analisar a educação básica brasileira, como o IDEB faz, é certamente temerário em face deste complexo de variáveis.” (FREITAS, 2007, p. 972).

Em contraponto, Machado e Alavarse (2014, p. 422) pontuam que, apesar de o IDEB trazer uma ideia de qualidade baseada em números, sem incluir outros fatores de avaliação e não contemplar pontos importantes do processo pedagógico, este índice possui outros aspectos positivos. Um desses aspectos é que o IDEB tem a capacidade de facilitar a análise da realidade da educação brasileira, mesmo não fazendo isso de uma forma ampla e completa. Além disso, incentiva a melhora desempenho escolar, gerando, em tese, mais qualidade na educação.

Assim, vê-se que possuir índices educacionais para avaliar a educação brasileira é necessário, porém, a discussão acerca do método de avaliação se mostra fundamental para que se tenham índices confiáveis de análise para que, dessa forma, sejam pensadas políticas públicas efetivas para a melhora na educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conceituação de Estado não é unânime entre a doutrina. Para alguns autores, definir seu conceito se torna difícil pelo fato de que há uma grande variedade de objetos que o vocábulo abrange. O termo é comumente vinculado à sociedade.

O Estado de bem-estar social surge no período pós-guerra como uma forma de garantir um mínimo de renda, saúde, educação e habitação para todos os cidadãos. Apesar de constituições anteriores versarem algo sobre esses direitos sociais, foi apenas na Constituição Federal de 1988 que esses direitos foram consolidados como direitos fundamentais do cidadão.

A educação aparece na Carta Magna no artigo 6º, que versa sobre os direitos sociais, e também nos artigos 205 e seguintes. Para assegurar a implementação desses direitos, surgem as políticas públicas educacionais, que dão voz à Constituição e visam à melhoria da qualidade da educação no Brasil.

Para medir os índices educacionais brasileiros, há os indicadores do IDEB, criado em 2007. Analisando os resultados, percebe-se que os estados da Região Sul brasileira possuem especificidades próprias, fato que faz com que as metas educacionais sejam diversas para cada estado. Santa Catarina, de modo geral, destaca-se dentre os outros dois estados da região, porém, vê-se que os três estados estão com os resultados do IDEB aquém da meta estipulada para os últimos dois biênios analisados. Há críticas relacionadas ao IDEB, pois o índice não retrata a real qualidade da educação brasileira, haja vista não levar em consideração uma série de variáveis.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. D. M. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BENEVIDES, C. do V. **Um estado de bem-estar social no Brasil?** 2011. 97 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011.

BOBBIO, N. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília, DF: UnB, 2004.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BORGES NETTO, A. L. **Competências legislativas dos Estados-membros**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 9 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura (MEC). Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (**IDEB**) – Apresentação. 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes?id=180>. Acesso em: 17 abr. 2018.

CAVALCANTI, A. **Regime Federativo e a República Brasileira**. Brasília, DF: UnB, 1983.

DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIORI, J. L. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. Physis: **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 7, p. 129-147, nov. 1997.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, 2007.

GOMES, F. G. Conflito social e *welfarestate*: estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-234, mar./abr. 2006.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O federalista**. Brasília, DF: UnB, 1984.

HORTA, R. M. **Direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **O que são as metas de qualidade educacional?** 2018a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/metas-educacionais>. Acesso em: 27 abr. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): resultados e metas. 2018b**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=1698780>. Acesso em: 3 jul. 2018.

KELSEN, H. **Teoria geral do direito e do Estado**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

LOBATO, L. de V. C. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, p. 87-97, dez. 2016.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M. Qualidade das escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun. 2014.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, A. G. de. Políticas educacionais e a qualidade da Educação nos municípios fluminenses: alguns recortes. **Ensaio: avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 411-442, abr./jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2018.

PINTO FILHO, F. B. M. **A intervenção federal e o federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PLANCK, D. N. **Política educacional no Brasil**: caminhos para a salvação pública. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

RAMOS, D. T. **O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RODRIGUES, H. W.; JUNQUEIRA, E. B. **Ensino do direito no Brasil**: diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002.

SALES, J. M. A. de; PACHÚ, C. O. **Direitos sociais e as políticas públicas como mecanismo de efetivação**. Direitos Sociais: o art. 6º da Constituição Federal e sua efetividade, Campina Grande, 2015. p. 27-46.

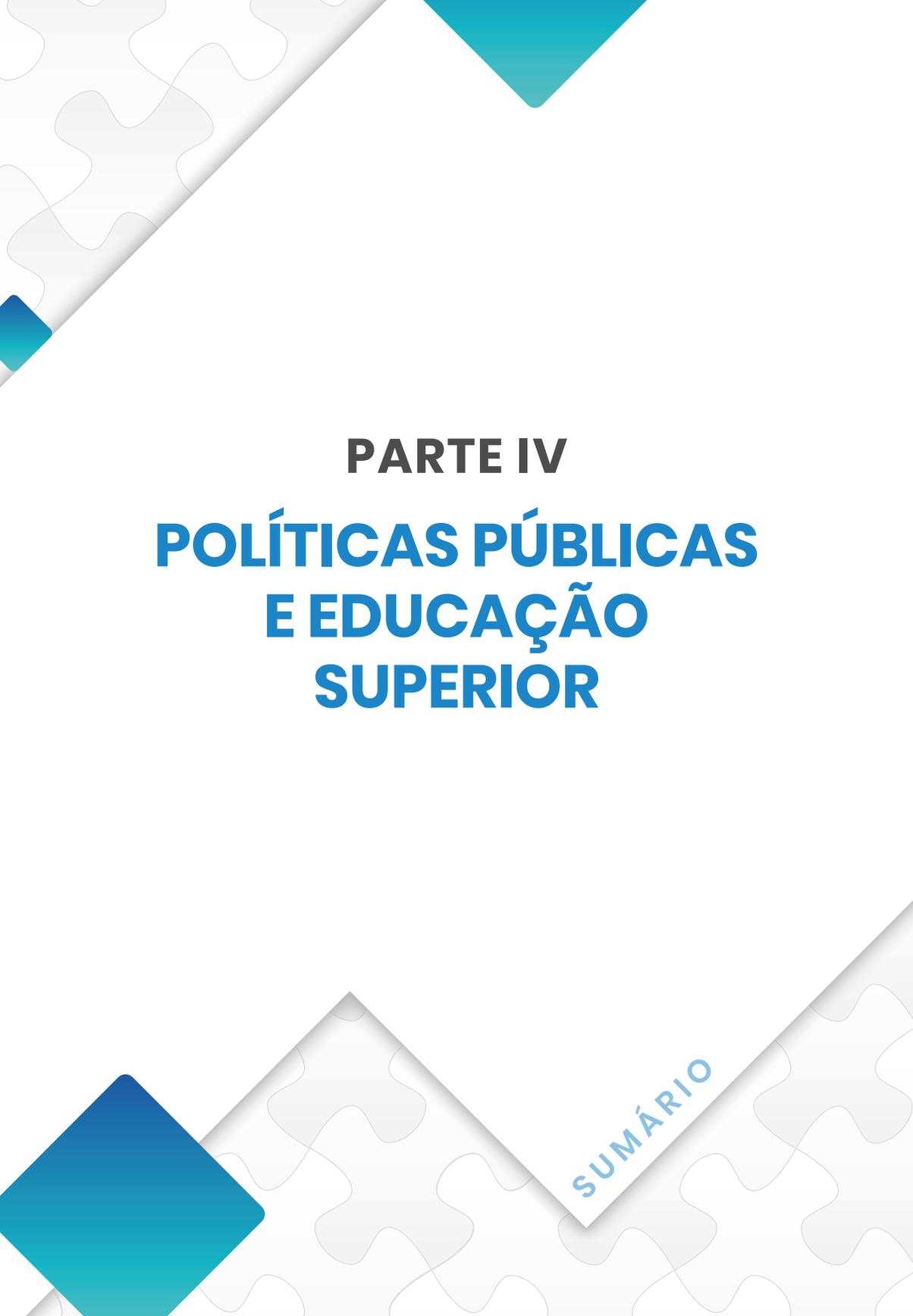
SCHMIDT, J. P. **Para entender as políticas públicas**: aspectos conceituais e metodológicos. Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, Santa Cruz do Sul, 2008. p. 2.307-2.333.

SCHWARTZ, B. **O federalismo norte-americano atual**: uma visão contemporânea. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

WRIGHT, B. F. Introdução e notas. *In*: HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O federalista**. Brasília, DF: UnB, 1984.



PARTE IV
**POLÍTICAS PÚBLICAS
E EDUCAÇÃO
SUPERIOR**

SUMÁRIO

AÇÕES AFIRMATIVAS NA UNIVERSIDADE: RETRATOS DE UMA PESQUISA SOBRE A INSERÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS EM UMA FACULDADE PÚBLICA DE DIREITO

Erlí Sá dos Santos

Matheus Guarino Sant'Anna Lima de Almeida

Heloisa de Faria Pacheco

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

Este artigo é resultado de pesquisa realizada de 2015 a 2016, acerca da implementação e recepção das ações afirmativas na Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF). Mais precisamente, a pesquisa buscava investigar tantos dados sobre o sistema de ações afirmativas implementado na UFF, quanto dados objetivos relacionados às ações afirmativas na Faculdade de Direito dessa universidade, assim como dados subjetivos ligados às percepções dos diferentes seguimentos da comunidade acadêmica dessa faculdade quanto à implementação das ações afirmativas, compreendendo alunos de graduação, pós-graduação, professores e servidores.

O sistema de reserva de vagas por cotas para o ingresso no ensino superior em universidades federais foi implementado em seu modelo atual por meio da Lei n. 12.711/2012, a chamada Lei de Cotas. Anteriormente a ela, algumas universidades federais já adotavam outros modelos de ações afirmativas para grupos minoritários, por critérios de renda ou raça e etnia. Na UFF, havia anteriormente um sistema de acréscimo de pontos na nota do vestibular para os autodeclarados pretos e pardos, sistema esse que foi abandonado com a implementação da lei atual.

Pela Lei de Cotas, são reservados “[...] em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50%

(cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.” (BRASIL, 2012a). Desse percentual, 50% deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário-mínimo e meio. Ainda, desse percentual, serão reservadas vagas aos autodeclarados pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da Unidade da Federação onde a universidade estiver situada, de acordo com o censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os outros 50% de vagas do total serão destinados aos estudantes não cotistas, ou seja, aqueles que fazem o processo seletivo em ampla concorrência.

Dessa maneira, a reserva é realizada atualmente em quatro modalidades, de acordo com o artigo 14 da Portaria n. 18, de 11 de outubro de 2012, do Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2012b), que regula a aplicação da Lei de Cotas. A primeira modalidade (chamada L1) engloba os candidatos com renda familiar bruta *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo e meio que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. A segunda modalidade (L2) engloba os candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, com renda familiar bruta *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo e meio e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. A terceira modalidade (L3) engloba os candidatos que, independentemente da renda, tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. E a quarta modalidade (L4) engloba os candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que, independentemente da renda, tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

De acordo com o artigo 8º do Decreto n. 7.824/2012 (BRASIL, 2012c), a implementação de 50% de reserva de vagas se deu de maneira progressiva, sendo aplicadas 12,5% de reserva de vagas a cada ano, até agosto de 2016, quando houve a integralização da reserva de vagas. Dessa maneira, os períodos mais iniciais apresentam maior quantidade de cotistas do que os períodos mais avançados (aqueles próximos de concluir o curso).

A motivação inicial da pesquisa foi realizar uma investigação ampla sobre a inserção e recepção do sistema de reserva de vagas na Faculdade de Direito da UFF, investigando como a comunidade acadêmica

entendia as mudanças na faculdade a partir de sua implementação, relacionando possíveis resultados dessa política pública a questões como o combate racismo, a inclusão, à diversidade e a formação educacional do profissional de Direito.

A pesquisa partiu de um entendimento pressuposto no senso comum de que a Faculdade de Direito é considerada um ambiente geralmente elitista, conservador, opressor e racista (percepção essa que acabou por ser corroborada pelos diversos depoimentos trazidos na pesquisa), e se justifica pela necessidade de gerar dados sobre a situação dos ingressantes por ações afirmativas na Faculdade de Direito, sobre seus sentimentos de pertencimento, e sobre a percepção de toda a comunidade acadêmica acerca de temáticas ligadas às ações afirmativas e ao racismo, além das mudanças que a Faculdade teria passado com o decorrer da implementação do sistema de cotas.

A pesquisa foi realizada ao longo dos anos de 2015 e 2016, sob a coordenação do professor Delton Meirelles. Participaram da pesquisa, de início, alunos voluntários, e ao longo de 2016, durante os períodos de 2016.1 e 2016.2, alunos inscritos na disciplina optativa “Grupo de pesquisa em Direitos Humanos, Governança e Poder”.

O presente artigo traz alguns dados e reflexões sobre a pesquisa, sendo dividido em quatro partes. Na primeira, será explicada a construção da pesquisa, a maneira de coleta e interpretação de dados, e algumas reflexões sobre eles. Na segunda parte, serão expostos e analisados alguns dos dados objetivos coletados pela pesquisa, provenientes dos bancos públicos de dados da Universidade, oriundos de dados cedidos pela coordenação de curso da Faculdade de Direito, e coletados a partir dos questionários semiestruturados. A terceira parte realizará uma breve análise das respostas abertas dos questionários, sobre a percepção da comunidade acadêmica quanto ao sistema de cotas. Por fim o encerramento traz algumas reflexões sobre o silenciamento do debate acerca do racismo e das ações afirmativas, entendendo o silenciamento como a materialidade do silêncio. Tomando por base os referenciais teóricos da Análise de Discurso de matriz francesa, por meio dos conceitos desenvolvidos por Eni Orlandi (1995), será apresentado o resultado de um esforço interpretativo que buscou compreender os

discursos apurados na pesquisa. Assim, com essa base teórica, o silêncio no contexto universitário representa uma categoria que significa, porque por trás dele há uma história, que possibilita sua compreensão.

A CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA

Como colocado, a pesquisa foi realizada nos anos de 2015 e 2016 e contou com diversas etapas. A primeira etapa consistiu na coleta e tabulação objetiva de dados nos bancos públicos da UFF e de dados fornecidos pela Coordenação do Curso de Direito da UFF.

Primeiramente, foi realizado um mapeamento do corpo estudantil da UFF e das formas de ingresso dos estudantes de 2010 a 2015. Para o mapeamento, foram utilizados dados públicos da Coordenação de Seleção Acadêmica da UFF (COSEAC-UFF) e do SISU/ENEM¹ do MEC. Esses dados foram cruzados com dados fornecidos pela Coordenação de Curso da Faculdade de Direito da UFF, que traziam informações como Coeficiente de Rendimento (CR) (média de notas do aluno ao longo do curso), trancamento e reprovação de disciplinas, idade, abandono, nota de ingresso no ENEM. Também foram obtidos dados gerais sobre notas de corte, notas na última chamada, desistência de vaga, cancelamento,² porcentagem de alunos que continuam cursando o curso e os que estão com a matrícula trancada, sendo todos esses dados discriminados por semestre de ingresso e por forma de ingresso (cada tipo de reserva de vagas ou ampla concorrência). Esses dados, conforme será demonstrado, nos ajudaram a desfazer uma série de pré-concepções sobre o aproveitamento dos alunos ingressantes por ação afirmativa em comparação com os ingressantes por ampla concorrência, assim como mapear uma série de desafios para a concretização dos fins do sistema ações afirmativas.

¹ SISU é o Sistema de Seleção Unificada para o ingresso no ensino superior, generalizado para a maior parte das universidades brasileiras, por meio das notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), realizado anualmente pelo Ministério da Educação (MEC).

² Os cancelamentos foram discriminados em trancamentos por indeferimento de avaliação socioeconômica, por alteração de matrícula, por mudança de curso, por rematrícula ou por solicitação oficial. Se realizados com os dados do ano de 2017, também haveria dados.

A partir dessa etapa inicial, os pesquisadores envolvidos puderam discutir e elaborar as questões a constarem nos formulários que seriam distribuídos para a comunidade acadêmica, tomando como base as reflexões tiradas da análise dos dados coletados, e reflexões acerca da problemática das ações afirmativa das questões raciais e sociais internas à Faculdade de Direito e ao campo jurídico.

Em um segundo momento, então, foi realizada pesquisa por meio de questionários semiabertos, distribuídos por meio eletrônico, a serem respondidos pelos diversos setores da comunidade acadêmica. Dessa maneira, foram elaborados questionários diferentes para os alunos de graduação,³ para os alunos de pós-graduação, para os professores e para os servidores, além de um formulário específico para os graduandos

³ A título de exemplo, o formulário dos graduandos (ingressantes por ampla concorrência ou por ação afirmativa) possuía onze perguntas objetivas e uma de resposta aberta. Todas as perguntas objetivas, com exceção das perguntas 4 e 8, consistiam em uma afirmação, à qual se questionava o nível de concordância (concordo integralmente, concordo parcialmente, discordo parcialmente, discordo integralmente ou não tenho opinião formada). Eram elas: 2) Com relação à frase a Universidade deveria considerar exclusivamente o mérito intelectual como critério de acesso aos cursos de graduação; 3) Com relação à frase a Universidade deveria selecionar estudantes que representassem fielmente a diversidade econômica e étnica de nossa sociedade; 5) Com relação à frase reservar vagas para estudantes de baixa renda diminui a qualidade do Curso de Direito; 6) Com relação à frase reservar vagas para estudantes egressos de escolas pública (ensino médio) diminui a qualidade do Curso de Direito; 7) Com relação à frase reservar vagas para estudantes indígenas, negros e pardos; 9) Com relação à reserva de vagas para bolsas no Curso de Graduação em Direito da UFF (monitoria, extensão, PIBIC etc.); 10) Com relação a reserva de vagas para ingresso nos Cursos de Pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) vinculados à Faculdade de Direito da UFF; 11) Com relação à reserva de vagas nos concursos para professor efetivo do Curso de Direito da UFF: diminui a qualidade do Curso de Direito; e 12) Com relação à reserva de vagas nos concursos para carreiras jurídicas (magistratura, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública etc.). As duas perguntas que possuíam opções de respostas diferentes eram: 4) Em sua opinião, a reserva de vagas por política de ação afirmativa (pode marcar mais de uma opção), com as seguintes possibilidades de resposta: a) Não deveria existir; b) Deve incluir estudantes que cursaram ensino médio em escolas públicas; c) Deve incluir estudantes pobres; d) Deve incluir estudantes por critérios étnicos (indígenas, negros e pardos); e) Não tenho opinião formada; e 8) Em sua opinião, qual seria um percentual justo de reserva de vagas, no Curso de Direito da UFF, para políticas de ação afirmativa?, com as seguintes possibilidades de resposta: a) 0% (todos devem disputar em igualdade de condições); b) 1% a 10%; c) 11% a 25%; d) 26% a 50%; e) 51% a 75%; f) 76% a 90%; g) 91% a 99%; h) 100%; i) Não tenho opinião formada. A pergunta aberta era: Qual é a sua opinião sobre reserva de vagas para o Curso de Direito da UFF, em razão de políticas de ação afirmativa (cotas). Os outros formulários distribuídos aos professores, servidores e estudantes de pós-graduação traziam perguntas sobre os conhecimentos, percepções e opiniões dessas pessoas acerca do sistema de cotas, sua inserção na Faculdade de Direito, e sobre outras políticas de ações afirmativas.

ingressantes por reserva de vagas. Os questionários respondidos pelos ingressantes por ação afirmativa possuíam também perguntas de caráter socioeconômico, e perguntas que buscavam as experiências e anseios desses alunos sobre o Curso de Direito e a Universidade.⁴ Depois da distribuição dos questionários, foram realizados também, em dois encontros, grupos focais com os alunos cotistas, onde, reunidos, conversaram sobre o sistema de cotas, sobre racismo, sobre a Faculdade de Direito e sua experiência nela.

⁴ Constavam como perguntas específicas para este questionário: 1) Em qual escola você concluiu o ensino médio? (resposta aberta); 2) Em que ano você concluiu o ensino médio? (resposta aberta); 3) Você frequentou algum curso preparatório para o ENEM? (com as possíveis respostas: a) não; b) Sim, curso preparatório gratuito ou com taxa de valor baixo, incluindo pré-vestibular comunitário, ou c) Sim, curso preparatório pago; 4) Em qual município você morava ao optar, no vestibular/SISU, pelo Curso de Direito/UFF? (resposta aberta); 5) Você permanece morando no mesmo município, atualmente? (com as possíveis respostas: a) sim; b) Não, ao longo do curso, mudei-me com minha família (pais, casamento, união estável etc.); c) Não, ao longo do curso, mudei-me para morar sozinho; e d) Não, ao longo do curso, mudei-me para morar com outras pessoas (ex. república estudantil); 6) Exerce alguma ocupação além dos estudos? (com as possíveis respostas: a) Não, sou estudante em tempo integral; b) Sim, faço estágio extraoficial não remunerado; c) Sim, faço estágio extraoficial remunerado; d) Sim, faço estágio oficial em instituição pública (MP, Defensoria, Juizado etc.); e) Sim, faço estágio oficial em escritório de advocacia; f) Sim, trabalho em órgão público (servidor ou terceirizado); g) Sim, trabalho em empresa privada com carteira de trabalho; h) Sim, sou profissional liberal e/ou trabalhador informal; i) Prefiro não responder a esta pergunta; h) Outros); 7) Você cursou outra graduação antes de se matricular no Curso de Direito da UFF? (com as possíveis respostas: a) Não; b) Sim, cursava graduação em Direito em instituição particular, com financiamento estudantil; c) Sim, cursava graduação em Direito em instituição particular, sem financiamento estudantil (FIES); d) Sim, cursava graduação em Direito em outra universidade pública; e) Sim, na própria UFF, e me graduei em outro curso; f) Sim, na própria UFF, sem concluir outro curso de graduação; g) Sim, em outra universidade pública, concluindo a graduação em outro curso; h) Sim, em outra universidade pública, sem concluir o outro curso de graduação; j) Sim, em instituição particular (com FIES) concluindo a graduação em outro curso; h) Sim, em instituição particular (com FIES), sem concluir outro curso de graduação; i) Sim, em instituição particular (sem FIES), concluindo a graduação em outro curso; k) Sim, em instituição particular (sem FIES), sem concluir outro curso de graduação; 8) Por que você decidiu cursar Direito? (resposta aberta); 9) Atualmente, o que mais motiva você a concluir a graduação em Direito? (resposta aberta); 10) Com relação aos estudos no ensino médio, você considera o Curso de Direito da UFF (com as possíveis respostas: a) Com maior exigência e rigor nas avaliações; b) Com praticamente o mesmo nível de exigência do Ensino Médio; c) menos exigente que o Ensino Médio; 11) Ao longo do Curso, você obteve algum tipo de apoio financeiro e/ou acolhimento? (com as possíveis respostas: a) Não, e não faria diferença para mim; b) Não, e isto seria importante para minha vida acadêmica; c) Sim, fui/sou bolsista (monitor, iniciação científica, extensão, acolhimento etc.); d) Sim, moradia estudantil; e) Sim, obtive apoio financeiro eventual para participação em eventos acadêmicos, esportivos e/ou culturais; f) Outros). Por fim, também era perguntado no questionário, se o aluno se disponibilizaria para participar de grupo focal com o grupo de pesquisa, o que resultou nos dois grupos focais descritos ao longo do texto.

A pesquisa mapeou 193 ingressantes por ação afirmativa por bônus ou reserva de vaga com matrícula ativa no segundo semestre de 2015. A distribuição dos formulários por via eletrônica obteve 115 respostas para este seguimento. Quanto ao resto da comunidade acadêmica, obteve-se a resposta de 16 professores, 20 servidores/técnicos, 317 graduandos⁵ e 34 pós-graduandos.

Uma vez coletados e sistematizados os dados e as respostas das pesquisas, estes foram discutidos pelo grupo de pesquisa, e levados junto ao Centro Acadêmico Evaristo da Veiga (CAEV - Centro Acadêmico da Faculdade de Direito da UFF) ao Colegiado de Curso da Faculdade, resultando em uma série de discussões com os membros do colegiado, que culminaram na aprovação de ações afirmativas e recomendações com o intuito de incentivar a permanência e as discussões acerca das temáticas de ações afirmativas e racismo na Faculdade.

A observação dos dados coletados possibilitou a identificação de marcas (formas) de silêncio: ausências, apagamentos, não ditos, negações. As ferramentas da Análise de Discurso, presentes nas obras de Eni Orlandi, possibilitam entender que essas manifestações (ou não manifestações) são especialmente significativas, já que são elementos discursivos. Nesse contexto acadêmico, considerado de elite, em que os interesses hegemônicos são perpetuados em especial pela relação entre poder e dominação, é muito possível a compreensão da presença de racismo.

ALGUNS DADOS OBJETIVOS OBTIDOS NAS RESPOSTAS DOS QUESTIONÁRIOS

A pesquisa coletou e mapeou dados objetivos provenientes dos bancos de dados públicos, da COSEAC-UFF e do SISU/ENEMdoMEC, e fornecidos pela coordenação da Faculdade de Direito da UFF referentes aos estudantes cotistas com matrícula ativa no segundo semestre de 2015.

⁵ A pesquisa zelou para que fosse obtido um mínimo de respostas para cada período da graduação, de modo a não haver uma contaminação de respostas da pesquisa por muitas respostas de alunos de um período, e menos de outro, uma vez que com o processo gradual de implementação do sistema de cotas, as turmas mais antigas possuem menos cotistas.

Nesse período, 193 estudantes que ingressaram por bônus ou reserva de vagas entre o primeiro semestre de 2013 e o segundo semestre de 2015 permaneciam cursando a Graduação em Direito.

Por meio dos dados provenientes da COSEAC-UFF e do SISU/ENEM, foi possível mapear a nota de corte de ingresso pela ampla concorrência e por reserva de vagas. Mapeando a nota de corte do SISU entre o primeiro semestre de 2014 e o segundo semestre de 2015, as maiores notas de corte na primeira chamada foram todas da ampla concorrência, sinalizando que essa nota é superior à dos ingressantes por reserva de vagas em geral. Nesse período, a maior nota de corte na primeira chamada da ampla concorrência foi 756,42 pontos no primeiro semestre de 2015 para o turno integral, enquanto a maior nota para reserva de vagas nessa seleção foi 733,10 pontos na modalidade L3 para o turno integral. Já maior nota de corte na primeira chamada da reserva de vagas nesse período foi 741,22 pontos na modalidade L3 no primeiro semestre de 2014 para o turno integral, enquanto a nota de corte para ampla concorrência foi 754,82 pontos nesse processo seletivo. Em contrapartida, a menor nota de corte na ampla concorrência nesse período foi 732 pontos no segundo semestre de 2014 para o turno noturno, enquanto a menor nota de corte para reserva de vagas foi 671,64 pontos foi no segundo período de 2015, modalidade L2.

A diferença de notas para o ingresso por meio da ampla concorrência e da reserva de vagas muitas vezes reafirma a preconcepção de que os estudantes cotistas não teriam condições de acompanhar o curso ou prejudicariam a qualidade dele. Entretanto, apesar da diferença de notas no ingresso pelo SISU, os dados sobre o CR dos ingressantes por ampla concorrência e por reserva de vagas sinalizam que o aproveitamento desses estudantes não diverge ao longo do curso. Nesse sentido, o maior CR médio no primeiro semestre de 2013 foi 8,62 pontos dos estudantes ingressantes pela modalidade L3 de reserva de vagas; no segundo semestre de 2013 foi 9,07 pontos dos cotistas ingressantes pela modalidade L1; no primeiro semestre de 2014 foi 9,04 pontos dos cotistas ingressantes pela modalidade L4; no segundo semestre de 2014 foi 9,01 pontos dos cotistas ingressantes pela modalidade L4; no primeiro semestre de 2015, 8,81 pontos dos estudantes cotistas ingressantes por meio da modalidade L3

de reserva de vagas. Ao contrário do senso comum, os dados sinalizaram que os estudantes cotistas apresentam maior Coeficiente de Rendimento Médio ao longo de todo o período da pesquisa, apontando que, apesar do *déficit* na formação básica, os ingressantes por reserva de vagas não possuem um aproveitamento inferior aos ingressantes por ampla concorrência.

Além dos dados sobre as notas de ingresso por meio do SISU e do aproveitamento dos graduandos ao longo do curso, a pesquisa também possibilitou o mapeamento do perfil dos estudantes cotistas, como a idade, a escola em que ele concluiu o ensino médio, se ele realizou algum curso preparatório para o vestibular, a participação em programas de assistência estudantil ou apoio financeiro, entre outros dados. O mapeamento desses dados ocorreu por meio da coleta de informações por meio de questionários eletrônicos com 12 perguntas gerais, respondidos por 115 estudantes cotistas.

A pesquisa possibilitou mapear se os estudantes que ingressaram por ações afirmativas receberam algum tipo de apoio financeiro ou acolhimento estudantil ao longo do curso. Das 115 respostas recebidas, 28 estudantes (24,3%) responderam que não receberam auxílio e que esse apoio não faria diferença para eles; 53 estudantes (46,1%) responderam que não receberam auxílio e que esse apoio seria importante para a vida acadêmica deles; 27 estudantes (23,5%) responderam que receberam apoio, pois receberam bolsa de monitoria, iniciação científica, extensão, acolhimento estudantil etc.; 1 estudante (0,9%) respondeu que morava na moradia estudantil; 2 estudantes (1,7%) responderam que obtiveram apoio financeiro para participação em eventos acadêmicos, esportivos e/ou culturais; e 13 estudantes (11,3%) deram outras respostas, como participação em projetos de extensão ou auxílio financeiro dos pais.

O questionário também possibilitou mapear se os estudantes cotistas frequentaram algum curso preparatório para realizar o ENEM/Vestibular. Das 115 respostas recebidas, 68 estudantes (59,1%) responderam que não realizaram qualquer tipo de curso preparatório; 23 estudantes responderam que frequentaram curso preparatório gratuito ou com taxa de valor baixo, incluindo-se pré-vestibular comunitário; e 24

estudantes (20,9%) responderam que frequentaram curso preparatório pago.

A pesquisa também buscou mapear se os estudantes cotistas conciliavam a graduação em Direito com alguma outra ocupação. Das 115 respostas recebidas, 43 estudantes (37,4%) responderam que estudavam em tempo integral; 5 estudantes (4,3%) responderam que realizavam estágio extraoficial não-remunerado; 13 estudantes (11,3%) responderam que realizavam estágio extraoficial remunerado; 18 estudantes (15,7%) responderam que realizavam estágio oficial em instituição pública, como o Ministério Público, a Defensoria Pública etc.; 4 estudantes (3,5%) responderam que realizavam estágio oficial em escritório de advocacia; 24 estudantes (20,9%) responderam que era servidor ou terceirizado de órgão público; 3 estudantes (2,6%) responderam que trabalham em empresa privada com carteira assinada; 5 estudantes (4,3%) responderam que eram profissional liberal ou trabalhador informal; 7 estudantes (6,11%) sinalizaram outras respostas.

Em um segundo momento, foi realizada uma pesquisa com os diversos setores da comunidade acadêmica (servidores, professores, graduandos e servidores/terceirizados) buscando observar a percepção desses segmentos sobre diversos aspectos da implementação das ações afirmativas no Curso de Direito da UFF, como o conhecimento da comunidade acadêmica sobre o modelo de reserva de vagas; a percepção sobre a qualidade do curso; sobre a reserva de vagas para monitoria, extensão, PIBIC etc.; sobre a reserva de vagas para ingresso nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*; sobre a reserva de vagas nos concursos para professor efetivo e para as carreiras jurídicas.

Apesar da implementação da Lei de Cotas a partir de 2013, 21,1% dos servidores/terceirizados e 18,8% dos professores desconheciam a existência de política de ações afirmativas no Curso de Direito; 31,6% dos servidores/técnicos e 31,3% dos professores pensavam que o critério era reserva de vagas apenas para candidatos provenientes de escolas públicas de ensino médio; 26,3% dos servidores/terceirizados e 43,8% dos professores acreditavam que o critério existente era de reserva de vagas apenas para candidatos negros, pardos e indígenas; e 21,1% dos servidores/

técnicos e 6,3% dos professores pensavam que o critério era reserva de vagas somente para candidatos vulneráveis socioeconomicamente.

No que tange às percepções da comunidade acadêmica sobre a alteração do perfil dos discentes da graduação em Direito, a pesquisa mapeou que 30% dos servidores/terceirizados e 25% dos professores não identificam qualquer diferença no perfil dos estudantes ao longo dos últimos anos; 20% dos servidores/terceirizados e 25% dos professores pensam que há mais estudantes negros do que antes; 35% dos servidores/terceirizados e 37,5% pensam que há mais estudantes pobres do que antes; e 15% dos servidores/terceirizados e 12,5% dos professores afirmaram que não tinham opinião formada.

Por fim, a pesquisa possibilitou mapear a opinião da comunidade acadêmica sobre outras políticas de ações afirmativas, como a reserva de vagas para bolsas de monitoria, extensão, PIBIC; para o ingresso na pós-graduação e nos concursos públicos para o magistério e para as carreiras jurídicas.

Com relação à reserva de vagas para bolsas no Curso de Graduação (monitoria, extensão, PIBIC etc.), 20% dos servidores/terceirizados, 56,3% dos professores e 27,5% dos estudantes indicaram discordância integral; 40% dos servidores/terceirizados, 6,2% dos professores, 42,4% dos pós-graduandos e 32,5% dos graduandos responderam que concordam com a reserva apenas para estudantes com renda familiar inferior a um salário-mínimo e meio; 30% dos servidores/terceirizados, 37,5% dos professores, 54,5% dos pós-graduandos e 21,9% dos graduandos concordam com a reserva de vagas apenas para pobres, indígenas e negros; e 10% dos servidores/terceirizados e 17,5% dos graduandos não tem opinião formada.

Com relação à reserva de vagas para ingresso nos cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) vinculados à Faculdade de Direito da UFF, 20% dos servidores/terceirizados, 50% dos professores e 34,7% dos graduandos discordam integralmente com a reserva de vagas; 30% dos servidores/terceirizados, 20,6% dos pós-graduandos e 23,4% dos graduandos concordam com a reserva de vagas apenas para candidatos com renda familiar inferior a um salário mínimo e meio;

35% dos servidores/terceirizados, 50% dos professores, 55,9% dos pós-graduandos e 28,4% dos graduandos concordam que haja reserva de vagas para candidatos pobres, indígenas negros e pardos; 15% dos servidores/terceirizados.

Com relação à reserva de vagas nos concursos para professor efetivo do Curso de Direito da UFF, 45% dos servidores/terceirizados, 50% dos professores, 23,5% dos pós-graduandos e 47,5% graduandos discordam integralmente; 20% dos servidores/terceirizados concordam que haja reserva apenas para candidatos pobres (renda familiar inferior a um salário mínimo e meio); 12,5% dos professores, 14,7% dos pós-graduandos concordam que haja reserva de vagas apenas para candidatos indígenas, negros e pardos; 20% dos servidores/terceirizados, 37,5% dos professores, 47,1% dos pós-graduandos e 25,9% dos graduandos concordam que haja reserva de vagas para candidatos pobres, indígenas, negros e pardos. Os demais não possuem opinião formada.

Com relação à reserva de vagas nos concursos para carreiras jurídicas (magistratura, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública etc.), 45% dos servidores/terceirizados, 43,8% dos professores, 20,6% dos pós-graduandos e 43,4% dos graduandos discordam integralmente. 10% dos servidores/terceirizados, 12,5% dos professores, 17,6% dos pós-graduandos; 35% dos servidores/terceirizados, 43,8% dos professores, 50% dos pós-graduandos e 27,8% dos graduandos concordam que haja reserva de vagas para candidatos pobres, indígenas, negros e pardos. Os demais não possuem opinião formada.

RESPOSTAS ABERTAS

Como já exposto, os questionários distribuídos para todos os seguimentos (graduandos, pós-graduandos, servidores e técnicos e professores) portavam uma pergunta de resposta aberta, a ser respondida livremente. A pergunta proposta era “Qual é a sua opinião sobre reserva de vagas para o Curso de Direito da UFF, em razão de políticas de ação afirmativa (“cotas”)?”.

Dos questionários enviados para os graduandos, foram obtidas 320 respostas no total. Para os professores, servidores/técnicos e pós-graduandos, foram obtidas, respectivamente, 15, 20 e 33 respostas. Nesse tópico, abordaremos brevemente⁶ as principais recorrências nas respostas, destacando alguns elementos para a análise. Centraremos a análise nas respostas oferecidas pelos graduandos, uma vez que este seguimento realizou um número muito superior de respostas, que torna a análise mais abrangente e representativa.

Nesse seguimento, das 320 respostas, 281 se mostravam favoráveis à reserva de vagas, 32 se mostraram contra e 7 delas não expressaram qualquer opinião de que fosse possível retirar um posicionamento. Dentre as favoráveis às ações afirmativas, 58 delas apresentaram algum tipo de ressalva à reserva de vagas.

Os argumentos favoráveis às cotas articulam diferentes “estratégias discursivas”,⁷ com o objetivo de justificar a existências dessa política pública. Podemos identificar dois principais tipos de argumento em defesa das ações afirmativas, no qual foram agrupados as respostas, os argumentos de “reparação” e os argumentos de “diversidade”. Conforme assinala Thula Pires:

O argumento da diversidade admite a adoção de políticas

⁶ Pretende-se que uma análise mais profunda destas respostas seja alvo de publicação específica.

⁷ Para a análise, entendemos as respostas como um *modo de organização argumentativo*, articulando categorias da análise do discurso de matriz francesa. O modo de organização argumentativo se baseia em alguns fatores. Basicamente, pode-se dizer que é necessário que exista “[...] uma proposta sobre o mundo que provoque um questionamento, em alguém quanto à sua legitimidade (um questionamento quanto à legitimidade da proposta).” (CHARAUDEAU, 2014, p. 205), além de um sujeito engajado em defender essa proposta e um sujeito-alvo a ser convencido dela. Além disso, toda argumentação parte de “[...] uma busca de racionalidade” que tende a um ideal de verdade quanto à explicação de fenômenos do universo”, além de “[...] uma busca de influência que tende a um ideal de persuasão, o qual consiste em compartilhar com o outro (interlocutor ou destinatário) um certo universo de discurso até o ponto em que este último seja levado a ter as mesmas propostas.” (CHARAUDEAU, 2014, p. 205). Nas respostas analisadas, veremos que as argumentações têm como tema as ações afirmativas, elaborando diferentes *estratégias discursivas* para legitimarem um posicionamento de defesa ou repulsa a reserva de vagas. Por estratégias discursiva, entende-se a maneira, consciente ou não, que o discurso se constrói, quais informações e argumentos articula.

de ações afirmativas como mecanismos de garantia da pluralidade em ambientes de ensino, trabalho, repartições públicas, entre outros. É a possibilidade de conviver com as diferenças que avalizaria medidas em processos seletivos, por exemplo. Quando se fala em reparação, por sua vez, defende-se a correção da injustiça gerada pelo legado escravista através de ações públicas voltadas à promoção da igualdade dos negros. (PIRES, 2013, p. 231).

Os argumentos de diversidade, ligados à ideia de que a pluralidade de alunos de diferentes origens causa um ganho para todo o ambiente acadêmico, foram menos recorrentes, sendo encontrados em apenas 25 respostas dos graduandos. Os argumentos ligados à ideia de reparação, ou seja, de que as cotas vêm para reparar uma injustiça histórica ou uma desigualdade presente por motivos sociais ou raciais, são mais presentes, aparecendo em 69 respostas.⁸

A maior parte dos argumentos de reparação analisados se limitava a falar de reparação em um sentido mais amplo, sem especificar exatamente o que estava sendo reparado. Muitas respostas identificam especificamente o *déficit* educacional brasileiro, colocando como ponto central da reparação o fato de que o ingressante por ações afirmativas em questão não teve direito a uma educação adequada. Essas respostas, em geral, mesmo que favoráveis, identificam nas cotas uma política paliativa, uma vez que o principal problema seria a falta de qualidade das escolas públicas brasileiras.

Menos recorrente que os argumentos que falam da reparação por causa do *déficit* de ensino foram as respostas que criavam a argumentação da reparação histórica com base em uma dívida histórica que a sociedade tem com o povo negro. Dessas, apenas duas citam explicitamente o passado escravocrata da sociedade brasileira. Algumas poucas respostas articulavam categorias ligadas ao racismo, de modo que a maior parte das

⁸ A maior parte das respostas, 187 delas não articularam nenhum tipo de argumentação consistente, limitando-se a preencher o campo com afirmações como “sou a favor”, “positiva” e “perfeito”.

respostas baseadas em reparação histórica não abordava a questão racial inerente às ações afirmativas do sistema de cotas.⁹

Os argumentos de diversidade articulam outras ideias. Um primeiro aspecto das respostas é a percepção de que o Curso de Direito é tradicionalmente um curso elitista, vindo na reserva de vagas uma maneira de alterar esse perfil, sendo interessante notar que várias respostas já identificam nas turmas mais novas, com maior número de cotistas, essas mudanças. As respostas dão a entender que alunos cotistas estariam mais interessados em um aspecto social do Direito, e não teriam apenas interesses individuais e profissionais.

Outra recorrência é a proposição de que a presença de alunos de diferentes origens traria um benefício geral para a universidade. Os cotistas seriam pessoas que trariam suas vivências diferenciadas para o ambiente universitário, de modo a contribuir para uma produção acadêmica diferenciada, pluralizando o ambiente acadêmico e o tornando mais rico e inovador. A diversidade também seria um elemento de luta contra o racismo e a exclusão dentro do ambiente acadêmico, e contribuiria, com a formação de profissionais e intelectuais negros, pardos e indígenas, ou de classes sociais diversas, para a criação de um mercado de trabalho e uma sociedade mais inclusiva.

Mesmo entre os argumentos favoráveis, como colocado, foram diversas as ressalvas às cotas. A primeira, já apresentada, consiste em ressaltar o caráter paliativo ou temporário das cotas, explicando que, apesar de ser a favor do sistema de reserva de vagas, entende que ele deve ser realizado junto com outras medidas, como o combate à pobreza ou a melhoria do sistema educacional. Importante notar que esses argumentos nunca articulam o racismo como um problema em si, identificando sempre como principal problema a desigualdade socioeconômica. As outras duas ressalvas dentre as respostas favoráveis são a ampla possibilidade

⁹ De maneira diversa em relação ao argumento que se baseia apenas na debilidade do ensino público, o argumento que tem como base a dívida histórica por causa do passado escravocrata se baseia em aspectos muito mais diversos, como genocídio da juventude negra, baixos salários, encarceramento e violência e racismo. Dessa maneira, aqueles que se baseiam nesse argumento veem nas cotas uma solução para problemas sociais mais profundos e amplos do que a simples equiparação no acesso à universidade. A cota seria uma maneira lutar contra o racismo e a desigualdade racial brasileira.

de fraude às cotas,¹⁰ e os problemas ligados à permanência dos alunos cotistas, que articulam a ideia de que o simples ingresso desses alunos não garante a sua permanência, que encontra outras dificuldades para continuar na faculdade.

Todas as ressalvas feitas pelas pessoas favoráveis às cotas também estão presentes nos argumentos das pessoas contrárias a elas. Dessa maneira, muitas respostas contrárias às cotas reconhecem os mesmos problemas que os defensores das cotas enxergam, mas simplesmente entendem que as cotas não são um caminho para solucionar esses problemas.

Das respostas contrárias, dois são os elementos centrais. O primeiro deles é a identificação do principal problema a ser combatido. Este seria a desigualdade social, que seria resolvida com políticas públicas de combate à pobreza, e por um ensino básico de qualidade. Dessa maneira, o debate racial em geral não é citado, e quando é citado, é citado em subordinação à questão social. Resolvendo um, se resolveria o outro.

A segunda questão central é a ideia de “mérito”. Os argumentos contrários às cotas em geral articularam ideias ligadas ao mérito, com base em uma ideia específica de igualdade formal. Todos devem ter condições iguais de ingresso (um vestibular sem reserva de vagas) para que o mérito seja testado.

Interessante notar que uma resposta cita expressamente a oposição a uma “igualdade material sofismática” dos defensores das cotas, de modo a reconhecer a oposição entre os conceitos de igualdade presentes. Na análise das respostas, é possível notar como muitas das respostas favoráveis e contrárias às cotas se articulam com base nos mesmos termos, utilizando apenas interpretações diferentes dos mesmos conceitos. Assim, noções de igualdade formal são levantadas pelos opositores das cotas, enquanto noções de igualdade material são levantadas pelos defensores das cotas, com ideias diferentes de mérito sendo articuladas pelos dois grupos. O debate racial, porém, é

¹⁰ Como já dito, a pesquisa foi realizada antes da instauração da Comissão Verificadora de Cotas pela UFF, que veio para combater estes tipos de fraudes no que tange à reserva de vagas por critérios étnico-raciais.

um recurso argumentativo das pessoas favoráveis as cotas, e é negado pelos opositores, que subordinam a questão aos problemas sociais e econômicos.

A análise das respostas abertas demonstra que, em parte, a constituição desses discursos antagônicos se fundamenta na disputa da significação de alguns conceitos-chave, como “igualdade, mérito, raça, desigualdade social e pobreza”. Enquanto os dois primeiros são articulados por ambos os grupos, porém com significados diferentes, os conceitos ligados à raça são basicamente defendidos como relevantes para o debate por aqueles que defendem as cotas. Para o grupo que é contrário as cotas, é possível, então, identificar um “silenciamento da questão racial”, que normalmente é colocada como inerente à desigualdade social e à pobreza. Nesse sentido, para os opositores das cotas, desigualdades raciais e racismo seriam causados apenas por motivos de desigualdade socioeconômica e pobreza. Resolvendo-se o problema da pobreza e desigualdade socioeconômica, o racismo estaria automaticamente resolvido. Questões raciais, portanto, seriam um falso problema para essas pessoas, e poderiam ser solucionados por medidas universalistas que combatessem a desigualdade socioeconômica sem se atentar a questões como racismo e desigualdade racial. A partir dessa constatação, partimos para algumas reflexões quanto ao silenciamento do debate racial constatado por meio da pesquisa.

A MATERIALIDADE DO SILÊNCIO EM UMA PESQUISA

Um texto é um tecido cujas linhas podem ser constituídas por palavras (se texto verbal) ou outros signos não linguísticos (texto não verbal), sua essência reside no significar. Um texto é uma unidade significativa. E, numa situação comunicativa, seja verbal ou não verbal, os interlocutores comprometem-se, mesmo que inconscientemente, com a significação, com o político, já que um texto é discurso. Deve, assim, ser compreendido como materialização de um processo histórico-ideológico, presente na sua construção, porque toda palavra integra um contexto, por isso tem história. Essa afirmativa é essencial para se interpretar o silêncio, porque “Sem considerar a historicidade do texto, os processos de

construção dos efeitos de sentidos, é impossível compreender o silêncio” (ORLANDI, 1995, p. 47). Essa unidade de sentido, que sempre diz algo, utiliza determinadas formas/maneiras para dizer, porque o tecido não é apenas produto, mas, sobretudo, processo. Ler um texto é, portanto, um movimento de atribuição de sentido. Deve o leitor atentar não só para o resultado, mas para o como, por que, para que e para quem se diz.

Considerando-se que a ideologia está presente no texto (que é discurso) e que o dizer é um enunciado produzido por um sujeito que é motivado a dizer e, portanto, o dito tem uma finalidade, o mesmo pode ser afirmado quando ao não dizer, ao silêncio, compreendido como elemento comunicativo, portanto, como categoria de sentido.

Na pesquisa, foi possível identificar formas de não dizer significativas, elementos discursivos que, no contexto de implementação de uma política afirmativa de inclusão social e étnico-racial, podem simbolizar mais que ausência de conhecimento, mas, talvez, não reconhecimento, constituindo-se o silêncio que torna não aparente, o que está presente. É o que podemos evidenciar na fala de um dos entrevistados em entrevista (grupo focal) promovida pelo grupo de pesquisa:

A faculdade de Direito é uma faculdade bem elitista, apesar das exceções, mas é uma faculdade bem elitista, a parte das políticas de ações afirmativas, as pessoas não gostam de tocar no assunto, pelo ao menos eu senti assim, as pessoas da minha turma são ótimas, mas ninguém toca no assunto, as pessoas falam de colocação, políticas de ações afirmativas ninguém toca muito, assim, eu não sei muito bem quem entrou por política de ação afirmativa ... Há comentários, eu já ouvi assim, a maioria não gosta a maioria com quem eu tive contato, mas isso não é verbalizado. (Entrevistado 1 – Aluno de Graduação).

Os dados apresentados nas seções 3 e 4 deste artigo demonstram a problemática na recepção das ações afirmativas na Faculdade de Direito. Apesar do número elevado de apoiadores do sistema de reserva de vagas, um número razoável de pessoas discordava da utilização de ações afirmativas para diversas outras áreas da vida acadêmica ou profissional.

Também foi demonstrado um grande desconhecimento acerca do próprio funcionamento da política de cotas, tanto nas respostas abertas quanto fechadas.

Na construção da pesquisa, a própria dificuldade de obtenção dos dados, uma vez que os formulários foram distribuídos pela internet, demonstraram uma dificuldade na inserção das pessoas no debate sobre o tema. Houve resistência em responder o questionário, e diversos questionamentos sobre o objetivo de pesquisar ações afirmativas.

O silêncio, então, se mostrou como uma maneira de resistência ao debate, na materialização de sentidos específicos sobre a temática. O silêncio se mostrou então como parte integrante da constituição dos discursos, principalmente no que tange à resistência ao debate sobre cotas, e na negação da existência de desigualdades raciais nos questionários abertos, por parte daqueles que eram contrários ao sistema de reserva de vagas.

Nas palavras de Orlandi (1995, p. 48), “Os sentidos são dispersos, eles se desenvolvem em todas as direções e se fazem por diferentes matérias, entre as quais se encontra o silêncio”. O silêncio se mostrou como parte constitutiva dos discursos sobre ações afirmativas na universidade, onde os não ditos muitas vezes revelavam tanto quanto o que era dito.

Ora, um índice de 17,5% de graduandos que dizem não ter opinião formada (opinião silenciada) sobre um assunto relativo a uma importante forma de viabilizar materialmente a trajetória acadêmica de alunos cotistas indica um não reconhecimento de determinadas condições de permanência no curso, específicas dos alunos cotistas (negros e índios, inclusive), uma realidade do outro, sobre a qual não se pensou (ainda?). Contrapor isso ao resultado relativo à reserva apenas para candidatos pobres (índice de 32,5%), e à área do gráfico (quase imperceptível) ocupada pelos que concordaram com a reserva étnico-racial evidencia o apagamento da participação de negros e indígenas, nesse processo. O racismo estrutural explica a não associação desses modos de dizer e não dizer a uma forma de distinção naturalizada e, portanto, não questionada.

Enfim, nessas poucas linhas permitidas pelo espaço de um artigo, é possível afirmar, à guisa de conclusão dessa sessão, que tanto a ausência

de palavras quanto algumas (muitas) das palavras ditas, como parte de um processo de comunicação, de troca de sentidos entre pessoas. O ato de comunicação (pelo dizer ou pelo silêncio), entendido na perspectiva da função social, é ferramenta de interação pelo discurso, e representa o olhar sobre o mundo, expondo modos de ser e de estar nesse lugar. Identifica o sujeito como ser social. Liga-se à história e à ideologia e aponta, portanto, para uma realidade que se estrutura pelas relações por ela responsável: as relações de poder hegemônico e dominação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida possibilitou avaliar a mudança do perfil dos estudantes ingressantes na Faculdade de Direito da UFF, desfazendo pré-concepções e ressaltando desafios da comunidade acadêmica e da universidade para combater o racismo e garantir a permanência e inclusão dos estudantes cotistas na universidade. Nesse sentido, apesar de a pesquisa mapear que os estudantes ingressantes por ações afirmativas possuem desempenho acadêmico equivalente aos ingressantes por ações afirmativas, ela também ressalta o desafio para incluí-los nos programas de monitoria, pesquisa, extensão e de auxílio à permanência.

Os dados coletados e sistematizados e as respostas da pesquisa ampliaram a discussão e as ações afirmativas foi objeto de debates nos órgãos colegiados e reuniões departamentais na Faculdade de Direito da UFF. O Colegiado de Curso realizado no dia 21 de junho de 2016 debateu o tema e culminou na aprovação de ações afirmativas e recomendações que buscavam incentivar a permanência e o debate sobre ações afirmativas e racismo na universidade. Na reunião departamental ordinária do Departamento de Direito Processual (SDP) no dia 29 de agosto de 2016 foi aprovada a reserva de vagas da monitoria para os estudantes cotistas. Por unanimidade foi aprovado que o edital de monitoria para o ano de 2017 reservaria 20% das vagas para os alunos cotistas; e que o edital de 2018 contemplaria a reserva de 50% das vagas para estudantes cotistas. Nesse sentido, a pesquisa cumpre a sua função social: gera dados, coloca em debate, provoca, revela questões não ditas, embora vitais, e serve

ao combate contra o racismo e à melhor compreensão da recepção do sistema de reserva de vagas nas universidades públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 21 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa n. 18, de 11 de outubro de 2012.** Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto n. 7.824, de 11 de outubro de 2012. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf. Acesso em: 21 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 7.824, de 11 de outubro de 2012.** Regulamenta a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, DF, 2012c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7824.htm. Acesso em: 21 ago. 2019.

CHARAUDEAU, P. **Linguagem e discurso: modos de organização.** 2. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso: princípios & procedimentos.** 8. ed. Campinas: Pontes, 2009.

ORLANDI, E. P. **As formas do silêncio: no movimento dos sentidos.** Campinas: Unicamp, 1995.

PIRES, T. R. de O. A discussão judicial das ações afirmativas étnico-raciais no Brasil. In: PAIVA, A. R. **Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África e França.** Rio de Janeiro: Pallas, 2013. p. 210-239.

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR E A JUDICIALIZAÇÃO DO SISTEMA DE COTAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Isabel Bezerra de Lima Franca

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

A Constituição Federal de 1988, ao prever normas de cunho programático, deixou para o legislador ordinário a tarefa de regular essas políticas, vinculando à administração a sua implementação e, ao mesmo tempo, atribuindo ao Poder Judiciário o controle e a fiscalização desse processo. Essa nova dinâmica desencadeou um processo de judicialização que levou muitos atores ao Judiciário em busca da implementação de políticas públicas ou para corrigir o rumo daquelas que haviam sido implementadas, principalmente nos serviços sociais de saúde e educação (AVRITZER; MARONA, 2014).

No ensino superior, a partir de 1999, as disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei n. 9.394/1996, começaram a produzir efeitos propiciando a formulação e implementação de diversas políticas públicas para fomentar o ensino superior nas universidades federais. A partir de 2003, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, esse processo atinge seu ápice com a implementação de diversas políticas públicas voltadas ao financiamento das ações de ensino em instituições privadas, além de investimentos e incentivos para reestruturação e democratização das universidades federais (DE CARVALHO, 2014).

Nas universidades federais, essas políticas foram criadas por meio de Ações Afirmativas, cujo objetivo era sanar o grande *déficit* educacional que o Brasil tinha em relação a estudantes negros e pobres. Nesse sentido, as universidades federais passaram a receber incentivos para implementar políticas de inclusão social visando a democratizar

esse nível de ensino. Contudo, o processo de implementação dessas políticas públicas não foi pacífico, pois as primeiras universidades que implementaram tais políticas optaram por criar cotas raciais subtraindo vagas do seu processo seletivo regular, provocando reações em razão da insuficiência do número de vagas (APRILE; BARONE, 2009).

A Universidade Federal da Bahia (UFBA) foi a terceira universidade federal a implementar uma política pública de ingresso, sendo a Universidade de Brasília (UnB) a primeira e a Universidade Federal do Paraná (UFPR) a segunda (MULHOLLAND, 2006). No entanto, essas universidades instituíram como critério para participação no sistema de cotas a condição de afrodescendente, enquanto a UFBA, ciente de a população da Bahia ser composta na maior parte por afrodescendentes, decidiu adotar como filtro preliminar os estudantes de escola pública para a partir daí adotar o critério racial. Assim, depois de um conturbado processo decisório, o sistema de cotas da UFBA começou a ser implementado provocando um aumento substancial nas ações judiciais de estudantes contra a universidade, pois tanto alunos favoráveis à medida quanto contrários a ela passaram a disputar seu ingresso na universidade por meio do Judiciário (SANTOS, 2012).

Diante disso, esse trabalho buscou, por meio da análise das decisões judiciais do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), verificar o processo de judicialização da implementação da política de cotas na UFBA, visando a conhecer os argumentos utilizados pelos alunos para justificarem seus pedidos bem como os fundamentos utilizados pelo Judiciário para o seus deferimento ou indeferimento. Para isso, a pesquisa utilizou o banco de dados do TRF1 a fim de, em primeiro lugar, conhecer os temas discutidos nos tribunais e em seguida, o *site* do Conselho da Justiça Federal para analisar as ementas da jurisprudência unificada desse órgão sobre esses temas. Assim, o trabalho foi dividido em três partes: a primeira discorrendo sobre as políticas públicas de ensino, a segunda sobre o processo decisório da implementação da política de cotas na UFBA e a terceira apresentando um levantamento dos processos contra a universidade e os fundamentos das decisões judiciais.

A EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO

Nas últimas décadas, o Brasil passou por diversas transformações na área de educação, visto que a ênfase dada ao direito à educação na Constituição de 1988 foi reforçada pelas recomendações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)¹ e por uma política de incentivos gerenciadas pelo Banco Mundial (WARDE, 1996).

Embora a Constituição Federal de 1988 apresente poucos artigos disciplinando a educação superior, referindo-se apenas à autonomia universitária e à indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, remeteu à legislação ordinária a regulamentação das normas relativas ao ensino superior, de modo que, essa aparente deficiência acabou compensada pela ampliação desses dispositivos na LDB (MOROSINI; FRANCO; SEGENREICH I, 2011).

Segundo Ranieri (2010), existem diversas diferenças nas normas contidas na Constituição Federal de 1988 em relação ao ensino básico e ao ensino superior, pois, para o primeiro, ela preconizou a universalização do ensino, por considerá-lo direito público subjetivo cuja ausência de implementação caracteriza omissão do poder público, enquanto em relação ao segundo delegou sua normatização à legislação ordinária. Dessa forma, a fruição do direito à educação no ensino superior, especialmente por parte da população que possui dificuldade de acesso a esse nível de ensino, dependia da implementação de políticas públicas que possibilitassem a democratização da educação superior, especialmente nas instituições públicas (CAÔN; FRIZZO, 2010).

Nesse sentido, diante da relevância das políticas públicas para a fruição do direito à educação, torna-se essencial apresentar um conceito de políticas públicas, que delimite seu âmbito de atuação. Assim, para Gavilanes (2010, p. 156),

¹ A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) foi constituída depois da Segunda Guerra Mundial com o propósito de contribuir para a construção da paz mundial. Suas áreas de atuação compreendem a área da educação, das Ciências Naturais, Humanas e Sociais, da cultura, da comunicação e informação e conta com a participação de mais de 190 Estados-membros (UNESCO, 2019).

[...] política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

Esse autor apresentou quatro elementos essenciais para compor o conceito de políticas públicas: o primeiro, um processo integrador de decisões, ações, omissões, acordos e instrumentos; o segundo, um processo promovido pelas autoridades públicas com a participação eventual de indivíduos sociais; o terceiro, um processo para evitar ou reestabelecer uma situação definida como problema e o quarto, a natureza da política pública enquanto parte de um determinado ambiente no qual ela atua alterando ou mantendo seu *status quo* (GAVILANES, 2010).

Gavilanes (2010) chama a atenção para esses elementos enfatizando que não se pode perder a noção de políticas públicas de forma abrangente, pois essa classificação apesar de trazer uma noção descritiva não apresenta uma visão normativa, de modo que a definição proposta por ele reconhece o aspecto político da política pública, porém não confunde esses dois elementos que ela apresenta. Para o autor, a palavra “política” expressa a arte e a ciência de governar visando a adquirir poder na tomada de decisões para produzir consenso. Por essa razão, o processo de decisão política se torna muito abrangente, englobando ações, omissões, acordos e instrumentos impulsionados pelas autoridades públicas, cujo intuito é resolver ou prevenir situações definidas como problemáticas.

Diante disso, o conceito desenvolvido por Parada (2002, p. 13) define implementação de políticas públicas como “[...] o conjunto deliberado e sequencial de atividades governamentais voltadas a alcançar metas e objetivos de uma política, visando a transformar os objetivos em resultados”. Esse conceito permite considerar maior número de elementos porque engloba todo o ciclo das políticas públicas.

No mesmo sentido, Subirats (1994) afirma que não se pode bloquear o conceito de política pública, considerando-o exclusivamente

por uma ótica positiva, já que no discurso de Hecló (1981) a política pública também engloba atividades passivas nas quais os *policy makers* podem decidir que a melhor opção para o momento é não fazer nada.

De acordo com Subirats (1994), reconhecer esse tipo de ausência de decisão é um fator essencial para a construção de “agendas” ou programas de ação pública. Em vista disso, a inclusão na análise de políticas públicas dos impactos ou resultados não esperados como os efeitos da política que podem ser desencadeados em seu processo de implementação devem ser contingenciados.

Embora as políticas públicas apresentem essa característica abrangente, pode-se afirmar que foi o seu aspecto ativo que tornou possível a implementação dos programas e políticas públicas descritos nas disposições da LDB, aspecto esse justificado por Cury (1997) pelo fato do grande número de dispositivos relativos ao ensino superior, englobando desde o artigo 43 até o 57, representando 16,3% do total dos 92 artigos contidos nessa legislação.

Conforme esse autor, os dispositivos trazidos pela Lei n. 9.394/1996 se assentaram em duas prerrogativas: a primeira representada por conferir maior autonomia às instituições de ensino superior e a segunda, por acrescentar maior flexibilidade a essa atuação. Assim, enquanto “[...] os artigos 43-50 se ocupam da educação superior de modo geral, os restantes se encarregam da prerrogativa Universitária” (CURY, 1997, p. 12).

Em vista disso, depois da edição da LDB, foram criados diversos instrumentos normativos para implementar suas disposições, especialmente no governo do Presidente Lula, propiciando uma clara expansão no ensino superior público (DE CARVALHO, 2014).

Segundo De Carvalho (2014), a política de expansão e financiamento do ensino superior promovida nos dois mandatos do Presidente Lula (2003-2010) obteve prioridade na agenda governamental porque foi articulada com base em programas assentados sobre dois eixos: o primeiro com base no aumento da oferta de ensino por meio de expansão das universidades federais por meio do programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e do Plano

Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) – e o segundo, visando ao aumento da oferta de ensino por meio de financiamento em instituições de ensino privadas pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e pelo Programa Universidade para Todos (Prouni).

O Reuni foi instituído pelo Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007, e teve como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior, criando condições, no nível de graduação, para melhor aproveitamento tanto por meio da estrutura física das universidades, quanto dos recursos humanos existentes nelas.

No mesmo sentido, o PNAES foi criado como uma política pública do Ministério da Educação (MEC) que visa a auxiliar a permanência de jovens de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) (ZAGO, 2006). Segundo o artigo 2º do Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010, são objetivos do PNAES:

- I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- III - reduzir as taxas de retenção e evasão;
- IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. (BRASIL, 2010).

Além do Reuni e do PNAES, outras alterações importantes relacionadas à expansão do ensino superior decorreram da edição das seguintes leis: Lei n. 10.260/2001, que regulamentou o FIES e Lei n. 11.096/05, que instituiu o Prouni. O FIES, criado em 2001, foi totalmente reestruturado em 2005, para como o Prouni, ampliar o número de estudantes beneficiados.

No setor privado, o Prouni se tornou a principal iniciativa do governo federal para facilitar o acesso de alunos carentes ao ensino superior. Criado em 2004, oferecia bolsas de estudos de 50% ou de 100% na mensalidade em faculdades particulares aqueles que não conseguiram entrar em uma instituição pública (CATANI *et al.*, 2006).

No entanto, é possível afirmar que uma das medidas mais importantes para a democratização e expansão do ensino superior foi a concessão de incentivos para que as universidades federais públicas adotassem políticas compensatórias para permitir o acesso de uma parcela da população que não possuía meios nem condições de ingressar em uma universidade pública (CAÔN; FRIZZO, 2010).

No entanto, esse processo de democratização do ensino superior por meio de políticas públicas foi instituído de acordo com a autonomia universitária, permitindo que cada universidade implementasse suas políticas segundo sua disponibilidade, pois, de acordo com o artigo 207 da Constituição Federal de 1988, “[...] as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988, art. 207, caput.).

Diante disso, verifica-se que embora o processo de implementação da política de cotas se deu respeitando a autonomia universitária, a ausência de critérios claros para enquadramento dos estudantes estabelecidos pela universidade pode ser considerado um dos fatores que contribuíram para desencadear o processo de judicialização que ocorreu no período da implementação da política pública em análise.

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A CRIAÇÃO DAS COTAS NA UFBA

O campo de implementação de políticas públicas é recente, visto que seus estudos datam de aproximadamente 30 anos. No entanto, a análise da implementação de políticas públicas vem ocorrendo sob diversas perspectivas, englobando estratégias e metodologias diferentes em suas áreas temáticas, proporcionando uma ampliação nos padrões de avaliação e na delimitação de seus conceitos (WINTER, 2012).

De acordo com Winter (2012), os estudos sobre implementação, apesar de relativamente novos, vêm contribuindo para acrescentar novas perspectivas a abordagem de políticas públicas, porque na medida em que colocam o foco no fazer, permitem avaliar como elas são transformadas

no processo de execução, revelando muitas barreiras e fatores que podem alterar o seu sucesso.

O autor afirma que, embora precisemos de mais pesquisas sobre o *design* de políticas públicas e os resultados de sua implementação, a utilização de um processo para explicar variações na implementação exige a combinação de três perspectivas teóricas diferentes: “[...] uma teoria sobre a definição de metas, uma teoria sobre o desempenho e uma teoria sobre a relação entre a definição de metas e o desempenho” (WINTER, 2012, p. 77). Pois, do contrário, generalizações na análise dos resultados de uma política pública podem acarretar sua invalidade por permitir relativizações nessa avaliação.

Segundo Matland (1995), na medida em que as pesquisas sobre implementação evoluíram, duas escolas de pensamento se desenvolveram como modelos para estudar e descrever o processo de implementação: o modelo *top-down* e o *bottom-up*. Contudo, esses modelos receberam diversas críticas e, em razão disso, foram feitas inúmeras tentativas para combinar essas duas principais perspectivas a fim de criar outras sobre a implementação.

A abordagem *top-down* recebeu três espécies de críticas: a primeira devido à utilização de linguagem estatutária como ponto de partida; a segunda em razão de a execução ser vista como um processo puramente administrativo, ignorando os aspectos políticos ou tentando eliminá-los; e a terceira por dar ênfase exclusiva aos arquitetos dos estatutos considerando-os atores-chave. Dessa forma, os modelos *top-down*, acabam vendo os atores locais como impedimentos para uma implementação bem-sucedida, ou seja, agentes cujo comportamento precisa ser controlado (MATLAND, 1995).

Os modelos *bottom-up* argumentam que os objetivos, estratégias, atividades e contatos entre os atores envolvidos na implementação devem ser compreendidos para entender os fatores que interferem nesse processo. Por essa razão, os estudos sobre os “burocratas no nível de rua²”

² Burocratas de nível de rua refere-se ao termo “Street-level bureaucrac” criado por Michael Lipsky para designar o papel dos burocratas no atendimento a sociedade quando sua posição permite grande discricionariedade nessa atuação.

representam um dos principais estudos relacionados a essa abordagem. Em vista disso, a influência da política sobre a ação dos “burocratas de nível de rua” deve ser avaliada a fim de que se possa prever o efeito da política pública que está sendo avaliada (LIPSKY, 2010).

As críticas a esse modelo são de duas ordens: uma normativa, outra metodológica. A normativa aponta que em um sistema democrático, o controle político deve ser exercido por atores cujo poder deriva da capacidade de sua prestação de conta aos eleitores e o burocrata não tem legitimidade porque não foi eleito. A crítica metodológica enfatiza o nível de autonomia local, pois as variações decorrentes das ações podem ser explicadas pelas diferenças de autonomia em nível local (WEATHERLEY; LIPSKY, 1977).

Os desacordos acerca dessas abordagens levaram ao desenvolvimento de formas de análise com base na teoria organizacional, nas quais os teóricos passaram a verificar como a “ambiguidade e o conflito” afetavam a implementação das políticas. Por meio desses elementos, podem ser feitas previsões verificáveis sobre como o processo de implementação se desenvolverá, principalmente, quando há conflitos substanciais e uma política ambígua, em que tanto o modelo *top-down* quanto *bottom-up* têm alguma relevância.

No entanto, para Matland (1995), a ambiguidade não deve ser vista como uma deficiência em uma política, pois não é nem um mal nem um bem, apesar de muitas vezes causar falhas em sua implementação, mas apenas uma característica da política, sem que a isso se possa atribuir qualquer valor normativo.

Nesse sentido, as ambiguidades que envolveram o processo decisório para a implementação do sistema de cotas na UFBA demonstraram que a medida não foi isenta de conflitos, pois, apesar de esses fatores terem causado considerável atraso na execução da política, não afetaram substancialmente o resultado dela, contribuindo para a alteração do *status quo* na educação superior.

A UFBA foi a terceira universidade federal a implementar uma política de cotas e, no levantamento dos processos da universidade, verificou-se que houve um aumento substancial nas ações judiciais de

estudantes que levou alunos favoráveis e contrários à política a disputarem seu ingresso na universidade por meio do Judiciário (MATTOS, 2006).

Nesse aspecto, a implementação de ações afirmativas na UFBA se mostrou conturbada desde o início do processo decisório, pois, segundo Santos (2012), em 2002, o grupo de trabalho constituído para estudar e sistematizar a implementação da política, apresentando propostas para as estratégias de inclusão social, não conseguia entrar em acordo. Diante disso, o grupo de trabalho responsável por esse processo promoveu uma intensa troca de *e-mails* com a comunidade acadêmica, porque ela, também, se encontrava dividida em posições antagônicas que acarretava, por um lado, defesas acirradas às cotas raciais e por outro, posições extremamente contrárias a elas (SANTOS, 2012).

Por fim, o Grupo de Trabalho pesquisou outras universidades que já haviam implementado a política de cotas, como a UnB, a UFPR e a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS) a fim de verificar os problemas que a implementação das cotas haviam acarretado para apresentar aos Conselhos Superiores uma proposta que fosse aprovada ainda em 2004 para ingresso no vestibular de 2005 (SANTOS, 2012).

O resultado desse levantamento resultou na criação de um projeto denominado “Programa de Ação Afirmativa” na UFBA, uma versão preliminar de 18 de junho de 2003 da política pública para ser apresentada pelo pró-reitor de Graduação ao Conselho da universidade. Segundo Santos (2012, p. 43), esse projeto trazia propostas de ações de inclusão que foram divididas em quatro eixos: preparação, ingresso, permanência e pós-permanência.

A partir daí, em 3 de outubro de 2003, foi estabelecido um calendário temático compostos desses quatros eixos definindo debates sobre os seguintes aspectos: sub-representação dos negros e dos estudantes de escolas públicas no ensino superior público; necessidade de reserva de vagas para negros e/ou estudantes de escola pública; “[...] a questão do mérito *versus* a inclusão social; a questão da permanência; além de pontos relacionados pós-graduação e a inclusão social” (SANTOS, 2012, p. 48).

No entanto, o eixo das discussões girava em torno da decisão entre cotas raciais ou socioeconômicas, por essa razão a universidade elaborou um questionário socioeconômico visando a angariar dados para auxiliar a tomada de decisão. Enquanto isso, o Programa “A Cor da Bahia” encaminhou à Reitoria da Universidade um pedido para que fosse incluído o quesito “cor” nesse questionário, argumentando sobre a necessidade de incorporar no estudo a reflexão sobre as relações raciais (SANTOS, 2012).

O estudo elaborado pelo Programa “A cor da Bahia” demonstrou que mais de 80% da população do estado era composta de afrodescendentes e em vista disso, a UFBA acabou optando por implementar cotas sociais para estudantes de escolas públicas e, somente a partir desse filtro, acrescentar um percentual para os estudantes de descendência negra (FERES; DAFLON; CAMPOS, 2011).

Dessa forma, a UFBA tornava-se a terceira universidade federal do País a implantar um sistema de cotas. Se a UnB decidiu por um percentual para candidatos negros, sem especificar a origem escolar, e a UFPR por percentuais distintos para negros e estudantes oriundos do sistema público, assim como vagas para indígenas, a UFBA implantou um sistema no qual a origem escolar – sistema público – era o ponto de partida, mas a partir disso, determinava um percentual para negros de 85% e outro para não negros de 15% (FERES; DAFLON; CAMPOS, 2011).

No entanto, a opção por esse filtro preliminar composto por estudantes de escolas públicas acabou sendo responsável por um aumento substancial nas ações contra a universidade, na medida em que alunos de escolas filantrópicas e comunitárias, por serem de origem pobre, também passaram a buscar o Judiciário solicitando a equiparação dessas escolas com as escolas públicas.

A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS NA UFBA

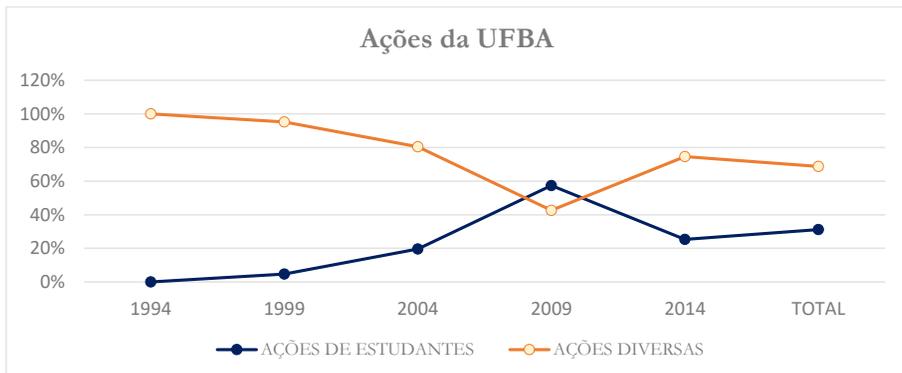
O sistema de cotas para estudantes negros e/ou oriundos de escola pública foi a política pública que mais levou estudantes aos tribunais,

especialmente no caso da UFBA, onde as cotas foram insuficientes e até mesmo alunos que ficaram acima da nota de corte não conseguiram ingressar na universidade no ano de criação da política pública.

Diante disso, esse trabalho procurou mapear os processos dessa universidade, mas em razão do grande número de processo, optou-se por contabilizar apenas intervalos regulares de 5 anos em 5 anos, a fim de verificar quais eram as solicitações feitas ao Judiciário e qual a posição deste. A pesquisa foi executada em dois bancos de dados: o primeiro, o *site* do TRF1, para onde são encaminhados os recursos das decisões relativas à UFBA, e o segundo, o *site* do Conselho da Justiça Federal (CJF), no qual pôde ser verificado o teor das ementas das decisões judiciais relativas aos processos de estudantes contra a universidade.

No primeiro banco de dados, a pesquisa retornou 512 processos, de 1999 a 2014, dentre os quais foi possível observar o assunto sob o qual o processo foi cadastrado, permitindo comparar ações de estudantes com outros temas, a fim de averiguar a evolução dessas ações, conforme demonstra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Comparativo entre ações de estudantes e outros processos na UFBA



Fonte: Elaborado pela autora deste capítulo a partir de dados do CJF (1994-2014)

O Gráfico 1 apresenta, de acordo com os intervalos escolhidos nesta pesquisa, um número de ações 14 vezes maior no ano de 2009 em relação ao ano de 2004, demonstrando que, a partir de 2005, primeiro ano da implementação da política de cotas, houve um crescimento contínuo

nos processos de estudantes. Dessa forma, de acordo com o Gráfico 1, pode-se observar que em 1999 as ações de estudantes praticamente não existiam, representando apenas 5% do total de ações. Contudo, em 2009, essas ações equivaliam a 57% do total de processos, percentual esse que voltou a cair somente em 2014 para 25% depois da Resolução n. 3, de 12 de novembro de 2012, da UFBA ter alterado o artigo 3º e o artigo 5º da Resolução n. 01/04 do CONSEPE visando a reduzir as controvérsias existentes em torno do termo “escola pública”.

Depois do levantamento dos processos da UFBA no *site* do TRF1, utilizaram-se os temas encontrados como critério de busca para a jurisprudência do *site* do CJF, a fim de, por meio das ementas desse Conselho, verificar os pedidos que os estudantes levavam ao Judiciário e os argumentos dele para deferir ou indeferir tais pedidos. No *site* do CJF, foram analisadas 151 decisões judiciais proferidas pelo TRF1, nas quais foram observados os seguintes aspectos: se o tema das ações era condizente com o conteúdo discutido na ação judicial e se os pedidos relativos ao mesmo tema obtiveram respostas semelhantes do Judiciário (Tabela 1). Assim, a Tabela 1 apresenta uma divisão de assuntos discutidos nas ações de estudantes, localizados a partir do nome da UFBA e do tema localizado no campo assunto do TRF1 conferido a ação no momento de sua distribuição pela Secretaria desse Tribunal.

Tabela 1 – Classificação das ações de estudantes por assunto

Tema das ações	Qtde.	%
Ingresso no ensino superior	4	3%
Lei de Cotas nº 10.558/02	5	3%
Ensino fundamental e médio	3	2%
Ensino superior	2	1%
Jubilação	1	1%
Matrícula	128	85%
Transferência de estudante	2	1%
Vestibular	6	4%
Total	151	100%

Fonte: Elaborada pela autora deste capítulo a partir de dados do CJF (1994-2014)

Conforme a Tabela 1, cerca de 85% dos processos de estudantes encontrados nessa universidade foram intitulados como “Matrícula”, mas isso não significa que todos os processos tratassem apenas de assuntos relacionados à matrícula, pois esse montante englobava desde os óbices para ingressos no ensino superior até problemas relacionados à permanência, materializados em impedimento à permanência em razão da jubilação do aluno³.

Dessa forma, apesar de o tema matrícula representar 85% dos processos encontrados, depois de verificar o teor das decisões judiciais, constatou-se que a maioria delas se referia, na verdade, aos critérios adotados pela universidade para implementação de sua política de cotas, já que, das 128 ações intituladas como matrículas, 108 delas discutiam os requisitos escolhidos para ingresso pelo sistema de cotas (Tabela 2).

Tabela 2 – Conteúdo discutido nas decisões intituladas Matrícula

Matrícula	Qtde.	%
Ausência de documentos	6	4%
Grade de ensino	1	1%
Jubilação	1	1%
Disciplina pré-requisito	1	1%
Processo seletivo de mestrado	1	1%
Trancamento de matrícula	1	1%
Transferência de estudante	9	7%
Sistema de cotas	108	84%
Total	128	100%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do CJF (1994-2014)

Depois de uma segunda triagem a partir da leitura dos outros temas das ementas judiciais, considerando o teor das decisões a partir dos assuntos listados na Tabela 2, verificou-se que do total das 128 decisões judiciais, 122 tratavam especificamente da política de cotas que havia sido implementada na UFBA conforme pode ser observado na Tabela 3.

³ Ação que consiste na perda do direito de se matricular num curso, normalmente universitário, por possuir muitas reprovações. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/jubilacao>.

Tabela 3 – Ações relativas à política de cotas da UFBA

Sistema de cotas	Qtde.	%
Matrícula	108	89%
Lei 10.558/02	5	4%
Ingresso no ensino superior	4	3%
Vestibular	5	4%
Total	122	100%

Fonte: Elaborada pela autora deste capítulo a partir de dados do CJF (1994-2014)

Esse montante de 122 decisões foi analisado e categorizado considerando-se os seguintes aspectos: se a parte era favorável ou contrária ao sistema de cotas; se favorável, qual o pedido elaborado ao Judiciário, qual o argumento utilizado para sustentar esse pedido, qual o provimento do Judiciário em relação a ele e qual a fundamentação desse órgão para conceder ou negar o pedido pleiteado na ação.

A análise das decisões judiciais demonstrou que 66% dos pedidos interpostos no Judiciário pertenciam a alunos favoráveis às cotas que buscavam seu enquadramento nos critérios elencados pela política pública e o restante, ou seja, 34% foram processos interpostos por alunos contrários ao sistema de cotas que se sentiam prejudicados pela implementação dessa política.

No entanto, para analisar os pedidos desses alunos optou-se por fazer a separação considerando apenas os argumentos que eles utilizaram para justificar seu pedido ao Judiciário e não a posição deles em relação à política de cotas, pois a partir dos argumentos era possível observar a posição do Judiciário tanto em relação aos alunos contrários quanto aos favoráveis. Assim, conforme Tabela 4, os pedidos foram divididos em sete tópicos, de acordo com o argumento utilizado pelos alunos para solicitar sua matrícula ao Judiciário, discutidos a seguir.

Tabela 4 – Assuntos discutidos nas decisões sobre política de cotas da UFBA

Item	Pedido do Aluno	Qtde.	%
1	Conclusão do Enem	4	3%
2	Equiparação à escola pública	65	53%
3	Falta de vagas	13	10%
4	Aluno graduado	2	2%
5	Extinção do processo	2	2%
6	Preenchimento incorreto	2	2%
7	Resolução n. 1/04 da UFBA	34	28%
Total		122	100%

Fonte: Elaborada pela autora deste capítulo a partir de dados do CJF (1994-2014)

No primeiro tópico da Tabela 4, são encontradas quatro ações pleiteando o diploma de ensino médio, conforme regulamentado pela Portaria MEC n. 807/2010 que autoriza ao aluno maior de 18 anos a obter o certificado de conclusão de curso do ensino médio com base na nota obtida no Enem.

O item 2 apresenta 65 pedidos de equiparação de escolas privadas, cencistas, comunitárias, filantrópicas e supletivos visando ao enquadramento do aluno no requisito: “estudantes que tenham cursado todo o ensino médio e pelo menos uma série entre a quinta e a oitava do ensino fundamental na escola pública”(UFBA, Resolução 01/04, p.1).

Esse item se mostrou muito controverso, pois, como a Resolução n. 01/2004 da UFBA não delimitava o universo da escola pública, a UFBA ficou à mercê do entendimento do Judiciário acerca dessa questão.

Nesse aspecto, haviam 36 pedidos de equiparação de supletivo público ao ensino médio regular, os quais o Judiciário deferiu 100% deles a favor do estudante sob o argumento de que o termo “escola pública” não diferenciava o ensino supletivo do ensino regular.

Nas outras 29 decisões, foram encontrados pedidos de equiparação de escolas cencistas, filantrópicas comunitárias e particular subsidiadas por convênios celebrados com o poder público, além de pedidos de alunos que cursaram o ensino básico ou médio parcialmente

em instituições privadas com bolsas de estudo. Nessas ações, a posição do Judiciário se mostrou muito dividida, pois, em 66% dos casos, os pedidos foram deferidos e em 34% indeferidos. Na fundamentação dessas decisões, verificou-se que, os juízes que decidiam considerando a hipossuficiência do aluno, deferiu o sistema de cotas mesmo que o estudante tivesse estudado alguns anos em escola particular como bolsista, enquanto que aqueles que olhavam apenas para a qualidade do ensino obtido negaram o ingresso pelo sistema de cotas, mesmo que o estudante tivesse frequentado a escola particular por falta de vagas na rede pública de ensino e seus estudos tivessem sido subsidiados pelo estado.

O terceiro item apresentou 13 ações de alunos que obtiveram nota acima da nota de corte do Enem, mas estavam acima do número de vagas. Nesses casos, os juízes deferiram o ingresso em 54% dos alunos, sob o fundamento de que os alunos que obtiveram nota suficiente para ingressar pelo sistema geral poderiam participar pela ampla concorrência, mesmo que tivesse se inscrito pelo sistema de cotas. No entanto, em 46% desses casos, os alunos tiveram seus pedidos indeferidos porque o Judiciário argumentou ausência de preenchimento dos requisitos para que o aluno pudesse participar por meio do sistema de cotas.

No quarto item, dois alunos tentaram ingressar por meio do sistema de cotas, mas, como já possuíam graduação anterior, seus pedidos foram indeferidos pelo Juiz sob o argumento de que o aluno graduado não se encontrava em situação de desvantagem para ingresso no ensino superior por meio de cotas.

O item 5 apresentou dois casos em que houve o processo foi extinto sem o julgamento do mérito: o primeiro, porque a universidade atendeu ao pedido do estudante, levando à perda do objeto da ação e, o segundo, porque o próprio aluno desistiu da matrícula que estava pleiteando.

No sexto item, dois alunos alegaram erro no preenchimento da ficha de inscrição e os pedidos foram deferidos porque o Tribunal entendeu que a retificação do formulário foi efetuada dentro do prazo previsto no edital.

No último tópico, 34 alunos se insurgiram contra a Resolução n. 01/2004, publicada em julho de 2004 pela UFBA para regulamentar a política de cotas. Desse total, 50% dos estudantes argumentaram direito intemporal⁴ e outros, 50% discutiam a legalidade e/ou inconstitucionalidade da política, alegando que o sistema de cotas feria o Princípio Constitucional da Igualdade contido na Constituição Federal de 1988.

Nas ações alegando direito intemporal, os estudantes argumentaram que, como a normativa da UFBA fora publicada em junho de 2004, não poderia ser aplicada ao vestibular de agosto do mesmo ano, devendo, portanto, respeitar o prazo de vigência estabelecido pelo Decreto-lei n. 4.657/1942, que regulamenta as normas do Direito Brasileiro. Diante disso, o Judiciário deferiu 95% dos pedidos, uma vez que, segundo ele, a não observância desse lapso temporal fere o Princípio da Segurança Jurídica. No entanto, os 5% cujo pedido foi indeferido argumentaram que

[...] tendo sido editada resolução para regulamentar o sistema de cotas pela autoridade competente com antecedência suficiente para que todos os candidatos tomassem ciência dos critérios que seriam adotados no vestibular seguinte, não há que se falar em ilegalidade do ato, tampouco na sua invalidação após os aprovados, dentro das vagas dos cotistas e das dos não cotistas, já estarem estudando. (BRASIL, 2007).

Em relação aos pedidos de inconstitucionalidade e/ou ilegalidade da Resolução n. 01/2004 da UFBA, as decisões sobre a matéria se dividiram, pois 65% das decisões deferiram os pedidos levando os membros do Tribunal a suscitarem um “incidente de inconstitucionalidade”⁵ para

⁴ O termo direito intemporal é utilizado no Direito para explicar a vigência da lei a partir de sua publicação. No caso da Resolução n. 1/2004 da Universidade Federal da Bahia (UFBA), se os alunos ingressassem por meio de cotas em agosto de 2004 a norma que regulamentava a política pública não teria completado o prazo exigido na lei para entrar em vigor.

⁵ O incidente de inconstitucionalidade pode ser suscitado por qualquer juiz ou tribunal para declarar a inconstitucionalidade de uma lei por meio do controle de constitucionalidade difuso, conforme artigo 97 da Constituição Federal de 1988.

conceder uma liminar no processo que permitia o ingresso do aluno prejudicado, enquanto nos 35% restantes, os pedidos dos estudantes foram indeferidos porque o Judiciário considerou a política constitucional argumentando que as cotas representavam uma medida de equidade entre desiguais e portanto, não feria a igualdade expressa na Carta Magna.

Entretanto, mesmo depois da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)* n. 186, de 31 de julho de 2009, declarando a constitucionalidade das normativas que regulamentavam os sistemas de cotas, em muitas decisões, o Tribunal foi obrigado a deferir o recurso do aluno que alegou inconstitucionalidade da Resolução n. 01/2004 porque o juiz de primeiro grau havia concedido uma medida liminar para o ingresso e, ao tempo do julgamento do recurso, o aluno já havia se formado, não restando ao TRF1 alternativa senão deferir o pedido alegando que a situação de fato havia se consolidado.

Apesar de ter ocorrido um atraso de seis meses na implementação da política pública da UFBA, já que pretendia iniciar as cotas de agosto de 2004, a universidade conseguiu implementar sua política de cotas para os ingressantes no início de 2005, embora grande parte dos estudantes aprovados por esse sistema não ter conseguido efetuar sua matrícula em razão da insuficiência de vagas destinadas à essa política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na redemocratização do Estado brasileiro, a implementação de políticas públicas desencadeou um processo de judicialização, que alterou as relações horizontais entre os três poderes. Esse processo encontrou respaldo principalmente nas políticas públicas de saúde e educação.

No ensino superior, embora o problema orçamentário também exista, na maior parte das vezes, o Judiciário foi acionado não antes da implementação das políticas públicas, mas no curso de sua implementação, pois a maioria das disposições constitucionais relativas a esse nível de ensino é constituída por normas programáticas, cuja inércia do administrador muitas vezes depende da legislação ordinária que fica a cargo do Legislativo.

No entanto, a premente necessidade de conferir eficácia também a essas normas programáticas levou grupos de interesse e movimentos sociais a provocarem os órgãos jurisdicionais como forma de aumentar a pressão social para que fossem formuladas políticas públicas que possibilitassem o exercício desses direitos, além de buscarem, por meio deles, corrigir o curso das políticas existentes.

A implementação da política de cotas, a princípio, não exigiu um aporte orçamentário imediato, tendo em vista que as vagas destinadas às cotas nas universidades foram suprimidas daquelas que já existiam. No entanto, a manutenção desses estudantes passou a exigir aporte financeiro posterior para viabilizar sua permanência, daí a resistência por parte da universidade em implementar tais políticas.

Em vista disso, a resistência de determinados setores da sociedade desencadeou um processo de judicialização que até então as universidades não tinham experimentado. Nesse sentido, esta pesquisa constatou que a UFBA obteve um crescimento exponencial do número de ações que ela possuía, na medida em que os alunos favoráveis e contrários a políticas passaram a discutir os critérios de ingresso por meio do Judiciário. Isso pode ser explicado por dois aspectos. Em primeiro lugar, devido ao seu conteúdo polêmico de ações afirmativas e, em segundo lugar, porque as vagas destinadas às cotas foram suprimidas da concorrência geral, que por si só já eram insuficientes para absorver todos os alunos que se formavam no ensino médio, de modo que, com a implementação desse sistema, a disputa se tornou ainda mais acirrada.

Nesse aspecto, não se pode esquecer que esse processo foi desencadeado tanto por atores interessados em participar do sistema quanto por aqueles contrários à política, que buscaram por meio do Judiciário assegurar uma vaga em uma instituição pública de ensino. Além disso, o fato de a universidade utilizar o filtro de estudantes de escola pública como pré-requisito para as cotas raciais sem delimitar o conceito na Resolução n. 01/2004 permitiu que alunos de escolas privadas sem fins lucrativos e bolsistas buscassem a equiparação de sua condição ao requisito de escola pública.

No entanto, esta pesquisa constatou que demandas judiciais utilizando esse argumento perderam força a partir da publicação da Lei

de Cotas, Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, uma vez que a UFBA adequou sua Resolução a essa Lei delimitando de forma precisa o conceito de escola pública. Apesar disso, até o momento de elaboração deste trabalho ainda é possível encontrar processos utilizando esses argumentos, pois as ações pesquisadas se encontram em grau de recurso e, por essa razão, deve ser considerado o lapso temporal existente entre o ingresso da ação e o julgamento do recurso.

REFERÊNCIAS

APRILE, M. R.; BARONE, R. E. M. Educação superior: políticas públicas para inclusão social. **Revista@mbienteeducação**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 39-55, jan./jun. 2009.

AVRITZER, L.; MARONA, M. C. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 15, p. 69-94, 2014.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 20 jul. 2015.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal (CJF). **Jurisprudência consolidada do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Justiça Federal. [199-?]. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf>. Acesso em: 12 out. 2015.

BRASIL. **Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. **Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 1º ago. 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm. Acesso em: 27 ago. 2015.

BRASIL. Justiça Federal. **Consulta processual.** Tribunal Regional Federal da 1ª Região. [199-?]. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. Justiça Federal. **AMS 00036068920054013300.** Consulta processual. TRF1. 2007. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm. Acesso em: 27 ago. 2015.

BRASIL. **Lei n. 10.558, de 13 de novembro de 2002.** Cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10558.htm. Acesso em: 27 dez. 2014.

BRASIL. **Lei n. 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 n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm. Acesso em: 27 ago. 2015.

BRASIL. **Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 27 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 807, de 18 de junho de 2010**. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como procedimento de avaliação cujo objetivo é aferir se o participante do Exame, ao final do ensino médio, demonstra domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna e conhecimento das formas contemporâneas de linguagem. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=227492>. Acesso: 20 jul. 2015.

BRASIL. Universidade de Brasília. **Análise do Sistema de Cotas para Negros da Universidade de Brasília**. Período: 2º semestre de 2004 ao 1º semestre de 2013. CESPEUNB. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://docplayer.com.br/9361961-Analise-do-universidade-de-periodo-2o-semester-de-2004-ao-1o-semester-de-2013-apoio.html>. Acesso em: 3 maio 2016.

BRASIL. Universidade Federal da Bahia. **Resolução n. 1, de 26 de julho de 2004**. Altera a Resolução 01/2002 do CONSEPE. Estabelece reserva de vagas na seleção para os cursos de graduação da UFBA realizada através do Vestibular. 2004. Disponível em: <https://www.ufba.br/resolucoes/608%3B?page=2>. Acesso: 20 jul. 2015.

BRASIL. Universidade Federal da Bahia. **Resolução n. 3, 12 de novembro de 2012**. Altera o art. 3º e o art. 5º da Resolução n. 01/2004 do CONSEPE. 2012. Disponível em: <https://www.ufba.br/resolucoes/608%3B?page=2>. Acesso: 20 jul. 2015.

CATANI, A. M. *et al.* Prouni: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar em Revista**, Curitiba, n 28, p. 125-140, 2006.

CAÔN, G. F.; FRIZZO, H. C. F. Acesso, equidade e permanência no ensino superior: desafios para o processo de democratização da educação no Brasil. **UFSJ Repositório**, São João del-Rey, v. 19, n 2, p. 1-15, 2010. Disponível em: https://ufsj.edu.br/vertentes/vertentes_v._19_n._2.php. Acesso: 20 maio 2015.

CURY, C. R. J. **A nova lei de diretrizes e bases da educação nacional**: uma reforma educacional. Medo a liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional da Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p. 91-135.

DE CARVALHO, C. H. A. Política para a Educação superior no governo Lula expansão e financiamento. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 58, p. 209-244, 2014.

FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V.; CAMPOS, L. A. **A ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Levantamento das políticas de ação afirmativa (GE-MAA), IESP-UERJ, Rio de Janeiro, 2011. p. 1-20.

GAVILANES, R. V. Hacia una nueva definición del concepto política pública. **Desafíos**, [s.l.], v. 20, p. 149-187, 2010.

HECLO, H.; WILDAVSKY, A. **The private government of public money: community and policy inside British politics**. Springer, 1981.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. Russell Sage Foundation, 2010.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of public administration research and theory**, [s.l.], v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MATTOS, W. R. de. **Cotas para afrodescendentes na Universidade do Estado da Bahia: uma breve exposição comentada. Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**, 2006. p. 167-182.

MOROSINI, M. C.; FRANCO, M. E. D. P.; SEGENREICH, S. C. D. A expansão da educação superior no Brasil pós LDB/96: organização institucional e acadêmica. **Revista Inter Ação**, Goiás, v. 36, n. 1, p. 119-140, 2011.

MULHOLLAND, T. O sistema de cotas para negros na Universidade de Brasília Ação Afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas. *In*: JÚNIOR, João Feres; ZONINSEIN, Jonas. **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília, DF: UnB, 2006. p. 183-185.

PARADA, E. L. **Introducción a las políticas públicas**. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002.

RANIERI, N. B. Hard-cases e leading-cases no campo do Direito à Educação: o caso das quotas raciais. **Revista de Direito Educacional**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 245-275, 2010.

SANTOS, J. T. dos. Cotas nas universidades: análises dos processos de decisão. **CEAO**, Salvador, v. 202, p. 41-74, 2012.

SUBIRATS, J. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (org.). **Políticas públicas**. vol. 1. Brasília, DF: Enap, 2006. p. 199-218.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). **Portal virtual**. [2019]. Disponível em: <http://www.unesco.org.br>. Acesso em: 6 ago. 2019.

ZAGO, N. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**, Florianópolis, v. 11, n. 32, p. 226-237, maio/ago. 2006.

WARDE, M. J. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. Curitiba: Cortez, 1996.

WEATHERLEY, R.; LIPSKY, M. Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform. **Harvard educational review**, Massachusetts, v. 47, n. 2, p. 171-197, 1977.

WINTER, S. C. Implementation perspectives: Status and reconsideration. *In*: PIERRE, B. Guy Peters Jon. **The sage handbook of public administration**. London: Sage. 2012. p. 265-278.

POLÍTICA FISCAL, GESTÃO E PROUNI: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA NO PERÍODO DE 2005 A 2018^{1,2}

Marlon Acassio Casagrandi Cardoso
Letícia Anselmo Manique Barretto
Kelly Gianezini

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

Por ser uma política pública, originada por um processo histórico de construção social que se modificou como estrutura de amparo e desenvolvimento social e econômico, caracterizando formas de ampliação ao desenvolvimento humano e concebendo condições que possibilitam o bem-estar da sociedade, o Programa de Universidade para Todos (Prouni) surgiu como Medida Provisória de n. 213, de 10 de setembro de 2004 e se converteu na Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, com objetivo de possibilitar a inclusão e a permanência de jovens em universidades privadas. O Programa – caracterizado como uma política pública de expansão e financiamento do ensino superior – atua no setor privado pelo modelo da Parceria Público-Privada (PPP). Esse modelo prevê a instituição de licitação e contrato em face à parceria público-privada na demanda por serviços privados nas esferas da União, dos estados, do Distrito Federal

¹ Este artigo está vinculado à linha de pesquisa Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) e faz parte de um projeto maior intitulado “Políticas Públicas e Educação Superior em Santa Catarina” o qual recebeu fomento por meio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Santa Catarina (FAPESC). As autoras agradecem aos colegas pesquisadores – professores e estudantes – pela atenta leitura crítica e criteriosa do material e consequentemente contribuíram com sugestões relevantes que, na medida do possível, foram incorporadas para a versão final do texto.

² Agradecemos ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), à Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC) e à Rede GEU pelo apoio na realização da pesquisa. Os pesquisadores afirmam que não há conflitos de interesse na publicação desse material.

e dos municípios, segundo a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (LIMA; PAULA; PAULA, 2005).

O Prouni, segundo sua lei de criação, tem por finalidade a concessão de bolsas de estudo integral e parcial para alunos de graduação em instituições privadas de ensino superior. É um Programa, sob a responsabilidade de gestão do Ministério da Educação (MEC), o qual foi instaurado nas universidades privadas oferta de bolsas de estudos para estudantes de baixa renda (art. 1º, inciso I) como também surgiu como função de política de ação afirmativa (art. 7º) (BRASIL, 2005).

A educação sendo um direito que deve ser assegurado pelo Estado, a sua prevenção por parte de quem a compreende em forma de estudo se faz necessária para a educação sempre ser pauta nos meios de produção acadêmica. Para tanto, viu-se a necessidade de averiguar a produção sobre o Prouni e adiante elaborar novos estudo que contribua para a ampliação da disseminação da informação de que é relevante o estudo sobre as políticas públicas para o ensino superior.

O objetivo é apresentar uma pesquisa qualitativa efetuada em uma base de dados *online* acerca do Prouni. A delimitação temporal compreendeu a produção bibliográfica publicizada do ano de 2005 ao de 2018. Este trabalho teve como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica, pela capacidade de se obter material de pesquisa de forma mais ampla e mais acessível, no qual fundamenta a identificação de trabalhos encontrados no Portal de Periódicos da Capes, considerando somente os artigos para fins da pesquisa. A ênfase desta pesquisa é a identificação de trabalhos que produzem acerca do Prouni com base nas áreas de política fiscal e gestão. O intuito dessa varredura era obter informações acerca do quanto esse Programa é tomado por pesquisadores(as) brasileiros(as) como objeto de estudo e identificar possíveis lacunas para desenvolver novas pesquisas aprofundadas a respeito do tema em mote.

Para revelar os achados da pesquisa, foi estruturado em três partes. Na primeira, revelou-se o objetivo, a problematização, os procedimentos metodológicos e a forma como foi organizado. Na segunda parte, apresentaram-se os resultados obtidos por meio da investigação no

Banco de Dados dos Periódicos da Capes. E, na última parte, constatou-se a defasada produção acadêmica sobre o tema revelando que o assunto não desperta mais o mesmo interesse nos pesquisadores.

Optou-se pela busca de palavras-chave conjunta em dois quadros, sendo i) Prouni e Política Fiscal e ii) Prouni e Gestão. Para melhor delimitar os resultados da pesquisa utilizou-se o Portal de Periódicos da Capes como fonte de dados. Definiu-se por esse Portal por possuir uma significativa produção de trabalhos brasileiros em periódicos e, paralelamente, é um meio de comunicação científica que vem se destacando nacionalmente fazendo jus a sua utilização.

Destaca-se a delimitação da pesquisa para adequação dos procedimentos metodológicos. Para cada quadro de busca estabeleceu-se a opção “qualquer” para busca da palavra (ou conjunto de palavras) que estivesse nos campos do resumo ou nas palavras-chave. Na informação do “tipo de material” foi aplicado a escolha por “artigos”, da mesma forma que se delimitou o período da busca, estabelecendo os anos de 2005 a 2018, justificando-se por ser o período que compreende o processo histórico da criação e implementação do Programa até os dias atuais, conforme Figura 1:

Figura 1 – Buscador do Portal de Periódicos da Capes

Fonte: Elaborada pelos autores deste capítulo a partir do Portal de Periódicos da Capes (2019)

Iniciando as buscas pelos trabalhos produzidos no Portal de Periódicos da Capes foi obtido como resultado preliminar, diante da consulta realizada pelo buscador do portal, o número de trabalhos

publicados em periódicos. Com a primeira busca utilizou-se a delimitação da pesquisa por dois temas em conjunto, “Prouni” e “políticas públicas”, que levaram ao resultado de 31 publicações. Seguidamente, para a busca por publicações nos temas “Prouni” e “gestão” obteve-se o resultado de 83 publicações, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Busca geral sobre os temas Prouni, Política Fiscal e Gestão

Base de dados	Filtros da Busca	Quantidade
Periódicos da Capes	"ProUni" e "Política Fiscal"	31
	"ProUni" e "Gestão"	83
TOTAL		114

Fonte: Elaborada pelos autores deste capítulo a partir do Portal de Periódicos da Capes (2019)

Dessas publicações, contendo considerações relevantes à pesquisa, foram selecionadas as que conduzem análises em conformidade com o tema proposto pela pesquisa, no qual, em leitura preliminar dos resumos pode-se determinar os artigos que melhor se definem como objeto de estudo.

O objetivo desta pesquisa atenta-se em estabelecer como se encaminha a produção de estudos sobre políticas públicas, voltadas para a educação superior, e em trazer de forma interdisciplinar a questão fiscal e gestão para a área das Instituições de Educação Superior (IES). Posto isso, o seguinte se estrutura em quantificar os resultados por ano de publicação e classificar os trabalhos por sua temática a ponto de identificar os que se enquadram no proposto como objetivo principal desta pesquisa.

RESULTADOS

Aplicando o procedimento de pesquisa bibliográfica no Portal de Periódicos da Capes foi obtido o resultado de 114 publicações, somando

os dois quadros de busca, e assim, antepostos os resumos que apresentam indicativos sobre os temas pesquisados. Destes, foram selecionados os que configuram a relação entre a função da política pública para o ensino superior e a atribuição da política fiscal como articulação dos resultados tributários das IES em benefício ao funcionamento e como financiadora do ensino superior nas universidades privadas, como também, a questão da gestão como método de aperfeiçoamento das estratégias de administração das IES, com finalidade de garantia de crescimento e continuidade das instituições (COSTA, 2004).

Na primeira busca, “Prouni” e “política fiscal”, foram selecionados os resumos que possuem articulação com os temas propostos, de forma que as temáticas se complementam ou são tratadas de formas isoladas, mas com grau de complementaridade, que justifique a seleção do trabalho. Entre os 31 resultados obtidos na primeira busca em definições gerais, que resultaram das palavras-chave de forma esparsa que, *a priori*, haveria uma inter-relação entre as temáticas, foram selecionados, pela leitura dos resumos, três trabalhos que apresentam a relação entre política fiscal e o Prouni, contemplando o entendimento de uma política pública em caráter de financiamento, como expõe a Quadro 1:

Quadro 1 – Entendimento de Política Fiscal

Artigo/Ano	Entendimento de Política Fiscal
Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão (CHAVES, 2015).	Política fiscal como meio de ajuste fiscal. Beneficiamento das IES privadas por parte da política de isenção fiscal pelo Prouni.
O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior (CARVALHO, 2006).	Política fiscal como incentivo ao financiamento da política pública (Prouni) para a educação superior nas instituições privadas.
Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil (CHAVES; REIS; GUIMARAES, 2018).	Entendimento da política fiscal como ampliação do financiamento da educação superior nas IES privadas em comparação à educação superior pública que possuem menor pauta que o financiamento da dívida pública.

Fonte: Elaborado pelos autores deste capítulo a partir de Portal de Periódicos da Capes (2019)

Esses artigos apresentam compreensões acerca da temática política fiscal que vão de encontro ao que se tem como conceituação de ações do poder público em auferir mudanças no panorama econômico-social no Brasil. Tal política pode ser utilizada pelo poder do Estado como ferramenta de garantia de direitos, na transformação social, ou como controle monetário das variáveis econômicas que compõem todo o arcabouço estrutural das contas nacionais. Suas concepções podem variar entre o uso de políticas que almejam o estoque de receita e manutenção do orçamento público ou políticas que utilizam das verbas públicas para a aplicação ao investimento público em políticas de cunho social (CORDILHA, 2015). Conquistar formas de melhor desempenho frente às adversidades econômicas é uma das demandas das instituições privadas que observam no Estado o provimento de concessão de subsídios ou incentivos fiscais que financiam a educação.

Conforme observado nos três artigos selecionados, a compreensão de política fiscal e sua aplicação para o Prouni e as IES demonstra o benefício da ação estatal em desempenhar um papel de financiador das questões sociais, sendo a educação um direito reservado que deve ser assegurado pelo Estado, mas que suporta uma fragilidade por aspectos da mercantilização do ensino superior (PEREIRA; KERN, 2017, p. 17). No entanto, observa-se, dentro dessas temáticas, uma problematização do grau de financiamento do Estado para a educação de ensino superior, mais evidente no artigo dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018), que constrói uma crítica sobre o nível de investimento no setor de ensino privado e público, argumento que há uma contraposição das ações de financiamento da educação superior entre o público e o privado, sendo o setor privados das IES o mais beneficiado. De modo geral, há a posição dos autores em assumir a compreensão sobre os temas.

Partindo para a segunda busca, “Prouni” e “gestão”, os resultados foram semelhantes segundo a apropriação dos temas em estarem conjuntos nos artigos pesquisados. Seguindo o que foi apresentado na seção sobre metodologia, com o resultado de 83 publicações encontradas, foram selecionadas as que compactuam com os objetivos desta pesquisa, que é em averiguar a produção acerca do que se entende como gestão

para a educação superior e sua aplicação nas IES que são vinculadas ao Prouni. A Quadro 2 apresenta a seleção de artigos que fundamentam a temática gestão em aplicação no campo de ensino superior.

Quadro 2 – Entendimento de Gestão/Governança

Artigo/Ano	Entendimento Gestão/Governança
Responsabilidade social empresarial: classificação das instituições de ensino superior em reativas ou estratégicas sob a ótica da governança corporativa (LENNAN; SEMENSATO; OLIVA, 2015).	Governança como ótica que orienta estratégias para IES com Responsabilidade Social Empresarial (SER) a fim de obter maior transparência e aprimoramento da gestão para o ensino superior.
Os princípios instituídos pela organização das nações unidas para uma educação responsável em gestão: uma proposta inovadora para o ensino de administração (FIATES, 2012).	Gestão como associação dos princípios organizacionais da profissão do administrador, tendo por base os princípios para a Educação Responsável em Gestão (PRME).
Os critérios de excelência Baldrige na eficácia da gestão de Instituições de Educação Superior (MENEZES; MARTINS; LIVEIRA, 2018).	Entendimento de gestão como efetividade para o ensino superior em IES pelos critérios de excelência Baldrige (qualidade e gestão para melhoria de produtos, tecnologias e patentes).
Governança e estratégia de cursos de graduação em administração na perspectiva da teoria ator-rede (MONTENEGRO; BULGACOV, 2015).	Compreensão de governança como relação entre os atores humanos e não humanos para as práticas sociais, na elaboração das estratégias e nas questões da relação entre o humano e o material.

Fonte: Elaborado pelos autores deste capítulo a partir do Portal de Periódicos da Capes (2019)

Sendo o objetivo encontrar pesquisas que possam construir um panorama e contribuir para o avanço desta pesquisa, observou-se que na busca por “gestão” e “Prouni” o que se obteve foram resultados que concebem a gestão como condição para o desempenho das IES, mas que não aborda em exclusivo o Programa. Em suma, a noção entendida nos artigos selecionados, posiciona o entendimento de gestão e governança como estrutura para possibilitar condições de ampliação e desenvolvimento das estratégias, a fim de manterem-se no mercado em posição de concorrência, proporcionando arranjos estratégicos viáveis a

instituição, como maior transparência, efetividade e condicionamento da relação entre o social e o material e autonomia (CUNHA, 2011). Dentro do entendimento de gestão, as pesquisas aqui elencadas possuem clareza na argumentação e na apropriação do tema abordado, mas, no entanto, apesar de encontrar a palavra “Prouni” na pesquisa não é justificativa para determinar como sendo o objetivo principal dessas pesquisas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve por objetivo a construção de um estudo dentro da temática política pública enfatizando o Prouni em análise dos temas “política fiscal” e “gestão”, que, para tanto, uma revisão sistemática se fez necessária como princípio de um embasamento teórico. Foi possível constatar a ênfase em que os artigos pesquisados trataram sobre os temas, possibilitando averiguar o nível de profundidade da produção e a que passo anda a necessidade de se pesquisar sobre políticas públicas para o ensino superior.

Nos quadros apresentados, dos 114 artigos encontrados na busca, apenas sete puderam ser determinados como adequados para essa revisão sistemática. Esse número, dentro do Portal de Periódicos da Capes, representa uma defasada produção acadêmica, assim se vislumbra a necessidade de ampliação dos estudos acerca de políticas públicas para o ensino superior, principalmente, nesse caso, por tratar de um Programa que concede acesso aos jovens em situações de carência, o que sem tal Programa, é presumível que não haveria essa possibilidade de ingressar em uma IES.

REFERÊNCIAS

ALFREDO, C. B.; GIANEZINI, K. Políticas Públicas de Educação Superior em Santa Catarina: uma revisão sistemática no Brasil. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERIOR, IV., SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTÃO EDUCACIONAL, V., 2016, Santa Maria. **Anais** [...] Santa Maria: UFSM, 2016. p. 291-302.

BARRETTO, L. M.; BARBOSA, G. D.; GIANEZINI, K. Políticas públicas e ensino superior: revisão sistemática no banco de teses da Capes (2011-2012). *In*: SEMANA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, VII., 2016, Criciúma. **Anais [...]** Criciúma: UNESC, 2016.

BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, Brasília, DF, dez. 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 28 fev. 2019.

BRASIL. **Lei n. 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 n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências, Brasília, DF, jan. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11096-13-janeiro-2005-535381-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 28 fev. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004.** Institui o Programa Universidade para Todos - Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências, Brasília, DF, 2004b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm. Acesso em: 28 fev. 2019.

CARVALHO, C. H. A. *et al.* O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, p. 979-1.000, 1º out. 2006.

CHAVES, V. L. J. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. **ETD: Educação Temática Digital**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 427-441, 2015.

CHAVES, V. L. J; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum Education (UEM)**, [s.l.], v. 40, n. 1, p. 1-12, 2018.

CORDILHA, A. C. **Desoneração da folha de pagamentos:** impactos na competitividade e política social. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/dissertacoes_e_teses/Ana_Carolina_Cordilha.pdf. Acesso em: 18 mar. 2018.

COSTA, E. A. **Gestão estratégica**. São Paulo: Saraiva, 2004.

CUNHA, M. R. *et al.* **Gestão estratégica de IES: modelos e funções do planejamento estratégico em universidades públicas e privadas de Palmas–Tocantins**. 2011. 172 f. Dissertação de (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias Instituto de Educação, Lisboa, 2011.

DIAS, C.; SILVA, E. V.; GIANEZINI, K. Universidade e políticas públicas: a história de implementação do Programa de Educação Superior para o Desenvolvimento Regional (PROESDE). *In*: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE DOCÊNCIA UNIVERSITÁRIA (CIDU), X., 2018, Porto Alegre. **Anais [...]** Porto Alegre: PUCRS, 2018.

FIATES, G. G. S. *et al.* Os princípios instituídos pela organização das nações unidas para uma educação responsável em gestão: uma proposta inovadora para o ensino de administração. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 3-27, 2012.

GIANEZINI, K. *et al.* **Educação Superior: políticas públicas e institucionais em perspectiva**. vol. 1. Criciúma; Florianópolis: EdiUnesc; Dois por Quatro, 2018.

GIANEZINI, K. Políticas públicas e o Prouni: o caso da universidade de Cuiabá (UNIC). *In*: MARQUES, E. P. de S.; SILVA, E. H. O. da (org.). **O Programa Universidade para Todos no contexto da educação superior no Brasil**. vol. 1. São Paulo: Expressão e Arte Editora, 2015. p. 215-231.

GIANEZINI, K. Políticas Públicas para universidades: análise de programas brasileiros. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA? (CIGU), XIV., 2014, Florianópolis. **Anais [...]** Florianópolis: UFSC, 2014.

GIANEZINI, K. *et al.* Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas da UFMA**, São Luís, MA, v. 21, p. 1.065-1.084, 2017.

GIANEZINI, K.; BARRETTO, L.; VIEIRA, R. S. Políticas públicas e seu processo de criação: apontamentos introdutórios. *In*: COSTA, M. M. M. da C.; RODRIGUES, H. T. (org.). **Direito & políticas públicas**. vol. X. Curitiba: Multideia, 2015. p. 161-172.

LENNAN, M. L. F.; SEMENSATO, B. I.; OLIVA, F. L. Responsabilidade Social Empresarial: classificação das instituições de ensino superior em reativas ou estratégicas sob a ótica da governança corporativa. **REG-Revista de Gestão**, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 457-472, 2015.

LIMA, J. B. S.; PAULA, L. M. A. M.; PAULA, R. C. Entendendo a parceria pública privada no Brasil: uma análise preliminar. **Revista do Tribunal de Contas**, Recife, v. 16, n. 16, p. 103-126, 2005.

MENEZES, P. H. B.; MARTINS, H. C.; OLIVEIRA, R. R. Os critérios de excelência Baldrige na efetividade da gestão de instituições de ensino superior. **Brazilian Business Review**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 47, 2018.

MONTENEGRO, L. M.; BULGACOV, S. Governança e estratégia de cursos de graduação em administração na perspectiva da Teoria Ator-Rede. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, [online], v. 19, n. 2, p. 212-231, 2015.

PEREIRA, L.; KERN, F. A Educação superior no Brasil na perspectiva do Direito Social: cenários que levam ao programa Prouni. **Educação**, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 10-19, jan./abr. 2017.

POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO E PROTEÇÃO SOCIAL: DINÂMICAS DE SALA DE AULA E DESAFIOS AOS PESQUISADORES DO CAMPO DO DIREITO

Carlos Alberto Lima de Almeida

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

Este artigo tem por objetivo relatar a experiência obtida por intermédio de dinâmicas desenvolvidas na disciplina Políticas públicas, direito e proteção social, ofertada aos alunos dos cursos de mestrado e doutorado em direito da Universidade Estácio de Sá, no segundo semestre letivo do ano de 2017 e que tiveram como desafio docente, uma vez associadas à revisão de literatura indicada aos discentes, a construção de um ambiente que proporcionasse condições aos discentes para perceberem que as linhas de pesquisa nos Programas de Pós-Graduação no campo das Políticas Públicas e das Políticas Sociais são aglutinadoras de diferentes caminhos explicativos no âmbito das ciências humanas e sociais aplicadas, razão da importância da construção da pesquisa num contexto interdisciplinar, mesmo num campo muitas vezes refratário a outras abordagens que se afastem do caráter dogmático e hierarquizado dos saberes.

DINÂMICAS NAS DISCIPLINAS ENVOLVENDO POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO E PROTEÇÃO SOCIAL

O curso sobre Políticas públicas, direito e proteção social foi iniciado nos encontros realizados nos dias 10 e 11 de agosto de 2017, ocasião em que foi solicitada uma apresentação individualizada por partes dos alunos. Estiveram presentes nos dois primeiros encontros 10 alunos, sendo 7 inscritos em Tópicos especiais de políticas públicas, direito e

proteção social, disciplina do Mestrado em Direito com a carga horária de 45h (3 créditos); e 3 inscritos no Seminário temático: políticas públicas, direito e proteção social, disciplina do Doutorado em Direito com a carga horária é de 30h (2 créditos). Dois alunos cursavam as disciplinas como isoladas (1 do mestrado e 1 do doutorado). Foram anotadas 4 ausências, sendo 3 vinculadas à disciplina do mestrado e 1 à disciplina do doutorado.

A ementa, comum para as duas disciplinas, foi apresentada com o seguinte teor: Políticas Públicas e Políticas Sociais: conceito, tipologia e interface com o Direito. Pesquisa interdisciplinar sobre Políticas Públicas e Políticas Sociais na Pós-graduação *stricto sensu* em Direito. Teoria do Estado, Políticas Públicas e Políticas Sociais. Direito Financeiro, Políticas Públicas e Políticas Sociais. Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas. A proteção social na Constituição de 1988 e a judicialização das políticas públicas e sociais.

As disciplinas foram ofertadas com objetivo de contribuir para a qualificação dos mestrandos e dos doutorandos do Curso de Pós-graduação em Direito e de áreas afins, colaborando para a compreensão do processo de desenvolvimento e contribuição da política social como política pública e sua interface com o Direito, numa perspectiva interdisciplinar, com foco na sociedade brasileira contemporânea.

KOYAANISQATSI

A primeira atividade desenvolvida em sala, após as apresentações de cada um dos presentes, consistiu no preenchimento, por parte dos alunos, de um questionário de contextualização na disciplina, por intermédio do qual o docente buscou obter informações sobre (a) a justificativa dos discentes para o interesse na disciplina, (b) a relação da pesquisa de cada discente do PPGD-UNESA e a possível relação com o conteúdo da disciplina, (c) se os alunos conheciam o significado de Koyaanisqatsi, (d) as leituras já realizadas pelos discentes ou referências sobre políticas públicas ou políticas sociais, bem como uma explicação sobre o que são políticas públicas e políticas sociais. Finalmente, solicitou-se que cada um elaborasse uma breve exposição sobre a percepção que tinha sobre Políticas Públicas, Direito e Proteção Social.

Em relação à pergunta contida no questionário sobre o significado de Koyaanisqatsi todos responderam negativamente, o que foi positivo para que fosse desenvolvida a dinâmica planejada a partir do documentário denominado “Koyaanisqatsi: Life out of balance” (1982), dirigido por Godfrey Reggio com música do compositor Philip Glass.

No filme, paisagens naturais e urbanas são exibidas com o ritmo ditado por uma trilha sonora que oferece um instigante momento de reflexão relacionado as diferentes perspectivas relacionadas à passagem do tempo, provocando, em cada telespectador, a possibilidade de diferentes leituras e interpretações a partir de sua realidade concreta.

Assim, depois do preenchimento do questionário, o professor procedeu à primeira dinâmica, provocando os alunos a assistirem um trecho de 10 minutos do filme Koyaanisqatsi e a refletirem sobre o conteúdo da disciplina. Desejava-se, a partir da proposta feita, que eles conseguissem identificar, a partir das imagens projetadas, a relação existente com o tema políticas públicas. Após o término da exibição foi realizada uma rodada de pronunciamentos rápidos, porém os alunos não identificaram de plano a relação existente. A aula foi paralisada por conta da chegada do horário do almoço e foi feita a solicitação que os discentes aproveitassem o tempo disponível para trocarem ideias sobre a relação do filme com o tema políticas públicas.

Após o almoço, foi exibido mais um trecho de Koyaanisqatsi seguido de novo debate. Nesta etapa, pouco a pouco, debate foi crescendo e dois alunos declararam a dificuldade de conseguirem, a partir das imagens exibidas no filme, estabelecer uma relação com as políticas públicas.

Foram, então, apresentadas imagens estáticas a partir do *power point*, com nova provocação para associação com políticas públicas. Seguem as descrições das imagens e suas possíveis associações com exemplos de políticas públicas no Brasil.

Quadro 1 – Descrição da Imagem e Associação de Política Pública pretendida

Numeração	Descrição da imagem	Associação pretendida
1	Formação rochosa	Numa interpretação mais ampla, com políticas públicas relacionadas aos recursos naturais, tais como recursos minerais, energéticos e hídricos, que guardem relação com o meio ambiente. Noutra perspectiva, com políticas nacionais para as atividades integrantes do setor de mineração.
2	Praia, com uma pessoa andando, lixo espalhado e uma usina ao fundo.	Política Nacional de energia nuclear.
3	Pessoas numa estação lotada.	Política Nacional de Mobilidade Urbana.
4	Vista aérea de rodovias.	Política Nacional de Mobilidade Urbana.
5	Prateleiras de supermercado com diversos produtos.	Política Nacional das relações de consumo.
6	Pessoas que parecem estar carregando sacas numa encosta de barro, observadas por outras pessoas.	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN (Se a imagem fosse interpretada como associada à fome). Políticas nacionais para as atividades integrantes do setor de mineração (Se a imagem fosse interpretada como associada à garimpagem).
7	Quatro mãos segurando uma imagem de água em círculo contendo a inscrição “waterwars”.	Política Nacional de Recursos Hídricos.

Fonte: Elaborado pelo autor deste capítulo

A imagem 1 (de uma formação rochosa) foi escolhida para provocar a reflexão dos alunos no sentido de sua associação com a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, instituída pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Tal tema também poderia ser enfrentado com a leitura da Medida Provisória n. 791, de 25 de julho de 2017, que criou a Agência Nacional de Mineração e extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral, bem como pelo Decreto-lei n. 227, de 29 de janeiro de 1940, que instituiu o Código de Minas.

A imagem 2 (de uma praia, com uma pessoa andando, lixo espalhado e uma usina ao fundo) foi escolhida para tentar despertar a atenção dos alunos em relação à Política Nacional de energia nuclear, instituída pela Lei n. 4.118, de 27 de agosto de 1962, que dispõe sobre a política nacional de energia nuclear, cria a Comissão Nacional de Energia Nuclear, e dá outras providências.

As imagens 3 (de pessoas numa estação lotada) e 4 (vista aérea de rodovias) autorizavam a associação com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, se associadas à Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012.

A imagem 5 (de prateleiras de supermercado com diversos produtos) permitia a associação com a Política Nacional das relações de consumo, se devidamente associada com o texto da Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor.

A imagem 6 (de pessoas que parecem estar carregando sacas numa encosta de barro, observadas por outras pessoas) era mais desafiadora, exatamente por permitir pelo menos duas associações: Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (se a imagem fosse interpretada como associada à fome) ou Políticas nacionais para as atividades integrantes do setor de mineração (se a imagem fosse associada à garimpagem). Na primeira hipótese, o desafio era associar a imagem ao Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010, que regulamentou a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, e instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelecendo os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Na segunda hipótese, se a imagem fosse interpretada como associada à garimpagem, o desafio seria sua associação com a legislação mencionada na imagem 1.

Por fim, a imagem 7 (de quatro mãos segurando uma imagem de água em círculo contendo a inscrição “waterwars”), pretendia que fosse feita a associação com a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

Pouco a pouco, com o auxílio do professor, algumas associações começaram a acontecer. Entretanto, era visível o incômodo de alguns alunos, após a indicação da legislação, por não terem conseguido associar as políticas existentes a partir da exibição dos trechos do filme ou mesmo a partir das imagens.

A última etapa da dinâmica consistiu na exibição da parte final de *Koyaanisqatsi*, na qual se revela que a palavra *koyaanisqatsi*, na origem da língua Hopi, tem o sentido de “vida em desequilíbrio”, “vida louca”.

Em mais uma rodada de debates, os alunos foram instigados a perceberem que a vida moderna impõe um ritmo cada vez maior nas relações do homem e que as situações do nosso dia a dia nos oferecem uma sucessão de imagens permanentes que nos desafiam a utilização de filtros para nossa interpretação.

Tratar de políticas públicas exige de seus estudiosos um olhar atento para as dinâmicas sociais, para a complexidade dos temas a ela relacionadas e, sobretudo, um olhar sensível sobre cada possível recorte e a percepção do papel do Estado em relação a cada tema sob exame.

Neste contexto, o desafio proposto aos alunos foi afastar o olhar estrito do campo do direito para ampliar o campo de observação de modo a proporcionar, com o filtro correto na lente do intérprete, a associação possível entre a imagem ou situação a ser interpretada no campo das políticas públicas.

A PONTE

A segunda dinâmica proposta aos alunos se iniciou com a exibição do curta metragem “A Ponte” (2010). Todos já estavam devidamente esclarecidos quanto ao filtro a ser utilizado durante a exibição do filme.

Logo no início da animação, um alce e um urso se encontraram no meio de uma ponte estreita, inviabilizando que cada pudesse seguir em frente já que os dois animais eram grandes. Diante da situação, os dois animais adotam uma postura de atrito, com gestos e expressões que demonstram que nenhum dos dois está disposto a ceder, de modo a

viabilizar a passagem para o outro. O urso aponta, sugerindo que o alce retorne para o lado da ponte de onde partiu. O alce se nega e aponta, de igual maneira, para que o urso retorne para o lado de onde partiu. Eis o conflito de interesses existente: ambos querem atravessar a ponte e nenhum dos dois está disposto a ceder. Os dois animais grandes e gordos apresentam expressões de ameaça, cada um buscando intimidar o outro. Eis que atrás do urso aparece um pequeno guaxinim. Ele também deseja cruzar a ponte, mas o urso emprega a força e atira o guaxinim de volta para o ponto de partida, no início da ponte. Em seguida o urso empurra o alce. Porém, logo atrás do alce estava um coelho, que logo se expressa reclamando, pois também desejava cruzar a ponte. Seu destino foi igual ao do guaxinim, ou seja, foi arremessado para o início da ponte pelo alce.

Enquanto o alce e o urso continuavam no meio da ponte, o coelho e o guaxinim, cada um de um lado, tomam atitudes para viabilizar que eles pudessem cruzar a ponte. De um lado, o coelho roeu uma das cordas que amarrava a ponte, enquanto, do outro lado, o guaxinim desamarrava a mesma corda. Resultado: a ponte virou e os dois brigões, o alce e o urso, caíram, possivelmente no rio abaixo, pois se escuta o som de água em seguida.

Eis que o coelho e o guaxinim começam a tentar cruzar a ponte virada. Os pequenos animais se encontram no caminho e ao se encontrarem no meio do caminho ao invés de brigarem, olham um para o outro, em busca de uma solução. Eis que o guaxinim se curva para a frente, de modo que o coelho pudesse usar seu corpo para saltar. O coelho coloca as patas na cabeça do guaxinim e consegue saltar sobre seu corpo. Os dois se despedem amistosamente e cada um segue o seu caminho.

Novamente os discentes foram provocados e pensar sobre a política pública que poderia ser associada, agora tendo por referência o curta metragem exibido e mesmo com a orientação sobre a necessidade de colocar o filtro para ampliar a percepção sobre a situação exibida tiveram uma dificuldade inicial.

Mas, no decorrer da dinâmica, uma aluna conseguiu associar o conflito de interesses e com os meios de composição de conflitos de interesse, permitindo que o raciocínio fosse conduzido para a Política

Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, instituída pela Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça.

SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS NUMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

Abordar o tema políticas públicas numa perspectiva interdisciplinar envolve uma estratégia por parte do docente, de modo que os alunos possam enfrentar o tema a partir das diferentes leituras possíveis e não exclusivamente na perspectiva do direito.

Exatamente pelo fato das disciplinas propostas estarem inseridas num Programa de mestrado e de doutorado em que os alunos são desafiados a demonstrarem a matriz interdisciplinar de suas pesquisas, a opção do docente foi no sentido de ampliar as referências, pensando numa associação das políticas públicas com os direitos do homem na perspectiva da proteção social.

Neste contexto, pesquisas na área do direito que pretendem dialogar com o campo das políticas públicas, estão desafiadas a estabelecerem um diálogo com diversas áreas. Um esforço de delimitação conceitual do tema também estará sujeito às diferentes percepções a partir do campo da produção do conhecimento. Para Souza (2006, p. 24) “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. Por convergir com esse pensamento, foi ofertada uma pluralidade de referências para leitura por parte dos alunos.

O termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva do Estado, como muitos pensam, mas sim à coisa pública, ou seja, de todos, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora as políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que

afetam a todos. (PEREIRA, 1994, apud CUNHA; CUNHA, 2002, p. 12).

Para tentar ampliar a reflexão sobre o que seriam políticas públicas e políticas sociais a opção docente foi por sugerir inicialmente uma revisão de literatura valendo-se de autores de diferentes áreas e abordagens de conteúdo: Almeida (2014) com o artigo “O curso de direito e a questão racial brasileira”, Boschetti *et al.* (2008) pela obra “Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas”, Bravo e Pereira (2002) em “Política Social e Democracia”, Canela Junior (2011) em “Controle Judicial de Políticas Públicas”, Carvalho *et al.* (2002) pela coletânea “Políticas Públicas”, Del Río e Marton (2016) pela obra “Os desafios das políticas públicas no Brasil: um olhar interdisciplinar”, Falcão; Sposati e Teixeira (2002) em “Os Direitos (dos desassistidos) sociais”, Gentili e Sader (2003) pela obra “Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático”, Herculano (2013) em “Políticas Ambientais: o ambiente é você... e você... somos nós”, Mauriel (2011) em “Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza”, Paula (2002) em “A Jurisdição como elemento de inclusão social: revitalizando as regras do jogo democrático”, Rico (2009) em “Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate”, Sales, Leal e Matos (2010) em “Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos”, Valle (2009) em “Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial”, e Vieira (2004) em “Os Direitos e a Política Social”.

Após a organização inicial da disciplina foram incorporadas outras sugestões: Domingues *et al.* (2015) em Direito Financeiro e Políticas Públicas, Carvalho (2016) em Processos Coletivos e Políticas Públicas, Secchi (2016) em Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, e ainda Morais e Brum (2016) em Políticas Públicas e Jurisdição Constitucional.

Pouco a pouco, a partir dos debates e do desenvolvimento das aulas, foi possível perceber que os alunos despertavam para o fato que “definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos” (SOUZA, 2006, p. 25). De certa maneira era previsível que a sala de aula se transformasse, neste contexto,

num campo de disputas ideológicas, cada aluno defendendo seu ponto de vista, em grande parte dos momentos, a partir de suas convicções políticas. Moderar os debates, entretanto, não se revelou algo fácil, especialmente por um fator que não havia sido adequadamente refletido pelo docente quando da oferta das disciplinas: o momento de cada aluno na formação acadêmica. Ao reunir alunos em diferentes momentos de formação, o professor acabou desafiado a moderar os debates que era feito, em muitos momentos, sem os referenciais de leitura desejados inicialmente. Pouco a pouco, contudo, foi possível estabelecer a compreensão de que:

[...] do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (SOUZA, 2006, p. 25).

A associação da categoria “políticas públicas” com a categoria “Estado” faz com que muitos alunos do campo do direito tenham uma tendência natural a colocar o filtro de interpretação no campo da ciência política, talvez com as lembranças da teoria geral do estado, o que acarreta em recortes mais dogmáticos de abordagem, com argumentos extraídos do direito constitucional e do direito administrativo.

Romper com essa lógica para conduzi-los para outra possibilidade de abordagem foi outro momento muito instigante. Como existem vários tipos de políticas públicas e o interesse docente estava em destacar as

denominadas como políticas sociais, valeu-se da abordagem de Cunha e Cunha (2002, p. 12) para propor uma reflexão no sentido de que:

[...] a política social é um tipo de política pública cuja expressão se dá através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orienta a atuação do poder público em uma determinada área.

Em seguida, valendo-se de informação referente à classificação das áreas do conhecimento, disponíveis na página da Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (Capes), expôs:

A classificação das Áreas do Conhecimento tem finalidade eminentemente prática, objetivando proporcionar às Instituições de ensino, pesquisa e inovação uma maneira ágil e funcional de sistematizar e prestar informações concernentes a projetos de pesquisa e recursos humanos aos órgãos gestores da área de ciência e tecnologia.

A organização das Áreas do Conhecimento na tabela apresenta uma hierarquização em quatro níveis, do mais geral ao mais específico, abrangendo nove grandes áreas nas quais se distribuem as 48 áreas de avaliação da Capes. Estas áreas de avaliação, por sua vez, agrupam áreas básicas (ou áreas do conhecimento), subdivididas em subáreas e especialidades:

- 1º nível - Grande Área: aglomeração de diversas áreas do conhecimento, em virtude da afinidade de seus objetos, métodos cognitivos e recursos instrumentais refletindo contextos sociopolíticos específicos;
- 2º nível – Área do Conhecimento (Área Básica): conjunto de conhecimentos inter-relacionados, coletivamente construído, reunido segundo a natureza do objeto de investigação com finalidades de ensino, pesquisa e aplicações práticas;
- 3º nível - Subárea: segmentação da área do conhecimento (ou área básica) estabelecida em função do objeto de estudo e de procedimentos metodológicos reconhecidos e amplamente utilizados;

- 4º nível - Especialidade: caracterização temática da atividade de pesquisa e ensino. Uma mesma especialidade pode ser enquadrada em diferentes grandes áreas, áreas básicas e subáreas. (CAPES, 2014).

Quando observada a Tabela de Áreas do Conhecimento percebe-se que a política social se encontra em duas áreas de avaliação: CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS, em 70904006 POLÍTICAS PÚBLICAS, e no SERVIÇO SOCIAL, especificamente em 61000000 SERVIÇO SOCIAL. Tais referências se prestam para demonstrar a importância de um olhar interdisciplinar, especialmente se considerado o Documento de Área 2013 do Serviço Social:

INTERDISCIPLINARIDADE

O Serviço Social tem largo escopo de articulação com outras áreas de conhecimento, sobretudo aquelas que têm como fundamento o arcabouço teórico da área das humanidades.

Já em sua formação profissional em nível de graduação não prescinde das explicações teórico-metodológicas de tais áreas que se encontram contempladas no processo de formação. Os programas de Pós-Graduação na Área situam-se entre aqueles cuja área de concentração é o próprio Serviço Social e outros onde as Políticas Sociais e Públicas são objetos dos programas.

Tanto em um quanto em outro a interdisciplinaridade comparece como uma perspectiva fundamental para alicerce do debate e da produção de conhecimento. As linhas de pesquisa expressas nos Programas de Pós-Graduação são aglutinadoras de diferentes caminhos explicativos no âmbito das ciências humanas e sociais aplicadas. Os temas tais como direitos sociais, políticas sociais, cidadania, processos de trabalho presentes na maioria dos Programas são, por excelência, interdisciplinares. Além disso, é comum a composição do corpo docente de pesquisadores de diferentes áreas de formação, tais como a sociologia, economia, história, antropologia, dentre outras. (CAPES, 2013, p. 5).

Exatamente por ter a clareza que políticas sociais e públicas têm sido objeto de interesse de pesquisadores de diferentes áreas, a iniciativa das disciplinas para um programa *stricto sensu* em direito apresentou como principal desafio ao docente a construção de um ambiente que proporcionasse condições aos discentes de perceber que as linhas de pesquisa nos Programas de Pós-Graduação no campo das Políticas Públicas e das Políticas Sociais são aglutinadoras de diferentes caminhos explicativos no âmbito das ciências humanas e sociais aplicadas, como habitualmente faz com alunos sob sua orientação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para Bobbio (1992, p. 24) “o problema fundamental dos direitos do homem, hoje, não é tanto justificá-los, mas o de criar condições para protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.

Quando tomamos por referência a reflexão formulada pelo Bobbio (1992) e contextualizamos no cenário brasileiro a partir da Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988, temos o desafio de pensar as políticas públicas neste cenário.

A constituição da República de 1988 instituiu um novo modelo de Estado Social – como Estado Democrático de Direito – abrangente e ambicioso, que traz muitas promessas aprovadas que foram no âmbito de uma Assembleia Nacional Constituinte forjada no contexto do processo de (negociada) transição democrática brasileira. Desde a construção de uma sociedade justa e solidária até a erradicação da pobreza e a “redução” das desigualdades sociais e regionais vêm expressas no texto constitucional como objetivos da República, esta também um princípio fundante do Estado brasileiro. (MORAIS; BRUM, 2016, p. 9).

O projeto abrangente e ambicioso existente na Carta Política de 1988 encontra em julho de 2018, portanto quase 30 anos depois, um país polarizado ideologicamente e os reflexos são sentidos em diferentes espaços sociais, inclusive na sala de aula.

Como explicado inicialmente, propor discussões que envolvam as políticas sociais, mesmo no ambiente acadêmico, impõe ao docente a capacidade de ouvir abordagens a partir de convicções pessoais. Isto significa que é preciso ter, numa perspectiva pedagógica, o afastamento ideológico necessário para propor reflexões e debates a partir dos diferentes pontos de reflexão que são produzidos a partir das diferentes áreas do conhecimento.

Na percepção deste autor, que teve sua graduação em direito e atualmente faz estágio pós-doutoral em direito, mas que teve sua formação dialogada com outros campos, as pesquisas no campo do direito muitas vezes adotam caráter dogmático, limitando-se a recortes e reprodução de assertivas do próprio campo, em muitos casos apresentando dissertações e teses que mais se aproximam de manuais de direito do que relatórios de pesquisa.

Se a área do direito revela diferentes possibilidades de exercício profissional cujas relações são marcadas, muitas vezes, por relações tacitamente hierarquizadas, torna-se fundamental que o espaço sala de aula seja trabalhado de modo a desconstruir a lógica de hierarquização dos saberes e de modo a proporcionar um ambiente saudável para o diálogo entre as diferentes áreas do conhecimento.

Problematizar políticas públicas sociais deve conduzir o pesquisador no sentido de que sejam ampliadas as possibilidades de interpretação relacionadas ao ciclo da política, desde a fase da formulação, passando pela implementação e posteriormente pela avaliação. Nesta linha de reflexão:

Se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive

da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários “olhares”. Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 26).

Contudo, vale lembrar que a academia não é lugar para ingênuos.

Se for observada a advertência feita por Secchi (2016, p. 2) no sentido de que “[...] qualquer definição de política pública é arbitrária” o pesquisador deverá ter o cuidado de demonstrar a coerência teórica com o campo e o necessário rigor metodológico no desenvolvimento da pesquisa, isto se não desejar ser alvo de duras críticas quando diante da banca.

É preciso estar bem contextualizado o lugar de fala do pesquisador e se a pesquisa está sendo realizada no campo jurídico é preciso ter o cuidado de se construir com clareza o diálogo com o campo.

Noutras palavras, o que se recomenda, em relação ao recorte epistemológico, é o cuidado na demonstração do caminho do pensamento adotado, com os correspondentes marcos teóricos do campo do direito ou da área em que o pesquisador se propôs a dialogar, bem como atenção em relação à metodologia da pesquisa.

Noutras palavras, ter em mente que esse interesse integral ou mais ampliado sobre políticas públicas, denominado como holístico por Souza (2006), ou no campo da proteção social com foco nas políticas sociais, torna mais desafiador o trabalho de quem se propõe a uma pesquisa com essa abordagem interdisciplinar e que enfrenta o exame das políticas públicas entre direitos, deveres e desejos dos diversos sujeitos que compõem a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. A. L. de. O curso de Direito e a questão racial. **Revista Jurídica**, Unicuritiba, v. 1, n. 42, p. 1-35, 2016. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1490/1019>. Acesso em: 9 mar. 2019.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1º abr. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967**. Dá nova redação ao Decreto-Lei n. 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0227compilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Lei n. 4.118, de 27 de agosto de 1962**. Dispõe sobre a política nacional de energia nuclear, cria a Comissão Nacional de Energia Nuclear, e dá outras providências. Brasília, DF, 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4118.htm. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078compilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Medida provisória n. 791, de 25 de julho de 2017.** Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv791.htm#art36. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRIDGE (Original). **A Ponte.** (Versão brasileira). Direção de Ting ChianTey. Estados Unidos da América. 2010. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=VnK2P556b_4. Acesso em: 20 ago. 2018.

BOSCHETTI, I. *et al.* **Política social no capitalismo:** tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. **Política social e democracia.** São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

CANELA JUNIOR, O. **Controle judicial de políticas públicas.** São Paulo: Sarai-va, 2011.

CARVALHO, A. *et al.* **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

CARVALHO, S. N. de. **Processos coletivos e políticas públicas**: mecanismos para a garantia de uma prestação jurisdicional democrática. São Paulo: Contracorrente, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em 20 ago. 2018.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Capes). **Documento de Área 2013 do Serviço Social**. 2013. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=Y2FwZXMuZ292LmJyfHRyaWVuYWwtMjAxM3xneDozZDE3MGY5YmExYTUxMTky>. Acesso em: 9 jul. 2018.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Capes). **Tabela das áreas de conhecimento**. 2014. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/tabela-de-areas-do-conhecimento-avaliacao>. Acesso em: 9 jul. 2018.

CUNHA, E. da P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. *In*: CARVALHO, A. *et al.* **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DEL RÍO, A. S.; MARTON, S. L. (org.). **Os desafios das políticas públicas no Brasil: um olhar interdisciplinar**. Curitiba: CRV, 2016.

DOMINGUES, J. M. **Direito financeiro e políticas públicas**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2015.

FALCÃO, M. do C.; SPOSATI, A. de O.; TEIXEIRA, S. A. F. **Os Direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

HERCULANO, S. **Políticas ambientais**: o ambiente é você... e você... somos nós. vol. 15. Niterói: EdUFF, 2013. (Série Didáticos).

KOYAANISQATSI: Life out of balance. **Koyaanisqatsi**: vida em desequilíbrio. Direção de Godfrey Reggio. Estados Unidos da América. 1982.

MAURIEL, A. P. O. **Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza**. Ijuí: UNIJUÍ, 2011.

MORAIS, J. L. B. de.; BRUM, G. V. **Políticas públicas e jurisdição constitucional: entre direitos, deveres e desejos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

PAULA, J. L. M. de. **A jurisdição como elemento de inclusão social: revitalizando as regras do jogo democrático**. Barueri: Manole, 2002.

RICO, E. de M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2009.

SADER, E.; PABLO, G.; BORÓN, A. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

VALLE, V. R. L. do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Forum, 2009.

VIEIRA, E. Os direitos e a política social. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

SUMÁRIO

SOBRE OS AUTORES

Adriane Bandeira Rodrigues é Mestra em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Professora titular das disciplinas Direito Processual Civil III e IV e Supervisora da Área de Direito Processual do Curso de Direito. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Civil e Direito Processual Civil da UNESC.

Amanda Rutineia Cunha é Acadêmica de Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

Andreza da Cruz é Mestra em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Pós-graduada em Direito Civil com ênfase em Responsabilidade Civil e Contratos. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Pós-graduada em Metodologia e Prática Interdisciplinar do Ensino pela Faculdade Capivari (FUCAP). Graduada em Direito pela UNESC. Graduada em Administração pela Escola Superior de Criciúma (ESUCRI) e em Pedagogia pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Angélica Pereira Possamai é Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Graduada em Direito.

Carlos Alberto Lima de Almeida é Doutor e Mestre em Política Social. Mestre em Educação. Especialista em prevenção às drogas e escola. Especialista em Direito Processual Civil. Graduado em Direito. Professor Permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA).

Cynara Monteiro Mariano é Pós-doutora pela Universidade de Coimbra. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará (UFCE). Graduada em Direito pela UFCE. Professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFCE.

Daniel Ribeiro Preve é Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Especialista em Direito Civil e Metodologia do Ensino Superior e da Pesquisa pela UNESC. Graduado em Direito pela UNESC. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Arqueologia e Gestão Integrada de Território e Vice-reitor da UNESC.

Erli Sá dos Santos é Mestranda em Sociologia e Direito. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Leitura e Produção de Texto pela UFF. Licenciada em Letras-Português, também pela UFF.

Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho é Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFCE). Advogado e professor. Integrante do Grupo de Pesquisa Serviços Públicos e Condições de Efetividade.

Gláucia Borges é Mestranda em Direito pela UNESC. Pós-graduanda em Direito Civil e Processo Civil e graduada em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Integrante do Núcleo de Pesquisa em Estado, Política e Direito (NUPED) e do Núcleo de Pesquisa em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC).

Heloisa de Faria Pacheco é Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

Isabel Bezerra de Lima Franca é Doutoranda em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Mestre em Políticas Públicas pela UFABC. Graduada em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP) e em Direito pela Faculdade de Direito de Sorocaba (FADI).

Ismael Francisco de Souza é Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Professor Permanente do Mestrado em Direito da UNESC. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC).

Karyna Batista Sposato é Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Direito pela USP.

Kelly Gianezini é Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com estágio de doutorado sanduíche pela University of California Los Angeles (UCLA). Mestre em Sociologia pela UFRGS. Bacharel em Ciências Sociais, também pela UFRGS. Licenciada em Sociologia pela Pontifícia Universidade Católica (PUCRS). Bacharel em Direito também pela PUCRS. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) e do Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

Letícia Anselmo Manique Barretto é Graduanda em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

Liliane Satiro Borges é Graduada em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

Luciana Campos Golarte é Mestre em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Especialista em Orientação Educacional pela Universidade Cândido Mendes (UNICAM). Especialista em Educação Infantil pelo Instituto Superior de Educação (ISERJ). Aperfeiçoamento em Políticas Públicas pela *Universidade do Estado do Rio de Janeiro* (UERJ). Graduada em Pedagogia pela UNIRIO.

Marcelo Oliveira do Nascimento é Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Pós-graduando em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Faculdade Estácio Fase. Bacharel em Direito pela UFS. Graduando em Psicologia também pela UFS.

Marlon Acassio Casagrandi Cardoso é Mestrando em Desenvolvimento Socioeconômico. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

Matheus Guarino Sant'Anna Lima de Almeida é Mestrando em Sociologia e Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFF). Bacharel em Direito pela UFF. Graduando em Letras Português-Grego (licenciatura) também pela UFF.

Michel Alisson da Silva é Professor Mestre do Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Membro do Grupo de Pesquisa em Inovação, Educação e Empreendedorismo Social (GIEES) e Grupo Acadêmico de Estudos Livres (GAEL).

Miguelangelo Gianezini é Pós-doutor pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Agronegócio pela UFRGS. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela UNISINOS. Bacharel em Administração pela Universidade Católica de Brasília (UCB/DF). Graduado em Gestão de Comércio Exterior também pela UCB/DF. Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Regional de Blumenau (FURB).

Nathalia Flôres de Oliveira é Graduada em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

Pedro Henrique Cardoso Hilário é Mestrando em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Pós-graduado em Direito Penal e Processual Prático Contemporâneo pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Bacharel em Direito, também pela UNESC.

Sheila Martignago Saleh é Mestra em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí-SC (UNIVALI). Professora do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Coordenadora do Programa de Extensão do Território Paulo Freire e Coordena o Estágio Prático Simulado do Curso de Direito da UNESC.

Yduan de Oliveira May é Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor permanente do Mestrado em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). É Coordenador do Grupo de Pesquisa em Direito e Inclusão Socioeconômica (DISE).

A Constituição Federal de 1988 optou por perfilhar um modelo de Estado Social, que tem por função precípua assegurar um mínimo de prestações positivas aos cidadãos, sobretudo relacionadas à garantia dos direitos sociais, por meio de políticas públicas. Passados 30 anos de sua vigência, chega a hora, no limiar do século XXI, desta obra se debruçar sobre diversas áreas de atuação do Estado, a fim de proporcionar a análise de algumas políticas públicas voltadas à concretização destes direitos.



Direito
Unesc



ABEU
Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

SABER
ACADÊMICO



/ediunesc



@ediunesc



ediunesc@unesc.net



/ediunesc