

Organizadores  
Marília Gonçalves Dal Bello  
André Luís de Castro  
Bianca Burdini Mazzei

# ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: MODELOS DE ANÁLISE E REFLEXÕES CONTEMPORÂNEAS

  
EDUNESPAR

  
UNESPAR  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO



## Universidade Estadual do Paraná

<b>Reitora</b>	Salete Machado Sirino
<b>Vice-Reitor</b>	Edmar Bonfim de Oliveira
<b>Chefe de Gabinete</b>	Ivone Ceccato



## Editora da Universidade Estadual do Paraná

<b>Diretor</b>	Luis Fernando Severo
<b>Assessora Editorial</b>	Anna Glauca de Morais Vieira
<b>Assessora Editorial</b>	Terezinha Eckelberg

### Conselho Editorial

Adilson Anacleto  
Ana Carolina de Deus Bueno Krawczyk  
Aurea Andrade Viana de Andrade  
Bruno Flávio Lontra Fagundes  
Cleber Broietti  
Denise Adriana Bandeira  
Fernando Henrique Lermen  
Gislaine Cristina Vagetti  
Jane Kelly de Oliveira  
Maria Ivete Basniak  
Ricardo Desidério da Silva  
Rogério Antonio Krupek

Organizadores  
Marília Gonçalves Dal Bello  
André Luís de Castro  
Bianca Burdini Mazzei

# ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: MODELOS DE ANÁLISE E REFLEXÕES CONTEMPORÂNEAS

© 2024 Universidade Estadual do Paraná

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem autorização expressa da editora.

	Equipe
Revisão gramatical e Normalização	Otávio Flexa   MC&G Design Editorial
Projeto gráfico e Diagramação	Glauco Coelho   MC&G Design Editorial
Capa	Glauco Coelho*   MC&G Design Editorial

\*Capa: fotografia de André Luís de Castro

---

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)

---

E24 Estado e políticas públicas : modelos de análise e reflexões contemporâneas [recurso eletrônico] / organizadores Marília Gonçalves Dal Bello, André Luís de Castro e Bianca Burdini Mazzei. — Paranavaí : Edunespar, 2024.  
Dados eletrônicos (pdf).

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978- 65-6115-030-9

1. Política governamental - Brasil. 2. Estado e políticas públicas. 3. Estado e administração pública. 4. Integração social - Política social. I. Dal Bello, Marília Gonçalves. II. Castro, André Luís de. III. Mazzei, Bianca Burdini.

CDD23 : 320 . 6

---

Biblioteca: Priscila Pena Machado - CRB-7/6971



DOI: 10.61367/9786561150309

Esta obra está licenciada com uma Licença Atribuição-Não Comercial-SemDerivações 4.0 Brasil

Unespar – Universidade Estadual do Paraná  
Avenida Rio Grande do Norte, 1525 | Paranavaí-PR  
CEP 87.701-020 – Brasil

Edunespar – Editora da Universidade Estadual do Paraná  
Rua Saldanha Marinho, 131, 1º andar | Curitiba-PR  
CEP 80.410-150 – Brasil

# LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

<b>Figura 1:</b> Desenho inicial do PPIOT: etapas e resultados possíveis	107
<b>Figura 2:</b> Representação do Modelo de Análise	128
<b>Figura 3:</b> Estrutura de codificação de dados com ilustrações representativas dos tipos de desenvolvimento	131
<b>Figura 4:</b> Estrutura de codificação de dados com ilustrações representativas do tipo de endogeneidade, subcategoria participação	132
<b>Figura 5:</b> Estrutura de codificação de dados com ilustrações representativas do tipo de endogeneidade, subcategoria normatividade	133
<b>Figura 6:</b> Estrutura de codificação de dados com ilustrações representativas do tipo de endogeneidade, subcategoria transparência	134
<b>Figura 7:</b> Comparativo das Dimensões de Desenvolvimento no Municípios	135
<b>Figura 8:</b> Modelo para explicar a mudança institucional gradual	154
<b>Figura 9:</b> Evolução dos gastos ambientais da União de 2013 a 2020 (em bilhões de reais)	179
<b>Figura 10:</b> Nuvem de palavras sobre como os(as) cuidadores denominam as pessoas com deficiência que atendem nos CD e RI do SUAS	200
<b>Figura 11:</b> Nuvem de palavras sobre as concepções sobre o que é cuidado para os(as) cuidadores(as) sociais dos CD e RI	212
<b>Gráfico 1:</b> Remuneração média por sexo, cor/raça e escolaridade em 2020	54
<b>Gráfico 2:</b> Evolução dos gastos ambientais da União de 2013 a 2020 (em bilhões de reais)	179
<b>Gráfico 3:</b> Evolução do gasto ambiental relativo dos estados brasileiros de 2013 a 2020	182
<b>Gráfico 4:</b> Evolução do gasto ambiental das subfunções da gestão ambiental dos estados brasileiros de 2013 a 2020 (em reais)	184
<b>Gráfico 5:</b> Distribuição de candidatos por Centro de Área e vulnerabilidade	250
<b>Quadro 1:</b> Argumentos favoráveis e contrários dos vereadores de Maringá ao aumento do número de cadeiras da Câmara Municipal no início das discussões em 2011	20
<b>Quadro 2:</b> Entidades contrárias ao aumento do número de cadeiras da Câmara municipal de acordo com documento entregue na Câmara dos vereadores	27
<b>Quadro 3:</b> Entidades contrárias ao aumento do número de cadeiras da Câmara municipal de acordo com documento entregue na Câmara dos vereadores em 2011	29
<b>Quadro 4:</b> Fontes contextuais e institucionais de agentes de mudança	153

<b>Tabela 1:</b> Hospitalizados por síndrome respiratória grave (SRAG) segundo classificação final e raça, 2020 até SE40	<b>53</b>
<b>Tabela 2:</b> Óbitos por síndrome respiratória grave (SRAG) segundo classificação final e raça, 2020 até SE 40	<b>54</b>
<b>Tabela 3:</b> Gastos ambientais dos estados brasileiros de 2013 a 2020 (em R\$)	<b>180</b>
<b>Tabela 4:</b> Gasto ambiental per capita dos estados por região e da União de 2013 a 2020 (em reais)	<b>185</b>
<b>Tabela 5:</b> Percepções dos(as) cuidadores(as) sociais dos CD e RI que remetem a prevalência de visões biomédicas e assistencialistas sobre as pessoas com deficiência	<b>207</b>
<b>Tabela 6:</b> Percepções dos(as) cuidadores(as) sociais dos CD e RI que remetem ao cuidado assistencialista, capacitista e “angelical” versus a lógica do cuidado social	<b>211</b>
<b>Tabela 7:</b> Programa Bolsa-Permanência – <i>campus</i> de Paranavaí	<b>246</b>
<b>Tabela 8:</b> Critérios de pontuação Programa Bolsa-Permanência (UNESPAR) Critérios Pontuação	<b>247</b>
<b>Tabela 9:</b> Evasão – <i>campus</i> de Paranavaí (UNESPAR)	<b>248</b>
<b>Tabela 10:</b> Vagas não ocupadas – <i>campus</i> de Paranavaí (UNESPAR)	<b>249</b>

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

## Seção 1 - Estado e Administração Pública: espaço de lutas, disputas e democracia

- 1 ANÁLISE SOBRE O DEBATE EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE VEREADORES NA CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ-PR 13  
ANDRÉ LUÍS DE CASTRO  
BIANCA BURDINI MAZZEI  
WILLIAM ANTÔNIO BORGES
- 2 NECROPOLÍTICA, POLÍTICAS PÚBLICAS E O COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS: A GESTÃO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL NO ANO DE 2020 37  
JOSIANE SILVA DE OLIVEIRA  
JANAINE DOS SANTOS BRAGA  
LÍVIA CRUZ PEDRO  
LUANA MATOS ARAÚJO
- 3 LUTAS SOCIAIS FRENTE ÀS CONTRARREFORMAS DA POLÍTICA DE SAÚDE: ANÁLISE A PARTIR DO FÓRUM CATARINENSE EM DEFESA DO SUS E CONTRA AS PRIVATIZAÇÕES 61  
EDINAURA LUZA
- 4 A DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO: PRIORIDADES E (IN)VISIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS 77  
VALDIR ANHUCCI

## Seção 2 - Políticas Públicas: modelos de análise

- 5 DESIGUALDADE RACIAL NO TRABALHO: UMA ANÁLISE PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 97  
ELIANE BARBOSA DA CONCEIÇÃO
- 6 ECONOMIA CRIATIVA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRÊS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 121  
LUCIANA LEITE LIMA  
RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR

7	A DINÂMICA DAS MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ATORES, ESTRATÉGIAS E MUDANÇAS NA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE SAÚDE	145
	MARIA GABRIELA MONTEIRO RAQUEL GALLEGRO CALDERÓN SONIA FLEURY	

8	GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA: UMA VISÃO PELOS GASTOS AMBIENTAIS	171
	CLEBER BROIETTI	

### Seção 3 - Política Pública, diversidade e inclusão social

9	POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUIDADOS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO SUAS: PERFIL, PERCEPÇÕES E ARGUMENTOS DOS(A) CUIDADORES(A) SOCIAIS	193
	EDGILSON TAVARES DE ARAÚJO	

10	MULHERES NEGRAS NO ENSINO SUPERIOR: UM ESTUDO A PARTIR DAS NARRATIVAS DE HISTÓRIA DE VIDA	217
	RUBIA N. GUIMARÃES DIVINO ANDRÉ L. DE CASTRO MARÍLIA G. DAL BELLO	

11	ACESSO E PERMANÊNCIA ESTUDANTIL: EXPRESSÕES DO DIREITO NO CONTEXTO DE UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA	239
	AMANDA A. DA SILVA MARÍLIA G. DAL BELLO ANDRÉ L. DE CASTRO BRENA P. GUIMARÃES	

	SOBRE OS AUTORES	259
--	------------------	-----

# APRESENTAÇÃO

MARILIA GONÇALVES DAL BELLO  
ANDRÉ LUÍS DE CASTRO  
BIANCA BURDINI MAZZEI

Um dos principais desafios para gestores públicos, pesquisadores e estudantes consiste em compreender e abordar os problemas públicos. A definição de problemas públicos está associada à discrepância entre a situação atual e uma situação ideal, e, ao mesmo tempo, para serem “públicos”, esses problemas afetam um número significativo de pessoas. Nesse contexto, a relevância do papel do Estado na resolução de problemas públicos é enfatizada em momentos de condições extremas. A pandemia da covid-19 desencadeou diversas crises, incluindo aspectos econômicos, sociais e de saúde pública, o que reforçou a atuação do Estado como uma maneira de impedir o colapso da sociedade.

Portanto, *Estado e Políticas Públicas: modelos de análise e reflexões contemporâneas*, coletânea de artigos acadêmicos, sob diversas perspectivas busca preencher lacunas acerca dos problemas públicos, considerando o papel central do Estado, como agente formulador, articulador e implementador de soluções.

Esse trabalho é resultado do esforço conjunto dos líderes e pesquisadores do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Administração e Políticas Públicas (GEPOP). Fundado em 2018 pela professora Marília Gonçalves Dal Bello do curso de Serviço Social e pelo professor André Luís de Castro do curso de Administração, da Universidade Estadual do Paraná – *campus* de Paranaíba, o GEPOP tem atuado no desenvolvimento de estudos, pesquisas, relatórios técnicos e atividades de divulgação científica como eventos e lives sobre os temas Estado, Administração Pública e Políticas Públicas.

Reunir as contribuições de pesquisadores com estudos em diversas áreas do conhecimento em Ciências Sociais Aplicadas, com unidade no campo de públicas, em diferentes universidades, representou um desafio interdisciplinar. O resultado desse processo foi a qualificação do debate, que está sintetizado no conjunto dos onze artigos presentes

neste livro. Uma das principais articuladoras dessa rede foi a professora Bianca Burdini Mazzei do curso de Administração da UNESPAR – Paranavaí. Além de produções de pesquisadores da UNESPAR dos campi de Paranavaí e Apucarana, contamos com a colaboração de pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB-CE), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) e Fundação Getúlio Vargas (FGV-EBAPE).

Esse livro está dividido em três seções. A primeira, intitulada *Estado e Administração Pública: espaço de conflitos, disputas e democracia*, aborda discussões sobre os processos de mobilização que contribuem para a percepção de problemas públicos e como esses movimentos de luta podem fortalecer as instituições democráticas. Esta seção compreende temas como o Estado e a representação política, a necropolítica e as desigualdades sociais, as lutas sociais em defesa do Sistema Único de Saúde (SUS) e a dimensão política do orçamento público.

A segunda seção, intitulada *Políticas Públicas: Modelos de Análise*, oferece contribuições que aprofundam a compreensão das políticas públicas e de seu ciclo. Nesta seção, os trabalhos discutem a desigualdade racial no mercado de trabalho, a economia criativa e o desenvolvimento local, as mudanças institucionais na política de saúde e os gastos ambientais públicos.

Por último, na seção *Política Pública, Diversidade e Inclusão Social*, são abordadas discussões relacionadas à ampliação de direitos no contexto da diversidade. Nesta parte, são apresentados trabalhos sobre políticas públicas e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a presença de mulheres negras no ensino superior, bem como o acesso e a permanência estudantil.

Levando em consideração a diversidade de perspectivas abordadas neste trabalho, ele amplia e aprofunda o conhecimento no campo das políticas públicas, resultando, assim, em uma contribuição significativa para o fortalecimento dessa área.

**Estado e Administração Pública:  
espaço de lutas, disputas e democracia**



# ANÁLISE SOBRE O DEBATE EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE VEREADORES NA CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ-PR

ANDRÉ LUÍS DE CASTRO  
BIANCA BURDINI MAZZEI  
WILLIAM ANTONIO BORGES

## Introdução

O ano de 2014 pode ser considerado o ápice da renda média e o mínimo da desigualdade, seguido por anos sucessivos de resultados negativos para os trabalhadores. A pandemia da covid-19 intensificou tais impactos no Brasil. Em 2021, ocorreram dois tristes recordes históricos: a mais baixa renda média e o mais alto índice de desigualdade social. Esses dados podem ser observados na pesquisa “Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia” da FGV Social (Neri, 2021).

Além de políticas públicas efetivas, pensar em soluções para as desigualdades brasileiras demanda uma reflexão sobre o sistema político. O relatório “Democracia inacabada: um retrato das desigualdades brasileiras” da Oxfam Brasil publicado em 2021 destaca o potencial do sistema democrático como redutor de desigualdades desde que seja igualitário (Nascimento, 2021). Assim, mais vagas para a representação política nas câmaras municipais poderiam aumentar a representatividade de mulheres e populações mais vulneráveis, melhorando a qualidade do sistema político e possibilitando a inclusão de demandas ainda não presentes nos debates.

Considerando esse contexto, a pesquisa procurou analisar o debate sobre as mudanças do número de cadeiras que compõem o legislativo municipal de Maringá – PR ocorrido no ano de 2011, com base nas categorias analíticas sobre a democracia de Dahl (2005). Esse debate se deu em âm-

bito nacional, em função da emenda constitucional n. 58 de 2009 que se relaciona com dois temas na discussão sobre instituições políticas brasileiras: a representação e a reforma política. O tema não foi suficientemente discutido no caso do município de Maringá – PR, por essa razão existem lacunas em relação à posição dos principais atores políticos envolvidos nessa questão. Desses atores, o principal grupo com discurso favorável ao aumento do número de cadeiras na Câmara Municipal se concentrou na Universidade Estadual de Maringá (UEM) por meio do Observatório das Metrôpoles, além de outras entidades (28 organizações que assinaram o documento “Movimento em Defesa do Fortalecimento da Democracia: Maringá com 23 vereadores”). O grupo com discurso contrário ao aumento se declarou como “Sociedade Civil Organizada” — cujo principal representante é a Sociedade Eticamente Responsável (SER), organização não-governamental que reúne outras organizações locais (62 entidades que assinaram o documento “Manifesto da Sociedade Civil Organizada sobre a possibilidade do aumento no número de cadeiras para o legislativo local”) dentre as quais, no momento do debate, destacaram-se a Associação Comercial e Industrial de Maringá (ACIM) e o Observatório Social.

Inicialmente optou-se por descrever as principais instituições que constituem a democracia no Brasil, a fim de esclarecer o papel dos diferentes atores políticos nesse contexto, em seguida passou-se a discutir o legislativo municipal como instituição democrática, mais especificamente para o caso do debate sobre sua composição na cidade de Maringá-PR.

Para a coleta dos dados foi utilizado o principal jornal impresso de maior circulação da cidade, *O Diário do Norte do Paraná*, que divulgou esse debate, além de documentos assinados pelas entidades que se mobilizaram na discussão.

Foram sistematizados os principais argumentos favoráveis e contrários desses dois grandes grupos de representação já citados, e dos vereadores em mandato quando o debate entrou na agenda pública, evidenciando dois momentos: no início da agenda do legislativo municipal local em maio de 2011, e no momento da votação final em setembro do mesmo ano. Esses argumentos são discutidos conforme as categorias de análise para classificação de regimes democráticos, de Dahl (2005), que levam em consideração as oportunidades de contestação pública e o direito a participação no processo democrático: Hegemonia fechada, Hegemonia inclusiva, Oligarquia competitiva, e Poliarquia. Dessa for-

ma, foi realizada uma análise dos principais argumentos do debate considerando a construção de uma instituição democrática que é a Câmara legislativa municipal.

Após onze anos dos debates analisados nesse trabalho, em dezembro de 2022, a câmara de Maringá aprovou projeto de aumento para o número de vinte e três vereadores. A discussão do projeto não se estendeu por meses como ocorreu anteriormente. Houve mobilização da ACIM liderando movimentos contrários ao aumento e com investimentos em comunicações diversas, mas nesse momento, a pressão não evitou a aprovação do projeto pelo legislativo municipal.

Com o objetivo de introduzir a discussão sobre as Câmaras Legislativas municipais, a seguir, há uma breve descrição em relação às instituições democráticas brasileiras.

## As instituições democráticas brasileiras

Uma estrutura institucional política constitui uma definição do modo de operacionalização do Estado. Para Couto (2013, p. 486) “instituições são estruturas socialmente construídas, perenes, que condicionam a ação de indivíduos e de grupos”, podendo ser apresentadas em forma de “práticas interativas reiteradas”, “regras sociais de conduta”, “normas formais”, e “as organizações”. Assim, no que se refere à estrutura institucional política, o Brasil é um país com perfil democrático, sob o regime presidencialista de coalizão e multipartidário, com divisão entre três poderes (executivo, legislativo e judiciário), e federativo.

Assim, a estrutura federativa do país mantém uma unidade federal, mas com muita autonomia política aos estados e municípios, que após a Constituição Federal de 1988 passaram a serem considerados entes federativos com câmaras legislativas territoriais, sendo o sistema bicameral para a União e Câmara única para os estados para os municípios. Essa autonomia se refere ao poder residual descrito na Constituição Federal para os estados e municípios que podem legislar sobre o que não estiver caracterizado como competência exclusiva da União. No entanto, a lei de responsabilidade fiscal aprovada em 2001, tem obrigado governos municipais, estaduais e federais a apresentar seus planejamentos orçamentários anuais, comprovando receitas suficientes para cobrir os gastos, sob severas penas aos administradores públicos que não cumprirem a nova lei (Costa, 2007).

A Constituição de 1988 resgatou definitivamente o papel do município no cenário político brasileiro, ao torná-los entes federados com constituições próprias e ao dar-lhes relativa autonomia político-jurídica, acompanhando a tendência internacional de valorizar os níveis subnacionais de governo (Kerbaux, 2005). Segundo Costa (2007) o Brasil é um dos únicos países a incluir os municípios como membros permanentes, garantindo-lhes autonomia legislativa e tributária definidas nos artigos 29 e 30 da Constituição.

Essa divisão territorial com determinada autonomia política, mas centralizada em uma unidade federativa que é a União, tem permitido arranjos de cooperação intergovernamental, especialmente no que se refere a aplicação de políticas públicas que são inviabilizadas quando pensadas no nível municipal, principalmente no que se refere aos recursos necessários.

Dessa forma, é possível dizer que a Constituição Federal brasileira, em vigor desde 1988, é a base das instituições democráticas do país. Ela constitui um conjunto de regras escritas que vão direcionar todas as demais estruturas institucionais do país. Trata-se de uma Constituição considerada de fácil emendamento, já que pode ser alterada com a aprovação de quórum de três quintos do legislativo federal. Pode se dizer que isso confere a Constituição brasileira um caráter mais duradouro, já que é passível de mudanças conforme as novas realidades socioeconômicas e culturais vivenciadas pelo país.

O mais importante na definição da estrutura institucional política do país está na caracterização do seu regime democrático, pois é esse o princípio fundamental que rege todas as regras e organizações que a compõem.

## **O regime democrático como princípio fundamental para as instituições políticas e redução da desigualdade social**

Segundo a tese de Souza (2016), momentos de crise e rupturas democráticas têm ampliado a desigualdade social no Brasil. O autor utilizou dados empíricos para analisar a concentração de renda, identificando períodos de aumento, como durante o Estado Novo, a 2ª Guerra Mundial e o Golpe Civil-Militar de 1964. Mais recentemente, o ataque às instituições democráticas promovido pelo governo Bolsonaro, somado às consequências de sua má gestão da crise sanitária da pandemia da covid-19, provocou um aumento nas desigualdades sociais, como demons-

tra a pesquisa “Bem-estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia” de Neri (2021). A evolução do índice Gini teve um grande salto durante a pandemia, passando de 0,642 no início de 2020 para 0,674 no início de 2021.

Tais crises e rupturas enfraquecem a ideia de democracia. Webber (2007) discorre sobre a democracia como uma doutrina em que a participação do povo está limitada ao sufrágio universal e os políticos atuam mediante estrutura formal e independente. Os políticos são representantes eleitos pelo povo para tomar as decisões públicas em seu nome, por isso há uma demanda pela responsividade do político eleito, isto é, da responsabilização pelas consequências dos atos políticos, como o que constitui o interesse do homem político.

Para Dahl (2005) a democracia é um regime que cria mecanismos para a participação popular por meio da representação dos diferentes grupos existentes (pluralidade), e mecanismos de contestação pública com possibilidade de troca de poderes, assim a população exerce o controle sobre os políticos eleitos. Para o autor, um governo democrático pressupõe um regime em que as oposições possam se organizar aberta e legalmente em eleições livres e idôneas, e de preferência que ocorra alternância de poder. Trata-se de um sistema político, que tenha como uma de suas características, ser inteiramente ou quase inteiramente, responsivo às preferências de todos os seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Por isso, uma condição necessária à democracia, ainda que não suficiente, é que seus cidadãos tenham liberdade plena: de formular preferências; de expressar suas preferências aos seus concidadãos e ao governo (individual e coletivamente); de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo.

Para uma ordem democrática, Dahl (2005) classifica esses três conjuntos de liberdades como oportunidades fundamentais que as instituições devem oferecer à sociedade. Não são suficientes para garantir um governo democrático, mas são essenciais para que ele aconteça. Essas oportunidades fundamentais elencadas pelo autor para que aconteça o regime democrático, são desmembradas em oito garantias que vão desde a liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos disputarem apoio (votos), fontes e alternativas de informação, eleições livres e idôneas, até a constituição de instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Segundo o autor, há duas dimensões que se complementam na avaliação de um processo mais ou menos democrático: a participação e a contestação pública. Para ele, essas não são as únicas dimensões de um processo democrático, mas sem elas esse processo não haveria possibilidade de existir. Assim, as duas dimensões são complementares e inseparáveis no processo democrático. A contestação pública envolve a possibilidade de membros do sistema político contestarem a conduta do governo, exercendo assim ações de oposição, contestação pública ou competição política permissível (termos usados pelo autor para se referir a essa dimensão). No entanto, a amplitude dessa oposição merece uma avaliação significativa para caracterizar o processo como mais ou menos democrático. Assim, um regime poderia permitir o exercício da oposição a uma parte muito pequena ou muito grande da população, demonstrando um critério pouco suficiente para a avaliação do seu processo democrático e exigindo uma nova dimensão. Até porque, um sistema de contestação pública não é equivalente a democratização plena.

A amplitude da dimensão participação também varia conforme os regimes adotados, implicando em maior ou menor proporção da população habilitada a participar, permitindo uma avaliação quanto à inclusividade do regime praticado. Assim, com as duas dimensões é possível identificar quatro categorias de análises que aproximam ou distanciam os regimes de processos mais democráticos: hegemônias fechadas com pouca inclusão e rara possibilidade de contestação; oligarquias competitivas com maior possibilidade de contestação, mas a participação é limitada; hegemônias inclusivas há maior possibilidade de participação com pouca possibilidade de contestação pública; e poliarquias, que podem ser pensadas como regimes relativamente democratizados, pois são “fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (Dahl, 2005, p. 5).

É importante destacar que para o autor a democracia é um modelo hipotético e impossível de alcançar. Dessa forma, os regimes estão em mudanças a caminho da aproximação ou do afastamento do regime com maiores características democráticas, que ele chama de poliarquia, por meio da maior abrangência quanto às duas dimensões citadas.

O legislativo municipal é um elemento constitutivo das instituições democráticas brasileiras, e, portanto, espaço de representação política que possibilita a análise nas categorias identificadas por Dahl (2005) como pode ser observado na discussão a seguir.

## A discussão sobre as mudanças no legislativo municipal de Maringá - PR

Conhecer os setores de origem dos vereadores de Maringá pode contribuir para uma melhor compreensão sobre a discussão dessa pesquisa. Candidatos a vereadores com ocupação de empresários e comerciantes totalizam 15 % nas eleições de 2008 e 26 % em 2012, foram a maior fonte de recrutamento de candidatos. Além disso, outras ocupações possuem relações comerciais e de trabalho com os empresários e comerciantes como vendedores, auxiliares administrativos, contadores e representantes comerciais. É importante destacar que uma das entidades contrárias ao aumento do número de cadeiras do legislativo municipal foi a Associação Comercial e Empresarial de Maringá (ACIM). Segundo o jornal *O Diário do Norte do Paraná* do dia 01.º de julho de 2011, a ACIM, foi quem liderou o processo de articulação contra um eventual aumento do número de vereadores.

Em artigo sobre o perfil da elite política de Maringá, Valenciano (2011) demonstra que os vereadores entre os anos de 1997 e 2012 possuíam como entidade de vínculo em sua maioria “Entidades e Clubes de serviço” (27,1 %), “Sindicatos e Associações Classistas” (19,2 %) e “Identificação Religiosa” (17,3 %). Entre as entidades estão as assistenciais e os sindicatos patronais.

O levantamento do termo “aumento do número de vereadores” no site do jornal *O Diário do Norte do Paraná* resultou em sessenta e três notícias que foram utilizadas na análise. Além disso, foram selecionados dois textos de opinião (de um total de oitenta e um), um do Observatório das Metrópoles, um do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) vinculado à Universidade Estadual de Maringá (favorável ao aumento) e outro da organização autointitulada como Sociedade Civil Organizada (contrária ao aumento), ambos publicados na véspera da votação na Câmara. A cobertura do jornal ocorreu entre os dias 15 de maio de 2011 e 13 de setembro de 2011.

A seguir, como demonstra o Quadro 1, foram identificados os argumentos dos vereadores em duas categorias: favoráveis e contrários, em relação ao aumento do número de cadeiras na Câmara publicados pelo jornal *O Diário do Norte do Paraná* no início das discussões em 15 de maio de 2011. Na época, havia 9 vereadores favoráveis ao aumento de ca-

deiras de 15 para 23, 2 vereadores favoráveis ao aumento para 19 cadeiras, 2 vereadores contrários a qualquer aumento e 1 vereador que não se manifestou.

**Quadro 1:** Argumentos favoráveis e contrários dos vereadores de Maringá ao aumento do número de cadeiras da Câmara municipal no início das discussões em 2011

Favorável	Contrário
Aumento da representatividade geral	Representatividade depende da qualidade dos eleitos
Aumento da representatividade de gênero	Aumento de gastos (infraestrutura, salários e subsídios)
Aumento da representatividade dos distritos de Maringá	Número atual de vereadores é suficiente
Aumento da representatividade de categorias profissionais	Devolver dinheiro aos cofres públicos
O orçamento não será excedido	
Dificultar o controle do executivo sobre o legislativo	

Fonte: Autoria própria.

Para analisar o debate, cada um desses argumentos foi classificado com base nos princípios das instituições democráticas a partir dos conceitos de representatividade e responsividade de Dahl (2005).

Iniciando a análise com o argumento contrário, que afirma que “representatividade depende da qualidade dos eleitos”, é necessário entender o conceito de representatividade. Anastasia e Nunes (2006, p. 17) definem representação política como “um conjunto de relações estabelecidas entre os cidadãos e os eleitos”. Segundo esses autores, em regimes democráticos, os cidadãos possuem soberania política e autorizam os representantes a agirem em seu nome e em nome de seus melhores interesses. Conforme Dahl (1991) citado por Anastasia e Nunes (2006), numa sociedade cada vez mais populosa os representantes possibilitam na democracia “múltiplas clivagens e fontes plurais de formação de identidades coletivas”.

Portanto, ela não depende unicamente da qualidade dos eleitos como defende um dos argumentos contrários, mas sim da abrangência de segmentos que são representados. Quanto maior uma população, maior é a necessidade de representantes para atender a diversidade de anseios, o que reforça os argumentos favoráveis relacionados ao aumento da representatividade, de múltiplos segmentos, como por exemplo, de gênero, de distritos ou categorias profissionais na cidade de Maringá-PR.

Anastasia e Nunes (2006, p. 18) destacam que “a ampliação e o aperfeiçoamento da representação democrática remetem ao desafio de transformar a democracia em um conjunto de interações interativas entre representantes e representados, desenvolvidas em um contexto decisório contínuo e institucionalizado”.

Se a qualidade dos representantes fosse um elemento mais importante que a representação de diferentes segmentos, poderíamos dizer que o sistema político está sendo responsivo, mas não inclusivo. Como destaca Dahl (2005) a responsividade, ou liberalização é a possibilidade de contestação pública, isto é, os grupos que são representados podem utilizar meios para questionarem e serem ouvidos. Dessa maneira, no argumento de que “não importa o número e sim a qualidade”, está presente a ideia de que os grupos representados terão meios de participarem da democracia, porém desproporcional a representação em relação à população, poucos grupos podem ser representados. Essa situação é o que Dahl (2005) classificaria, conforme suas categorias para análise da democracia, como “oligarquias competitivas”.

O mesmo argumento da qualidade foi utilizado pelo prefeito da cidade no momento do debate em 2011, Silvio Barros (2009-2012), afirmando que o debate está com o foco errado, a discussão não deveria ser em relação ao aumento ou não de cadeiras, mas sim com relação à qualidade dos vereadores. Segundo Silvio Barros o número de cadeiras é apenas um detalhe: “Sejam 15, 21 ou 23, o que importa é que sejam vereadores dinâmicos, ativos, participativos, que contribuam com uma legislação boa para a comunidade”.

Conforme a proposta dos freios e contrapesos de Montesquieu (Albuquerque, 2000) e Madison (Limongi, 2000) para garantir a democracia, cabe ao legislativo promover alguma forma de controle sobre o executivo, que como levantado por Palermo (2008) detêm grande poder de agenda, reduzindo o papel do legislativo no que se refere a legislar. Assim, considerando que o processo de julgamento das propostas de leis é realizado por meio de votação, pode se dizer que o número de cadeiras e consequentemente de votos, faz toda a diferença no processo democrático.

Carlos Roberto Pupin, em 2011 vice-prefeito por sete anos e pré-candidato à prefeitura teve discurso semelhante de seu colega Silvio Barros. Na entrevista publicada no dia 24 de julho de 2011 pelo O Diário do Norte do Paraná:

[...] eu sou da seguinte opinião: sendo 9, 12, 15, 19 ou 23 [vereadores], eu acho que eles têm que ter o discernimento de fiscalizar. Particularmente, acho que 15 é o número suficiente. O ideal para Maringá é ter 15 [vereadores]. Isso não se restringe à Câmara Municipal. Não adianta ter 520 ou 530 deputados federais e 52 ou 54 deputados estaduais se eles não exercerem as funções que lhes são designadas: fiscalização e bons projetos para a comunidade.

O argumento contrário sobre o aumento de custo, isto é, de que o aumento do número de cadeiras de vereadores aumentaria o orçamento do legislativo, é desconstruído uma vez que o orçamento da Câmara é determinado de acordo com um percentual da receita tributária, mais transferências previstas no parágrafo 5.º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, conforme define a Constituição Federal de 1988. O percentual fixado pela emenda constitucional n.º 58 de 2009 para a cidade de Maringá é de cinco por cento desses valores. Dessa maneira o orçamento se mantém independente do número de cadeiras na Câmara.

Como destacado por Valenciano (2010, p. 774) nos últimos anos o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF) têm se esforçado para aliar representatividade política e despesas menores do poder público, isto é, “[...] aumentar o número de parlamentares, desde que este aumento esteja aliado à baixa despesa”.

Em relação ao argumento contrário de que o número atual de vereadores seja suficiente, contradiz o estipulado na Emenda Constitucional n.º 58 de 2009, aprovada na Câmara dos deputados e no senado federal. De acordo com a emenda, uma cidade que possua entre 300 mil e 450 mil habitantes, como no caso de Maringá, o limite máximo de vereadores é de 23. Conforme o argumento do Observatório das Metrôpoles, publicado na coluna opinião em O Diário do Norte do Paraná em 11 de setembro de 2011, na segunda legislatura de Maringá (1956-1960) quando a cidade possuía 82.705 habitantes, havia 15 vereadores, o mesmo número do momento da discussão quando a população era de 385.753 habitantes (IBGE, 2014). Atualmente o número da população estimada de Maringá é de 436.472 (IBGE, 2022).

O argumento contrário de “devolver dinheiro aos cofres públicos” pode ser considerado o mais relevante dessa categoria, uma vez que o dinheiro devolvido ao executivo pode se tornar investimentos em saú-

de, segurança, educação, entre outros. Considerando que o orçamento não precisa ser utilizado em sua totalidade, gerando sobras, o aumento de cadeiras poderia reduzir essas sobras se mantida a mesma estrutura operacional de assessores, subsídios e diárias.

Por outro lado, deve-se considerar que um sistema democrático com participação efetiva da população e representação de seus diversos segmentos resulta em custos para a sociedade, como demandam gastos nas eleições, por exemplo. Mesmo porque, uma democracia possui um custo maior de participação e envolvimento político. É o preço que se paga por possibilitar maior participação da população e maior possibilidade de representação e contestação pública, propostos por Dahl (2005), para um regime democrático.

O argumento favorável sobre “dificultar o controle do executivo sobre o legislativo” faz sentido num sistema democrático. Considerando o checks and balance ou freios e contrapesos do sistema democrático, instituído pelos federalistas dos Estados Unidos, uma Câmara legislativa maior pode fiscalizar melhor o executivo. Segundo Limongi (2000, p. 249) “[...] as estruturas internas do governo devem ser estabelecidas de tal forma que funcionem como uma defesa da tendência natural de que o poder venha a se tornar arbitrário e tirânico”. A vereadora Marly Martin (PPL, incorporado pelo PCdoB em 2019) utilizou este argumento e acrescentou na sessão da Câmara de 05 de julho de 2011, que além de dificultar o controle do executivo sobre o legislativo, o aumento do número de cadeiras também dificultaria o controle de entidades sobre a casa.

Dahl (2005) também discute os custos da democracia, necessários para garantir mecanismos de participação e de contestação. Para ele, em situações de oligarquia competitiva, há um custo alto de tolerância. Portanto, o governo tenta limitar a participação, a fim de controlar o volume de contestação pública. Isso parece estar alinhado com a argumentação da vereadora Marly, que menciona ganhos de autonomia da Câmara dos vereadores com o aumento de cadeiras da casa.

Stuart Mill que considera o governo representativo perfeito para as grandes comunidades, aponta um grave problema no domínio de um grupo:

[...] quando o poder reside exclusivamente em uma única classe, essa classe deverá consciente e deliberadamente sacrificar as outras classes em seu próprio favor: basta saber

que na ausência de seus defensores naturais os interesses dos excluídos estarão sempre em risco de serem negligenciados e quando forem considerados o serão com olhos bem diferentes daqueles a quem diretamente dizem respeito (Balbachevsky, 2000, p. 221).

Esses argumentos foram os que iniciaram o debate entre os vereadores. Conforme matéria publicada no dia 02 de agosto de 2011, após pressões de diferentes segmentos, cinco vereadores mudaram sua posição aumentar o número de cadeiras para manter o número atual de vereadores. A justificativa para a mudança segundo eles foi o apelo popular e as projeções que receberam sobre o aumento de custos. Na votação dos projetos no dia 13 de setembro de 2011, somente três vereadores votaram a favor do aumento para 23 cadeiras e quatro para 21 cadeiras.

Pode parecer contraditório que os vereadores em sua maioria, tendo vínculo com as entidades contrárias ao aumento, intentassem aprovar a ampliação do número de cadeiras. É preciso esclarecer que na época, para todos os partidos, o aumento de vagas possibilitava o lançamento de um número maior de candidatos a vereador. Isso sugere que inicialmente os vereadores seguiram a orientação de seus partidos para depois ouvirem suas bases. Houve uma alteração na Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015, que possibilitava o registro de até 200 % de candidatos em relação ao número de vagas na Câmara. No entanto, desde outubro de 2021, a Lei n. 14.211 em seu artigo 10 estipula que: “Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100 % (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um)”.

Publicado na coluna “Opinião” na véspera da votação no jornal O Diário do Norte do Paraná do dia 12 de setembro de 2011, o texto tendo como autoria apenas “Sociedade Civil Organizada”, representada principalmente pela ACIM, apresentou argumentos contrários ao aumento. O primeiro argumento apresentado é o de que “a cada 10 pessoas 9 são contra o aumento”. A proporção refere-se a pesquisa feita pelo próprio jornal que resultou em 85 % de respondentes que declararam que a cidade deve ter no máximo 15 vereadores. O texto ainda aponta a grande adesão à campanha da “Sociedade Civil Organizada” que distribuiu trinta e cinco mil adesivos contra o aumento do número de vereadores na Câmara municipal de Maringá. Além dos adesivos outras ações foram realizadas

como a colocação de cinquenta outdoors na cidade com frases do tipo “O que importa, ter mais vereadores ou ter mais segurança?”. Além disso, um site<sup>1</sup> foi criado para a campanha de propriedade da Associação Comercial e Empresarial de Maringá, onde foram realizados anúncios publicitários na televisão, rádio e inserções nas redes sociais.

Outro argumento do artigo de opinião da “Sociedade Civil Organizada” é o de que “há investimentos mais urgentes” que o aumento de vereadores, como saúde e segurança. Além disso, da mesma forma que o prefeito e alguns vereadores, o texto utiliza o argumento de que o aumento do número de vereadores não representa um aumento na qualidade da sua atuação.

O texto publicado da “Sociedade Civil Organizada” conclui afirmando que “[...] o vereador foi eleito para representar a população e não determinado grupo social, classe empresarial ou categoria profissional. Fora isso, com menos vereadores a população pode acompanhar mais de perto o trabalho de cada um, cobrando atuação parlamentar”. Esse argumento fere a proposta de representação das diferentes facções minoritárias, feita por Madison (Limongi, 2000) para construir a democracia. Segundo o autor, quando poucas facções se defrontam corre-se o risco de que ela se degenere em uma tirania, pois a facção majoritária tende a deter o poder, possibilitando que qualquer interesse particular possa suprimir os direitos coletivos. Segundo ele, a coordenação dos diferentes interesses é uma característica das repúblicas.

Publicado no mesmo dia que o texto contrário ao aumento (12 de setembro de 2011) na coluna Opinião no jornal O Diário do Norte do Paraná, o texto da professora do curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles, Carla Almeida, apresenta argumentação favorável ao aumento do número de cadeiras. Três argumentos são apresentados, sendo o primeiro a necessidade de garantir o princípio constitucional da proporcionalidade, uma vez que o número de vereadores se mantém o mesmo desde o final da segunda legislatura (1956-1960) quando na cidade havia apenas 82.705 habitantes. O segundo argumento trata do crescimento da cidade que trouxe também múltiplos segmentos, tais como étnicos, de gênero, religiosos e socioeconômicos que precisam ser representados. Por fim, o

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.maisvereadoresnao.com.br>. Acesso em: 09 dez. 2011.

texto rebate as críticas sobre o aumento de custos e melhoria da qualidade da representação: “Falar em aumento de custos não se justifica, pois os recursos destinados à Câmara estão fixados por lei e não podem aumentar, mesmo que o número de vereadores cresça. É preciso melhorar a qualidade da representação, andando para frente, valorizando o debate público e não retrocedendo” (Almeida, 2011).

Um detalhe importante a ser mencionado é a maneira como o jornal representou cada um dos lados neste caso. O texto contrário ao aumento do número de cadeiras, de autoria de um grupo denominado “Sociedade Civil Organizada”, não mencionou autores específicos. No lado favorável ao aumento, apesar de representar um amplo conjunto de entidades e partidos, a professora Carla Almeida foi apresentada como autora do artigo como se estivesse isolada e com menor apoio nesta perspectiva do debate.

Três documentos foram entregues à Câmara dos Vereadores, sendo um contrário ao aumento elaborado pela “Sociedade Civil Organizada”, e outros dois favoráveis ao aumento, um elaborado pelo “Movimento em Defesa do Fortalecimento da Democracia” e outro por um grupo de partidos políticos. A seguir, no Quadro 2, formulado a partir de dados da ACIM de 2011, os documentos serão analisados, iniciando pela identificação das entidades que os assinaram.

**Quadro 2:** Entidades contrárias ao aumento do número de cadeiras da Câmara municipal de acordo com documento entregue na Câmara dos vereadores

Nome do Documento	
Manifesto da Sociedade Civil Organizada sobre a possibilidade do aumento no número de cadeiras para o legislativo local	
Entidades que assinaram	
ACIM	Fundacim
OAB	Apoio à Iniciativa Empreendedora
Sociedade Rural de Maringá	Instituto Mercosul
Arquidiocese de Maringá	Sindi-TI
Coordenadoria Regional da Fiep	Sindicato dos Bancários Software By Maringá SIN-COFEMAR Sind. dos Oficiais Eletricistas
Codem	Sindmetalurgicos
Sindimetal	Sehorbas
Cocamar	Sindesv
Sindvest	Sind. Dos trab. Da Indústria Gráfica de Maringá
SICOOB Metropolitano	Sindicato Nacional dos Aposentados e Pensionistas
Maringá e Região Convention & Visitors 3 Bureau	Conseg
Cesumar	Mesquita Muçulmana de Maringá
Sivamar	Colégio Veneráveis das Lojas Maçônicas de Maringá
Simatec	Conselho Regional de Administração
Sindicato dos Contabilistas de Maringá	Conselho Regional de Medicina
Secovi Maringá	Aeam
Setcamar	Rotary Clube Maringá–Leste
Sinca	Rotary Clube Maringá–Sul
Sincomar	Rotary Clube Maringá–Colombo
Sincofarma	Rotary Clube Maringá–Alvorada
Sindihotel	Rotary Clube Maringá–Cidade Ecológica
Sindicato Rural Patronal	Rotary Maringá Catedral
Central de Negócios Imobiliários	Rotary Club de Maringá Kakogawa
AMAV	Interact Club de Maringá
Observatório Social de Maringá	Interact Club de Maringá Gastão Vidigal
Micromar	Rotaract Club de Maringá Cidade Canção
APP Maringá	Rotaract Club de Maringá
Apras/Noroeste	Sociedade Médica de Maringá
Sinepe	
Crea – PR	
Opem	

Fonte: Autoria própria.

Das oitenta e duas entidades nomeadas, sessenta e duas assinaram o documento contrário ao aumento do número de vereadores. As demais são citadas, porém sem assinatura. São em sua maioria sindicatos patronais, entidades religiosas e clubes de serviços como o Rotary e Lions. Na relação das assinaturas parece existir uma ordem de importância entre as entidades, com destaque para a Associação Comercial e Empresarial de Maringá (ACIM), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Rural de Maringá e Arquidiocese de Maringá.

No manifesto contrário ao aumento do número de cadeiras no legislativo de Maringá, os argumentos são apresentados em quatro tópicos: infraestrutura, aumento de custo fixo, representatividade e eficiência. Sobre infraestrutura o documento aponta que o aumento do número de cadeiras acarretará investimentos necessários para readequar a Câmara que comporta no máximo vinte e um vereadores. Em relação ao aumento do custo fixo, o argumento é de que não seria possível aumentar o número de vereadores sem aumento do custo de folha de pagamento, referente a assessores, materiais de escritório, água e luz. Segundo o documento, “Manifesto da Sociedade Civil Organizada sobre a possibilidade do aumento no número de cadeiras para o legislativo local”, o aumento não implicaria necessariamente maior representatividade, o que para os autores somente seriam favoráveis quando houver uma reforma política eleitoral. Por fim, o argumento da eficiência, que consiste mais uma vez, na questão qualidade versus quantidade.

Considerando as categorias de análise de Dahl (2005) para a classificação de um regime democrático, pode-se perceber que os argumentos sobre custo com infraestrutura e custo fixo limitam a possibilidade de contestação pública. Já argumentos de representatividade e eficiência ferem a possibilidade de participação dos diferentes grupos, especialmente os menores que, segundo Madison (Albuquerque, 2000), deveriam poder eleger seus representantes para garantir a democracia e não a tirania do pequeno número de grupos representados.

É preciso ter claro que um regime democrático implicará em maior investimento e gastos públicos. É o custo para permitir os critérios de participação e de contestação apresentados por Dahl (2005) para que ocorra a democracia. Além disso, os custos com a Câmara dos vereadores já estão previstos em lei orçamentária municipal, não implicando em maiores ônus ao município.

**Quadro 3:** Entidades contrárias ao aumento do número de cadeiras da Câmara Municipal de acordo com documento entregue na Câmara dos vereadores em 2011

Nome do Documento	
Movimento em Defesa do Fortalecimento da Democracia: Maringá com 23 vereadores	
Entidades que assinaram	
Observatório das Metrôpoles – região metropolitana de Maringá/UEM	CUT/PR – Central Única dos Trabalhadores
FMDC – Fórum Maringaense pelo direito às cidades	Associação de Moradores de 7 bairros
UMES – União Maringaense de estudantes secundaristas	Presidente do conselho local de saúde – NIS/ALVORADA III – Maringá
ARAS – Associação de Reflexão em Ação Social	Fundação Maurício Grabois – Núcleo Maringá
Rede LGBT.COM	Associação dos Moradores do Montreal
Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua	AMUSP – Associação Maringaense Usuária dos Serviços Públicos
PCA-UEM (Programa Multidisciplinar de Estudos, pesquisa e defesa da criança e do adolescente)	STEEM – Sindicato dos eletricitários de Maringá
UBM – União Brasileira de Mulheres	CALLM – Conselho Arquidiosesano de leigos e leigas de Maringá
Associação Maria do Ingá	SENGE – Sindicato dos engenheiros do Paraná – Maringá
Instituto Cultural Memória Paraná	NUCRESS – Núcleo regional de serviço social de Maringá
SINTEMA – Sind. dos Técnicos industriais de Maringá	IPGESP – Instituto Paranaense de Estudos Geográficos, Econômicos, Sociológicos e Políticos
Academia de Arquitetos e Engenheiros Euclides da Cunha	NEIAB/UEM – Núcleo de estudos interdisciplinares afro-brasileiros
UJS – União da Juventude Socialista	
CENAB – Central de Associação de Bairros	

Fonte: Autoria própria.

No documento a favor do aumento das cadeiras de vereadores, conforme Quadro 3 baseado em dados do Observatório das Metrôpolis (2011), as vinte e seis entidades listadas também assinam. Além de algumas entidades ligadas à UEM (Observatório das Metrôpolis, PCA-UEM, NEIAB), estão no documento em sua maioria sindicatos de trabalhadores, entidades de classe e associações de bairro. É interessante observar que a CALLM e a ARAS, entidades que representam parte da igreja católica, se manifestaram com opinião distinta à do bispo da cidade na época, para essa discussão da composição do legislativo.

A carta denominada “Legislativo com autonomia fortalece a democracia” entregue à Câmara dos vereadores pelo “Movimento em Defesa do Fortalecimento da Democracia”, inicia destacando a importância de um legislativo autônomo que representa camadas diversificadas e amplas da sociedade. O documento continua relatando as mudanças na legislação

que levaram a essa discussão (EC 58/09) e defende a proporcionalidade, uma vez que a cidade chegou a ter vinte e um vereadores até 2004 com uma população bem menor. A referida carta, aponta ainda, a banalização de posicionamentos oriundos do grupo contrário, predominantemente empresarial que “ameaça aspectos centrais ao modelo de democracia em construção”. Por fim, o documento destaca que o orçamento da Câmara é fixado e não pode ser ultrapassado, além de apontar que a cidade cresceu 2,15 % na última década, o que é o primeiro critério utilizado para o recebimento de recursos federais.

Esse argumento reforça os princípios de democracia colocados como essenciais por Dahl (2005), já que permite a representatividade, com impactos diretos sobre a participação e a contestação, podendo ser esse discurso classificado como defensor da Poliarquia.

Outro documento a favor do aumento do número de cadeiras foi assinado pelas lideranças de alguns partidos políticos de Maringá: PCdoB; PMDB; PT; PSDC; PSD; PSOL; PTB; PHS; PRB; DEM; PMN; PPS e PV, esses partidos lançaram 56 % dos candidatos na eleição de 2012 conforme dados do TSE. Intitulado “Manifesto em defesa da democracia e do voto – por 23 vereadores em Maringá” o documento destaca o artigo 29 da CF/1988 que visa a restabelecer a representação política na Câmara a partir do número de habitantes. Também faz críticas ao movimento contrário ao aumento:

A simplificação do debate sobre o número de cadeiras na Câmara de vereadores, dissolvido pelo discurso pragmático e de interesse apenas empresariais como se fosse uma mera questão numérica, expõe a fragilidade, ocupantes de mandatos legitimados pelo voto e o próprio poder do legislativo, abrindo a lacuna para a ideia de seu desmonte. (PC do B *et al.*, 2011)

Por último, o documento enfatiza a importância de se fortalecer a democracia e construir a cidadania por meio de um debate mais aprofundado e transparente.

A análise do debate contribuiu para esclarecer alguns interesses dos setores envolvidos. Pode-se identificar a partir dela, quem ganha e quem perde com mais ou menos vereadores. De um lado o grupo da Sociedade Civil Organizada, liderado pela Associação Comercial e Empresarial de Maringá. O discurso do grupo se relaciona principalmente à redução de custos e a premissa de que o legislativo não faz seu trabalho,

portanto não se deve aumentar a quantidade de vereadores. Pode-se sugerir que esse tipo de discurso contribui com a concentração de poder no legislativo e facilita o controle do mesmo pelo executivo.

A partir das categorias de análise da democracia Dahl (2005) esse argumento defende uma oligarquia competitiva, em que há pouca possibilidade de participação, em que grupos restritos são representados. Esses grupos possuem ampla possibilidade de contestação no debate público. Segundo o autor, dessa forma há um comprometimento no ideal de democracia.

Esse discurso dos grupos contrários ao aumento das cadeiras da Câmara em Maringá em 2011, tem relação com as práticas do governo federal de Jair Bolsonaro nos anos de 2019 a 2022.

Uma série de ataques à participação ampla e popular no sistema político tem ocorrido durante o governo no âmbito federal:

O governo de Jair Bolsonaro extinguiu 93 % dos colegiados participativos ligados à administração federal — um ataque inequívoco à participação, à transparência e ao controle social de políticas públicas — abrangendo conselhos que tratavam de temas como segurança alimentar, trabalho decente, política de drogas, pessoas com deficiência, Previdência Social, pessoas idosas, LGBTQIA+ e política indigenista (Nascimento, 2021).

Nas eleições de 2018, Jair Bolsonaro venceu na cidade de Maringá com 60,91 % dos votos válidos conforme dados do TSE (2022).

Por outro lado, para o grupo liderado pelo Observatório das Metrôpoles, o discurso central se relaciona ao aumento da representatividade e consequente fortalecimento da democracia. Neste discurso, são favorecidos os partidos que podem lançar mais candidatos com proporcionalidade ao aumento de cadeiras na Câmara de Vereadores em Maringá, e amplia o acesso às cadeiras a alguns candidatos que não entraram no legislativo nas últimas eleições. O aumento da representatividade poderia contribuir para tornar o sistema político mais igualitário e voltado para os combates às desigualdades. Como defende Nascimento (2021, p. 17):

Aferir o potencial redutor de desigualdades advindo da democracia requer analisar o quão igualitário é o próprio sistema político. Uma democracia lastreada em profunda desigualdade política não será capaz de combater a desigualdade social e econômica de maneira eficaz.

Isso enfatiza o que Dahl (2005) chama de Poliarquia, pois amplia a possibilidade de representação de novos grupos, ou seja, de participação, e por consequência a contestação ganha real possibilidade de discussão de interesses, sem dominação de um ou mais grupos preponderantes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando as instituições democráticas nacionais pode se dizer que a Câmara de Vereadores de Maringá constitui uma importante instituição política municipal, pois é por meio dela que os cidadãos são representados, os grupos políticos podem exercer seu direito de contestação pública, o poder executivo municipal é controlado por meio do mecanismo dos freios e contrapesos, e ainda, a legislação municipal é produzida e implementada.

Assim, a partir da categorização de Dahl (2005) para os regimes democráticos, considerando os pilares de possibilidade de participação e de contestação pública, é possível classificar os debates contrários à ampliação do número de cadeiras da Câmara de Vereadores do Município de Maringá – PR como defensores de uma oligarquia competitiva, uma vez que compromete o número de representações do poder legislativo. Apesar de haver um processo de contestação pública, pois seriam os grupos representados, não contemplando a diversidade social, econômica e cultural do município. Isso leva ao risco de se instalar um regime de tirania, uma vez que poucos tendem a ser representados, como parece ser o caso já que o movimento contrário ao aumento do número de cadeiras na Câmara Municipal, em sua maioria é composto por indústria e comércio.

Quanto aos argumentos favoráveis ao aumento do número de cadeiras no legislativo municipal, parecem contemplar o que Dahl (2005) chama de poliarquia, o regime mais próximo do democrático, já que amplia as possibilidades de representação e de participação, e torna real a possibilidade de contestação, uma vez que diferentes grupos podem efetivamente participar dela.

Aumentar a representação, a participação e a possibilidade de contestação possibilitam estratégias mais efetivas de combate às desigualdades que existem em nosso país e em especial, em âmbito local.

Em dezembro de 2022, a câmara de Maringá aprovou projeto de aumento para o número de vinte e três vereadores, após onze anos dos debates analisados nesse trabalho. A alteração entrará em vigor a partir da legislatura 2025-2028. A discussão do projeto não se estendeu por meses como ocorreu anteriormente. Houve mobilização da ACIM liderando movimentos contrários e com investimentos em comunicações diversas, mas nesse momento, a pressão não evitou a aprovação do projeto. A aprovação do projeto pode sugerir aprendizado dos vereadores em negociar e aproveitamento do contexto de fortalecimento das instituições democráticas com a vitória eleitoral de Luis Inácio Lula da Silva.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. *In*: WEFFORT, Franciso C. **Os clássicos da política**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2000. v. 1, p. 111-120.
- ALMEIDA, Carla. **O Diário do Norte do Paraná**. Maringá, ano 38, 12 set. 2011. Opinião.
- ANASTASIA, Fatima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 17-34.
- ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Uma constituição incomum. *In*: CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAUJO, Cicero Romão Resende de; SIMÕES, Júlio Assis (orgs.). **A constituição de 1988: passado e futuro**. São Paulo: Hucite, ANPOCS, 2009. p. 17-51.
- ASSOCIAÇÃO Comercial e Industrial de Maringá (ACIM) *et al.* **Manifesto da Sociedade Civil Organizada** sobre a possibilidade do aumento no número de cadeiras para o legislativo local. [Carta], 2011.
- AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 35-44.
- BARREIRA, César; BARREIRA, Irllys Alencar F. Campos de ajuda e modos de pertencimento: um mapa moral da representação política em campanha eleitoral. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 18, n. 37, jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/gpXWwLhh7P-TD68DNLy3G5bc/?lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2014.
- BRASIL. **Lei n. 13.165**, de 29 de setembro de 2015. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, Edição: 186-A, p. 1, 29 de setembro de 2015.
- BRASIL. **Lei n. 14.211**, de 1º de Outubro de 2021. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, Edição: 187-A, p. 1, 01 out. 2021.
- COSTA, Valeriano. Federalismo. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer/UNESP, 2007. p. 211-223.
- COUTO, Cláudio G. Instituições políticas. *In*: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: FUNDAP, 2013. p. 486-490.
- COUTO, Cláudio G. Presidencialismo de coalizão. *In*: \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. p. 309-313.
- DAHL, Robert. **A poliarquia e oposição**. São Paulo: USP, 2005.
- FRANCO, Ana; AMARAL, Virgílio. Representação do poder municipal e formação de impressões: um estudo sobre a hipótese do presidencialismo municipal no Conselho de Cascais. **Análise Psicológica**, Lisboa, v. 18, n. 1, p. 87-95, 2000. Disponível em: <http://publicacoes.ispa.pt/index.php/ap/article/view/424>. Acesso em: 06 fev. 2014.
- IBGE. **Panorama Maringá**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maringa/panorama>. Acesso em: 06 mar. 2022.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As Câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, out. 2005, Campinas. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/3jPmBy4ZMsZPfx4jzqntKDt/>. Acesso em: 11 fev. 2014.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, out. 1999, São Paulo. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103=20701999000200005-&lng=en&nrmiso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103=20701999000200005-&lng=en&nrmiso). Acesso em: 06 fev. 2014.

LIMONGI, Fernando P. O federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFORT, Franciso C. **Os clássicos da política**. v. 1, 13. ed. São Paulo: Ática, 2000. p. 243- 255.

MARINGÁ. Câmara Municipal. **Base de dados da Câmara Municipal de Maringá**. Disponível em: <http://www.cmm.pr.gov.br>. Acesso em: 06 mar. 2022.

NERI, Marcelo C. **Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia** - Sumário Executivo. Rio de Janeiro: FGV Social, 2021. 17 p. Disponível em: <https://cps.fgv.br/FelicidadeNaPandemia>. Acesso em: 06 mar. 2022.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer/UNESP, 2007. p. 293-301.

NASCIMENTO, Jefferson. **Democracia Inacabada**: um retrato das desigualdades brasileiras – 2021. GAUTO, Maitê; MAIA, Katia (coords.). São Paulo Oxfam Brasil, 2021.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles – região metropolitana de Maringá/UEM *et al.* **Movimento em Defesa do Fortalecimento da Democracia**: Maringá com 23 vereadores. [Carta]. 2011.

O Diário do Norte do Paraná. Disponível em: [www.odioario.com](http://www.odioario.com). Acesso em: 9 dez. 2011.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/BSq8ZhtvdNgkvn33Khzq5Gr/?lang=pt>. Acesso em: 04 Mar. 2014. PC do B *et al.* **Manifesto em defesa da democracia e do voto** – por 23 vereadores em Maringá. [Carta]. 2011.

SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA. **O Diário do Norte do Paraná**. Maringá, ano 38, 12 set. 2011. Opinião.



# NECROPOLÍTICA, POLÍTICAS PÚBLICAS E O COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS: A GESTÃO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL ANO DE 2020

JOSIANE SILVA DE OLIVEIRA  
JANAINE DOS SANTOS BRAGA  
LÍVIA CRUZ PEDRO  
LUANA MATOS ARAÚJO

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é fazer uma reflexão sobre como o racismo se constituiu como um ponto de estruturação entre as políticas públicas e as desigualdades sociais durante a pandemia de covid-19 no Brasil no ano de 2020. Isso porque, pensar o campo das políticas públicas a partir das do campo das relações raciais no Brasil é refletir como historicamente as políticas de morte contra população negra tem se potencializado no país. Para além das questões vinculadas às políticas de segurança pública, as quais indicam que pessoas negras jovens são 80 % vítimas de morte violenta em nosso território (Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP], 2022), as pessoas negras também são alvo de violência em diferentes políticas públicas brasileiras, o que evidencia a raça como um pressuposto fundamental estruturante desse campo no país.

Essa relação entre políticas, raça e morte é evidenciada no conceito de necropolítica desenvolvido por Mbembe (2018). Para o referido autor, esse conceito pode ser definido como uma espécie de soberania que tem a destruição material de corpos humanos de determinadas populações seu principal alvo. Mbembe (2018) destaca que esse processo articula o poder soberano do Estado com o direito de matar o que resulta, conse-

quentemente, na definição dos corpos inimigos que devem ser separados, escrutinados e hierarquizados em termos de prioridade de vida e de morte. Considerando o racismo como uma forma de classificação e hierarquização de grupos sociais que tem a raça como seu pressuposto fundante, o racismo pode se configurar como um elemento necropolítico.

Nesse sentido, pode-se entender que a raça ocupa um lugar muito significativo na classificação entre as pessoas perante o Estado. É dessa forma que as políticas racistas ocidentais pré, durante e pós escravidão se mantiveram dominantes promovendo um projeto de desumanização e colonização da população negra escravizada, no caso brasileiro. Isso fica evidente quando observamos como as políticas públicas tem sido implementadas no país a partir dessa dinâmica necropolítica.

No ano de 2020, a pandemia da covid-19 se alastrou por todo o mundo criando um contexto de medo e de incerteza sobre o que podia-se esperar do futuro. Conforme novas informações foram surgindo e novas pesquisas foram sendo realizadas, a ciência mundial pôde descobrir formas de proteção e orientar o mundo inteiro a como se comportar diante desse novo acontecimento que estava causando tanta apreensão. Dessa forma, a Organização Mundial da Saúde (World Health Organization) comunicou à população mundial uma série de explicações em relação ao vírus, como: o que é o vírus, como ele se espalha, quais são os sintomas de uma pessoa infectada, como higienizar as mãos com sabonete e álcool em gel, como evitar a propagação do vírus etc. À medida que os estudos sobre o coronavírus foram se intensificando, novas informações sobre o período em que ele se mantém em superfícies e quais as recomendações para as pessoas que já foram contaminadas com o vírus foram também surgindo.

No Brasil, um dos grupos sociais que menos teve acesso às políticas públicas de prevenção, controle e combate ao corona vírus foi a população negra. Isso fica evidente quando observamos o início da pandemia no país. Se uma pessoa branca foi a primeira a ter confirmada a contaminação pelo vírus, foi uma mulher negra, trabalhadora doméstica que atuava na casa dessa primeira paciente, a primeira pessoa a morrer em decorrência dessa contaminação. E assim foi ao longo do ano de 2020 no território brasileiro. Apesar de o corona vírus ter se disseminado mais rapidamente entre pessoas brancas e de classe média, foi nas periferias das cidades e entre as pessoas negras que ele fez mais vítimas. A demora do governo brasileiro em comprar vacinas, em desenvolver políticas

públicas e atuar no combate a pandemia fez com que mais pessoas negras fossem vitimadas pela covid-19. Dados da Organização das Nações Unidas Mulheres (ONU Mulheres) (2020) informam que no ano de 2020, as pessoas negras foram as mais atingidas pela síndrome respiratória aguda grave (sars) provocada pela covid-19 em termos de mortes.

Esse contexto nos remete às discussões sobre necropolítica e o campo das políticas públicas em nosso país, e é sobre essa articulação que esse texto se propõe a refletir. Para isso, nós estruturamos essa discussão em cinco seções, além desta introdução. A seguir, faremos uma discussão sobre políticas públicas, racismo e a área da saúde no Brasil, seguido das discussões sobre necropoder e necropolíticas. A quarta seção do artigo é dedicada aos debates sobre o combate a pandemia no Brasil no ano de 2020, sendo seguida pelas discussões que articulam o conceito de necropolítica com as políticas públicas do governo brasileiro a partir da apresentação de dados sobre como foi a gestão da pandemia no Brasil no ano de 2020 pelo governo federal. Ao final, apresentamos uma sistematização de nossas reflexões como contribuição para o campo de políticas públicas brasileiras.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS, DESIGUALDADES SOCIAIS E RACISMO NA ÁREA DA SAÚDE NO BRASIL**

No campo da saúde, a população negra também sofre diversas desigualdades. Segundo Paixão *et al.* (2010 *apud* Bastos; Araújo, 2020) as condições de vida ruins e outros determinantes sociais afetam e restringem o acesso de pessoas negras aos serviços públicos, fazendo com que se reproduza e mantenha as desigualdades étnico-raciais. Isso ocorre porque, as populações minoritárias do Brasil — no caso, a população negra — ocupam espaços sociais muito diferentes na sociedade, isso porque a desigualdade é fruto de uma construção histórica que isolou socialmente, espacialmente e restringiu participações políticas, fazendo com que o racismo fosse enraizado/normalizado na cultura cotidiana tornando-se parte do comportamento dos cidadãos brasileiros (Bastos; Araújo, 2020).

No período da escravidão, o Estado brasileiro deslegitimou e invisibilizou a existência da população negra de forma autoritária e excludente por meio da negação do direito a terras, a educação e ao trabalho (pós escravidão, por exemplo), fazendo com que isso repercutisse até hoje

na marginalização e na discriminação racial (Bastos; Araujo, 2020). Com base nisso, o racismo pode ser conceituado como um fenômeno ideológico que produz violências, violações de direitos e produção de iniquidades, especialmente no campo da saúde (Werneck, 2005, p. 92 *apud* Bastos; Araujo, 2020) e que, segundo Ribeiro (2020), se afirma na sociedade de diversas formas, seja pela língua, pela cultura e/ou pela estrutura e influencia toda a nação, prejudicando o funcionamento das instituições e as relações interpessoais.

Pensando nisso, pode-se inferir que as pessoas em situação de maior vulnerabilidade têm mais dificuldade em acessar e utilizar os serviços de saúde pública mostrando as marcas da colonização, as quais influenciam diretamente no acesso aos serviços individuais públicos, à bens e aos serviços de saúde (Oliveira; Cordeiro; Fonseca, 2020). Segundo o Ministério da Saúde (2013), com o fim da escravidão e com o auxílio dos movimentos sociais, na Constituição Federal de 1988 a saúde foi tida como direito universal independente de quesitos como raça e cor. Isso levou a promoção de amplos debates no âmbito político em relação à população negra e reivindicações sobre as desigualdades experienciadas no setor da saúde, fazendo com que fosse estudada a implementação do recorte racial em pesquisas e desenvolvimento de políticas públicas. Nesse sentido, o movimento negro passa a participar de conferências internacionais de saúde e, como resultado, tem aprovadas propostas relacionadas a equidade racial no Brasil.

Com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2003, é assinado um termo de compromisso em relação à promoção da igualdade racial com o Ministério da Saúde (Ministério da Saúde, 2013). No entanto, segundo Ribeiro (2020), mesmo com a parceria realizada entre os movimentos sociais e o governo e a implementação da Política nacional de Saúde integral da População negra (PNSIPN) ainda existe muita ineficiência e desconhecimento do assunto por parte dos gestores e de outros profissionais da saúde:

[...] existem limitações para o planejamento de ações que comecem com as dificuldades dentro do sistema de informação em saúde, que não contempla, entre outros dados, a identificação étnica e o domicílio do paciente indígena, ou o preenchimento da variável raça/cor, o que para a população negra acaba dificultando a construção de um perfil epidemiológico

e criando maiores limites para a sistematização de políticas voltadas à sua saúde (Ribeiro, 2020, p. 255).

Isso demonstra a presença do racismo institucional nesses locais. Este, pode ser definido como o resultado do funcionamento das instituições que atuam de uma forma que confere desvantagens a uns e privilégios a outros (Almeida, 2019). Segundo Almeida (2019), ao estar inserida em uma sociedade, as instituições carregam consigo os problemas e conflitos dessa sociedade em questão e, devido ao racismo e a desigualdade social determinados grupos monopolizam o poder nas instituições e impõem suas agendas política e econômica nesses espaços. Dessa forma, o racismo institucional opera “[...] invisibilizando seus avanços, conquistas e direitos, e dificultando o acesso dessas populações às ações e serviços com capacidade de atender adequadamente às suas demandas” (Ribeiro, 2020).

Pensando nisso, para de fato considerar a questão racial no setor da saúde e promover a igualdade racial, a implantação do quesito raça-cor nas pesquisas e nos sistemas informativos da saúde é indispensável. Isso porque ela permite o reconhecimento da discriminação racial como fator determinante das desigualdades étnico-raciais no campo saúde, possibilitando verificar a autodeclaração racial dos cidadãos brasileiros e, conseqüentemente, subsidiar políticas destinadas a superação de iniquidades em grupos específicos (Bastos; Araujo, 2020).

Para além disso, existe também uma falha no desenvolvimento de formação continuada para os profissionais que atuam dentro do sistema de saúde com o intuito de prepará-los para entender o processo saúde-doença da população negra, visto que as especificidades e as particularidades encontradas no âmbito da saúde dessa população necessitam de compreensões que levem em consideração o fator racial, os impactos das condições de vida, de trabalho, de alimentação, etc. e visualizem novas formas de tratamento mais assertivas.

Por outro lado, é preciso considerar que a não implementação adequada de políticas públicas específicas à população negra, especialmente para as mulheres negras, também pode ser compreendida como uma política pública de morte para essa população. Sobre isso, na próxima seção deste trabalho, apresentaremos discussões e dados que nos permitem refletir sobre essa relação entre políticas públicas,

desigualdades sociais e racismo tendo como base a dinâmica da pandemia de covid-19 no Brasil.

## NECROPODER E NECROPOLÍTICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: A GESTÃO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO ANO DE 2020

Um desses fatores, por exemplo, é a escassez de políticas públicas que se voltem para a implementação integral dos serviços de saúde nas áreas mais periféricas dos centros urbanos, áreas estas que são habitadas pela população em maior vulnerabilidade social (em relação à inserção no mercado de trabalho, distribuição de renda, condições de moradia, acesso à educação, violência e representação política) e que, devido à história de desenvolvimento do Brasil, é composta majoritariamente pela população negra e parda, especialmente por mulheres negras (IBGE, 2019). Outros fatores que devem ser levados em consideração são a ausência de estratégias de prevenção e/ou tratamento da doença no cotidiano, a impossibilidade de realizar o isolamento social devido à manutenção de empregos e renda e o menor acesso à saúde e saneamento básico (Santos *et al.*, 2020).

De acordo com o Instituto Butantan, que é um centro de pesquisa biológica brasileiro, o conceito de pandemia pode ser definido como quando:

Uma enfermidade se torna uma pandemia quando atinge níveis mundiais, ou seja, quando determinado agente se dissemina em diversos países ou continentes, usualmente afetando um grande número de pessoas. Quem define quando uma doença se torna esse tipo de ameaça global é a Organização Mundial da Saúde (OMS). Uma pandemia pode começar como um surto ou epidemia; ou seja, surtos, pandemias e epidemias têm a mesma origem — o que muda é a escala da disseminação da doença (Instituto Butantan, 2019).

Dessa forma, a pandemia se mostrou como um elemento amplificador das desigualdades sociais, principalmente no que se refere à dificuldade de acesso à instrumentos básicos de prevenção como álcool em gel e máscaras (Santos *et al.*, 2020). No entanto, mesmo que existam apontamentos sobre a população mais vulnerável socialmente ter sido mais afetada pelas consequências pandêmicas, a variável de raça não foi apre-

sentada na maioria dos boletins epidemiológicos iniciais, demonstrando uma falta de posicionamento do governo — e uma falta de interesse — em tornar esse determinante público (Santos *et al.*, 2020). No mais, percebe-se que, com essa atitude, o governo escancara o mecanismo da necropolítica, não executando medidas de enfrentamento contra esse dado e tornando invisíveis os produtos dessa operação.

Pensando nisso, de acordo com Santos *et al.* (2020, p. 4217), a camuflagem desses dados impede a compreensão da grandiosidade da doença, revelando a “[...] pretensão de invisibilizar quem são os mais atingidos pela epidemia”. Nesse sentido, os autores denunciam também que:

[...] invisibilizar raça/cor (assim como outras variáveis de análise como gênero, por exemplo) dos formulários dos sistemas de vigilância epidemiológica formatam e endossam a estrutura necropolítica que vai invisibilizar as mortes das pessoas negras justamente porque suas vidas podem ser ceifadas a qualquer momento sem que haja nenhuma responsabilização do Estado (Santos *et al.*, 2020, p. 4220).

Assim sendo, o Estado atribui a si mesmo o poder de revelar e não revelar suas estratégias frente a sociedade e, conseqüentemente, centralizar todas as decisões em relação à vida da população. Isso permite refletir como até os dias atuais as sociedades disciplinares descritas por Deleuze (2000) estão presentes, com o objetivo maior de manter a monopolização da produção e o poder de decisão sobre a vida e a morte (necropoder) e tendo estes elementos como pressupostos, ou efeitos, de elaboração, implementação e controle de políticas públicas. É nesse tipo de sociedade que procede a organização dos meios de confinamento — como escola, família, hospital e prisão — que tem como finalidade controlar, conhecer, adestrar comportamentos/pensamentos e docilizar os corpos sob vigilância (Moreira; Barrichello, 2015).

A vigilância realizada dentro desse modelo de sociedade só é possível de ser realizada com o auxílio de mecanismos institucionais que são legitimamente atribuídos a essas funções (autoridades policiais, por exemplo) e que, conforme a expansão das ferramentas digitais, têm sua tarefa facilitada. Isso porque, conforme a estrutura de organização social se modificou, partindo de um soberano para uma rede de pessoas, surgiu uma rede heterogênea de observação que com auxílio da internet, por exemplo, torna o ato de vigiar muito mais fácil, visto que sites e aplicativos recolhem

informações pessoais de seus usuários; câmeras e microfones são habilitados para reuniões online e dados são fornecidos de boa vontade na intenção de comprar online ou de se cadastrar em programas online variados, favorecendo o cruzamento e o processamento de dados.

Segundo Helmond (2015, *apud* SILVA, 2021), o processo de crescimento das plataformas digitais permite a concentração de dados pessoais dos usuários e cria, com base nisso, um modelo que ordena o modo de funcionamento de toda a internet. Isso ocorre devido à construção de diversos conglomerados de bancos de dados que contam com a prestação de serviços de cientistas de várias áreas para otimizar e regular os fluxos de informações digitais a fim de controlar digitalmente o comportamento de seus clientes (Marres, 2012 *apud* Silva, 2021). Essa conexão gerada pela internet e pelo compartilhamento de dados de seus usuários permite com que haja uma crescente onda de armazenamento de informações, as quais servem como base para o desenvolvimento de múltiplos algoritmos:

Os sistemas algorítmicos tomam decisões por nós e sobre nós com frequência cada vez maior. A “autoridade é crescentemente expressa algorítmicamente. Decisões que eram normalmente baseadas em reflexão humana agora são feitas automaticamente. Software codifica milhares de regras e instruções computadas em uma fração de segundo” (Pasquale, 2015, p. 4). Estas decisões trazem impactos em diferentes níveis de imediaticidade e sutileza, podendo modular o comportamento e condutas de seus usuários (Silveira, 2017) de forma discreta, na maioria dos casos para reproduzir relações de poder e opressão já existentes na sociedade (Silva, 2021, p. 131).

Nesse sentido, a vigilância pode ser caracterizada como um instrumento que controla e determina as ações dos indivíduos, sendo um dispositivo de poder que pode ser utilizado sem que necessite da presença física entre quem vigia e quem é vigiado (Moreira, 2015). No âmbito das relações raciais, esse dispositivo de controle pode estar ligado diretamente à reprodução de estereótipos, por exemplo, intensificando discriminações e opressões. Segundo Silva (2021), existem comprovações de que a rede social Facebook invisibilizou postagens com temas ligados às questões raciais, o que contribuiu para a desinformação e para o apagamento de temas que não favorecem as classes dominantes. Nesse sentido, o autor aponta também que o mecanismo de busca da Google

é racista quando mostra mulheres negras e latinas hiperssexualizadas se pesquisado “mulheres negras”/”mulheres latinas” e mostra famílias brancas se pesquisado o termo “família”. Isso faz com que pessoas que possivelmente irão utilizar essas imagens, acabem por disseminar um ideário comum preconceituoso e estigmatizado sobre essas pessoas/esse grupo presente nas imagens.

Assim, é possível que a vida dos indivíduos seja controlada, bem como suas opiniões sejam influenciadas, com a ajuda de uma rede de estratégias que compõem os chamados “dispositivos de controle”. Também, esses dispositivos parecem promover uma mudança significativa no modo de vida das pessoas, o qual se torna pautado em uma plena desconfiança e medo do outro, que é inspirado pelo próprio Estado. Este, se mostra fundamental na produção de subjetividade nas sociedades de controle, pois com a manipulação das mídias digitais e o medo produzido pela vigilância, faz com que as pessoas aceitem mais facilmente as justificativas de controle e soberania estatal em prol do interesse coletivo relacionado à suposta segurança pública.

É nesse sentido que o necropoder se torna necropolítica, pois a soberania do Estado passa a ser utilizada de forma mais do que controlar, mas a exercer sua função de controle da vida e da morte, o que veremos na próxima seção deste trabalho.

## **NECROPOLÍTICA, RACISMO E COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL**

Toda essa lógica de controle do Estado que tem fundamento no conceito de necropoder, também se relaciona com o conceito de necropolítica (Mbembe, 2018). Este, vem sendo explorado de diversas formas e através de múltiplas definições sempre com o foco em estabelecer um conceito que vincule a questão racial à questão política. Segundo Mbembe (2018), necropolítica pode ser definida como uma espécie de soberania que não visa a autonomia e a criação de novas significações na sociedade, mas sim na destruição material de corpos humanos e populações, no caso, a população negra. Nesse movimento, o Estado combina o seu poder soberano com o direito de matar e, conseqüentemente, determina quais são os corpos inimigos e como estes devem ser separados entre si,

estabelecendo uma forma de classificação que resulta em uma forma de manifestação do racismo.

Nesse sentido, pode-se entender que a raça ocupa um lugar muito significativo na classificação entre as pessoas perante o Estado. É dessa forma que as políticas racistas ocidentais pré, durante e pós escravidão se mantiveram dominantes promovendo um projeto de desumanização e colonização da população negra escravizada. Segundo Almeida (2019), o conceito de raça foi historicamente utilizado para demarcar classificações entre os seres humanos. Por ser um termo mutável, ele se relaciona diretamente com as condições histórico-sociais do momento em que ele é apresentado, fazendo com que possa ser vinculado a variados significados (Almeida, 2019). Pensando nisso, pode-se dizer que a associação deste termo ao sentido biológico de hierarquização de raças só foi possível devido ao período histórico em que ele foi utilizado e, consequentemente, a noção atual de raça vinculada à característica étnico-cultural está associada à “[...] origem geográfica, à religião, à língua ou outros costumes, ‘a uma certa forma de existir’” (Almeida, 2019, p. 22) e permite um desprendimento do sentido supremacista do termo:

Assim sendo, raça é um conceito cujo significado só pode ser recolhido em perspectiva relacional [...]. É uma relação social, o que significa dizer que a raça se manifesta em atos concretos ocorridos no interior de uma estrutura social marcada por conflitos e antagonismos (Almeida, 2019, p. 34).

Levando o que foi discutido acima em consideração, é necessário compreender melhor como o racismo opera na sociedade dentro do âmbito da vigilância. Assim, de acordo com Mbembe (2018), o racismo é um dispositivo que permite a execução do direito de matar do Estado e que regula a distribuição da morte, permitindo organizar as funções assassinas do Estado (Mbembe, 2018, p. 18). Assim, o Estado determina quais as populações devem viver e determina as justificativas para isso e, a partir do momento em que ele define quais as posições que cada um ocupa na sociedade, ele estabelece mecanismos para possibilitar que a sua máquina de matar possa funcionar.

Dentre as formas que o Estado executa esse poder, podemos destacar a disseminação de uma visão que reconhece o outro como inimigo e como ameaça a vida. Nesse sentido, essa percepção se evidencia como uma justificativa para ultrapassar a racionalidade e permitir a morte do

outro. Essa impessoalidade é fruto do distanciamento do Estado com o povo marcado como inimigo que, por fim, tem como resultado a dominação e a emancipação de si apoiado no outro. Esse movimento pode ser visto desde as colônias, onde os europeus justificaram a colonização e o genocídio com a disseminação da ideia de que o novo lugar descoberto era composto por selvagens, com guerras irregulares, sem distinção entre combatentes e não combatentes e ainda, um lugar impossível de se firmar paz e uma zona onde a violência opera a serviço da “civilização”. Nesse sentido, os colonizadores atribuíam aos indígenas que aqui estavam uma condição de desumanização que os retirava a consciência e atribuía a si mesmos o direito irrestrito de matar e de assumir normas institucionais e legais perante aquele espaço.

Segundo Mbembe (2018), o imperialismo pode ser considerado como a forma original do direito de matar do Estado. É com a ocupação colonial e com a demarcação e o controle de terras novas — com características como relações sociais, cultura e linguagem diferentes — que ocorre a primeira classificação de pessoas em uma espécie de hierarquização baseada em seus traços fenotípicos. Então, surgem as primeiras formas de produção de imaginários culturais em relação à instituição de direitos e como esses direitos serão distribuídos em relação às pessoas que estão naquele local. Ou seja, a partir do momento em que existe essa hierarquização, o Estado automaticamente é posto, por si mesmo, em uma posição de soberania e, por conseguinte, coloca o colonizado na posição oposta, de submissão.

Assim, o conceito de necropolítica, para Mbembe (2018) se refere à como o Estado faz isso, dividindo pessoas e espaços e determinando a ocupação desses espaços por alguns grupos específicos. Com isso, ele define a importância dessas pessoas (e de suas vidas), combinando biopolítica com necropolítica.

Outra forma de necropolítica presente na contemporaneidade é a fragmentação territorial (Mbembe, 2018). Esta, se configura em uma forma de proibição do acesso de grupos específicos a determinados lugares, implicando em um movimento de divisão que relaciona soberania e o ingresso a lugares especiais, se configurando em uma forma de controle baseada na verticalização com, no caso, o acesso de algumas pessoas à parte mais elevada. Esse acesso permite o alcance a determinados benefícios (como participação política, oportunidades no mercado de traba-

lho e acesso à saúde, educação e moradia de qualidade) que não são encontrados nas partes inferiores dessa divisão territorial, parte esta que é composta pelas pessoas excluídas e marginalizadas pela divisão estatal. Também, a fragmentação territorial se manifesta de forma física a partir da demarcação de territórios de habitação para a população negra nas grandes cidades, estes que foram forçados após a escravidão devido à imposição de penas privativas de liberdade, fazendo com que essa população se alojasse nas extremidades/áreas mais periféricas das cidades com o auxílio de “[...] um processo de “patologização” da população negra, por meio da sua associação ao risco de proliferação de doenças relacionadas às habitações coletivas nas quais vivem nos centros urbanos (cortiços)” (Wermuth; Marcht; Mello, 2020, p. 133).

Dessa forma, Mbembe (2018) afirma que o Estado pode se transformar em uma ‘máquina de guerra’ que incorpora elementos bem adaptados de outras guerras, como a separação de grupos e a utilização de instituições que fazem uso da violência legítima. De acordo com Castaldi (2018, p. 200):

Quando o Estado faz uso da violência (coerção, punição, restrição de liberdade, restrição de propriedade), está é considerada legítima e legal, mesmo que sua ação tenha um fulcro violento, por entender-se que é seu papel se valer deste poder para garantir a defesa da coletividade.

Assim, a organização política do Estado passa a operar de acordo com a capacidade dele de construir uma narrativa que justifique a operação dessa violência com base em um interesse dominante mascarado em coletivo. Dessa maneira, pode-se entender que a compreensão sobre vida e morte muda conforme o Estado vigente e essa compreensão só é entendida completamente se atrelada aos conceitos de necropolítica e necropoder, pois estes conceitos permitem compreender como a detenção desse monopólio da coação física é utilizado de forma racista (Castaldi, 2018).

Castaldi (2018) afirma que “muitos estudos demonstram que o sistema penal brasileiro é particularmente seletivo, em razão de sua legislação e sua prática, quanto ao tipo de conduta criminalizada e ao seu público-alvo” (p. 203). É através do aprisionamento que o Estado consegue controlar determinadas populações e privá-las da liberdade a fim de alimentar uma narrativa que os criminaliza e que os mantém como reféns

da violência legítima. Dessa forma, o sistema penal se torna um agente condicionante e promotor de condutas infratoras da lei, pois rotula os criminosos e os segrega da sociedade, promovendo um movimento de perda da identidade e de marginalização limitando as possibilidades de futuro dessas pessoas (Castaldi, 2018). Isso demonstra que o sistema penal é seletivo no que diz respeito às pessoas que são enclausuradas, pensando nos marcadores sociais que caracterizam esses indivíduos e na inclinação desse sistema em relação aos estereótipos.

Em consonância com a necropolítica de Mbembe (2018), essa seletividade penal, no Brasil, é consequência do passado escravagista e reverbera até os dias atuais, visto que a maior população carcerária é a população negra. Isso ocorre porque as condições sociais em que homens e mulheres negras estão inseridos são circunstâncias que dificultam o seu acesso a direitos básicos, ou seja, por conta do racismo, cotidianamente, a população negra tem que lidar com a falta de oportunidades no mercado de trabalho, falta de acesso à escolarização e, conseqüentemente salários mais baixos devido à essa lacuna, falta de acesso à moradia digna e a direitos sanitários básicos. Como consequência disso, ocorre uma segregação social que, com auxílio de estereótipos, discrimina e criminaliza essa população com a disseminação de uma ideologia racista.

No Brasil, a ideia de democracia racial cunhada por Gilberto Freyre (1900-1987) é desmentida ao passo que se observa o produto do período escravocrata brasileiro: a desigualdade racial e social. Como consequência desta, o Brasil não só deixa de ser um país harmonioso entre raças, como se mostra na realidade um país que escolhe, com base na cor de pele, quais são os seus principais alvos. Assim, diferentes estratégias foram sendo adotadas para marginalizar a população negra com o passar dos anos, passando desde o plano do embranquecimento até a necropolítica, executada de diversas formas, sendo uma delas a segregação.

Esse esquema é perpetuado por mídias digitais, pela cultura, pela escola e pela sociedade em geral. Através dela, reproduzem-se estereótipos que, em conjunto com o preconceito de cor, aumentam a discriminação e impossibilita o acesso desse grupo social a determinados lugares na sociedade. O sistema penal se configura em uma das formas de controle social que repreende grupos específicos e os marca conforme os interesses da classe dominante. Ainda, deve-se levar em consideração o número de prisões injustas em relação à população negra e o quanto isso é mais

um aspecto consequente do racismo que os marca como criminosos ou suspeitos de crimes que nunca cometeram. Em geral:

[...] o poder necropolítico se faz visível no sistema carcerário, na população em situação de rua, nos apartheids urbanos nas grandes e pequenas cidades brasileiras, em dados relevantes, no genocídio da população negra que em sua maioria é jovem e masculina, na eclosão dos grupos de justiceiros, nos hospitais psiquiátricos, nas filas das defensorias públicas, nas urgências e emergências hospitalares, entre tantos outros lugares (Lima, 2017 *apud* Lima, 2018, p. 28).

Além disso, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021), 76,2 % das pessoas assassinadas em 2020 eram negras, a taxa de mortalidade de negros é 29,2 por 100 mil e a de não negros é de 11,2 por 100 mil, elucidando que as chances de um negro ser vítima de homicídio no Brasil é 2,6 vezes maior do que a de um não negro. Isso mostra que existe uma prática muito comum relacionada a violência direcionada a população negra, a qual representou, “[...] ao longo da história, algum tipo de “risco” para aqueles que ocupam espaços privilegiados de poder” (Wermuth; Marcht; Mello, 2020, p. 136).

Assim, “O genocídio da população negra constitui hoje um dos grandes traços de uma necropolítica à brasileira que se encontram nas formações históricas como nos constituímos como nação” (Lima, 2018, p. 28), e é devido a isso que devem ser postas a reflexão todas as estratégias estatais que colocam a população negra à deriva e frente a uma guerra que tem como objetivo final extirpar sua participação na sociedade e findar suas possibilidades de viver a fim de manter em voga o artifício necropolítico. Compreender como esse conceito estrutura as formas de organização do Estado é imprescindível para construir uma nova forma de lidar com essa política e pensar como escapá-la.

Segundo Mbembe (2018), a força violenta do Estado opera com o intuito de manter a civilização e se ajusta ao racismo ao passo que incube a determinados grupos a desumanização e facilita a aceitação da possibilidade de morte daqueles. Nesse sentido, o racismo funciona como uma ferramenta que discerne biologias em função de colocar em desvantagem uns em relação a outros e agir como uma estrutura que atrela a população negra ao papel de inimigo indesejável e perigoso que o Estado precisa para justificar a punição arbitrária que comete contra esse grupo.

Pensando nisso, o que se percebe na população negra que sofre as punições estatais baseadas na política de morte, é um “constante sentimento de medo” e a visualização da “violência como um elemento estruturador fundamental” (Silva; Leite, 2007 *apud* Wermuth; Marcht; Mello, 2020, p. 144) das suas relações cotidianas. Além disso, com o advento da globalização, surgem novas formas de controle social amparadas nas tecnologias digitais e na utilização de aparatos tecnológicos, os quais permitem associar os conceitos de biopolítica e necropoder em função de exercer a soberania estatal e ratificar o direito de matar.

## NECROPOLÍTICA, COVID-19 E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO BRASILEIRO

Na pandemia da covid-19, pôde-se perceber como o racismo foi um fator determinante que atravessou os processos de cuidado saúde-doença da população negra. Como mencionado anteriormente, as desigualdades sociais e raciais influenciam as dinâmicas de adoecimento que afetam a população, bem como o contexto político e econômico e o gênero, por exemplo. Nesse sentido, pode-se entender que as consequências do racismo na sociedade acabam revelando quais são os grupos que serão mais afetados pela pandemia.

Historicamente, a população negra foi colocada em uma posição de subalternidade, marginalização e violência e, devido a isso, sofreram impactos negativos ligados à “[...] privações sociais, de moradia, saneamento, educação, emprego e renda” (Santos *et al.*, 2020, p. 228). De acordo com Santos *et al.* (2020), o registro do quesito raça-cor nas fichas de registro do SUS não foi utilizado no início da pandemia em 2020, sendo somente adicionado devido a uma série de posicionamentos do GR Racismo e Saúde, da Coalizão Negra e da Sociedade Brasileira de Médicos de Família e Comunidade.

No início da pandemia, o Brasil adotou medidas de distanciamento e isolamento social. No entanto, com o passar do tempo e com a falta de reiteração do governo federal sobre a eficiência dessas estratégias, essa forma de prevenção ao vírus não se mostrou suficiente e atingiu principalmente as populações em vulnerabilidade social. No Brasil, devido à sua história, pode-se afirmar que o povo em vulnerabilidade social

é o povo preto e, conseqüentemente, essa negligência histórica pôde ser visualizada no número de óbitos dessa categoria racial:

A pandemia também está mostrando que sociedades orientadas por administrações (ou gestões) conservadoras, agendas políticas neoliberais, que negligenciam os serviços públicos, enfraquecem a capacidade da sociedade em dar respostas a problemas complexos, ampliam as vulnerabilidades nas populações historicamente discriminadas (Santos *et al.*, 2020, p. 236-237).

A marginalização e a falta de políticas públicas voltadas para a população negra pós-escravidão resultaram na exclusão social, na falta de recursos básicos e falta de oportunidades no mercado de trabalho, por exemplo, o que acentuou as desigualdades e colocou essa população em um cenário de necropolítica intenso com a chegada do vírus ao país.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) mostram que o percentual de brasileiros(as) trabalhadores(as) pretos(as) e pardos(as) em ocupações informais é de 47,3 %, enquanto entre os trabalhadores(as) brancos(as) o valor é de 34,6 %, comprovando o desamparo da população negra, agravado desde março de 2020 com aumento de pessoas negras desalentadas. São aproximadamente 17 milhões de pessoas desempregadas e 19 milhões passando fome e parte significativa da população negra está nesse contingente (Maçulo, 2021).

Isso demonstra como, em razão da impossibilidade de permanecer em isolamento social e praticar o distanciamento como estratégia de prevenção ao vírus, a não prioridade desse grupo de trabalhadores na vacinação, a desigualdade social e a necessidade de trabalhar em contextos anormais como a da pandemia, coloca a população negra no centro dos óbitos causados pela covid-19.

Ainda, como já esclarecido, a história de desenvolvimento do Brasil mostra como o racismo se tornou um fator determinante e fundamental na organização e na estruturação dessa sociedade. Essa discriminação acaba por contribuir para uma diferenciação entre brancos e negros que afeta todos os âmbitos de interação interpessoal, bem como o âmbito da saúde. No caso da pandemia da covid-19, a marginalização e o afastamento da população negra dos grandes centros dificultaram o acesso

desta aos serviços de saúde, impedindo a prevenção e o tratamento da doença (Marques, 2020).

Em relação às questões de gênero e raça, Nisida e Cavalcante (2020) afirmam que existe uma diferença enorme observada entre a taxa de mortalidade de homens negros (250 óbitos por 100 mil) e mulheres brancas (85 óbitos por 100 mil). O que se pode perceber é uma influência dos determinantes sociais no que se refere à facilidade de acesso ou não aos serviços básicos de saúde. Nesse sentido, entre as mulheres negras (140 óbitos por 100 mil) e as mulheres brancas, o critério de raça também se mostra significativo, pois as mulheres negras possuem taxas muito semelhantes às dos homens brancos (157 óbitos por 100 mil), enquanto as mulheres brancas apresentam uma taxa menor do que a esperada para seu grupo.

De acordo com elaboração gráfica construída pelo autor, homens negros têm mais risco de morte que homens brancos (cerca de 52 % a mais), da mesma forma que mulheres negras têm maior taxa de mortalidade que as mulheres brancas (cerca de 56 %). Dessa forma, urge a necessidade de realizar uma leitura local em relação às áreas e às populações mais afetadas pela covid-19 e pensar nas formas de construir uma política que priorize o desenvolvimento dos processos de vacinação nessas localidades, levando em consideração os grupos mais vulneráveis e as faixas etárias mais elevadas, como forma de proteção contra o vírus (Faustino *et al.*, 2021).

No ano de 2020, segundo dados da ONU Mulheres (2022), as pessoas negras foram as mais atingidas não somente pelos casos de síndrome respiratória aguda grave (SARS) provocada pela covid-19 (ver Figura 1), especialmente no que se refere aos casos de óbitos vinculados à doença (Tabela 2), quando de outras doenças respiratórias (Tabelas 1 e 2).

**Tabela 1:** Hospitalizados por síndrome respiratória grave (SRAG) segundo classificação final e raça, 2020 até SE 40

Raça	Covid-19	Influenza	Outros vírus respiratórios	Outros agentes etiológicos	Não especificado	Em investigação	Total
Branca	144.109	871	1.389	898	106.026	25.238	278.531
Preta	20.045	92	96	100	13.921	3.986	38.240
Amarela	4.490	18	19	20	2.720	751	8.018

Parda	140.969	951	1.036	699	85.817	31.897	261.369
Indígena	1.452	5	10	5	634	223	2.329
Ignorado	73.769	355	550	169	41.119	14.197	130.159
Sem informação	33.236	191	280	89	18.595	6.205	58.596
<b>Total</b>	<b>418.070</b>	<b>2.483</b>	<b>3.380</b>	<b>1.980</b>	<b>268.832</b>	<b>82.497</b>	<b>777.242</b>

Fonte: ONU Mulheres (2020).

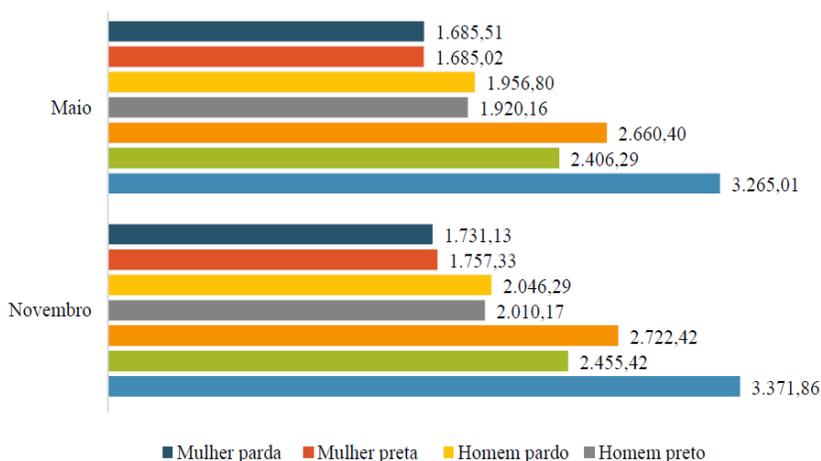
**Tabela 2:** Óbitos por síndrome respiratória grave (SRAG) segundo classificação final e raça, 2020 até SE 40

Raça	Covid-19	Influenza	Outros vírus respiratórios	Outros agentes etiológicos	Não especificado	Em investigação	Total
Branca	47.087	132	83	210	21.570	843	69.925
Preta	7.842	12	12	32	3.151	138	11.187
Amarela	1.651	4	2	9	662	34	2.362
Parda	52.703	127	71	228	19.451	910	73.490
Indígena	568	1	2	1	113	8	693
Ignorado	21.086	35	40	43	7.776	447	29.427
Sem informação	11.856	23	33	27	4.569	162	16.670
<b>Total</b>	<b>142.793</b>	<b>334</b>	<b>243</b>	<b>550</b>	<b>57.292</b>	<b>2.542</b>	<b>203.754</b>

Fonte: ONU Mulheres (2020).

Já de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) realizada pelo IBGE no ano de 2020, sistematizados por Oliveira e Kuwahara (2022), a remuneração média de pessoas residentes no Brasil foi maior para homens e mulheres brancas e menores para mulheres pretas e pardas, conforme pode ser observado no Gráfico 1.

**Gráfico 1:** Remuneração média por sexo, cor/raça e escolaridade em 2020



Fonte: Oliveira e Kuwahara (2022).

Já em relação as tipologias de ocupações profissionais, no ano de 2020 no Brasil, de acordo com dados do IBGE sistematizados por Oliveira; Kuwahara, 2022, as que apresentaram menores remunerações foram: empregado doméstico (R\$ 878,38); vendedor ambulante (R\$ 1.014,06); costureiro ou sapateiro (R\$ 1.018,71); auxiliar de agropecuária (R\$ 1.045,12) e cabelereira, manicure e afins (R\$ 1.136,85). Outro dado importante apresentado por Oliveira; Kuwahara, 2022 foi que as ocupações com maior presença de pessoas negras no ano de 2020 foram: auxiliar de limpeza (68,70 % de pessoas pretas e pardas); auxiliar de agropecuária (68,09 %); vendedor ambulante (66,75 %); empregado doméstico (66,73 %); segurança (66,52 %); e pedreiro (65,83 %), que apresentarem menor rendimento mensal médio nesse período, além de terem recebidos menores proteções sociais via políticas públicas. Em relação às pessoas brancas, no ano de 2022, as profissionais que esse grupo social mais ocupou foram em atividades que exigem formação em curso superior (68,33 % de pessoas brancas), sendo estas: diretores, gerentes, cargos públicos ou comissionados (65,20 %), profissionais de saúde em nível superior (64,01 %), pedagogos, professores de idiomas, música, arte e reforço (55,88 %) e auxiliares de escritório (51,53 %), profissões listadas entre as maiores remunerações médias.

Com estes dados, é possível observar que durante a pandemia de covid-19 no Brasil, ao longo do ano de 2020, as mulheres negras foram as que mais morreram e as que foram mais afetadas, também, em termos econômicos no país, visto serem as que apresentaram menor crescimen-

to de renda mensal. Inclusive, devemos sempre lembrar que a primeira pessoa que morre no país em decorrência da contaminação pela covid-19 foi uma trabalhadora doméstica negra contaminada pelos empregadores brancos ao retornarem de uma viagem à Europa.

As políticas públicas desenvolvidas ao longo do ano de 2020 para o combate ao corona vírus, desenvolvidas tardiamente, potencializaram a dimensão necropolítica das políticas públicas brasileiras no sentido de ampliar desigualdades estruturais que historicamente organizam a nossa sociedade. Tanto que em relação à dinâmica econômica, assim como em termos de saúde pública, a população negra foi a mais afetada quando analisamos os índices de contaminação e de perda de renda nesse período. Se considerarmos a categoria gênero, é possível compreender que as mulheres negras constituem um desses grupos sociais que foram alvo da necropolítica brasileira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste texto é fazer uma reflexão sobre como o racismo se constituiu como um ponto de estruturação entre as políticas públicas e as desigualdades sociais durante a pandemia de covid-19 no Brasil no ano de 2020. Destacando as políticas de saúde como, em tese, sendo políticas de proteção e de cuidado, foi possível observar, a partir de dados da ONU e do IBGE, que durante a pandemia de covid-19 no Brasil no ano de 2020, esse grupo não foi reconhecido como sujeito destas políticas neste contexto. Apesar de o Estado brasileiro legislar e regular tal necessidade, a população negra foi sujeita no que se refere às dinâmicas das políticas de morte, ou seja, de omissão, silenciamento e de negligência do Estado. Tanto que esse foi o grupo social que mais foi afetado negativamente em termos de óbitos e de perda de emprego/renda neste período. Quando os dados apresentados se referem as mulheres pretas e pardas, o cenário de desigualdades se aprofundou ainda mais reproduzindo e reforçando esse grupo social como sendo o mais vulnerabilizado pelas políticas do Estado brasileiro.

Com estas evidências descritas ao longo do trabalho, destacamos como o racismo é o elemento estruturante das relações entre políticas públicas e desigualdades sociais, e como durante a pandemia de Covid19 no Brasil as pessoas negras não foram reconhecidas como sujeitos de di-

reitos destas políticas. Tanto que a demora da efetivação de políticas em saúde, como o acesso as vacinas, atuou no sentido de reforçar as relações de dominação já estabelecidas em nossa país. Um exemplo evidente foi o primeiro caso da doença registrada no Brasil e a primeira morte.

Com efeito, ao reconhecermos que o racismo é a categoria estruturante das relações entre políticas públicas e desigualdades sociais no Brasil, nos atentamos também para as questões de classe, pois é a renda que também determina o acesso as políticas públicas, a exemplo do acesso à vacina, que mesmo sendo gratuita e distribuída exclusivamente pelos equipamentos públicos, também foi mais acessada pelas pessoas brancas e de classe média alta em nosso país.

Com isso, destacamos que as políticas públicas também podem compor um projeto necropolítico, quando determinados grupos sociais não se tornam sujeitos de direitos nessas políticas a fim de excluí-los de forma deliberada, o que pode resultar em morte. No caso brasileiro, é preciso nos atentarmos ao que o campo das relações raciais denuncia há muitos anos sobre como as estratégias de dominação e de violência de corpos de pessoas negras tem se sofisticado ao longo dos anos e resultado em políticas públicas de morte à essa população, ou como as políticas públicas se constituem como necropolíticas.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.
- BASTOS, M. C. C.; ARAUJO, E. M. de. Atenção Básica e saúde da população negra. *In*: CORDEIRO, R. C.; OLIVEIRA, W. L. G. de; VICENTINI, F. (orgs.). **Saúde da população negra e indígena**. Cruz das Almas, EdUFRB, 2020. p. 8.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: Uma política para o SUS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.
- CASTALDI, V. A violência legítima seletiva: uma análise sobre o “poder sobre” do Estado na realização do controle penal. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, v. 4, n. 1, p. 195-208, jan.-jun. 2018.
- DELEUZE, G. Post-Scriptum sobre as sociedades de controle. *In*: \_\_\_\_\_. **Conversações** (1972-1990). Tradução: Peter Pál Pelbart. Rio de Janeiro: 34, 2000.
- FAUSTINO, D.; LUIZ, Olinda; KAYANO, Jorge; KLINTOWITZ, Danielle; NISIDA, Vitor; CAVALCANTE, Lara. Abordagem territorial e desigualdades raciais na vacinação contra covid-19. **Instituto Polis**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://polis.org.br/estudos/territorio-raca-e-vacinacao/>. Acesso em: 05 ago. 2022.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **A violência contra pessoas negras no Brasil 2021**. [S.l.: s.n.], 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/11/infografico-violencia-desigualdade-racial-2021-v3.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2022.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- LIMA, F. Bio-necropolítica: diálogos entre Michel Foucault e Achille Mbembe. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 70, p. 20-33, 2018.
- MAÇULO, L. **Covid-19 e a população negra**, 2021. Abrasco, Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/gtracismoesaude/2021/10/13/covid-19-e-a-populacao-negra/>. Acesso em: 12 jul. 2022.
- MBEMBE, A. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Tradução: Renata Santini. São Paulo: n-1, 2018.
- MOREIRA, E. H.; BARRICHELLO, E. E. R. A análise da vigilância de Foucault e sua aplicação na sociedade contemporânea: estudo de aspectos da vigilância e sua relação com as novas tecnologias de comunicação. **Intexto**, Porto Alegre, n. 33, p. 64-75, maio.-ago. 2015.
- NISIDA, V. C.; CAVALCANTE, L. A. Racismo e impactos da covid-19 na população da cidade de São Paulo. **Revista Bras. de Dir. Urbanístico**, [s.l.], v. 6, n. 10, p. 151-172, 2020.
- OLIVEIRA, W. L. G. de; CORDEIRO, R. C.; FONSECA, A. L. B. da. Desigualdades raciais e de gênero na pandemia do covid-19. *In*: CORDEIRO, R. C.; OLIVEIRA, W. L. G. de; VICENTINI, F. (orgs.). **Saúde da população negra e indígena**. Cruz das Almas (BA): EdUFRB, 2020. p. 13-28.

OLIVEIRA, J. S.; KUWAHARA, M. Y. Mulheres negras na pandemia de covid-19: as desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA**, 27., 2022, Uberlândia. **Anais [...]** Uberlândia: SEP, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – MULHERES (ONU Mulheres). **Mulheres negras e covid-19**. Brasil: ONU Mulheres, 2020.

RIBEIRO, D. de A. Saúde das populações negra e indígena: um olhar sobre os impactos do racismo. In: CORDEIRO, R. C.; OLIVEIRA, W. L. G. de; VICENTINI, F. (orgs.). **Saúde da população negra e indígena**. Cruz das Almas (BA): EdUFRB, 2020. p. 255-260.

RUFINO, L. **Pedagogia das encruzilhadas**. Rio de Janeiro: Mórula, 2019.

SANTOS, H. L. P. C. dos *et al.* Necropolítica e reflexões acerca da população negra no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil: uma revisão bibliográfica. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 25, n. 2, p. 4211-4224, 2020.

SÃO PAULO. Instituto Butantan. **Entenda o que é uma pandemia e as diferenças entre surto, epidemia e endemia**. [S.l.: s.n., S.đ.]. Disponível em: <https://butantan.gov.br/covid/butan-tan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/entenda-o-que-e-uma-pandemia-e-as-diferencas-entre-surto-epidemia-e-endemia>. Acesso em: 19 jun 2022.

SILVA, T. Racismo algorítmico em plataformas digitais: microagressões e discriminação em código. In: SILVA, T. (org.). **Comunidades, algoritmos e ativismos digitais: olhares afrodiaspóricos**. São Paulo: Literarua, 2021. p. 127-145.

TEIXEIRA, J. C.; OLIVEIRA, J. S.; DINIZ, A. P.; MARCONDES, M. M. Inclusão e diversidade na Administração: manifesta para o futuro-presente. **Revista de Administração de Empresas**, [s.l.], v. 61, n. 3, p. 1-11, 2021.

WERMUTH, M. A. D.; MARCHT, L. M.; MELLO, L. de. Necropolítica: racismo e políticas de morte no Brasil contemporâneo. **Revista de Direito da Cidade**, [s.l.], v. 12, n. 2, p. 122-152, 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Advice for the public: coronavirus disease (covid-19)**. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>. Acesso em: 19 jun 2022.



# LUTAS SOCIAIS FRENTE ÀS CONTRARREFORMAS NA POLÍTICA DE SAÚDE: ANÁLISE A PARTIR DO FÓRUM CATARINENSE EM DEFESA DO SUS E CONTRA AS PRIVATIZAÇÕES

EDINAURA LUZA

Instrui-vos, porque precisamos de vossa inteligência. Agitai-vos, porque precisamos de vosso entusiasmo. Organizai-vos, porque carecemos de toda a vossa força.

*Antônio Gramsci*

## INTRODUÇÃO

Este texto objetiva socializar estudos realizados no âmbito da tese intitulada *Lutas sociais frente às contrarreformas na política de saúde: análise a partir do Fórum Catarinense em Defesa do SUS e Contra as Privatizações*, situada na Linha de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC): *Direitos, Sociedade Civil e Políticas Sociais na América Latina*. A tese teve como tema as lutas sociais em defesa da saúde pública estatal, materializadas por meio da atuação do Fórum Catarinense em Defesa do SUS e Contra as Privatizações. Este movimento popular, criado no ano de 2012, reunindo, especialmente, representantes de entidades sindicais, movimentos estudantis, movimentos sociais e partidos políticos do estado de Santa Catarina, além de muitos sujeitos individualmente, emerge como uma nova estratégia de resistência e mobilização popular.

O surgimento do Fórum Catarinense deu-se a partir de influência da Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde (FNCPS) que, criada em 2010, teve sua origem marcada pela articulação de Fóruns Populares de Saúde já existentes nos estados do Paraná, Alagoas, São Paulo e Rio de Janeiro e no município paranaense de Londrina, em torno da resistência ao repasse da gestão de serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) para Organizações Sociais (OSs), bem como em oposição às iniciativas de flexibilização do SUS defendido originalmente pelo Movimento da Reforma Sanitária Brasileiro. Atualmente, a FNCPS reúne um conjunto significativo de entidades e movimentos, bem como abarca uma ampla agenda de lutas na área da saúde.

Neste contexto, a pesquisa teve como objetivo geral analisar o processo de organização, resistência e luta do Fórum Catarinense, como espaço de mobilização da sociedade civil frente ao avanço das contrarreformas no âmbito das políticas sociais, especialmente, da política de saúde. Neste sentido, buscou atender aos seguintes objetivos específicos: **1)** Conhecer de que forma o Fórum Catarinense em Defesa do SUS e Contra as Privatizações vem atuando diante das reformas que têm implicado na privatização da política de saúde; **2)** Identificar e analisar qual o projeto de atenção na área da saúde tem sido defendido por meio das estratégias de atuação do Fórum Catarinense; **3)** Conhecer o conteúdo e as razões de definição da agenda prioritária do Fórum Catarinense; **4)** Identificar os desafios e limites que perpassam a articulação, mobilização e organização de sujeitos, entidades e população no enfrentamento das reformas que têm implicado na privatização da política de saúde em Santa Catarina e no Brasil, por meio do Fórum Catarinense; **5)** Identificar como ocorre a articulação do Fórum Catarinense com a FNCPS para as lutas comuns e pertinentes; **6)** Identificar de que forma o Fórum Catarinense tem se articulado com espaços institucionalizados de defesa e fortalecimento da política de saúde; **7)** Evidenciar os avanços na luta pela saúde pública estatal e pela consolidação dos princípios da Reforma Sanitária a partir da atuação do Fórum Catarinense.

Nesta perspectiva, a opção por tornar objeto deste estudo um movimento de recente construção considerou a importância e urgência de tais estratégias e formas de organização como trincheira e campo de luta frente ao avanço e complexificação das ofensivas neoliberais; também devido à demanda de análise sobre a forma como a sociedade civil se or-

ganiza e constrói táticas e estratégias de luta na realidade catarinense no campo da saúde, haja vista a existência de poucas sistematizações nesta direção, num contexto de inflexão dos movimentos populares e de demanda de sua reorganização frente ao intenso desmonte de conquistas históricas da classe trabalhadora.

Além do mais, o estudo decorre de uma sequência de investigações realizadas abordando temáticas relacionadas ao Estado, à sociedade civil e às políticas sociais, com destaque para a dissertação de mestrado que, intitulada “Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais”, teve como recorte os desdobramentos da “reforma” do Estado brasileiro no contexto das políticas de assistência social e de saúde no município de Chapecó, situado na região Oeste de Santa Catarina-SC.

A abordagem do objeto de pesquisa não ousou exaurir o debate ou implementar conhecimentos fechados em si mesmos, mas aprofundar sua problematização, subsidiando a compreensão de suas reais significações e incidências, buscando ir além da aparência, a partir de uma perspectiva de totalidade e historicidade, priorizando o movimento do concreto real ao concreto pensado. Neste sentido, com vistas ao alcance dos objetivos propostos, foi realizada pesquisa documental e de campo. A pesquisa documental foi realizada por meio do levantamento e análise de documentos, informativos, manifestos, artigos, notícias, matérias, dentre outras elaborações/materiais, pertinentes à atuação do Fórum Catarinense (contando com acesso pela via física ou eletrônica), no período de 2012-2017. A pesquisa de campo contou com a realização de 9 entrevistas, por meio da aplicação de roteiro estruturado junto a integrantes do Fórum Catarinense, dentre aqueles com participação mais recorrente, no período de 2012-2017, com base na análise das listas de presença das reuniões acessadas, garantindo a diversificação de representações (sindicatos, universidades, serviços de saúde, partidos políticos, movimentos sociais, movimentos estudantis etc.).

## A POLÍTICA DE SAÚDE NO BRASIL: DO MOVIMENTO DA REFORMA SANITÁRIA ÀS CONTRARREFORMAS NO SUS

Neste texto, partimos do pressuposto de que as políticas sociais, analisadas sob o ponto de vista da totalidade, congregam em seu desenvolvimento, elementos essenciais vinculados à natureza do capitalismo, às estratégias de acumulação, ao papel do Estado e à movimentação das classes sociais. Nesse sentido, entendemos o Estado na sua relação direta com as classes sociais e, portanto, como um espaço contraditório de luta e disputa de projetos societários. Assumimos aqui, portanto, a perspectiva gramsciana de Estado ampliado, expresso nas duas esferas no interior das superestruturas: sociedade civil e sociedade política. As concepções de Estado e sociedade civil elaboradas por Antônio Gramsci permitem compreender a sociedade civil como parte do Estado, um espaço de disputa e de luta de classes. Igualmente, conduzem à compreensão de que o Estado, embora assuma a forma política da sociedade burguesa, não representa simplesmente o monopólio da burguesia, senão que é perpassado por diferentes forças e relações sociais.

De acordo com Gramsci (2011, p. 267), o Estado, “habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento)”, e não como “um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas etc.)”. Ainda segundo Gramsci (2011, p. 267), “[...] o Estado tem e pede o consenso, mas também ‘educa’ este consenso através das associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados, deixados à iniciativa privada da classe dirigente”. Neste sentido, o Estado, para Gramsci, além de ser entendido como aparelho de governo, também é a sociedade civil. Ou seja, “Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (Gramsci, 2011, p. 269).

Neste patamar, devem ser consideradas as lutas sociais que perpassam o Estado e, portanto, a afirmação de direitos sociais de cidadania e participação. Sua conquista, historicamente, esteve relacionada às lutas da classe trabalhadora. No que se refere à política de saúde, esta “sempre teve uma racionalidade fragmentada; em geral, curativa, hospitalocêntrica e medicocêntrica, centrada no indivíduo” (Soares, 2010, p. 340-341),

tendo imbuída a lógica dos interesses privados, principalmente a partir do regime autocrático pós-1964. A superação desse projeto ocorreu por meio da mobilização dos trabalhadores da saúde, conjuntamente às demais organizações do movimento popular e sindical, não isento de divergências entre seus sujeitos, no encaminhamento da Reforma Sanitária, possibilitando a inserção do SUS na Constituição de 1988 e a emergência de um novo projeto de saúde pública com caráter universal e democrático; substituindo a racionalidade instrumental e burocrática pela racionalidade político-emancipatória; fazendo com que recebessem centralidade, além das ações de assistência à saúde, também as ações de prevenção e promoção; contando com a participação social por meio do controle social.

A saúde, juntamente com a assistência e a previdência social, passou a constituir o tripé da Seguridade Social; conquista histórica da classe trabalhadora, tendo em suas bases, especialmente, pressupostos do modelo inglês Beveridgiano e do modelo alemão Bismarckiano. A implantação do SUS teve início a partir da década de 1990, após a promulgação da Lei Orgânica da Saúde – Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, complementada pela Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

Entretanto, nos anos 1990, enfaticamente no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), mediante o contexto de “reforma” do Estado brasileiro, sob influência do Banco Mundial, deu-se um intenso processo de convencimento ideológico da sociedade sobre a necessidade de enfatizar a privatização de vários serviços, tornando a sociedade civil copartícipe na execução das funções estatais, especialmente, no âmbito das políticas sociais.

Das medidas que perpassaram o governo FHC àquelas que foram adotadas posteriormente pelos governos do PT, obteve lugar a defesa de um sistema de saúde “flexibilizado” – a busca por um “SUS possível” em detrimento do SUS necessário para o acesso à saúde numa perspectiva universal, integral e democrática, em conformidade com os preceitos constitucionais.

Deste cenário, chegou-se a outro em que ocorreu a massificação dos retrocessos, ao invés da continuidade da implementação de um SUS inconcluso. Nos Governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), ganhou força o projeto privatista de saúde e os ajustes fiscais denotaram a nítida defesa dos interesses elitistas, em prejuízo daqueles da classe

trabalhadora, ainda mais explorada mediante as alterações na legislação trabalhista e à perda de inúmeros direitos conquistados por meio das lutas sociais.

No que concerne às lutas sociais na área da saúde, os anos 1990 e 2000 primaram pela discussão do controle social sobre o Estado, em que os movimentos sociais ingressariam como sujeitos políticos cada vez mais atuantes na interface do Estado com a sociedade, especialmente, com base na Lei n. 8.142/1990. Mas, tais espaços institucionalizados foram sendo progressivamente esvaziados de seu conteúdo, sob influência do contexto de reestruturação capitalista, receituário neoliberal e consequentes contrarreformas do Estado.

Neste contexto, especialmente, nos anos 2010, lutas sociais e organizações “são constituídas por fora” e na crítica aos espaços tradicionais de luta, tendo como protagonista a FNCPS, inúmeros fóruns estaduais, distrital e municipais em defesa da saúde e fazendo resistência às contrarreformas neste campo. Neste sentido, o Fórum Catarinense em Defesa do SUS e Contra as Privatizações, alinhado à FNCPS e outros fóruns de saúde, possui papel fundamental na construção de resistência às medidas regressivas quanto aos direitos sociais e à mercantilização das políticas sociais. A mobilização em torno da viabilização do Projeto de Reforma Sanitária, construído nos anos 1980 no Brasil, é uma estratégia para a defesa da saúde concebida como melhores condições de vida e de trabalho, bem como para a construção de lutas importantes frente ao anseio de uma sociedade justa e igualitária.

## **O FÓRUM CATARINENSE EM DEFESA DO SUS E CONTRA AS PRIVATIZAÇÕES COMO INSTRUMENTO DE RESISTÊNCIA E MOBILIZAÇÃO POPULAR**

Este estudo, ao analisar o processo de organização, resistência e luta do Fórum Catarinense em Defesa do SUS e Contra as Privatizações, como espaço de mobilização da sociedade civil frente ao avanço das contrarreformas no âmbito das políticas sociais, especialmente, da política de saúde, identificou que, desde sua criação, instigado pela FNCPS, tem atuado, de forma mais incisiva, em relação à privatização da política de saúde por meio dos “novos modelos de gestão”. As lutas contra o repasse de serviços e instituições públicas para Organizações Sociais (OSs)

e do Hospital Universitário da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) ao mesmo tempo em que ocuparam parte intensa de sua agenda, constituíram-se como elementos de mobilização de entidades, movimentos e sujeitos individualmente.

Tal agenda foi construída de forma coletiva, principalmente a partir de pautas conjunturais, tendo em seu cerne a evidente influência dos sujeitos políticos que possuem atuação mais enfática no movimento, acompanhada de uma militância crítica em torno das medidas que têm sido adotadas pelos governos para a área da saúde e, igualmente, para outras áreas. Por meio de reuniões, eventos, construção de material impresso, panfletagens, incidência junto a gestores e espaços de controle social, etc., as bandeiras de luta levantadas pelo Fórum Catarinense têm retratado desde a defesa do direito à saúde por meio da melhoria das condições de trabalho de servidores, passando pela luta para o cumprimento da legislação infraconstitucional, até a disseminação de pautas mais amplas, vinculadas à compreensão dos determinantes da relação saúde-doença e à saúde como condições de vida e de trabalho.

Ademais, o movimento, apesar de não almejar a institucionalização, conta com um núcleo que fortaleceu sua emergência e tem sido responsável pela articulação necessária para a continuidade da atuação. Este é formado, majoritariamente, por militantes que possuem ou possuíram vinculação prioritária com entidades sindicais, com pautas comuns em defesa da saúde pública, de qualidade e universal; com o Movimento Estudantil, instigado a fortalecer pautas vinculadas à universidade, a exemplo da gestão estatal e direta do hospital universitário; e com espaços/projetos de formação, também atrelados à universidade e voltados ao debate da saúde, numa perspectiva ampliada. As profissões que se mostraram mais orgânicas ao movimento perpassam a área da saúde e das ciências sociais aplicadas, com ênfase no Serviço Social.

Dentre as entidades participantes, observamos a evidência do Sindicato dos Trabalhadores em estabelecimentos de Saúde Pública Estadual de Santa Catarina e Privado de Florianópolis e Região (SINDSAÚDE), como espaço aglutinador de sujeitos protagonistas de processos de resistência. Sua participação no movimento mostrou-se de grande pertinência na construção de uma direção pautada nos princípios da Reforma Sanitária, na medida em que se coloca,

efetivamente, como “aparelho privado de hegemonia” na agregação de interesses e fortalecimento da classe trabalhadora. Partidos políticos também atravessam a militância destacada, exercendo sua incidência no campo da esquerda, diluída na perspectiva de construção de uma agenda comum. Estes podem universalizar as lutas e contribuir na construção de caminhos para que as demandas da sociedade civil sejam levadas à sociedade política (parlamento) e para que o Estado as absorva.

O núcleo de base do movimento mantém uma compreensão crítica e ampliada em torno das contrarreformas que têm conduzido à privatização da política de saúde e suas repercussões na vida da população, na medida em que fica evidente a percepção da lógica privatista e interessada em transformar a política de saúde em mercadoria. Também foram recorrentes as menções às alterações no campo da gestão do trabalho, voltadas à adoção de vínculos mais precários e menos dotados de autonomia, que implica na abordagem da saúde numa perspectiva hospitalocêntrica, distante de sua consideração como condições de vida e de trabalho. Ademais, evidenciamos a compreensão acerca dos mecanismos para a garantia da infraestrutura da política de saúde, afetada veementemente pelos processos de privatização, haja vista que têm sido demarcados por uma intensa precarização e sucateamento, ao mesmo tempo em que são alvo e interesse do mercado. O Estado transmuta-se ao papel de cliente, na medida em que compra bens e produtos do mercado.

O projeto de atenção na área da saúde que tem sido defendido por meio das estratégias de atuação do Fórum Catarinense remete, direta e indiretamente, ao Projeto de Saúde hegemônico afeto ao Movimento pela Reforma Sanitária da década de 1980. Seus princípios perpassam expressamente as falas, mas também são refletidos nas análises e estratégias de ação, a exemplo da percepção da importância do aprofundamento e qualificação da atenção primária como nível de assistência à saúde que constrói a possibilidade de implementação de diversos dos princípios da Reforma Sanitária, num contexto de opção pela perspectiva hospitalocêntrica e médico centrada. Para além disso, identificamos a consciência de que o resgate das bandeiras de luta do Movimento Sanitário Brasileiro implica numa luta mais ampla do que a luta pelo SUS, por si só, considerando que o SUS Constitucional não abarcou todas as requisições pautadas à época.

A articulação do Fórum Catarinense com a FNCPS para as lutas comuns e pertinentes esteve diretamente atrelada à mobilização de militantes vinculados a entidades nacionais. A forma de articulação ocorre majoritariamente por meio de reuniões denominadas de ampliadas ou de colegiado e nas atividades construídas nacionalmente em torno do tema e das lutas necessárias, a exemplo dos Seminários Nacionais da FNCPS. Uma das edições do evento (2013) ocorreu no estado de Santa Catarina, envolvendo importante mobilização. Algumas avaliações apontaram para a pertinência da busca de construção de unidade entre as forças que tem bandeiras comuns, no que concerne à defesa da saúde.

Outrossim, o Fórum Catarinense tem se articulado com espaços institucionalizados de defesa e fortalecimento da política de saúde, a exemplo dos conselhos e conferências. Mas, foram as conferências que mais foram destacadas como espaço que foi ocupado pelo movimento numa perspectiva de disputa de compreensões e de construção de agenda que fortaleça os direitos da classe trabalhadora. Os espaços de controle social são percebidos como espaços que devem ser ocupados e disputados na perspectiva de construção de trabalho de base, haja vista que, a partir das forças sociais que tem ocupado tais mecanismos de monitoramento e construção das políticas sociais, a população não tem sido efetivamente representada. Ademais, estratégias utilizadas no campo da gestão, não raras vezes, mascaram informações ou as utilizam dentro de um processo de cooptação de lideranças e profissionais. O Fórum Catarinense tem se colocado como importante estratégia de tensionamento do controle social da política de saúde, ocupando este espaço de forma crítica e com vistas à disputa de sua direção ideológica.

No que concerne aos desafios que tem perpassado a atuação do Fórum Catarinense na articulação, mobilização e organização de sujeitos, entidades e população no enfrentamento das contrarreformas que têm implicado na privatização da política de saúde, estiveram em destaque:

**a) Ampliação do quantitativo de participantes que contribuem organicamente e da participação a partir da representação de entidades e movimentos:** A construção do Fórum Catarinense tem se dado, em várias ocasiões, a partir de militância individual de vários sujeitos, em detrimento de militância representando entidades e movimentos, o que não deixa de ser importante, mas mediante a compreensão do processo e da direção da luta. Evidenciamos que o Fórum Catarinense tem contado com a participação orgânica de um grupo pequeno de pessoas, tendo agregado um quantitativo

maior de participantes, especialmente estudantes, no auge da luta contra a adesão do hospital universitário à EBSERH.

**b) Descentralização das ações e agregação de outros sujeitos políticos:** as ações estiveram centradas em algumas cidades, especialmente Florianópolis, e contém um potencial de agregação de sujeitos de outras entidades e movimentos, para além daqueles que tem contribuído efetivamente em sua construção.

**c) Fundamentação teórico-metodológica das ações:** os meandros que perpassam as análises necessárias de conjuntura e das estratégias do capital para mercantilização da política de saúde demandam formação continuada por parte dos militantes do Fórum, bem como dos demais espaços e movimentos populares. As ofensivas são frequentes e requisitam análises coerentes e ações céleres e assertivas.

**d) Ampliação das lutas para além da pauta da saúde:** a garantia da saúde, numa perspectiva integral, demanda que outros direitos também sejam efetivamente garantidos, a exemplo da educação, moradia, saneamento básico, cultura etc., e, principalmente, aqueles relacionados à manutenção das condições objetivas. O Fórum Catarinense possui esta compreensão e consciência, todavia, devido às condições objetivas, tem se concentrado mais enfaticamente em algumas pautas mais pontuais, já descritas acima.

**e) Construção de unidade no campo da esquerda:** várias formas de analisar a realidade e intervir na mesma, em alguns momentos, implicaram em divergências e contradições nas bandeiras de luta defendidas. Tal questão não é restrita ao estado de Santa Catarina, conduzindo ora à perspectiva de luta por outra sociedade; ora à luta pelo direito à saúde sem inseri-lo numa compreensão mais ampla, para além do tratamento pontual da doença.

**f) Conjuntura regressiva para os direitos sociais e condições objetivas do movimento:** os ataques neoliberais têm sido cada vez mais frequentes e imposto ainda mais restrições à classe trabalhadora, fragilizando sua autonomia para as lutas. Isso tensiona, inclusive, as condições objetivas das lutas, construídas por militantes que também sofrem com as adversidades do sistema.

**g) Atuação da mídia dominante a favor da privatização da política de saúde:** a mídia dominante tem sido protagonista na disseminação de consenso em torno das contrarreformas, considerando sua posição de aparelho privado de hegemonia do capital, que incide diretamente na construção de uma subjetividade social que naturaliza as desigualdades sociais, criminaliza os movimentos sociais e retoma o cariz mais conservador de compreensão dos determinantes da relação capital-trabalho.

Ademais, o que ficou destacadamente em evidência foi o desafio de diálogo com a população usuária do SUS, mobilização e organização frente às contrarreformas em curso. Tal questão tem relação com o de-

sencadeamento da principal estratégia do sistema capitalista, o qual, para além de sua dimensão econômica, abarca uma dimensão ideológica que capta o processo de construção das subjetividades. Individualismo, senso comum e competitividade são valores amplamente disseminados que, além de contribuir com a naturalização das relações sociais, instigam para uma postura de passividade. Cabe ao movimento, desta forma, o empenho na construção de novas subjetividades, com vistas ao fortalecimento das lutas na defesa da classe trabalhadora.

Com vinculação direta à imprescindível tarefa e desafio dos movimentos sociais de construção de trabalho de base, os avanços na luta pela saúde pública estatal e pela consolidação dos princípios da Reforma Sanitária, a partir da atuação do Fórum Catarinense, foram retratados não tanto por conquistas objetivas, mas pelos processos de resistência que foram possíveis de serem construídos, na direção de construção de uma contra-hegemonia. A pesquisa de campo destacou a aproximação do Fórum Catarinense a várias frentes e espaços em torno das pautas da saúde. Da mesma forma, a consolidação de processos de resistência e construção de novas compreensões junto a trabalhadores(as), estudantes e população em geral, o que foi possível, por exemplo, na realização de trabalho de base por meio da ocupação de espaços nas conferências municipais e estaduais de saúde.

Certamente, tais movimentações não resolverão, de imediato, a lacuna deixada pelo abandono do trabalho de base nas últimas décadas, em função da reificação da tática institucional, mas elas nos parecem, no mínimo, dados consistentes a serem considerados por qualquer análise que se pretenda histórica a respeito do tema. O que parece nítido é que o sentido e a condução da Reforma Sanitária continuam em franca disputa. Mas, a simples existência da disputa não elide o fato de que a retomada da luta dos trabalhadores, dentro ou fora do campo da saúde, requererá o protagonismo da classe e a reformulação de sua estratégia e de suas táticas (Dantas, 2015, p. 30).

Atualmente, discutir a saúde — entendida como determinada pelas condições de vida e trabalho, direito de todos e dever do Estado — como uma pauta expressiva no cenário político nacional é um desafio que está longe de ser simples ou fácil. Avançar no sentido de propostas convergentes com os princípios do SUS e, mais que isso, da Reforma Sanitária dos anos 1970/80, requer a retomada dos seus princípios e bandeiras, da

organização e aglutinação das massas em torno das questões sanitárias, semelhante ao observado a partir do período da redemocratização, sem desconsiderar as singularidades do atual momento histórico. Impõe, ainda, a explicitação dos dissensos presentes no Movimento Sanitário desde aquele período, a análise do que é necessário avançar e a discussão das estratégias, táticas e aliados (Bravo; Pelaez; Pinheiro, 2018, p. 18).

Trata-se de retomar a capacidade de organização e de luta com vistas à resistência contra as propostas de retirada de direitos na saúde e em outras políticas sociais, no sentido de impedir a flexibilização e/ou desmonte do marco legal constitucional e das legislações complementares que se seguiram. Compreendemos que a inscrição de um texto constitucional, como o de 1988, não significa a perpetuação ou materialização imediata deste direito na realidade, haja vista que o acesso aos direitos sociais, concretizados por meio das políticas sociais, é determinado tanto pela legislação vigente quanto por processos sociais inscritos na realidade contraditória e submetidos à correlação de forças entre as classes. Esse reconhecimento, contudo, não invalida nem tampouco diminui o valor das conquistas anteriores. As vitórias registradas nos processos em curso, nos anos 1980, longe de encerrar as lutas, as realimentam, tanto pela necessária mobilização em prol da materialização real dos direitos assegurados constitucionalmente, quanto pela demanda de constante organização e luta frente às propostas que retiram direitos, na perspectiva do fortalecimento da resistência conjunta dos(as) trabalhadores(as) e da ultrapassagem do corporativismo e fragmentação das reivindicações e pautas políticas (Bravo; Pelaez; Pinheiro, 2018, p. 18). Certamente, neste contexto, a tarefa de transformar o mundo é bem mais difícil que a de conservá-lo, sobretudo quando a transformação pretendida tem caráter emancipador. “O custo da acomodação, porém, é a aceitação de uma ordem social que agride e desumaniza” (Miguel, 2018, p. 223).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta forma, por meio deste estudo — o qual se coloca como uma possibilidade de aprofundamento e fortalecimento de táticas e estratégias das lutas populares — confirmamos a nossa hipótese, qual seja, de que o Fórum Catarinense, constituído no ano de 2012, a partir de movimentos já existentes no estado de Santa Catarina, bem como impulso-

nado pelo fortalecimento da FNCPS e de outros fóruns estaduais e municipais, se coloca como movimento não institucionalizado, que defende a garantia da saúde como direito social, resultante das condições de vida e de trabalho, na perspectiva construída a partir da Reforma Sanitária. Neste sentido, por meio de ações diversas, as lutas desencadeadas denotam a possibilidade de contribuir para ampliar as possibilidades de disputa de hegemonia, todavia, permeadas por um conjunto complexo de obstáculos face à ofensiva burguesa e à retração do Estado; cenário este que evidencia ameaças efetivas à saúde pública, em sua perspectiva ampliada, e aos preceitos constitucionais.

Importa, desta forma, destacar a urgência de fortalecimento de movimentos como o Fórum Catarinense, como trincheiras para a construção de uma verdadeira democracia radical e não somente nos limites colocados pela Constituição e leis. A luta, respaldada na perspectiva de classe, é que possui potencial emancipador, haja vista que almeja a construção de consciência e de unidade na defesa dos interesses da classe trabalhadora. Nos cabe, desta forma, engrossar o coro do movimento nacional em defesa do SUS público, estatal, universal e de qualidade, bem como dos demais direitos sociais da classe trabalhadora: “A nossa luta é todo dia, saúde e educação não são mercadorias”. Avante e, nas palavras de Gramsci, mesmo com o reinante “pessimismo da inteligência”, é preciso fortalecer o “otimismo da vontade”, buscando construir com os movimentos sociais as alternativas de “transformação radical da sociedade” (Dias, 2006, p. 47), através de ações massivas de classe, congregando as forças da sociedade civil representantes dos interesses das classes subalternas.

***O SUS é nosso; ninguém tira da gente.***

***Direito garantido não se compra e não se vende!***

## REFERÊNCIAS

- AROUCA, A. S. S. Saúde é democracia. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 8., 1986. Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Centro de Documentação do Ministério da Saúde, 1987. p. 35-47.
- BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRAVO, M. I. S.; PELAEZ, E. J.; PINHEIRO, W. N. As contrarreformas na política de saúde do Governo Temer. **Argumentum**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 9-23, jan.-abr. 2018. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/viewFile/19139/13218>. Acesso em: 03 jul. 2018.
- BRAVO, M. I. S.; MENEZES, J. S. B. A Política de Saúde na Atual Conjuntura: algumas reflexões sobre os governos Lula e Dilma. *In*: SILVA, L. B.; RAMOS, A. (orgs.). **Serviço social, saúde e questões contemporâneas**: reflexões críticas sobre a prática profissional. Campinas: Papel Social, 2013.
- BRAVO, M. I. S.; MENEZES, J. S. B. As lutas pela saúde e os desafios da Frente Nacional contra a privatização da saúde na atualidade. *In*: \_\_\_\_\_; MENEZES, J. S. B. (orgs.). **A saúde nos governos do Partido dos Trabalhadores e as lutas sociais contra a privatização**. Rio de Janeiro: UERJ/Rede Sirius, 2014. p. 75-81.
- DANTAS, A. Movimento Sanitário hoje: um debate estratégico. *In*: BRAVO, M. I. *et al.* (orgs.). **A mercantilização da saúde em debate**: As Organizações da Saúde no Rio de Janeiro. Cadernos de Saúde, Rio de Janeiro: FAPERJ, 2015, p. 25-32.
- DIAS, E. F. **Política brasileira**: embate de projetos hegemônicos. São Paulo: Instituto José Luí e Rosa Sundermann, 2006.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Tradução de Luiz Sérgio Henriques; Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. v. 3.
- COUTINHO, Carlos Nelson (org.). **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos – 1991-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. Tradução de João Alexandre Peshanski. São Paulo: Boitempo, 2011.
- LUZA, E.; SIMIONATTO, I. Lutas sociais e resistência face às contrarreformas na política de saúde. **Argumentum**, v. 11, n. 2, p. 138-150, maio-ago. 2019
- LUZA, E. **Lutas sociais frente às contrarreformas na política de saúde**: análise a partir do Fórum Catarinense em Defesa do SUS e Contra as Privatizações. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, 2018.
- MARX, K. **O Capital**: crítica da Economia Política. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. Livro I: O processo de produção do Capital.

MENEZES, J. S. B. **As lutas por saúde no Brasil**: o projeto de Reforma Sanitária em face das contrarreformas. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, 2016.

MIGUEL, L. F. **Dominação e resistência**: desafios para uma política emancipatória. São Paulo: Boitempo, 2018.

SIMIONATTO, I.; LUZA, E. Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 215-226, ago.-dez. 2011.

SILVA, A. X. **Lutas sociais e contradições dos sujeitos políticos coletivos no processo da reforma sanitária brasileira**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Recife, 2013.

SOARES, R. C. Contrarreforma na Política de Saúde e prática profissional do Serviço Social nos anos 2000. *In*: MOTA, A. E. (org.). **As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: EdUFPE, 2010, p. 337-382.



# A DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO: PRIORIDADES E (IN) VIABILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

VALDIR ANHUCCI

## INTRODUÇÃO

Subordinado aos interesses do grande capital, em especial dos setores rentistas, o Estado brasileiro tem priorizado uma política econômica voltada para a transferência de parte significativa do fundo público para as classes capitalistas.

Embora a constituição do fundo público se dê pela arrecadação de impostos pagos por toda a população, a maior parte do que é arrecadado recai sobre a classe trabalhadora. Isso se explica na medida em que a estrutura tributária no Brasil é marcada pela regressividade, o que contribui para acentuar ainda mais a acumulação de riqueza de uma pequena parte da população em detrimento do financiamento de políticas públicas que se traduzem na efetivação dos direitos sociais voltados para a classe trabalhadora.

Se por um lado a injustiça tributária praticada no Brasil tem penalizado os trabalhadores em favor dos setores capitalistas, por outro lado a distribuição desigual dos recursos públicos, com o objetivo de satisfazer as classes dominantes, contribui de forma decisiva para inviabilizar maiores investimentos em áreas que afetam diretamente as condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora. Diante de condições objetivas desiguais na disputa pelo fundo público no âmbito da definição do orçamento público, a classe trabalhadora tem vivenciado uma restrição cada vez maior no que diz respeito aos direitos sociais necessários à sua sobrevivência.

É nesse contexto de disputa entre as classes sociais acerca dos recursos públicos que se explicita a dimensão política do orçamento público. Nesse sentido, o processo decisório que envolve a definição das peças orçamentárias vai além do seu caráter técnico, na medida em que se trata de constantes processos de disputa em torno do destino dos recursos públicos. Esse enfrentamento coloca grandes desafios à classe trabalhadora, exigindo capacidade de organização e a busca de estratégias para pressionar o Estado quanto à organização da máquina pública no que diz respeito às formas adotadas de arrecadação e, principalmente, de distribuição dos recursos públicos.

A luta contra a destruição dos direitos sociais é parte do processo de disputa acerca do fundo público, uma vez que a viabilização ou não dos direitos sociais depende, em grande medida, da capacidade de organização que a classe trabalhadora tem em pressionar os responsáveis pelas decisões que definem as prioridades do orçamento público. O processo de liquidação dos direitos sociais em curso está diretamente vinculado à fase da atual crise do capitalismo contemporâneo, o que impõe ao Estado brasileiro, a destinação de parte significativa do fundo público para a “[...] transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial, para as classes dos rentistas, o que foi reforçado na atual crise do capitalismo” (Salvador, 2010b, p. 61). Sendo assim, o objetivo desse estudo é compreender a dimensão política do orçamento público brasileiro no âmbito das três esferas de poder, considerando o mesmo como objeto de interesses diversos, assim como identificar a relação entre os ataques aos direitos sociais com as prioridades que estão expressas no orçamento público.

## **OS LIMITES IMPOSTOS AOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NO CAPITALISMO PERIFÉRICO E A DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

A sistemática orçamentária prevista na atual Constituição Federal de 1988 indica que a população brasileira pode contar com um instrumento de planejamento que passou a ser elaborado nas três esferas de governos, ou seja, no âmbito municipal, estadual e federal. Nesse sentido, a gestão pública brasileira conta com elementos centrais que compõem as leis reguladoras da atividade orçamentária, quais sejam: o

Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ao se caracterizar como espaço político, o orçamento público é permeado por escolhas e interesses diversos. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 aponta para a possibilidade do acesso e acompanhamento do orçamento público por parte dos diferentes atores sociais, com vistas a priorizar recursos para a efetivação e manutenção das diferentes políticas públicas.

No entanto, as regras democráticas estabelecidas pela democracia burguesa não são compatíveis com a consolidação de processos decisórios participativos que se traduzam em ações em favor da classe trabalhadora. É preciso considerar que as formalidades legais apontam para uma democracia restrita às classes dominantes, alijando a classe trabalhadora das decisões de caráter público. Sendo assim:

[...] a democracia capitalista ou liberal permitiria a extensão da cidadania mediante a restrição de seus poderes (como o fizeram os romanos). Onde um propôs um corpo ativo, mas exclusivo, de cidadãos em que as classes proprietárias governariam a multidão trabalhadora, o outro foi capaz de imaginar um corpo abrangente, mas grandemente passivo, de cidadãos composto pela elite e pela multidão, embora sua cidadania tivesse alcance limitado (Wood, 2011, p. 180).

Nesse sentido, a democracia burguesa não possibilita à classe trabalhadora o acesso ao processo decisório acerca dos assuntos que supostamente seriam de “interesse público”. A naturalização do distanciamento político em que se encontra a população não é algo pontual, mas inerente às estruturas que dão sustentação ao sistema capitalista. Sendo assim, “Nas democracias modernas, em que a comunidade cívica une os dois extremos da desigualdade social e de interesses conflitantes, o ‘bem comum’ partilhado pelos cidadãos passa a ser uma noção muito mais tênue e abstrata”(Wood, 2011, p. 183).

As determinações impostas pelo capitalismo neoliberal aprofundam ainda mais o distanciamento da classe trabalhadora dos assuntos ditos de “interesse público”, inviabilizando todo e qualquer processo participativo que possa avançar na perspectiva de manter ou ampliar os direitos sociais. As normas legais voltadas para garantia de processos participativos não passam de intenções, na medida em que:

[...] é possível encontrar indícios nas tensões e contradições não resolvidas na teoria e na prática do liberalismo do século XIX, dividido entre a repugnância pela democracia de massa e o reconhecimento pela sua inevitabilidade, talvez sua necessidade e justiça, ou, no mínimo as vantagens da mobilização de massa na promoção dos programas de reforma e o bom senso de domesticar a "hidra de muitas cabeças", a multidão turbulenta, atraindo-a para a comunidade cívica (Wood, 2011, p. 196).

Nas últimas décadas a manutenção do capitalismo é ainda mais dependente dos recursos públicos arrecadados pelo Estado. Nesse sentido, sob a égide do neoliberalismo a disputa entre as classes sociais pelo fundo público se torna ainda mais desigual. É nesse contexto em que Teixeira (2012) chama a atenção para o acirramento de processos anti-democráticos, possibilitando ao Estado brasileiro condições objetivas para operar uma blindagem ao processo de privatização dos setores estratégicos. A política econômica, sob o pretexto de que deve ser conduzida a partir do atendimento de critérios técnicos, coloca à margem de qualquer discussão a classe trabalhadora. Sendo assim, o acirramento das desigualdades sociais, que está associado à destruição dos direitos sociais, é determinado pela manutenção e ampliação dos interesses das classes dominantes que promovem a:

[...] despolitização da política econômica na medida em que se subtrai do debate público suas principais orientações, apresentadas e legitimadas como as "leis científicas da economia". De forma contundente, defendem-se bancos centrais independentes, programas de estabilização e ajuste estrutural, luta contra inflação (o que assegura a prioridade de defesa da rentabilidade dos investimentos financeiros). Soma-se a isso a redução do poder de negociação dos assalariados e a necessidade de os governos tornarem os territórios nacionais mais atrativos ao capital, particularmente ao financeiro. Esse movimento expressa de forma nítida os interesses de classe: tais orientações não estão fundadas em compromissos negociados entre forças sociais, mas sobre o exercício unilateral de um determinado poder (Teixeira, 2012, p. 191).

Partindo dessa perspectiva de análise, o alijamento da classe trabalhadora acerca de qualquer discussão ou decisão capaz de interferir na condução da política econômica implementada pelo Estado brasileiro contribuiu para uma:

[...] tendência de naturalização e despolitização do campo econômico à luz do ideário neoliberal. A relevância dessa problematização justifica-se porque no esteio desse projeto de classe torna-se eloquente o discurso da técnica e o tom de naturalidade atribuído aos fenômenos econômicos, deslocando do debate político os questionamentos atinentes à economia de modo a impedir que a “grande política”, nos termos gramscianos, ganhe notoriedade. Isso não significa que a expertise não seja necessária e legítima. A questão que se coloca é a redução da política econômica à técnica em detrimento do debate político em nome da “cientificidade” e indicadores econômicos. Ou seja, nos termos de Sapir (2002), no âmbito da doutrina econômica, passa-se da expertise à esperteza (Teixeira, 2012, p. 192).

A lógica da democracia burguesa aponta uma disputa política bastante desigual no que se refere às decisões tomadas acerca do orçamento público. Na conjuntura atual de crise do capital, a dinâmica do Estado se reorganiza para buscar a retomada dos lucros das classes capitalistas. A partir da década de 1970, com o avanço do capital financeiro em detrimento do capital produtivo, os estados nacionais, em especial nos países periféricos, promoveram alterações significativas acerca da política fiscal e das finanças públicas. Nesse sentido, as ações do Estado passam ser orientadas por novos fundamentos no que se refere à política fiscal e à tributação. A perspectiva convencional da ineficiência estatal possibilitou que ao Estado fosse recomendado:

[...] reduzir suas atividades nos campos econômico e social e cuidar de remodelar suas estruturas e instituições, de modo que contribua para que o mercado possa operar de forma eficiente; à política fiscal, considerando sua inocuidade para a expansão da demanda agregada e os prejuízos que acarreta para o funcionamento eficiente do sistema, o papel de evitar desequilíbrios orçamentários e de atuar como fonte de valorização do capital, por meio da dívida pública, garantindo sua sustentabilidade e a preservação da riqueza financeira; à tributação, em nome da competitividade, o deslocamento de sua incidência para bases impositivas de menor mobilidade espacial, caso do consumo, da propriedade imobiliária e do trabalho, principalmente o menos qualificado, para evitar o deslocamento dos fatores de produção motivados por diferenciais tributários, assim como a retirada ou a atenuação do ônus dos impostos incidentes sobre o capital, em suas diversas formas, e a desoneração da produção, dos investimentos e das exportações, sob

pena de prejuízos para os países participantes do comércio e do fluxo mundial de capitais (Oliveira, 2009, p. 11-12).

As determinações econômicas ditadas pelo grande capital têm significado um duro ataque aos direitos sociais, na medida em que as classes capitalistas têm imposto ao Estado brasileiro o atendimento das suas prioridades. Para Oliveira (2009) o momento atual é de redução do papel do Estado acerca da proteção das atividades econômicas. Isso implica eliminar do espaço orçamentário, principalmente no que se refere à tributação, todo e qualquer compromisso vinculado às políticas públicas de cunho distributivo ou voltados para a questão da equidade. Nesse sentido, o Estado tem sido reformado com o objetivo de estruturar a arrecadação de impostos a partir de manuais de finanças públicas com o objetivo de:

[...] ajustá-los às novas exigências colocadas na etapa atual de desenvolvimento do capitalismo para assegurar competitividade à produção, eficiência ao sistema econômico e proteção da riqueza financeira, não importando suas consequências para a reprodução no longo prazo do sistema como decorrência do enfraquecimento do papel do Estado como agente que contrabalança suas iniquidades e contribui para sustentar seu equilíbrio (Oliveira, 2009, p. 12).

É nesse contexto em que, sob a égide das determinações do grande capital, o Estado se curva às exigências do capitalismo rentista, reafirmando seu compromisso e implementando ações que apontam para garantir uma fatia cada vez maior do fundo público voltado exclusivamente para a manutenção da reprodução do capital.

Na disputa acerca das prioridades a serem elencadas no orçamento público, Salvador (2012) destaca o papel desempenhado pelo fundo público na reprodução do capital. Nesse sentido, a partir de 1980 o orçamento público tem atendido prioritariamente ao capital financeiro. O processo de financeirização impulsionado a partir do contexto neoliberal tem inviabilizado a ampliação de investimentos, por parte do Estado, capaz de garantir a manutenção e ampliação dos direitos sociais. É no processo de disputa por recursos públicos, em que as classes capitalistas dispõem de grande capacidade para influenciar o destino dos recursos públicos, que no orçamento público “[...] garante concretude a ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo” (Salvador, 2012, p. 124).

Em desvantagem, a classe trabalhadora não tem dificuldades em reagir à altura na perspectiva de concretizar estratégias capazes de pressionar o Estado a garantir maiores investimentos na manutenção e ampliação dos direitos sociais. Em tempos em que a crise do capital se acentua, o Estado tem ampliado seu papel em favor do capital. Segundo Silva (2011), um dos instrumentos fundamentais que o Estado tem se utilizado para a reprodução do capital é a dívida pública. É no contexto dessa desigual correlação de forças entre as classes sociais que “[...] o capital tem conseguido cada vez mais se apropriar do fundo público e com maior força a partir da entrada do projeto neoliberal no cenário nacional” (Silva, 2011, p. 91). Ainda no âmbito dessa correlação de forças, o Estado é o grande responsável em “[...] direcionar recursos para o grande capital em detrimento do investimento em políticas sociais e ações que poderiam contribuir efetivamente para atender aos interesses dos(as) trabalhadores(as)” (Brettas, 2012, p. 119).

No processo de disputa pelo fundo público, as classes dominantes lançam mão de todas as estratégias que possuem para se apropriar cada vez mais de tudo que é socialmente produzido. Cumpre destacar que a sobrevivência do capitalismo está diretamente vinculada ao acesso cada vez maior aos recursos públicos, o que implica dizer que:

O fundo público, mais do que resultado, é determinante na correlação de forças entre capital e trabalho. Em razão disso, nestes tempos em que o fundo se torna menos público, levantam-se resistências que tomam partido contra a apropriação cada vez mais privada da riqueza produzida socialmente (Teixeira, 2012, p. 198).

É nesse contexto em que se apresentam as disputas em torno das prioridades do orçamento público, exigindo capacidade de organização e de resistência da classe trabalhadora. Tal resistência passa pela construção de estratégias capazes de questionar a forma como o fundo público é arrecadado e como é distribuído, ampliando e fortalecendo as liberdades democráticas capazes de estabelecer espaços em que as decisões sobre o destino dos recursos públicos sejam politizadas. Nesse sentido, se coloca como desafio a “[...] luta de existência de meios políticos e financeiros para as políticas públicas, bem como pelo direito dos cidadãos de participar como sujeitos na vida político-econômica do Estado” (Teixeira, 2012, p. 197).

É nessa perspectiva que a dimensão política do orçamento público deve ser valorizada, de forma que a classe trabalhadora deve ampliar suas ações em defesa das liberdades democráticas e de espaços plurais

em que os trabalhadores possam exercer alguma influência sobre as decisões que são tomadas acerca do orçamento público, na medida em que:

Envolto em números aparentemente frios e contendo técnicas muitas vezes indecifráveis para o cidadão comum, o Orçamento Público, onde estão dispostas as receitas e os gastos administrados pelo Estado, parece uma figura de ficção que somente interessa e é inteligível para os que são responsáveis pela sua elaboração/aprovação/execução. É nessa arena, entretanto, que são tomadas as decisões sobre os objetivos de gastos do Estado e dos recursos necessários para o seu financiamento, que afetarão para melhor ou pior, a vida dos cidadãos (Oliveira, 2009, p. 83).

A luta pela manutenção e ampliação dos direitos sociais, em que pese os limites que estão postos pela lógica capitalista, passa pela construção de ações coletivas e de luta da classe trabalhadora capazes de no mínimo constranger o Poder Legislativo e o Poder Executivo a priorizarem os direitos sociais na definição e execução do orçamento público.

A efetivação dos direitos sociais depende, em grande medida, das escolhas e das prioridades que estão dadas na esfera do orçamento público, o que, por sua vez, depende também da capacidade de organização e de mobilização da classe trabalhadora no processo de disputa dos recursos públicos. Nesse sentido, as diferentes decisões que são tomadas, assim como as prioridades que são elencadas no orçamento público, refletem as disputas que estão em curso, levando em conta que o orçamento público “[...] se funda na vontade política e, embora se revista de aspectos técnicos multivariados transforma-se numa trincheira social” (Viana, 2014, p. 47). Isso significa dizer que o orçamento público:

[...] é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta (ou cooperação) entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político (INESC *apud* Salvador, 2010b, p. 30).

Na concepção de Oliveira (2009), o orçamento público se constitui em uma peça orçamentária por meio da qual se administra as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos. O orçamento é um instrumento de gestão e, como tal, é determinado historicamente com papéis e

funções diferentes ao longo de determinados períodos históricos. No período liberal, economistas e financistas consideravam que o “orçamento equilibrado” pautava-se em uma situação na qual as despesas não eram maiores que as receitas, de maneira que isso se “[...] constituía um indicador inquestionável de boa e sadia administração financeira” (Oliveira, 2009, p. 84). Trata-se de autores que tem como base as escolas clássica e neoclássica que consideravam o orçamento apenas como:

[...] um instrumento de controle das contas governamentais, elaborado com o objetivo de conter suas ações — e seus gastos — dentro de limites que não se tornassem disfuncionais para a eficiência do sistema econômico. Prevalencia, portanto, para essa escola, a visão do orçamento como um instrumento contábil, como mecanismo de controle de suas receitas e de sua aplicação de acordo com as finalidades estabelecidas pelos parlamentos, na condição de representantes da sociedade. A obtenção de um Orçamento Equilibrado, ou seja, de uma situação em que os gastos não são superiores às receitas, não somente era vista e apontada como virtude do governante, mas também como condição necessária para garantir o equilíbrio do sistema econômico [...] (Oliveira, 2009, p. 88).

É com a crise de 1929 que essa concepção de orçamento passaria a ser questionada, uma vez que as adversidades econômicas exigiram uma postura intervencionista do Estado na economia, a partir da influência das ideias de Keynes. Partindo dessa perspectiva, o orçamento público:

[...] de simples peça de escrituração contábil, assumiria o importante papel de poderoso instrumento de política econômica, manejado quer para amortecer as flutuações cíclicas da economia, ao ser direcionado para influir sobre o nível de investimento e de emprego, quer para combater as oscilações do nível de preços e mesmo para promover melhor distribuição de renda. Como se percebe, o Orçamento teria evoluído, de mera peça de escrituração contábil para importante instrumento de política econômica, transformando-se, também, em elemento indispensável para o processo de planejamento. Essa sua funcionalidade instrumental oblitera, entretanto, as relações sociais e políticas que estão envolvidas na definição dos objetivos de gastos e receitas do Estado, colocando, com isso, uma cortina de fumaça na dimensão política da peça orçamentária (Oliveira, 2009, p. 84).

É na esteira desse discurso que a dimensão política do orçamento público é subjugada à ideia de que o mesmo não passa de uma peça técnica que, como tal, deve ser submetida às decisões daqueles que “dominam” o assunto. No entanto, isso cria uma cortina de fumaça acerca dos diversos interesses que cotidianamente estão colocados na disputa em torno do orçamento público. A garantia da previsão de recursos no orçamento público e o posterior financiamento das políticas públicas que garantem a concretização dos direitos sociais dependem, em grande medida, das ações coletivas que a classe trabalhadora for capaz de organizar para resistir ao brutal ataque que os direitos sociais vêm sofrendo. Assim, tanto as decisões sobre os gastos públicos, como a origem dos recursos que financiarão esses gastos obedecem:

[...] a critérios não somente econômicos, mas predominantemente políticos, espelhando a direção tomada, sua definição e a correlação das forças sociais e políticas atuantes na sociedade. É aqui que reside a feição política da peça orçamentária, no seio do qual se travam os embates entre os representantes das classes e de suas frações para definir a direção e a forma de ação do Estado, ao mesmo tempo que se transforma ela em importante instrumento de controle que a sociedade possui sobre o executivo, por meio de seus representantes políticos (Oliveira, 2009, p. 84).

Segundo Poli e Hazan (2014), os estudos sobre orçamento público no Brasil, tradicionalmente, estão vinculados aos aspectos técnicos e disciplinadores no que se refere às tomadas de decisão e às escolhas sobre o destino dos recursos públicos. No entanto, os autores alertam para o fato de que o orçamento público não se resume em “[...] meros e frios cálculos matemáticos. Não se esgota em critérios objetivos, pois deve revelar os valores e princípios constitucionais em que se pauta, implicando, em última análise, uma série de escolhas pautadas por políticas públicas [...]” (Poli; Hazan, 2014, p. 156). Com base nisso, pode-se afirmar que o orçamento público é:

O documento de quantificação dos valores éticos, a conta corrente da ponderação dos princípios constitucionais, o plano contábil da justiça social, o balanço das escolhas dramáticas por políticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados (Furtado, *apud* Poli; Hazan, 2014, p. 156).

A concepção de que o orçamento público é um assunto meramente técnico cai por terra na medida em que Poli e Hazan (2014) compreendem que o orçamento público deveria se traduzir em um conjunto de esforços de reivindicações e pautas construídas pelos diferentes atores sociais que compõem a sociedade, o que implica uma disputa por recursos financeiros que o Estado dispõe e que deve ser investido para atender as necessidades da população em geral. Com isso, as escolhas e as decisões no processo de elaboração dos orçamentos públicos “[...] é uma realidade distante aos olhos dos seus próprios destinatários, que se mantêm apáticos” (Poli; Hazan, 2014, p. 157). Por sua vez, os agentes governamentais se colocam em uma situação de inércia e apreciam esse distanciamento da sociedade, pois acreditam que “[...] o orçamento é matéria exclusiva e reservada para os especialistas e porque consideram que a dissipação desse conhecimento redundaria em perda de poder” (Poli; Hazan, 2014, p. 157).

Mesmo reconhecendo os limites que estão dados pela sociedade capitalista, cumpre destacar o papel que a classe trabalhadora tem quanto à disputa pelo orçamento público, reconhecendo que o mesmo é revestido dessa dimensão política e, que são grandes os desafios na luta pela manutenção e ampliação dos direitos sociais. Assim, é na direção contrária a essa inércia, seja dos atores sociais, seja do Estado, que o debate sobre o destino dos recursos públicos deve ocorrer, uma vez que:

O orçamento público pode ser compreendido como uma das formas de materialização e instrumentalização das ações do Estado, ou seja, é o espelho da primazia conferida a determinadas políticas públicas específicas ou gerais em uma determinada gestão governamental. Em tese deveria ser determinado por opções ou escolhas efetuadas por sujeitos sociais portadores de racionalidades e imbuídos de intencionalidades das mais diversas, capazes assim de exprimir os múltiplos contextos que compõem os conflitos e os anseios de toda a sociedade (Poli; Hazan, 2014, p. 157).

A reflexão acerca do orçamento público é vista por Salvador (2010b), como algo que deve ser aprofundado, na medida em que se trata de uma peça técnica que não se restringe a uma estruturação contábil, mas reflete a correlação de forças sociais presentes na sociedade, assim como expressa os diferentes interesses que motivam a busca pela apropriação dos recursos públicos que compõem o fundo público. É no âm-

bito do orçamento público que se define quem de fato paga a conta dos gastos que estão previstos nas peças orçamentárias. Dessa maneira, ao dimensionar os gastos, o orçamento público “[...] permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país” (Salvador, 2010b, p. 172). É nesse processo de correlação de forças que a classe trabalhadora pode, a partir da sua organização e resistência, fazer a luta em defesa dos recursos públicos necessários à efetivação dos direitos sociais, na medida em que o orçamento público:

[...] é um instrumento de realização desses direitos. Existem outros instrumentos, mas o orçamento é um instrumento privilegiado, que deve assegurar e expressar os requisitos de cumprimento dos direitos, refletindo as prioridades definidas pelo governo na execução e na escolha das políticas públicas. O orçamento público é a expressão concreta da efetivação dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, que são também expressos na Carta Magna e na legislação infraconstitucional do país (Salvador, 2010b, p. 180).

Nessa perspectiva, o orçamento público expressa sua dimensão política, sendo objeto de constantes disputas e não devendo ser reduzido a uma peça técnica e formal, muito menos ser limitando a um instrumento de planejamento. A compreensão do orçamento público como uma peça de cunho político indica que o mesmo serve para “[...] orientar as negociações sobre cotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e de direcionamento dos gastos” (Oliveira *apud* Salvador, 2012, p. 128). Nessa linha de raciocínio, ao fazer referência à Oliveira, Salvador (2012) afirma que:

[...] a decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas principalmente são escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade. Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas. [...] o orçamento deve ser visto como espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação

e as que mais se beneficiam com os seus gastos. Por meio do orçamento público, o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos. A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações dos seus representantes políticos, no qual o orçamento é expressão das suas reivindicações (Salvador, 2012, p. 128).

Em que pese o campo de possibilidades que está dado a partir da organização e da luta da classe trabalhadora em defesa dos direitos sociais, não se pode desconsiderar o papel do Estado como instrumento de manutenção dos interesses capitalistas. Nesse sentido, é preciso considerar os limites que estão dados no que se refere às disputas em torno do orçamento público. Trata-se da luta que os trabalhadores devem empreender para garantir condições objetivas de vida e de trabalho, com vistas a continuar a busca pela superação das relações sociais capitalistas, o que obviamente requer outras estratégias no âmbito da luta de classes que está em curso.

Nessa perspectiva, considerando a dimensão política do orçamento público, não se pode abrir mão dos restritos espaços que a classe trabalhadora dispõe para defender os seus interesses no âmbito da estrutura capitalista. Salvador e Teixeira (2014) chamam a atenção para a importância de se apreender a condição do controle democrático em torno do fundo público. Isso implica compreender em que medida têm se dado as disputas entre as classes sociais e as suas frações no que se refere ao destino do dinheiro público. O domínio sobre os recursos públicos no Brasil sempre esteve no âmbito do próprio Estado, priorizando um controle formal-administrativo, com hegemonia do Poder Executivo em torno das decisões sobre a origem e o destino dos recursos públicos. Sendo assim:

Por ser uma peça operacional, sempre decaímos no discurso técnico em que a técnica espanca análises maduras e afasta as contradições expressas no orçamento. As políticas públicas e o orçamento como extrato da riqueza social ordenada para os interesses gerais transmutam-se, no entanto, em interesses privados na arena política de definições e indefinições sobre o que fazer, em especial, o que não fazer, aumentando o lucro privado que renasce das entranhas do Estado (Viana, 2014, p. 54).

Diante da lógica que está dada acerca da condução do orçamento público a classe trabalhadora, geralmente alijada do processo orçamentário, precisa reagir à prevalência da concepção neoliberal no que diz respeito ao financiamento e à implementação dos direitos sociais. Para Yamamoto (2008), ao ser apreendido como mera peça técnica, as prioridades do orçamento público são dadas pelo bloco do poder dominante, em detrimento da total ausência do debate no que se refere ao destino dos recursos públicos. Com isso:

A leitura dos orçamentos governamentais, apreendidos como uma peça técnica, silencia os critérios políticos que norteiam a eleição das prioridades nos gastos, estabelecidas pelo bloco do poder. A viabilização dos direitos sociais — e em especial aqueles atinentes à seguridade social — pauta-se segundo regras de um livro-caixa, do balanço entre crédito e déficit no “cofre governamental”. [...] a elaboração e interpretação dos orçamentos passam a ser efetuadas segundo os parâmetros empresariais de custo-benefício, eficácia-inoperância, produtividade-rentabilidade. O resultado é a subordinação de respostas às necessidades sociais à mecânica técnica do orçamento público, orientada por uma racionalidade instrumental. (Yamamoto, 2008, p. 188-189).

Netto (2012) chama a atenção para a fragilidade em que se encontram os movimentos sociais que representam as camadas subalternas, enquanto a oligarquia financeira se movimenta de forma articulada, buscando os caminhos para atender aos seus interesses. Nesse sentido, o autor aponta que diante da dificuldade dos movimentos sociais se constituírem como espaços políticos com capacidade de “[...] articular e universalizar a pluralidade de interesses e motivações que os enfiavam, seu potencial emancipatório vê-se frequentemente comprometido (inclusive com a recidiva de corporativismos)” (Netto, 2012, p. 421).

No contexto das exigências capitalistas, o Estado se ajusta às demandas impostas pelo capital, garantindo que o setor rentista se aproprie de uma fatia ainda maior do fundo público. A mudança de postura do Estado, ajustando-se às exigências do capitalismo rentista, possibilita a retomada das altas taxas de lucro da burguesia, em detrimento dos investimentos necessários para o financiamento das políticas públicas que garantam a efetivação dos direitos sociais. Segundo Silva (2011), essa situação demonstra cada vez mais que a imprescindibilidade do fundo

público para a sobrevivência do capitalismo, na medida em que a partir da era monopolista o capital amplia sua necessidade dos recursos provenientes do fundo público. Sendo assim:

No capitalismo tardio, o papel do fundo público é central tanto para a reprodução do capital como para a reprodução da força de trabalho, pois permite a socialização dos custos da produção. Como fruto da luta dos trabalhadores organizados e dos partidos políticos, o fundo público é tensionado a atender também as demandas do “mundo do trabalho” (Silva, 2011, p. 89).

O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas públicas e dos direitos sociais garantem a expansão do mercado de consumo. Além disso, os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de retração da atividade econômica. Dessa forma, [...] o fundo público é determinante na articulação das políticas sociais e na sua relação com reprodução do capital. A presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo (Salvador; Teixeira, 2014, p. 16).

Diante do que está posto, torna-se fundamental a classe trabalhadora lançar mão das estratégias que tem para se organizar e fortalecer a luta em defesa dos recursos públicos necessários à manutenção e expansão dos direitos sociais. Isso implica colocar em xeque a lógica contábil que reveste as decisões em torno do orçamento público, ampliado ao máximo a politização do assunto em favor do avanço dos interesses da classe trabalhadora. Em um contexto em que prevalece os interesses privados dominantes “[...] os tecnicismos adotados para a sua materialização são vetados nos níveis superiores da política. O que importa são as demandas de cima para baixo” (Viana, 2014, p. 47). Isso significa dizer que o processo orçamentário é pautado em uma postura burocrática e autoritária, negando sua dimensão política em favor da manutenção do controle sobre o destino dos recursos públicos por parte das classes dominantes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetivação dos direitos sociais a partir da implementação das políticas públicas tem como condição a destinação privilegiada de re-

curso financeiro por parte do Estado brasileiro. Nessa perspectiva, o orçamento público ganha destaque, já que sua importância não é apenas econômica, mas principalmente política e social. Consolidar e ampliar direitos sociais no Brasil impõe a necessidade de fortalecer a luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho, além da sua inserção nos espaços em que o orçamento público é disputado.

A dimensão política do orçamento público se expressa a partir dos processos de mobilização política da classe trabalhadora na luta pela afirmação dos direitos sociais como sendo essenciais para sua sobrevivência no âmbito das relações sociais capitalistas. Isso implica se utilizar das diferentes estratégias de organização e de luta para enfrentar o autoritarismo e a imposição presentes na condução das decisões acerca do orçamento público.

A perspectiva ultraliberal que está em curso e, a reação capitalista pela retomada e manutenção das suas taxas de lucros frente à crise do capital têm contribuído para minar e asfixiar as ações da classe trabalhadora em defesa dos direitos sociais. A política econômica do país é conduzida sob o controle total das classes dominantes a partir da negação da dimensão política do orçamento público, o que restringe as decisões orçamentárias a setores bastante privilegiados da sociedade brasileira.

Superar o entendimento do orçamento público como peça técnica e/ou mero instrumento de planejamento é condição para a inserção de outros atores sociais que sempre estiveram aliados do processo decisório que envolve as peças orçamentárias. Isso implica valorizar a dimensão política do orçamento público e dos diferentes espaços e experiências que contribuem para estimular a luta em defesa dos recursos públicos necessários para o financiamento das ações do Estado brasileiro capazes de efetivar os direitos sociais.

É no âmbito da luta da classe trabalhadora que se apresentam possibilidades de reação, com vistas a fortalecer as ações coletivas que potencializam a organização, a socialização de informações e ações concretas na disputa acerca do orçamento público. Nesta perspectiva, o reconhecimento da dimensão política do orçamento público implica na busca pela criação de condições objetivas para defender a ampliação dos recursos necessários ao financiamento das políticas sociais públicas, tendo como consequência a efetivação dos direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. *In: SALVADOR, Evilasio et al. (orgs.). Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 93-122.

IAMAMOTO, Marilda Villela. As Dimensões Ético-políticas e Teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo. *In: MOTA, Ana Elisabete et al. (orgs.). Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Opas/OMS/Ministério da Saúde, 2008. p. 161-196.

NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul.-set. 2012

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2009.

POLI, Luciana Costa; HAZAN, Bruno Ferraz. Possíveis contribuições de Charles Taylor para o orçamento público: desafios para as políticas públicas. **Revista de políticas públicas**, São Luiz, v. 18, n. 1, p. 155-168, jan.-jun. 2014.

SALVADOR, Evilasio. Crise do capital e o socorro do fundo público. *In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010a. p. 35-63.

SALVADOR, Evilasio. Financiamento tributário da política social no pós-real. *In: SALVADOR, Evilasio et al. (org.). Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 123-152.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010b.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Implicações da crise no financiamento e no controle democrático das políticas sociais. *In: ENPES – ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL*, 13., 2012, Juiz de Fora. **Anais [...]**. Juiz de Fora: s.n., 2012. 1 CD-ROM.

SALVADOR, Evilasio. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de políticas públicas**, São Luiz, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan.-jun. 2014.

SILVA, Giselle Souza. Dívida pública e política social no governo Lula: fundo público sob o jugo do capital portador de juros. **Ser social: revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 81-103, jan.-jun. 2011.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. *In: SALVADOR, Evilasio et al. (org.). Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 181-208.

VIANA, Nelson Corrêa. Orçamento público: modelos, desafios e crítica. **Revista de políticas públicas**, São Luiz, v. 18, n. 1, p. 45-58, jan.-jun. 2014.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

# Políticas Públicas: modelos de análise



# DESIGUALDADE RACIAL NO TRABALHO: UMA ANÁLISE PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ELIANE BARBOSA DA CONCEIÇÃO

## INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, estudiosos brasileiros de diferentes áreas têm se dedicado à questão dos desequilíbrios de representatividade e salários entre trabalhadores negros e brancos. Inicialmente, assumia-se que havia igualdade de oportunidade para todos os trabalhadores, independentemente da origem étnico-racial. Mais tarde, o argumento do preconceito racial, herdado dos tempos da escravidão ajudou a justificar sub-representação das pessoas negras no mundo do trabalho.

No final da década de 1970, estudos demonstraram que no Brasil as desigualdades raciais eram fruto não apenas do preconceito racial, mas também dos modos de funcionamento das instituições e organizações, o que caracteriza o racismo institucional (Munanga, 2001). A existência de barreiras raciais nos processos de mobilidade social era demonstrável de formas triviais, recorrendo-se, especialmente, a então recém-surgida teoria da acumulação inter e intrageracional das desvantagens (Osório, 2004, p. 7).

Na década de 1990 foram publicados estudos demonstrando que as diferenças entre o tratamento oferecidos aos trabalhadores negros e brancos eram fenômeno amplamente disseminado, atingindo especialmente os negros que tentavam se deslocar da base para pontos mais altos da pirâmide social (Osório, 2004; Conceição, 2013).

Na Administração Pública (Farah, 2011), verificamos que a desigualdade racial no trabalho não se constitui um interesse de pesquisa.

De fato, a questão racial apenas veio a ser considerada como um possível tema em 2006, por Marta Farah (2006). Uma busca em quatros desses periódicos — que incluiu a Revista de Administração Pública (RAP/FGV), Cadernos Gestão Pública e Cidadania (CGPC/FGV), Revista de Administração Pública e Gestão Social (APGS/UFV) e a Revista do Serviço Público (RSP/ENAP) — revelou que, entre 2006 e 2021, nenhum artigo tratando especialmente da questão racial foi publicado nessa última revista e que, nas três demais, apenas onze artigos no total se dedicaram primordialmente a essa questão. Dentre esses, apenas um tratou da política de promoção da igualdade racial para o mundo do trabalho. Isso evidencia que é ainda muito tímida a discussão sobre o tema nos periódicos brasileiros mainstream de Administração Pública.

Em contrapartida, a atuação de entidades para-acadêmicas, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e dos extintos Ministérios ligados aos direitos humanos, como a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria de Políticas para Mulheres – consolidou, a partir de 2003, a temática Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Políticas de PIR), como um subcampo de interesse dentro das Políticas Públicas, por meio de uma profícua publicação de textos técnicos-científicos. O presente texto visa contribuir para o incremento dessa discussão na área acadêmica da Administração Pública, e tem como principal objetivo analisar o caso do Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos (PPIOT) e os efeitos que produziu junto a organizações do setor bancário no município de São Paulo.

O Programa (PPIOT) foi uma política lançada pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), em 2005, visando à inclusão de negros, e outros grupos vulneráveis, nas empresas privadas sediadas no Brasil. Embora tenha recebido pouca atenção por parte dos estudiosos da questão racial, cujas preocupações, no período, voltavam-se quase que invariavelmente para os programas de cotas das universidades públicas (Faedo; Yamamoto; Lopes, 2017), as etapas de elaboração, implementação, acompanhamento e forçoso encerramento da PPIOT se constituíram em processo riquíssimo e revelador de forças que atuam em favor das desigualdades raciais no mundo de trabalho. Mas não apenas isso, uma análise detalhada do PPIOT também permite apontar caminhos para o enfrentamento de um problema que marca a sociedade brasileira de forma tão duradoura.

A pesquisa compreende que a desigualdade racial no trabalho é um antigo problema social no país, que muito recentemente passou a ser considerado um problema público, uma vez que assim tem sido reconhecida por atores relevantes (Kingdon, 1995; Secchi, 2016). Tais pressupostos trazem algumas inquietações, que podem ser traduzidas nos seguintes grupos de questões: (1) se é um problema público, o que as empresas têm a ver com isso? As práticas empresariais de gestão ou promoção de diversidade devem visar à sua resolução? Se assim for, resolveriam o problema? (2) ou, caberia apenas ao Estado, dada a natureza da questão, a responsabilidade de buscar soluções? Com que tipo de ação o problema pode ser enfrentado? A busca por respostas para essas perguntas impeliu-nos a uma pesquisa bibliográfica que estabeleceu diálogo com literaturas advindas de campos disciplinares distintos, especialmente da sociologia, administração de empresas e das políticas públicas.

Além desta introdução, o trabalho é constituído por mais três partes. A próxima seção apresenta a metodologia utilizada para a condução do estudo. A terceira, traz uma revisão da literatura sobre desigualdades sociais, papel social das empresas e políticas públicas, buscando responder às questões levantadas acima. A seção seguinte discorre de modo geral sobre o processo de formulação, implementação, monitoramento e extinção do PPIOT. Em seguida, nas considerações finais, há uma síntese das discussões realizadas e as recomendações, que emergem como produto de uma análise de políticas públicas.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

A definição de um marco metodológico implica sempre dar preferência a determinada forma de analisar um fenômeno social. Assim, a abordagem teórico-metodológica que serviu como fio condutor das escolhas realizadas no presente estudo foi a Análise de Política Públicas (Farah, 2012, 2016; Secchi, 2016). A Análise de Política Públicas é uma vertente orientada para a prática, para a construção ou aperfeiçoamento da política pública, sendo um subcampo prescritivo e proposicional, voltado para a resolução de problemas concretos (Farah, 2012, 2016, Secchi, 2016). É compreendida como uma atividade que se ocupa da “geração e mobilização de conhecimento [...] para subsidiar (ou para influenciar) o

processo de política pública, em especial a tomada de decisão e a formulação de políticas, mas também a implementação e a avaliação” (Farah, 2016, p. 964).

A Análise de Políticas Públicas pode ser vista como uma ponte que liga dois mundos, que durante muito tempo viveram, e na maioria dos casos ainda vivem, apartados: o conhecimento teórico, com pouca aplicação prática, produzidos por estudiosos; e o setor público, que se debate na busca de soluções para problemas públicos relevantes, agindo muitas vezes de modo pouco efetivo, por falta de conhecimento aplicado às suas diversas áreas de atuação (Secchi, 2016, xi). Essa vertente firmou-se como campo teórico-metodológico com a obra de Lasswell, em 1951 e alcançou amadurecido mais completo no final da década de 1960 e início de 1970, com um movimento nacional, nos estados Unidos, voltado à formação profissional de servidores capazes de encontrar soluções para problemas públicos (Farah, 2012, 2016). No Brasil, vem se estabelecendo, especialmente a partir da década de 1930 e se firmando nas últimas décadas (Farah, 2016; Secchi, 2016).

## DESENHO DA PESQUISA

Esta pesquisa parte de uma abordagem qualitativa e utiliza a análise documental e a pesquisa bibliográfica, além de entrevistas semiestruturadas, grupos focais, para a condução de um estudo de caso único do PPIOT. Robert E. Stake (2005, p. 443) salienta que o estudo de caso não é uma escolha metodológica, mas uma escolha do que será estudado. Para o autor, qualquer que seja o método escolhido para conduzir o estudo, o pesquisador estará concentrado não no método, mas no caso. Tal argumento é bem recepcionado pela perspectiva epistemológica aqui abraçada, que admite o uso de múltiplos métodos dentro de uma mesma iniciativa de pesquisa, sem que haja preocupação com argumentos sobre triangulação ou compatibilidade, uma vez que diferentes estudos podem requerer a conjugação de diferentes métodos para que sejam conduzidos de modo mais efetivo (Spink, 2003, 2008).

Assim, em nossa opção por focar no caso para compreendê-lo — desde a identificação do problema social que lhe deu origem e sua concepção até os resultados que ainda tem conseguido produzir junto a bancos privados no município de São Paulo — lançamos mão das técnicas e

estratégias de pesquisa que se mostraram necessárias. O mesmo ocorreu na escolha dos entrevistados, das categorias de análise e do referencial teórico que auxiliarão sua análise.

Nossa decisão, de primeiro olhar para o caso empírico e depois escolher as categorias de análise e dimensões teóricas da pesquisa, fundamenta-se também na proposta metodológica de Klaus Frey (2000), para análise de políticas públicas. Citando Knoepfel (1987, p. 77), o autor argumenta que, nesse caso, não seja possível e nem se justificaria uma dedução meramente teórica e apriorística dessas dimensões, sendo indispensáveis representações modelares sobre possíveis concatenações explicativas que podem ser obtidas por meio de estudos empíricos preliminares em cada campo de política.

Destacamos que a unicidade do caso não implicará necessariamente a análise de apenas um contexto social específico. Como salientou Stake (2005, p. 449), os casos singulares podem se ramificar em diversas dimensões e domínios, e cada um contexto próprio. Essa característica dos estudos de caso únicos pode levar a uma pluralidade de narrativas, referentes aos diversos contextos abrangidos pelo caso em questão. A análise do PPIOT se mostra como um excelente exemplo dessas ramificações e complexidades, visto que implicou transitar por diferentes instituições e organizações.

## PROCEDIMENTOS ADOTADOS PARA A DESCRIÇÃO DO CASO

Para a descrição do caso, usamos como fio condutor a lógica do ciclo de políticas públicas. Considerando o problema, o estudo de alternativas, e o processo de formulação, implementação, monitoramento e extinção do PPIOT, além dos desdobramentos de cada uma dessas fases e os efeitos produzidos pelo Programa.

Duas teses sobre o PPIOT, uma defendida no ano de 2009 (Varela, 2009) e outra, em 2013 (Conceição, 2013), constituíram-se nas principais fontes de informação sobre cada uma das fases do ciclo. Para atualizar as informações e averiguar se os efeitos do PPIOT se fazem sentir até o presente, foram realizadas, entre agosto de 2017 janeiro de 2019, mais vinte entrevistas. Duas com gestores de bancos que mantêm programas de diversidade racial (como efeito do PPIOT); uma com a gestor do Programa de estágio da Faculdade Zumbi do Palmares; e as demais com estudantes

e ex-estudantes da referida Faculdade, que estavam estagiando/trabalhando em bancos no momento da entrevista.

## **DESIGUALDADE RACIAL NO TRABALHO: UMA QUESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA**

A seção foi estruturada em torno das questões levantadas na introdução. Antes, porém, faz breve discussão sobre o tema desigualdade racial no trabalho, examinando o porquê abordá-lo como um problema social, como uma questão pública. Em seguida, enfrenta a questão do papel das empresas diante desse cenário e, em seguida, trata do papel do Estado no enfrentamento de tais desigualdades.

## **DESIGUALDADE RACIAL NO TRABALHO: UM PROBLEMA SOCIAL? UM PROBLEMA PÚBLICO?**

Pesquisas revelam que a desigualdade racial deriva tanto de menores níveis de educação e qualificação das pessoas negras, como da discriminação racial (Jaccoud; Beghin, 2002, p. 11), assumindo esta última um peso significativo nessa equação. A discriminação apresenta formas diversas de manifestação e prejudica indivíduos em função de suas características físicas ou culturais, informando práticas gerenciais, como, por exemplo: a não contratação de pessoas negras para determinadas posições, ou para o total das vagas, das organizações; a negação de mobilidade ascendente na hierarquia organizacional; e a negação do direito à isonomia salarial.

A discriminação racial pode ser direta ou indireta, sendo esta última a mais comum nas relações trabalhistas. A discriminação racial direta é facilmente reconhecida, visto que resulta de atitudes de segregação, ofensa ou violência, adotadas por um ou mais ofensores identificáveis, contra pessoas ou grupos de pessoas que compartilham certas características, como, por exemplo, sexo, raça e crença.

A discriminação indireta é mais sutil, não sendo tão facilmente identificada, nem pelo agressor, nem pelo ofendido. Não resulta de atos concretos ou de manifestação expressa de discriminação por parte de quem quer que seja, mas de práticas administrativas, empresariais ou de políticas públicas aparentemente neutras, porém dotadas de grande

potencial discriminatório (Gomes, 2001, p. 23). Caracteriza pelos resultados ou efeitos destrutivos ou modificadores da igualdade de oportunidades que certas práticas acarretam.

A condição objetiva, ou a situação real de um problema, como a desigualdade racial no trabalho, só passa a ser considerada um problema social, e, conseqüentemente, um problema público, quando há reconhecimento, por parte de atores sociais e políticos relevantes, de que essa condição afeta de modo negativo a coletividade. Há uma instância argumentativa nos processos sociais, uma vez que percepção de relevância de certa condição objetiva dependerá do peso social do grupo que a denúncia. Para Fuks (2000, p. 79), o problema social “emerge da disputa, encontrada em arenas específicas, entre uma pluralidade de versões”.

Para Kingdon (1995), tais condições objetivas — que o autor chama de situações — se tornam problemas a partir do momento em que atores coletivos sentem necessidade de tomar alguma atitude em relação a elas, com a intenção de mudá-las. Neste sentido, as situações se transformam em problemas quando: colocam em xeque valores importantes; são consideradas inaceitáveis quando comparadas com outros países e também, quando são redefinidas, permitindo uma reconsideração da natureza do problema.

A abordagem da política pública, esboçada por Fuks (2000) e Kingdon (1995 [1984]) ajudam a explicar o processo pelo qual a questão racial passou a ser considerada, no Brasil, um problema público, ganhando espaço na agenda governamental. Em termos gerais, podemos admitir que até o final da década de 1970, o Movimento Negro atuou como o principal ator a denunciar a desigualdade dos negros na sociedade brasileira, e no mundo do trabalho mais especialmente. Porém, dada a sua pouca influência no cenário político e governamental, sua voz não prevaleceu.

A partir do final de 1970, estatísticas oficiais passaram a evidenciar o caráter sistêmico da desigualdade racial e a apontar a relevância da discriminação na sua explicação, abrindo espaço para uma redefinição da natureza do problema. A percepção de que a população negra figura mais como vítima que como a responsável por sua situação levou diferentes atores coletivos a se reposicionarem na arena política, exigindo ações públicas que corrigissem a situação. Estava assim reconhecida que a questão racial é um problema público (Conceição, 2013).

## PROBLEMA PÚBLICO: QUAL É O PAPEL DAS EMPRESAS?

Sendo um problema público, o que as empresas têm a ver com isso? Teriam elas algum papel social a cumprir? Uma busca com o descritor ‘papel social empresas’ nos sites das principais revistas acadêmicas de administração de empresas do país revela que por aqui, os pesquisadores pouco falam no assunto. Nos EUA, as pesquisas sobre o tema geralmente se apoiam no modelo de análise econômico contratualista, segundo o qual o propósito da empresa é, antes de tudo, aumentar o lucro de seus investidores. Obrigação que prevalece diante de qualquer outra iniciativa empresarial. De acordo com essa visão, o dever de resolver os problemas sociais cabe ao Estado somente e, assim sendo, não há legitimidade nas iniciativas sociais das empresas, uma vez que dariam origem a desvios tanto na apropriação como na alocação dos recursos empresariais (Campbell, 2007, p. 952; Margolis; Walsh, 2003, p. 271).

Há, no entanto, argumentos divergentes que reconhecem que as empresas têm um importante papel a cumprir na redução de problemas sociais graves (Bies *et al.*, 2007, p. 789). Assim, contrariando a visão predominante, alguns defendem que, dadas a magnitude das mazelas sociais e a enorme capacidade produtiva de riqueza das empresas, estas tenham não apenas um papel financeiro a desempenhar, mas também um papel social (Margolis; Walsh, 2003, p. 278). O tema, porém, deixou de ser explorado quando as escolas de negócios assumiram a discussão em lugar da sociologia (Bies *et al.*, 2007, p. 789).

Restou, no entanto, um tímido interesse pelo tema responsabilidade social, cujos estudos no geral adotam dois modelos de análise. De um lado se busca estabelecer uma correlação entre a performance social das empresas e sua performance financeira. Do outro, dedica-se a análise da relação que a empresa estabelece com as partes interessadas, com o fim de justificar o seu envolvimento nas questões sociais que gerem retorno financeiro.

A preocupação com as consequências instrumentais da responsabilidade social evita as verdadeiras tensões entre os imperativos sociais e econômicos com os quais as organizações se confrontam. O mundo contemporâneo demanda das organizações comportamento diferente, dada que a miséria das massas é abertamente contrastada a opulência de grandes empresas (Bies *et al.*, 2007; Campbell, 2007; Margolis; Walsh, 2003).

## PROBLEMA PÚBLICO: QUAL É O PAPEL DO ESTADO

A existência de um problema público é condição necessária, mas não suficiente, para que o Estado adote ações para solucioná-lo. Será enfrentado apenas aquele que integrar a agenda governamental, e seu reconhecimento ou (re)definição é elemento central para isso. Outros dois importantes elementos são: (1) o fluxo da política, que pode mudar de dinâmica a qualquer momento, e (2) os atores envolvidos, que podem influenciar o fluxo de diversas maneiras (Kingdon, 1995).

Coob e Elder (2000) trazem outro olhar para o tema, argumentando que há dois tipos de agenda: a política — que reúne os problemas e temas que a comunidade política elege como merecedores de atenção pública —, e a agenda institucional (ou formal) — que escolhe, dentre os elementos da agenda política, aqueles que o poder público já tenha decidido enfrentar. Os autores ainda sugerem a possibilidade de uma pseudo-agenda, significando qualquer forma de registro ou reconhecimento de demanda, sem que haja explícita consideração sobre o mérito da questão.

Cobb e Elder (2000, p. 99-100) destacam que constar da agenda formal significa fazer parte de um conjunto de itens que estejam “explicitamente esperando uma decisão governamental séria e ativa”. O advérbio “explicitamente” e os adjetivos “ativo e sério” qualificam os itens da agenda formal, diferenciando-os dos elementos que constem da pseudo-agenda. Para os autores, tomadores de decisão sempre lançarão mão da pseudo-agenda para aplacar frustrações de grupos de eleitores, ou para evitar consequências políticas advindas de falhas no reconhecimento de algumas demandas.

A partir dessas considerações sobre a formação da agenda, podemos sugerir que até 2005, ano em que o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos foi criado, a questão da desigualdade racial no trabalho, embora já tivesse sido reconhecida como um problema público, ainda não figurava na agenda política do governo federal brasileiro, visto que nenhuma ação efetiva para corrigir tal problema havia sido tomada. Embora houvesse algumas iniciativas públicas sobre o tema, desde a década anterior, nenhuma representou o esforço estatal necessário para fazer face ao problema.

Tomando em consideração as contribuições de Kingdon (1995), certamente, até 2005, o clima político nunca havia sido muito favorável à ideia de políticas para a igualdade racial. Além disso, o principal ator político a levantar essa bandeira, o Movimento Negro, não gozava de credibilidade suficiente para influenciar ações que visassem alterar comportamentos no mundo do trabalho, locus por excelência, da produção e distribuição de recompensas e oportunidades. Veremos na próxima seção que, dada sua incapacidade de influenciar o Executivo e o Legislativo, o Movimento Negro buscou o Ministério Público do Trabalho para tratar dessa questão.

## **PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADE PARA TODOS: UMA POSSÍVEL SOLUÇÃO?**

O início do novo milênio testemunhou diversas conquistas do Movimento Negro. Nesse período foram criados os primeiros programas de cotas para estudantes negros em universidades públicas e, também, foi institucionalizada a Secretaria Especial de Políticas da Promoção da Igualdade Racial. Foi nesse mesmo ano que, fortalecido, o Movimento Negro ingressou, junto ao Ministério Público do Trabalho (MPT), com Representações (denúncias) contra a desigualdade racial no mercado do trabalho. Requeriam a instauração de um inquérito civil público (ICP) para investigação das denúncias. Instavam ainda que o MPT propusesse a celebração de um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC), que levasse as empresas a se responsabilizarem pela adoção de medidas para a alteração desse quadro de desigualdade. Caberia ao MPT impetrar ações civis públicas contra as que se negassem a assumir esse compromisso, e a aplicação de outras penalidades (Conceição, 2013, p. 104-107).

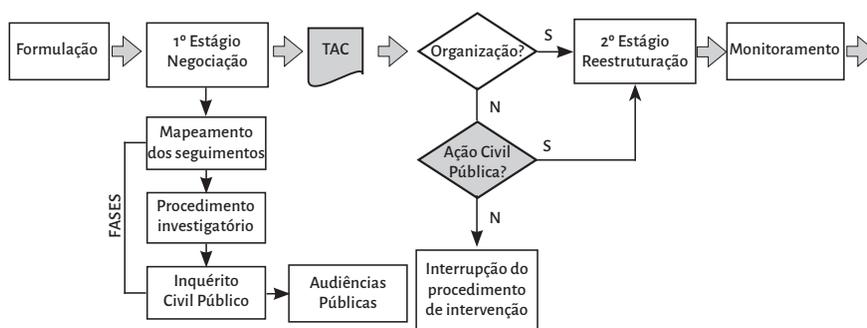
## **PPIOT: FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO DO MPT**

Diante disso, o MPT, com o auxílio de outras entidades, criou, em abril de 2005, o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos (PPIOT), por meio do qual visava estabelecer estratégias continuadas para sua atuação na promoção da igualdade de oportunidades e eliminação da discriminação de gênero e raça no mundo do trabalho. No âmbito externo, o MPT objetivou, com o Programa, levar as empresas a utilizar ações afirmativas para ampliar o número de trabalhadores

negros, em todos os níveis hierárquicos, bem como o número de mulheres [brancas] nos níveis mais elevados (Lopes, 2006, p. 88). Uma primeira observação importante é que, embora as denúncias do Movimento Negro tratassem apenas da questão racial, a versão inicial da política já incluía a dimensão do gênero e mais tarde abarcaria também a geracional. Embora isso seja verdade, na disputa que se daria no judiciário, no desenrolar do processo da implantação do programa, o foco das decisões judiciais, todas desfavoráveis ao pedido do MPT, repousaria apenas na questão racial, como veremos mais adiante.

O argumento do PPIOT era que, embora a discriminação racial indireta fosse um fenômeno imperceptível, seus efeitos traziam danos nefastos para o mundo do trabalho (MPT, 2005). O Programa foi concebido para ser implantado em todo o território nacional e em todos os segmentos econômicos que apresentassem alto grau de desigualdade, obedecendo os estágios evidenciados na Figura 1.

Figura 1: Desenho inicial do PPIOT: etapas e resultados possíveis



Fonte: Conceição (2013).

## PRIMEIRO ESTÁGIO DA IMPLEMENTAÇÃO: NEGOCIAÇÃO

O primeiro estágio era composto por três fases: (i) o mapeamento dos segmentos econômicos com indícios de discriminação; (ii) notificação e instauração do procedimento investigatório; (iii) instauração do inquérito civil público, que incluía audiências públicas. Se tudo corresse bem, esse estágio poderia ser concluído com a assinatura do TAC ou, caso contrário, com o ajuizamento de ações civis públicas (Brasil, 2005, p. 7).

O resultado da primeira fase apontou o setor bancário como o primeiro a sofrer a intervenção, especialmente porque já havia diversos estudos denunciando as desigualdades raciais nas organizações financeiras, inclusive alguns conduzidos pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Assim, um projeto-piloto foi implantado no Distrito Federal, junto às sedes das principais organizações do setor.

No procedimento investigatório (segunda fase), o MPT notificou as empresas escolhidas sobre o Programa, além de solicitar informações dos trabalhadores, desagregadas por sexo, cor/raça, nível de escolaridade, idade, tempo de serviço, entre outras variáveis consideradas relevantes. A partir daí, construiu-se um “perfil das desigualdades” para cada organização, evidenciando as diferenças entre a proporção, posição ocupada e salário recebido por membros dos seguintes grupos sociais: homens brancos, homens negros, mulheres brancas e mulheres negras.

A terceira fase, do inquérito civil público, consistiu na confrontação dos dados fornecidos pelas empresas com os relativos à População Economicamente Ativa (PEA) para a Unidade da Federação em que estava sediada. Nessa fase, o MPT recorreu a audiências públicas, buscando levar as organizações envolvidas a adotarem medidas que pudessem reverter tais diferenças.

Nas audiências públicas foram negociadas metas para a elevação dos percentuais de trabalhadores negros e pessoas com mais de quarenta anos de idade nos quadros de cada uma das empresas, assim como de mulheres brancas, mulheres negras e homens negros nos cargos de níveis hierárquicos mais elevados. Buscou-se também estabelecer o entendimento de que o aumento da representatividade nos cargos de chefia implicaria necessariamente maiores níveis de igualdade nas remunerações médias dos mencionados grupos (Varella, 2009, p. 61). O objetivo era levar os próprios bancos a resolver o problema voluntariamente, firmando um Termo de Ajuste e Conduta (TAC) em que fixariam metas para admissão no emprego, ascensão profissional e remuneração.

Conforme indicado na figura I, encerrado o primeiro estágio, o MPT poderia adotar uma das seguintes soluções: (i) estancar o procedimento de intervenção, caso o resultado da apuração revelasse a inexistência de desigualdade na organização; (ii) levar a empresa a firmar o TAC, caso estas fossem verificadas; e (iii) ajuizar uma ação civil pública,

caso a organização se negasse a assinar o TAC. Com a ação civil pública, buscaria no judiciário apoio para obrigar a empresa a se comprometer com a construção de relações de trabalho mais igualitárias (MPT, 2005).

O segundo estágio do processo de implementação era de responsabilidade das empresas, e sua concretização se daria quando a organização investigada criasse práticas de admissão, ascensão profissional e remuneração de pessoal fundamentadas nos ideais de justiça social. Caberia ao MPT, monitorar a implementação dos projetos de mudanças organizacionais e, ao final de um período estabelecido, avaliar a efetividade das ações empresariais, adotando as medidas necessárias. Caso, a empresa investigada optasse por não assinar o TAC, e o Judiciário se mostrasse desfavorável ao mérito da ACP, a investigada se veria desobrigada do cumprimento do segundo estágio

## DESDOBRAMENTOS NO PODER JUDICIÁRIO

O que se verificou foi que os bancos se negaram a assinar o TAC, resistindo firmemente em admitir a existência de práticas discriminatórias em seus processos de seleção e gestão de pessoas. Diante disso, o MPT recorreu ao Poder Judiciário como estava previsto no plano original.

Em 12 de setembro de 2005, foram ajuizadas cinco ações civis públicas (ACPs), que traziam, no que diz respeito discriminação no mercado de trabalho, inovações em diferentes dimensões, como, (i) conceituais, ao utilizar a noção de discriminação indireta como principal causa das desigualdades verificadas nas empresas, (ii) operacionais, ao propor que a discriminação indireta poderia ser aferida por meio de evidências estatísticas e análises sócio-organizacionais, e (iii) processuais, ao pedir a cessação da discriminação indireta e, para tanto, a adoção de ações afirmativas (que implica beneficiar um grupo de pessoas e não um indivíduo específico) nos processos organizacionais (Varella, 2009, p. 20; 51). Com as ações civis públicas, o MPT exigia do Poder Judiciário “uma atitude ativa de interpretação da igualdade como princípio a ser materialmente garantido” (Varella, 2009, p. 20).

Os principais argumentos do MPT foram que: (i) havia nas organizações réis uma baixa representatividade de pessoas negras, mulheres brancas nos cargos de chefia, e baixa admissão de pessoas com mais de quarenta anos; (ii) não havia qualquer elemento que indicasse

que os processos seletivos eram transparentes e baseados em critérios como “mérito” e a “não subjetividade”, (iii) não foram identificadas assimetrias significativas de méritos produtivos (nível de educação formal e experiências laborais) entre o grupo dos homens brancos e os grupos discriminados, (iv) diante disso, supunha-se que as organizações réis demonstravam clara preferência pelo grupo de homens brancos, discriminando não intencionalmente os demais, faziam-se assim responsáveis pelo aludido quadro de desigualdades, (v) as disparidades estatísticas — que demonstravam não apenas a proporção dos membros de cada um dos grupos investigados nas organizações mas também a posição que nelas ocupavam — eram provas deste argumento, (vi) caberia, assim, a elas adotar programa de ação afirmativa com o fim de proteger os grupos prejudicados dos efeitos da discriminação indireta praticadas em seus processos internos, ou oferecer provas, demonstrando o contrário.

Pronunciando-se na maioria das vezes apenas sobre a questão racial, os magistrados desqualificaram as provas. Desprezaram-nas até como indícios de uma possível, ainda que não intencional, prática de discriminação por parte das organizações réis. Prevaleceu a visão de que: (i) as estatísticas não eram suficientes para comprovar a existência de práticas discriminatórias e que (ii) negros e mulheres estavam sub-representados nos quadros profissionais das empresas réis não por questões de discriminação, mas porque não dispunham de qualificação suficiente. Tais argumentos prevaleceram mesmo na segunda instância. Por essa razão, o MPT optou por desistir ou suspender as ações, evitando criar uma jurisprudência desfavorável para o caso (Conceição, 2013).

Em desacordo com o previsto no plano inicial, mesmo com a desistência das ações, o PPIOT não foi encerrado. O MPT buscou apoio na Comissão de Direitos Humanos e Minorias, da Câmara dos Deputados Federais, para conduzir procedimento que, embora não previsto em seu regimento interno, conseguiu constranger as filiais paulistanas das organizações bancárias investigadas a, gradativamente, contratar estagiárias/profissionais negras, como veremos abaixo.

## DESDOBRAMENTOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E JUNTO À FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS

A derrota no Judiciário não impediu o MPT de continuar negociando com representantes dos bancos individualmente, a princípio e, depois, coletivamente, por meio da Federação Brasileira de Bancos (Febraban). As discussões coletivas ocorreram na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados Federais, em dois ciclos de reuniões de um grupo de trabalho constituído especialmente para esse fim. Tal como tinha acontecido no Judiciário, também neste grupo, a questão racial se sobressaiu às demais.

O grupo de trabalho foi instituído com o objetivo de buscar solução para o problema da discriminação no setor bancário. É oportuno salientar que tal expediente não fora previsto no desenho inicial do programa, e muito menos existia no regimento interno da Câmara dos Deputados. “A criação do grupo foi uma inovação”, como disse um dos entrevistados, “para atender uma demanda específica”. Nas seis reuniões do primeiro ciclo — setembro de 2006 a abril de 2007 — das quais participaram representantes de diversas entidades como, MPT, IPEA, IBGE, organizações negras e sindicais e Febraban, ficou acertado que a Febraban faria, com a assessoria do CEERT: (i) um “mapeamento da diversidade no setor bancário, tanto do ponto de vista dos usuários quanto dos funcionários e estagiários”, com o apoio do IBGE e do IPEA; (ii) a imediata incorporação de mulheres negras e homens negros nos quadros funcionais dos bancos, mesmo que, para isso, fosse necessária a oferta de treinamento para esses trabalhadores, e (iii) um Pacto da Diversidade.

O censo foi realizado em 2008, e dele participaram centenas de agências, de dezessete instituições bancárias, espalhadas pelo Brasil, atingindo uma população de quase 410 mil funcionários, dos quais 49,9 % responderam ao questionário. Seus resultados, bem como possíveis linhas de ação foram apresentados nas duas últimas reuniões do grupo, que ocorreram no final do primeiro semestre de 2009. Os dados levantados confirmaram o argumento do MPT e evidenciaram que a discriminação era ainda maior em relação às mulheres negras, uma vez que somavam um total de apenas 8,18 % da população empregada no setor bancário. Revelaram também que, embora, os trabalhadores negros es-

tivessem apenas um pouco atrás de brancos no que diz respeito à formação profissional, representavam somente 4,8 % dos executivos em posições mais altas (Febraban, 2010). Esse primeiro censo, concluído em 2008, teve como produto o Mapa da Diversidade, que serviu de base para o estabelecimento do Pacto da Diversidade (CD, 2007, p. 115), instrumento por meio do qual a Febraban firmou um compromisso diante da sociedade de adotar medidas para a superação de desigualdades nos bancos. A organização lançou logo em seguida o Programa Febraban de Valorização da Diversidade (Febraban, 2010). Importante registrar que, em seus documentos oficiais a Febraban nunca menciona a intervenção do MPT, mas atribui a si própria a iniciativa de atuar em favor da valorização da diversidade.

Uma análise do relatório do Programa Febraban de Valorização da Diversidade, publicado em 2010, permite verificar que, embora fundamentado com tom bastante efusivo na necessidade e benefícios da promoção da igualdade racial, sua principal ação estava voltada para a capacitação e inclusão de pessoas com deficiência e que, naquela altura, os bancos associados ainda não haviam adotado ações efetivas para lidar com o problema da discriminação racial nos processos de admissão, ascensão profissional e remuneração (Febraban, 2010).

Em 2014, a Febraban realizou o segundo Censo da Diversidade do setor bancário, do qual participaram dezoito instituições, com agências espalhadas em todo o Brasil, atingindo uma população de quase 460 mil funcionários, dentre os quais 40,8 % responderam à pesquisa. Os resultados sugerem que os bancos têm se esforçado para ampliar o número de pessoas negras entre os seus empregados, visto que um percentual entre 40 % e 46 % dos funcionários pretos e pardos, que participaram das duas edições do censo, foram contratados nos últimos cinco anos anteriores ao levantamento, com pouca variação entre os dois momentos. Em todo o setor, a média dos empregados contratados nos cinco anos que antecederam o levantamento era de 38 %, em 2014 e 36,8 %, em 2008.

## SEGUNDO ESTÁGIO IMPLEMENTAÇÃO: O CASO DOS BANCOS PRIVADOS NA CIDADE DE SÃO PAULO

Em 2005, ano em que o MPT lançou o Programa de Promoção de Oportunidade para Todos, algo de inesperado ocorreu na Faculdade

Zumbi dos Palmares. Uma instituição de ensino superior, fundada em 2003, no município de São Paulo e tem como missão a inclusão de jovens negros no ensino superior e no mercado de trabalho, mantendo entre os matriculados, cerca de 80 % estudantes oriundos desse grupo étnico.

No esforço de garantir para os estudantes oportunidade no mercado de trabalho, a faculdade adotou como estratégia a articulação com o mundo empresarial, buscando firmar convênios de cooperação para esse fim. Em que pesem esses esforços, as negociações frutificavam pouco, tendo ganhado velocidade apenas após a intervenção do Ministério Público do Trabalho, como relatou em entrevista o reitor da faculdade.

Em 2005, a faculdade foi surpreendida, sendo procurada por três instituições bancárias (B1, B2 e B6), que convidaram os estudantes para concorrer nos processos seletivos para estágio. Naquele ano, cada banco contratou apenas quatro ou cinco estudantes. Importante situar esse movimento na linha de tempo do PPIOT, notando que a busca por estudantes negros se deu no momento imediatamente após o ingresso do MPT no Judiciário, com as Ações Cíveis Públicas (Varella, 2009, p. 66).

Embora todas as decisões judiciais de primeiro grau tenham indeferido o pedido do MPT, alegando falta de provas, no primeiro semestre de 2006, três bancos (B1, B4 e B6) buscaram mais uma vez a faculdade Zumbi dos Palmares para oferecer oportunidade de estágio aos estudantes. Em média, os bancos ofereciam vinte vagas, foi o que ocorreu com o B6 e o B1. O banco B4 surpreendeu ao oferecer cinquenta vagas para estagiários da Faculdade. Até esse momento, a Faculdade mantinha um registro pouco sistemático das contratações e convênios, mas, reagindo a esse movimento, a partir de 2007, a Zumbi passou a dedicar mais atenção ao registro dos estagiários, incluindo dados sobre a data de contratação e informações sobre o status dos alunos ao final do período do estágio, que poderia ser “desligado”, “efetivado” ou [estágio] “renovado” (Conceição, 2013, p. 214-216).

Ainda que, em abril de 2007, o MPT já houvesse desistido de três das cinco ACPs, os bancos B1, B2, B3 e B4 e B6 continuaram ampliando as oportunidades de estágio a alunos da Faculdade. Nesse ano, foi possível identificar que pelo menos vinte e quatro alunos foram efetivados, apenas no banco B1, e que mais setenta e dois deles estavam alocados nos demais bancos. Para 2008, ano em que o MPT desistiu das duas últimas ações, dando por encerrado os processos judiciais, verificamos que os

bancos B1, B3 e B4 contrataram como estagiários, respectivamente, vinte e seis, vinte e nove, e cinquenta alunos da Faculdade Zumbi dos Palmares e o banco B6 contratou dezenove.

Apesar de ter sido aprimorado em 2007, o sistema de registros da Faculdade era ainda pouco eficiente e não muito confiável. Assim, o que esses números revelam é que no período do PPIOT (desde o início do Programa, em abril de 2005 a março de 2008, desistência da última ACP), houve uma corrida dos bancos na busca de profissionais negros, estendendo-se até os dias atuais para uma parte das organizações bancárias.

Em abril de 2009, a Faculdade criou um sistema de controle dos estágios e convênios. Para alimentá-lo, com dados do primeiro, realizou um levantamento geral do total acumulado de estudante estagiando ou já efetivado nas organizações em que havia iniciado como estagiário. Os números são significativos. Até aquele momento, 351 estudantes do curso de Administração de Empresas da Faculdade Zumbi dos Palmares tinham mantido ou ainda mantinham relações profissionais com bancos. Desses, 293 estavam ativos (147 efetivados e 146 estagiando) e 79 haviam sido desligados. Dessas contratações, apenas 30 haviam sido realizadas por meio de organizações de integração empresa-escola, as demais se deram a partir da relação direta das organizações bancárias com a Faculdade para o recrutamento.

É oportuno lembrar que os bancos B1, B2, B3, B4 e B5 foram os alvos da investigação e, por conseguinte, os réus na ação judicial do Ministério Público do Trabalho. Também deve ser salientado que, desses cinco bancos, o B4 foi comprado por B7 (em 2008), que o B3 e o B5 se fundiram entre si (em 2008), e que o B2, apesar de ter iniciado seu programa de diversidade racial em 2005 ou 2006, ou seja, no mesmo período em que os demais, não avançou para uma fase mais intensiva na contratação dos profissionais negros. Segundo relatos, logo após o início das primeiras admissões, ocorreu na organização um caso marcante de discriminação racial contra um dos estagiários da Faculdade, o que teria travancado todo o processo.

Em agosto de 2017 foi possível verificar que o banco B7 descontinuou as ações promovidas por B4, em favor da diversidade racial. Os bancos B1, B3-B5 e B6, além de um novo (vamos chamá-lo aqui de B8), mantêm convênio com a faculdade ao longo de todo esse tempo, contratando juntos, como estagiários, cerca de 130 estudantes dos cursos de Di-

reito e Administração de Empresas por ano, tendo também desenhado, especialmente B1, B6 e B8, programas de estágios diferenciados para os alunos da Faculdade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O produto final da análise de uma política pública é a recomendação de uma ação pública, seja, por exemplo, uma política, um programa, uma campanha ou uma obra, é para esse fim que a presente seção se encaminhará, após apresentar uma síntese das discussões iniciadas nas seções anteriores.

Embora haja registros de outras políticas públicas que visassem à promoção da igualdade racial no mundo do trabalho (Conceição, 2013; Silva, 2018), o Programa de Igualdade de Oportunidade para Todos delas se diferencia, visto que representou o primeiro esforço sério, empreendido por um órgão estatal brasileiro, em favor da redução de desigualdades raciais nas organizações privadas dos setores mais dinâmicos do país. Embora o Programa não tenha seguido o curso inicialmente desenhado, ilustrado na figura 1, e não tenha alcançado os resultados esperados, mormente no que diz respeito à escala do alcance, conseguiu produzir alguns efeitos, que se fazem evidentes no caso de grandes bancos comerciais no município de São Paulo.

Um dos argumentos centrais que emerge deste estudo é que a desigualdade racial no trabalho é um problema público, cuja resolução exige cursos de ações direcionadas, tanto por parte do governo, como por parte das organizações privadas. Embora, em uma ordem econômica liberal predomine a ideia de que as sociedades capitalistas tendam ao equilíbrio e de que, no caso de imperfeições, apenas aos estados caibam os ajustes necessários, o cenário de crescente desigualdade que se manifesta nas sociedades contemporâneas revela ser temerária a decisão de continuar assumindo esse argumento como verdadeiro. Ao contrário, como foi tratado na terceira seção do presente trabalho, é forçoso reconhecer que, dadas a magnitude das mazelas sociais e a enorme capacidade produtiva de riqueza da empresa, esta tenha não apenas um papel financeiro a desempenhar, mas também um papel social.

A análise do processo de implementação do PPIOT e seus desdobramentos revelam que, seus objetivos foram em parte alcançados, es-

pecialmente a partir das reuniões coletivas na CDHM. Isso sugere que o Fórum composto por setores do Movimento Negro, Febraban e outras entidades atuou como uma força externa, que conseguiu alterar comportamentos dos bancos no município de São Paulo. Os acontecimentos narrados na última seção corroboram com a ideia de que para adotar práticas mais inclusivas e sair de sua zona de conforto no que diz respeito aos processos de gestão de pessoas, as empresas precisam de constrangimentos externos.

Diante disso, este trabalho argumenta que uma política efetiva para a promoção da diversidade racial para as empresas privadas pode aproveitar o legado do PPIOT, o que implica exigir que elas: (1) realizem de tempos em tempos o mapa da diversidade; e (2) se comprometam a mudar suas rotinas de modos a criar e (ou) ampliar oportunidades de contratação, promoção e desenvolvimento de pessoas negras. Quanto ao Estado, este poderia não apenas desenhar e implementar a ação, mas por meio de agência ligadas às regionais do Ministério do Trabalho e Emprego monitorar e exigir das empresas o cumprimento do acordo. Auditores fiscais do trabalho relaram, por exemplo, que a política de cotas para pessoas com deficiência apenas passou a dar resultados a partir do momento as empresas passaram a ser fiscalizadas.

## REFERÊNCIAS

BIES, R.; JEAN, B.; FORT, T. & ZALD, M. Corporation as social change agents: individual, interpersonal, institutional, and environmental dynamics. **Academy of Management Review**, [s.l.], v. 32, n. 3, p. 788-793, 2007. DOI: 10.5465/AMR.2007.25275515. Acesso em: 30 nov. 2012.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho - 12.<sup>a</sup> Vara do Trabalho de Brasília. Ação civil pública com pedido de liminar. **Processo n. 00936-2005-012-10-00-9**. Autor: Ministério Público do Trabalho (Procuradoria-Geral). Réu: Banco HSBC Bank Brasil S/A - Banco Múltiplo. Juiz da Sentença: Alexandre Nery de Oliveira. Brasília, 14 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.adami.adv.br/representacao/44.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão de Direitos Humanos e Minorias**: Relatório de Atividades 2006. 2007.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho**. Brasília: MPT, 2005.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Ação Civil Pública**, com pedido de liminar. Brasília: MPT, 2005. 2005.

CAMPBELL, J. L. Why should corporations behave in socially responsible ways? An institutional theory of corporation social responsibility. **Academic of Management Review** [s.l.], v. 32, n. 3, p. 946-967, 2007. DOI: 10.5465/amr.2007.25275684. Acesso em: 30 nov. 2012.

COBB, R. W. & ELDER, C.D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, S.; CAHN, M. A. (eds.). **Public policy: the essential readings**. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

CONCEIÇÃO, E. B. **Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para todos**: experiências de ação afirmativa do Ministério Público do Trabalho (2003-2012). Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

FAEDO, J.; YAMAMOTO, V. & JESUS-LOPES, J. C. Ações afirmativas no Brasil: uma pesquisa bibliométrica. **Desafio Online**, [s.l.] v. 5, n. 30, p. 384-402, 2017.

FARAH, M. F. S. Temas Emergentes em gestão e políticas públicas: tendências gerais. **Cader- nos Gestão Pública e Cidadania** [s.l.], v. 11, n. 48, p. 43-68, 2006.

FARAH, M. F. S.. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública** [s.l.], v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.

FARAH, M. F. S.. Policy analysis at the municipal level of government. In: L. LOBATO, J. VAITS- MAN & J. M. RIBEIRO (eds.). **Policy Analysis in Brazil: the state of the art**. Toronto: University of Toronto. 2012. DOI: 10.1332/policypress/9781447306849.003.0009. Acesso em: 30 nov. 2012.

FARAH, M. F. S.. Análise de Política Pública no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de pública”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, [s.l.], v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016. DOI: [doi.org/10.1590/0034-7612150981](https://doi.org/10.1590/0034-7612150981). Acesso em: 30 nov. 2012.

- FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Relatório Anual – 2009**. São Paulo: Febraban. 2010.
- FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Bancos Diversos para um Brasil Diverso**. São Paulo: Febraban. 2010.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 212-259. 2000.
- FUKS, Mario. Definição da agenda, debate publico e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB**, Rio de Janeiro, n.49, p. 79-94, 1. sem. 2000.
- GOMES, Joaquim B. **Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar. 2001.
- JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades Raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA. 2002.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Harper Collins. 1995.
- LOPES, Otávio B. O Ministério Público do Trabalho no combate à discriminação no trabalho. *In*: FARRANHA, Ana C.; EGG, Rafaela (orgs.). **Igualdade racial: principais resultados**. Brasília: OIT – Secretaria Internacional do Trabalho, 2006. v. 2, p. 84-93. 1 CD-ROM.
- MARGOLIS, J. D.; WALSH, J. P. Misery loves company: rethink social initiatives by business. **Administrative Science Quarterly**, [s.l.], v. 48, p. 268-305, 2003.
- MUNANGA, Kabengele. Prefácio. *In*: D'ADESKY. **Pluralismo étnico e multiculturalismo: racismo e antirracismos no Brasil**. Rio de Janeiro: Pallas, 2001.
- OSORIO, Rafael Guerreiro. **A mobilidade social dos negros brasileiros**. Brasília: IPEA, 2004.
- SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Learning. 2016.
- SILVA, Tatiana D. Gestão publica na zona do não ser: políticas públicas, igualdade racial e administração pública no Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, [s.l.], v. 9, n. 2, p. 148-159, 2018.
- SPINK, Peter. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. **Psicologia e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 18-422. 2003.
- STAKE, Robert. E. Qualitative case study. *In*: DENZIN, Norman. K.; LINCOLN, Yvonna S. (orgs.). **The Sage Handbook of qualitative research**. London: Sage Publications, 2005. p. 443-466.
- THEODORO, Mário L. As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. *In*: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, cap. 3, p. 91-126. 2005.
- THEODORO, Mário L. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. *In*: THEODORO, Mário L. (org.). **As políticas publicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008. cap. 1, p. 15-43.

VARELLA, Santiago F. **Direitos coletivos, discriminação racial e justiça**: determinantes da resistência às ações afirmativas nos discursos jurídicos. 2009. 321 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais. UnB. Brasília, 2009.



# ECONOMIA CRIATIVA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRÊS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

LUCIANA LEITE LIMA  
RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR

## INTRODUÇÃO

O termo economia criativa foi empregado pela primeira vez em 1994 na Austrália, durante um debate sobre políticas públicas e formas de estimular a economia por meio da cultura e da criatividade (Zardo; Mello, 2018), a partir daí, passou a ser largamente utilizado. Apesar desse espriamento, não há consenso sobre sua definição, que pode variar, dependendo principalmente da cultura do país, bem como das necessidades e demandas setoriais. Contudo, podemos perceber que, em geral, as definições e interpretações incluem áreas econômicas semelhantes, possibilitando análises globais (Zardo; Mello, 2018). Nesse estudo consideramos setores criativos aqueles cujo principal processo das atividades produtivas gira em torno de um ato criativo que gera um produto, bem ou serviço, e cuja dimensão simbólica determina seu valor, resultando na produção de riquezas culturais, econômicas e sociais (Brasil, 2011).

O potencial da economia criativa tem feito dela um campo privilegiado para a formulação e implementação de políticas públicas, dada a sua vinculação com inúmeras atividades industriais e de serviços, e sua possibilidade de geração de emprego e renda (Fernandez, 2014). O debate sobre as políticas de economia criativa tem evidenciado a necessidade de uma perspectiva transversal, que assume a complexidade dos problemas sociais

e, conseqüentemente, demanda a mobilização de múltiplos mecanismos de participação democrática e construção coletiva (Guilherme; Gondim, 2018).

Nesse sentido, observamos o estabelecimento de estruturas organizacionais estatais voltadas para o campo, como é o caso do Brasil, que criou em 2012 uma Secretaria de Economia Criativa no Ministério da Cultura (Oliveira; Araújo; Silva, 2013). Tal intervenção representou uma tentativa de influenciar um setor que já se destaca na economia. Em 2020, o Produto Interno Bruto (PIB) criativo brasileiro estimado foi de R\$ 217,4 bilhões, em dezesseis anos aumentou sua participação no PIB total do país de 2,09 % em 2004 para 2,91 % em 2020 (FIRJAN, 2022). Assim, o potencial de crescimento econômico do setor, e as ações da esfera pública para alavanca-lo, trazem nossa atenção para as políticas públicas e suas reivindicações de contribuir para o desenvolvimento.

A economia criativa tem o potencial de aumentar e incrementar a qualidade do desenvolvimento na sociedade do conhecimento (Khayankan, 2016; Kim, 2017). Porém, em um contexto de globalização e descentralização, que valoriza, amplifica e fomenta a expansão das especificidades (Sen, 2010; Inglehart; Welzel, 2009; Barquero, 2000), as regiões e localidades devem ajustar a visão do desenvolvimento às suas particularidades.

Buscando entender este tipo de processo, este estudo versa sobre a apropriação local, na forma de políticas públicas de desenvolvimento, do conceito de economia criativa, o qual foi formatado em arenas internacionais para contextos variados. Para isso, realizamos uma análise dos desenhos das políticas públicas de economia criativa dos municípios de Porto Alegre (RS), São José dos Campos (SP) e Ananindeua (PA). Tomamos como foco de análise os fatores estruturantes destas políticas e investigamos como a economia criativa foi modelada tendo em vista sua vinculação com a promoção do desenvolvimento e quais as concepções de desenvolvimento que perpassam estas iniciativas.

O estudo é formado por quatro partes, além desta introdução. Na próxima seção apresentamos os procedimentos metodológicos empregados. Na segunda, explanamos o delineamento do modelo de análise, e, na terceira, analisamos os fatores estruturantes de economia nos municípios brasileiros visando compreender seu grau de endogeneização ao contexto local. Por fim, elaboramos algumas reflexões finais.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

### Desenho da pesquisa

Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, na qual adotamos o estudo de casos múltiplos e a pesquisa documental (Yin, 2018). Neste estudo, descrevemos os fatores estruturantes das políticas públicas direcionadas à economia criativa nos municípios selecionados, bem como sua relação com as dimensões do desenvolvimento endógeno.

A adequação de casos múltiplos reside no fato de que suas evidências são frequentemente consideradas mais convincentes e robustas do que estudos de caso único (Yin, 2018). Além disso, a abordagem de casos múltiplos oferece validade externa aprimorada (Voss; Tsikriktsis; Frohlich, 2002). Porém, não implica na lógica da amostragem, em que estatisticamente o universo é representado. A escolha dos casos deve ser discricionária e depende do grau de veracidade que se deseja ter dos resultados (Yin, 2018). Para isso, selecionamos os casos com base em amostragem teórica, considerando a adequação particular dos municípios para lançar luz e estender relações e lógicas entre construtos (Eisenhardt; Graebner, 2007; Sigglekow, 2007).

Nos baseamos na análise de documentos usando dados de fontes primárias, como documentos oficiais, leis, decretos, planos e programas, e fontes secundárias, incluindo evidências relevantes publicadas em meios acadêmicos e artigos. Tal abordagem fornece conclusões amplas a partir de um número relativamente pequeno de fontes, desde que sejam representativas da população sob investigação (Moynihan, 2006; Cleave; Arku; Chatwin, 2017). Os documentos estão publicamente disponíveis online nas páginas dos governos estaduais, municipais, associações, fundações entre outras. Os dados foram examinados por meio da análise de conteúdo (Bardin, 2007), segundo as dimensões de análise.

Os documentos foram analisados e classificados quanto à sua presença ou ausência. Em caso de presença, considerou-se a data do documento, o seu nível de desenvolvimento e acompanhamento dos objetivos, a sua contribuição para o funcionamento da política pública e a sua relação com o nível de criatividade alcançado. Examinamos de forma cruzada os municípios, observando de forma abrangente os fatores estruturantes. Analisamos se suas estruturas estimulam a criatividade ou se outros fatores são mais explicativos.

Após analisar os fatores estruturantes das políticas públicas relacionadas à economia criativa, investigamos se as dimensões do desenvolvimento endógeno norteiam esses fatores; ou seja, se refletem os desafios da sociedade contemporânea (no que diz respeito à geração de trabalho e renda, redução da desigualdade social, aumento de oportunidades) e se a implementação tem alguma adaptação às realidades locais.

### Seleção dos Casos

Com base no Índice de Criatividade das Cidades (ICC), elaborado pela Federação do Comércio do estado de São Paulo (Fecomércio, 2012), selecionamos os municípios de Porto Alegre, São José dos Campos e Ananindeua como os casos a serem estudados. O índice classificou cinquenta cidades usando vários subindicadores; para o presente estudo, categorizamos a classificação em três diferentes escalas: cidades de alto nível de criatividade: ICC  $\geq 65,0$ ; cidades com nível médio de criatividade:  $50,0 < \text{ICC} \leq 65,0$  e cidades com nível baixo de criatividade: ICC  $\leq 50,0$ . Porto Alegre (RS) apresentou ICC igual a 98,2, enquanto São José dos Campos (SP) é 60,9 e Ananindeua (PA) é 22,0. Essas escalas proporcionaram às cidades níveis de criatividade alto, médio e baixo, respectivamente (Fecomércio, 2012).

Além de todos os municípios selecionados integrarem o Índice de Cidades Criativas, pudemos ainda constatar outras iniciativas de economia criativa. Em Porto Alegre, o desenvolvimento e monitoramento da economia criativa estão sob a responsabilidade da Secretaria de Inovação, subordinada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, criada pela Lei Complementar n.º 817, de 30 de agosto de 2017. O número total de profissionais criativos é de aproximadamente 18.001 compreendendo as áreas de arquitetura, artes cênicas, audiovisual, biotecnologia, design, editorial, expressões culturais, moda, música, patrimônio e artes, Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), publicidade e Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) (FIRJAN, 2016b). Outras iniciativas também contribuem para o desenvolvimento da economia criativa em Porto Alegre, como: Observatório de Economia Criativa (OBEC/UFRGS), Centro de Estudos Internacionais de Governo (CEGOV/UFRGS), Grupo de Economia Criativa e Estudos da Cultura (NECCULT/UFRGS), entre outros.

Em São José dos Campos a presença significativa de institutos de pesquisa e instituições de ensino superior contribuem para o destaque

da economia criativa. Além disso, mais da metade dos talentos criativos da cidade está trabalhando em P&D (55,3 %), contra cerca de 20 % no estado de São Paulo (FIRJAN, 2016c). O número total de profissionais criativos é de aproximadamente 9.961 (FIRJAN, 2016b). A economia criativa está sob a responsabilidade da Secretaria de Inovação e Desenvolvimento Econômico conforme a Lei n. 9.495, de 14 de fevereiro de 2017, que define a estrutura administrativa e atribuições.

No estado do Pará, o PIB criativo representa 1,1 % do PIB total do estado. O número total de profissionais criativos em Ananindeua é de aproximadamente 311 (FIRJAN, 2016b). Apesar da presença de atividades ligadas à economia criativa, nenhuma estrutura governamental foi responsabilizada com vistas ao seu desenvolvimento na cidade ou estado.

Assim, notamos que a economia criativa se faz presente nas realidades de Porto Alegre, São José dos Campos e Ananindeua, o que proporciona um campo oportuno de estudo. Dessa forma, analisaremos se as iniciativas locais — de promoção da economia criativa — consideram as várias dimensões da sociabilidade, e se tais iniciativas se relacionam com a valorização dos atributos locais, melhorando também as condições de vida da população, o que nos remete ao modelo de análise.

## DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: DELINEANDO UM MODELO DE ANÁLISE

Para analisar as políticas públicas voltadas à economia criativa, delineamos um modelo que enfoca os fatores estruturantes destas e que utiliza dimensões analíticas derivadas da perspectiva de desenvolvimento endógeno (Aguilar; Lima, 2020). Vejamos.

Os fatores estruturantes correspondem à capacidade estatal. Adotamos a definição de capacidades estatais proposta por Souza (2015): capacidade estatal é o conjunto de instrumentos e instituições à disposição do Estado para estabelecer metas, transformá-las em políticas e implementá-las. A literatura específica documentou diversas dimensões destas capacidades,<sup>2</sup> aqui, enfocaremos as capacidades administrativas, que se referem à capacidade de implementar políticas públicas, exigindo uma burocracia profissional dotada de recursos e ferramentas necessá-

---

<sup>2</sup> Cf.: Aguiar e Lima (2019).

rias (Gomide, 2016). O foco na burocracia profissional já foi amplamente explorado<sup>3</sup> de forma que nos debruçaremos sobre a segunda dimensão, das ferramentas necessárias.

Desse modo, os fatores estruturantes decorrem da capacidade administrativa e correspondem às ferramentas necessárias para que a burocracia cumpra sua função. Tais instrumentos são produtos burocráticos e conformam as ações do Estado. Para operacionalizar a análise, decompomos os fatores estruturantes das políticas públicas em instrumentos de planejamento, incentivos ao setor, estrutura organizacional governamental e relações intergovernamentais.

Os instrumentos de planejamento são ferramentas normativas formais que orientam as escolhas de políticas públicas e visam aumentar as chances de cumprimento dos objetivos desejados. Alguns exemplos seriam: as iniciativas da economia criativa no plano plurianual, plano da economia criativa, leis, decretos, portarias que regulamentam as atividades da economia criativa, entre outros.

Os incentivos ao setor são todos os estímulos instituídos para alavancar a economia criativa. Nesse caso, analisamos leis, regulamentos, portarias e decretos que estabelecem diferentes tipos de incentivos ao desenvolvimento da indústria criativa, seja por meio de benefícios fiscais, arranjos produtivos locais, redes, ecossistemas etc.

A estrutura organizacional governamental se relaciona a como o governo é organizado em torno da divisão de atividades e recursos para cumprir os planos governamentais. Corresponde à existência (ou não) de órgãos de gestão especialmente criados para a implementação e acompanhamento da política de economia criativa, bem como dos seus objetivos e instrumentos, nomeadamente: secretarias específicas, diretorias, espaços de concertação entre os diversos atores. As estruturas intersetoriais são muito relevantes, dada a sua natureza e as várias finalidades que essas políticas podem cumprir. Por exemplo, podemos observar ações de economia criativa voltadas para a promoção do artesanato regional, bem como para a expansão da Indústria 4.0.

As relações intergovernamentais dizem respeito ao modo como ocorrem as interações entre os entes federados no sentido de cooperação e coor-

---

<sup>3</sup> Cf.: Bäck e Hadenius (2008); Evans e Rauch (1999); Geddes, 1994; Hanson; Sigman, 2013; Hendrix, 2010; Knutsen, 2013.

denação. Corresponde à existência de diferentes tipos de parcerias entre governos para promover incentivos ao desenvolvimento da economia criativa.

A análise destes fatores estruturantes será realizada por meio de dimensões analíticas baseadas na literatura sobre desenvolvimento endógeno. Desse fundamento, e a partir de Lima e D'Ascenzi (2018a), projetamos duas dimensões: perspectiva de desenvolvimento e endogeneidade.

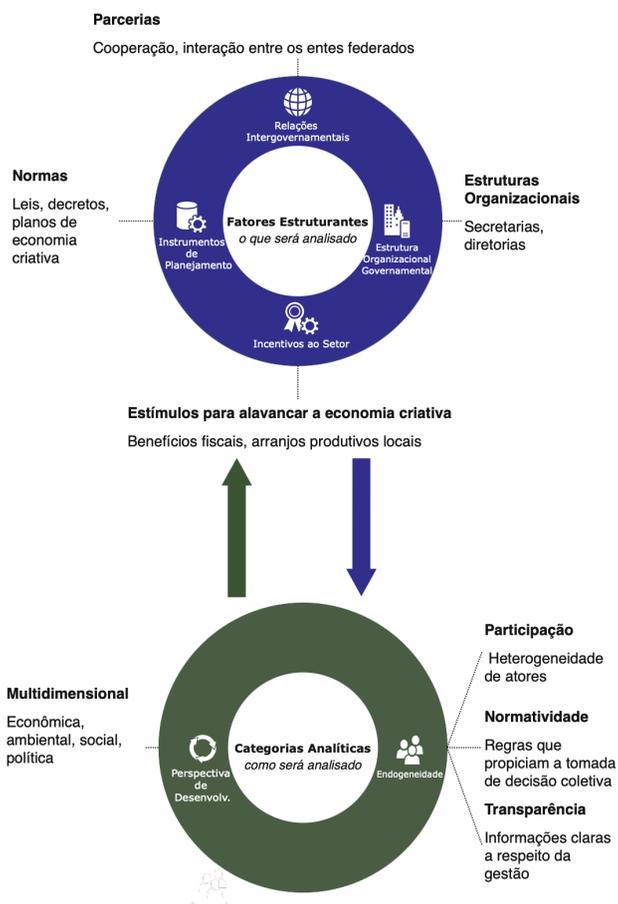
A perspectiva de desenvolvimento busca identificar qual a ideia de desenvolvimento que está embasando as iniciativas: é uma abordagem multidimensional, que abarca diversas dimensões da sociabilidade? Ou estão embasadas numa perspectiva economicista? Isso é relevante uma vez que o desenvolvimento é utilizado como justificativa para a elaboração de normativas de incentivo à economia criativa, e vinculado a ela pelas organizações que a difundem.

A segunda dimensão é a endogeneidade, relacionada a potencializar atributos locais e melhorar as condições de vida da população. O conceito de endogeneidade informa que as decisões referentes à mudança social desejada devem ser tomadas pelos agentes locais, a partir de suas demandas, interesses e capacidades. Enfatiza, ainda, que são eles que produzirão os processos e sofrerão as consequências das ações. Logo, a endogeneidade, como dimensão de análise, conforma uma proxy do grau de aderência das políticas aos contextos locais. Para isso, ela foi desdobrada em três categorias inter-relacionadas: participação, normatividade e transparência.

A participação refere-se à heterogeneidade dos atores envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas. Assume-se que os problemas sociais são gerados e perpassados por muitas variáveis, e que quanto maior a diversidade de atores, maior a capacidade de adaptação ao contexto e de mobilização de recursos e capacidades existentes para lidar com eles (Dagnino, 2002; Lavallo; Voigt; Serafim, 2016). A normatividade tange à facilitação da participação, ou seja, às regras de tomada de decisão que garantam que tal heterogeneidade conduza e se expresse nas decisões das políticas (Dagnino, 2002; Lavallo; Voigt; Serafim, 2016). Já a transparência é o fundamento do controle social, sem o qual a sociedade não pode participar e acompanhar a gestão pública (Platt Neto *et al.*, 2007). Ela consiste não apenas em informar a sociedade sobre o que os governos planejam ou fazem e como fazem, mas também em explicar sua atuação e avaliar o grau de influência da sociedade no próprio processo de tomada de decisão.

Em síntese, argumentamos que eficácia das políticas públicas está relacionada aos fatores estruturantes; por outro lado, sua efetividade está ligada à sua capacidade de atingir objetivos socialmente relevantes. E aqui entram nossos elementos analíticos. Eles permitirão investigar se as políticas conseguem endogeneizar o conceito de economia criativa e promover iniciativas voltadas ao desenvolvimento da comunidade local. Logo, os fatores estruturantes representam “o que” será analisado, enquanto os elementos do desenvolvimento endógeno, o “como”. A Figura 2 representa o quadro analítico, compreendendo os fatores estruturantes e as dimensões e categorias analíticas.

**Figura 2:** Representação do Modelo de Análise



Fonte: Autoria própria.

## IMPLICAÇÕES DA CAPACIDADE ADMINISTRATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DA ENDOGENEIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA CRIATIVA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O presente tópico visa analisar e discutir se e como a capacidade administrativa medida por meio dos fatores estruturantes é capaz de desenhar políticas públicas mais eficazes. E ainda se tais fatores endo-geinizam a política pública ao contexto local levando à efetividade, esta direcionada ao alcance de objetivos socialmente relevantes.

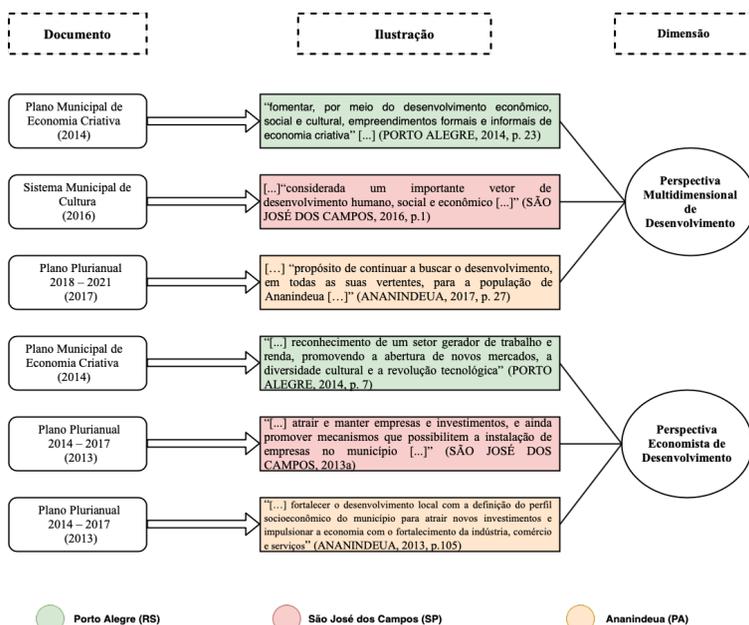
O primeiro passo consistiu na busca pelos fatores estruturantes em cada município. Como resultado, foram localizados em Porto Alegre os instrumentos de planejamento: plano municipal de economia criativa (Porto Alegre, 2014), plano plurianual (Porto Alegre, 2013a, 2017b) e plano municipal de cultura (Porto Alegre, 2015a). Em incentivos ao setor estão os benefícios fiscais (Porto Alegre, 2015b), regras desses benefícios (Porto Alegre, 2016a), incentivo a economia criativa (Porto Alegre, 2016b) e a criação de uma zona de inovação sustentável (Porto Alegre, 2018). Já em estrutura organizacional governamental havia o núcleo (Porto Alegre, 2012) e o comitê de economia criativa (Porto Alegre, 2013b), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (Porto Alegre, 2017a) e a Coordenadoria de Inovação (Porto Alegre, [201?]). Em relações intergovernamentais foram encontrados: plano federal da secretaria da economia criativa (Brasil, 2011), apoio as incubadoras de base tecnológica e de indústria criativa (RS TECNÓPOLE) (Rio Grande do Sul, 2012), programa de desenvolvimento da economia criativa do estado do Rio Grande do Sul (RS Criativo) (Rio Grande do Sul, 2013) e plano estadual de cultura do estado do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2015).

Em São José dos Campos como instrumento de planejamentos foram localizados apenas os planos plurianuais (São José dos Campos, 2013a, 2017b); em incentivos ao setor estão os benefícios fiscais (São José dos Campos, 2003) e o fundo municipal de cultura (São José dos Campos, 2013b). Já a estrutura organizacional governamental, conta com a Secretaria Municipal de Inovação e Desenvolvimento Econômico (São José dos Campos, 2017a) e o Sistema Municipal de Cultura (São José dos Campos, 2016); as relações intergovernamentais trouxeram os programas “fortalecimento da competitividade territorial e regional” (São Paulo, 2015) e “fomento cultural e indústria criativa” (São Paulo, 2015).

Em Ananindeua como instrumentos de planejamento foram localizados somente os planos plurianuais (Ananindeua, 2013, 2017), em incentivos ao setor estão a feira de economia solidária (Ananindeua, 2007) e o fundo municipal de desenvolvimento econômico (Ananindeua, 2006c). Já estrutura organizacional governamental conta com o Sistema Municipal de Cultura (Ananindeua, 2001), Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico (Ananindeua, 2006b) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico (Ananindeua, 2006a). As relações intergovernamentais envolveram basicamente o programa economia sustentável (Pará, 2015).

Analisando estas ferramentas à luz de sua perspectiva de desenvolvimento, verificamos que foi a dimensão mais convergente entre os três municípios. Embora os fatores estruturantes disseminassem discursos sobre a multidimensionalidade do desenvolvimento almejado (citando aspectos sociais, culturais, ambientais, políticos, urbanos, entre outros), o foco economista prevaleceu. Isso ficou explícito nos campos de atuação das políticas, que envolveram principalmente a captação de novos negócios e o fomento aos já existentes, geração de emprego e renda e qualificação profissional. Além disso, Porto Alegre e São José dos Campos indicaram a inovação como especificidade local; e Ananindeua enfatizou o fortalecimento das micro e pequenas empresas e o turismo como forma de atrair novos investimentos. Nesse sentido, embora reconhecendo a importância do crescimento econômico para o desenvolvimento, é importante ressaltar que ele é apenas uma das dimensões desse fenômeno. Este resultado corrobora o estudo de Bellingieri (2017), que afirmou que as teorias do desenvolvimento, das clássicas às recentes, ao tentarem explicar por que isso ocorre, preocupam-se, principalmente, em compreender como ocorre o crescimento econômico. Ou seja, implicitamente, elas entendem que o crescimento da economia deve, naturalmente, se transformar em desenvolvimento. A Figura 3 apresenta ilustrações representativas das dimensões do desenvolvimento para cada caso.

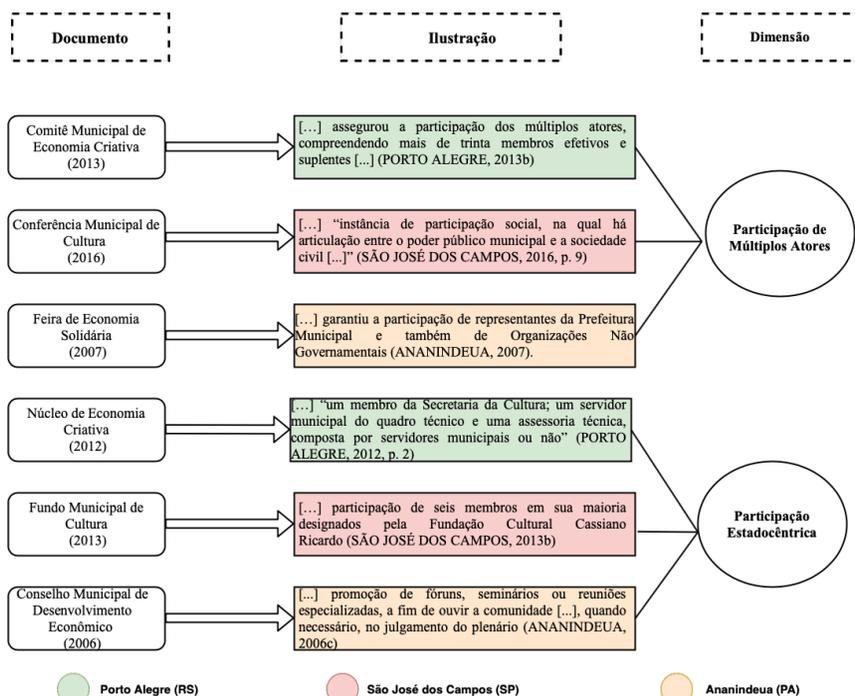
**Figura 3:** Estrutura de codificação de dados com ilustrações representativas dos tipos de desenvolvimento



Fonte: Autoria própria.

No que diz respeito à dimensão da endogeneidade, a categoria participação foi a que mostrou maior divergência, tanto intra como intermunicipal. Em Porto Alegre, apenas uma área de concertação garantiu a presença de múltiplos atores, enquanto as demais favoreciam o Estado. Da mesma forma, Ananindeua concebia predominantemente a participação dos membros estatais. Já São José dos Campos, além de afirmar a importância da participação de diferentes atores, sempre com a prevalência da paridade entre governo e sociedade civil, também estabeleceu a participação de atores não governamentais como maioria em algumas normas. Em linha com Siegmund-Schultze *et al.* (2017), também confirmamos que, embora exista uma descrição oficial de processos participativos, em geral, falta uma definição mais detalhada e, em particular, a comunicação da participação pública é muito imprecisa, envolvendo uma série de expectativas diversas e contraditórias. A Figura 4 apresenta ilustrações representativas das dimensões da endogeneidade, subcategoria participação para cada caso.

**Figura 4:** Estrutura de codificação de dados com ilustrações representativas do tipo de endogeneidade, subcategoria participação

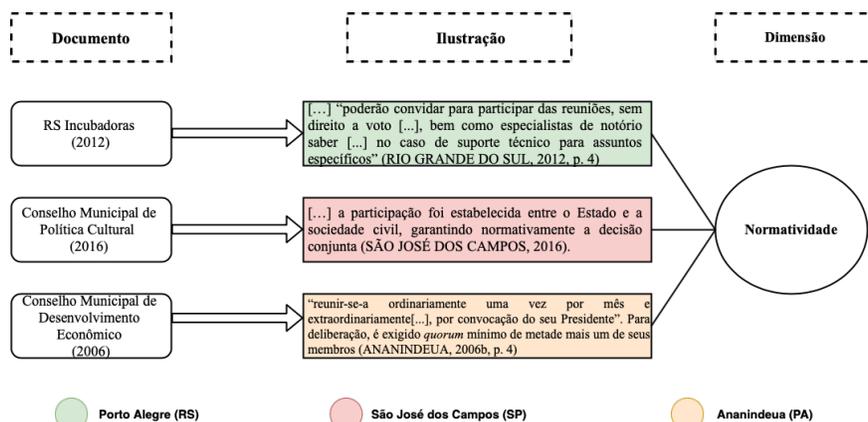


Fonte: Autoria própria.

Em relação à segunda categoria da endogeneidade, a normatividade, a escassez caracterizou os três municípios. Em Porto Alegre e Ananindeua, além da carência, as normas mostraram maior centralidade das organizações estatais, em detrimento da participação de atores sociais. Porto Alegre estabeleceu paridade apenas no programa estadual (RS Incubadoras), enquanto Ananindeua, no Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico; em ambos os casos, com maioria de membros governamentais. Por outro lado, São José dos Campos garantiu a participação da sociedade civil, igual ou majoritariamente, em duas estruturas: Sistema Municipal de Cultura e Conselho Municipal de Política Cultural. Tais conformações, ou limitações, também foram encontradas em Lima e D'Ascenzi (2018b), que, ao analisarem a normatividade em políticas de desenvolvimento local, concluíram que a falta de regras que equalizem os recursos de poder dos atores sinaliza fragilidade institucional, su-

gerindo que os processos decisórios não são transparentes, e, portanto, difíceis de monitorar e controlar socialmente. A Figura 5 apresenta ilustrações representativas das dimensões da endogeneidade, subcategoria normatividade para cada caso.

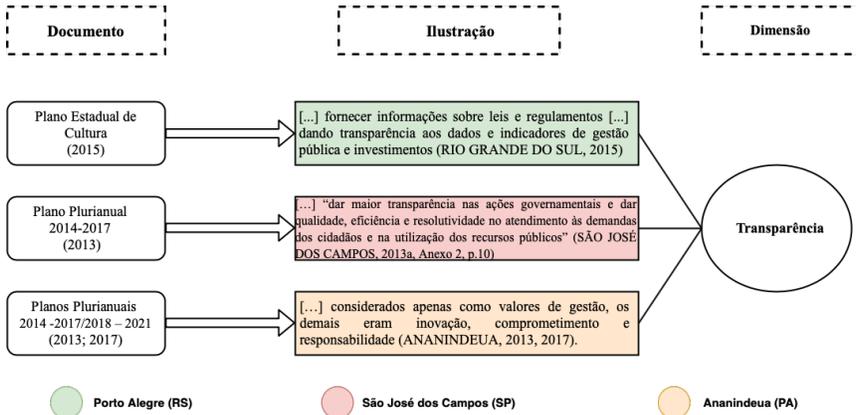
**Figura 5:** Estrutura de codificação de dados com ilustrações representativas do tipo de endogeneidade, subcategoria normatividade



Fonte: Autoria própria.

Também houve alta convergência na categoria da transparência. Todos os municípios revelaram lacunas entre as normas da política e a ação. Apesar dos esforços, a maioria das informações não estava disponível de forma rápida e inteligível. Essa situação gera alguns problemas: (i) impede o acesso às informações sobre os dados expostos, discutidos e decididos sobre a economia criativa nos estados e municípios (ex.: regimentos internos, dados de reuniões, votos e protocolos); (ii) compromete o discurso da transparência ao se tornar um slogan, ao invés de uma preocupação real dos gestores públicos; e (iii) leva a questionar a indubitabilidade de tais espaços. Para que a participação pública lide com importantes decisões sociais, ela precisa ser baseada em informações adequadas que devem ser fornecidas com fácil acesso e inteligibilidade, o que envolve fatores-chave que muitas vezes não são atendidos de forma adequada (Siegmund-Schultze *et al.*, 2017; Odparlik & Köppel, 2013). Isso pode explicar a falta de participação, que compromete a endogeneidade no geral. A Figura 6 apresenta ilustrações representativas das dimensões da endogeneidade, subcategoria transparência para cada caso.

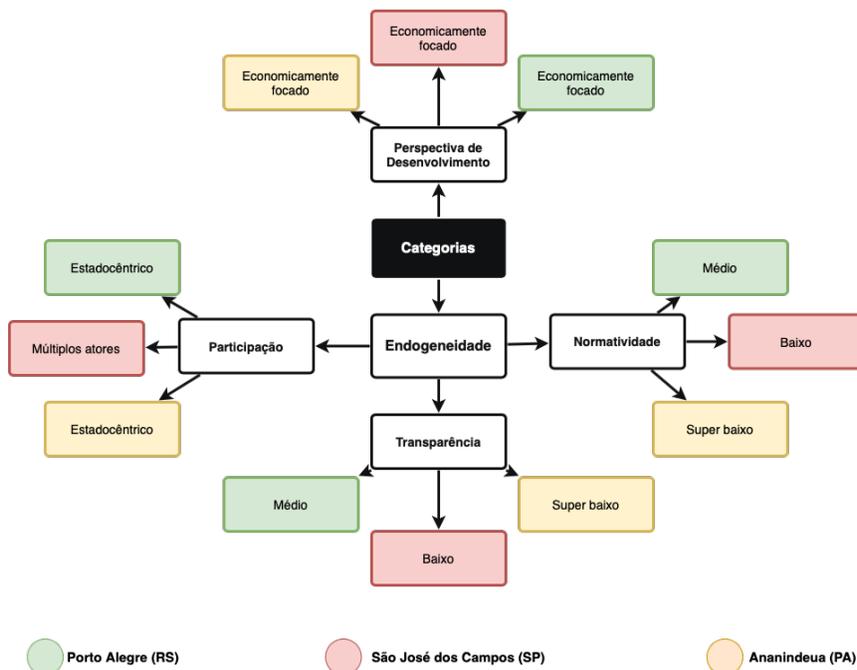
**Figura 6:** Estrutura de codificação de dados com ilustrações representativas do tipo de endogeneidade, subcategoria transparência



Fonte: Autoria própria.

Pôde-se notar que os três municípios estão desenhando políticas públicas e criando capacidades de maneiras distintas, o que já era esperado, devido as suas colocações no ranking do Índice de Criatividade das Cidades. Nesse sentido, como forma de facilitar visualização das análises cruzadas, a Figura 7 apresenta um resumo dos dados para todas as dimensões.

**Figura 7:** Comparativo das dimensões de desenvolvimento nos municípios



Fonte: A autoria própria.

Em síntese, tendo em vista a promoção do desenvolvimento, as políticas de economia criativa analisadas apresentam importantes fragilidades. A começar pela perspectiva de desenvolvimento que as embasa, que é unidimensional, ou seja, são políticas voltadas ao crescimento econômico. E, apesar das normas acionarem outras dimensões da socialidade, isso não sobrevive ao processo de desdobramento das políticas em ações. Uma consequência dessa construção é que estas iniciativas estão prometendo resultados que seus instrumentos não são capazes de promover.

O crescimento econômico já é, em si, um objetivo complexo, do que decorre que a eficácia destas políticas seria mais bem atendida se houvesse clareza quanto ao seu propósito real. Em relação à endogeneidade, vê-se que há prevalência de atores estatais nos mecanismos de governança. Ainda, as normas destes espaços não são claras quanto à distribuição de poder ou simplesmente reforçam o status do Estado.

Ao que não surpreende a transparência ser precária. Como resultado, temos uma frágil apropriação do conceito de economia criativa aos contextos locais.

Uma hipótese decorrente destes achados envolve verificar se e como tal conformação da endogeneidade impacta a perspectiva de desenvolvimento das políticas. Pois, em linha com a literatura apresentada, uma visão de desenvolvimento ampla e conectada com as demandas sociais tem origem na pluralidade de atores e ideias. Uma perspectiva multidimensional de desenvolvimento dificilmente irá prosperar em estruturas de governança que privilegiam um tipo de ator em detrimento de outro.

## CONCLUSÃO

O objetivo deste capítulo foi analisar os fatores estruturantes das políticas públicas de Porto Alegre (RS), São José dos Campos (SP) e Ananindeua (PA) para verificar seu potencial quanto à promoção do desenvolvimento, bem como se refletem as características do território na perspectiva do desenvolvimento endógeno. Para tanto, utilizamos um modelo analítico baseado na capacidade estatal, mais especificamente, na capacidade administrativa, modelada na forma de fatores estruturantes, elementos que estariam relacionados com a garantia do funcionamento da política e sua efetividade. Partimos do pressuposto de que a demanda por desenvolvimento surge nas agendas governamentais no contexto da globalização e da descentralização institucional e, em resposta, os governos passaram a criar capacidades para formular e implementar essas políticas públicas.

A abordagem proposta ajudou a entender o desenvolvimento como uma mudança social desejada, permitindo que se conectasse às políticas públicas de economia criativa, uma vez que essas políticas forneceriam os meios para produzir tal mudança, assumindo que o desenvolvimento é um objetivo que pode ser perseguido por meio ações deliberadas. No entanto, a escolha e o desenho desses instrumentos e instituições não são processos neutros, mas também influenciados pela cultura local e ideologias dominantes.

Nesse sentido, desenhar políticas públicas em consonância com as peculiaridades locais, possibilitadas por meio da promoção do desen-

volvimento multidimensional, da participação de múltiplos atores, de regras que garantem a tomada de decisão de forma coletiva e da transparência, asseguraria sua robustez e, por conseguinte, sua eficácia. A robustez é entendida como a “capacidade das políticas de persistir ao longo do tempo, superando choques externos e perturbações internas relevantes” (Capano; Woo, 2017, p. 2, tradução nossa).

A partir da análise, constatamos que as políticas públicas de economia criativa nos três municípios estudados refletiam fracamente as características do território, uma vez que a perspectiva de desenvolvimento hegemônico enfocou na dimensão econômica, comprometendo a promoção do desenvolvimento de forma ampla. Além disso, ao analisar a endogeneidade, na subcategoria participação, em Porto Alegre e Ananindeua prevaleceram atores estatais, de forma distinta, em São José dos Campos observamos a heterogeneidade dos atores. A normatividade foi escassa nos três municípios, Porto Alegre exibiu um nível médio de normatividade, enquanto São José dos Campos e Ananindeua revelaram níveis baixos e muito baixos, respectivamente. Em outras palavras, não identificamos as formas de manifestação da heterogeneidade nas decisões. Além disso, a falta de transparência reforçou a dinâmica centrada no Estado, ou seja, o desconhecimento da informação pela sociedade pode ser causa explicativa da não participação, consequentemente, há a prevalência das decisões tomadas pelo Estado.

Conforme observado por Bocella e Salerno (2016) e corroborado neste capítulo, existe uma carência nas condições institucionais e regulatórias sobre a economia criativa no Brasil, principalmente no que diz respeito ao fornecimento de diretrizes para o estabelecimento de meios, ou mesmo no auxílio a gestores públicos no processo de formulação e implementação de políticas públicas de economia criativa em nível local. Nesse sentido, a apesar da existência do Plano da Secretaria de Economia Criativa, o governo federal vem tomando decisões controversas sobre a temática, dificultando assim a difusão da política à nível local.

Por fim, os achados deste estudo devem ser considerados a luz de suas limitações: (i) a base teórica foi desenvolvida a partir da experiência de países da América Latina e da Europa com desenvolvimento tardio, o que pode não se enquadrar na análise de experiências de países com capitalismo avançado; (ii) a amplitude das categorias pretende ser inclusiva em termos de setores de políticas públicas, no entanto, é relevante obser-

var se isso é confirmado na prática (ou não); e (iii) as categorias analíticas podem ser mais abrangentes do que os objetivos da pesquisa, o que pode levar à necessidade de adaptações. Essas questões, e outras que surgirão do manejo do modelo, podem ser vistas como espaços de criatividade, nos quais o pesquisador pode sempre se movimentar orientado pelo problema de pesquisa. Além disso, a proposta não exige uma metodologia específica, a qual, da mesma forma, se orienta pelo problema e objeto de investigação. E ainda, entendemos que todo conhecimento é transitório e deve ser continuamente trabalhado, criticado e desenvolvido.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, ago. 2019.

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Políticas de Economia Criativa e desenvolvimento: uma abordagem para análise da endogeneização de um conceito alienígena. In: LIMA, Luciana Leite; SCHAB-BACH, Letícia Maria (orgs.). **Políticas Públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2020. p. 266-287.

ANANINDEUA. **Lei n. 2.231/06**, de 24 de julho de 2006. Dispõe sobre a Reorganização da Estrutura Administrativa do Poder Executivo do Município de Ananindeua, e dá outras providências. [S.l.: s.n.], 2006a. Disponível em: <https://bit.ly/3cG5OLn>. Acesso em: 06 jul. 2019.

ANANINDEUA. **Lei n. 2.241/2006**, 28 de Dezembro de 2006. Cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico de Ananindeua e dá outras providências. [S.l.: s.n.], 2006b. Disponível em: <http://bit.ly/2qcHBqW>. Acesso em: 06 jul. 2019.

ANANINDEUA. **Lei n. 2.243/2006**, de 28 de Dezembro de 2006. Institui o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico – FND, destinado à capacitação e à aplicação de recursos, com vistas ao desenvolvimento econômico do Município de Ananindeua. [S.l.: s.n.], 2006c. Disponível em: <https://bit.ly/3xheXII>. Acesso em: 06 ago. 2018.

ANANINDEUA. **Lei n. 2.258/07**, de 04 de junho de 2007. Institui a Feira de Economia Popular e Solidária – ECOSOL, no Município de Ananindeua e dá outras providências. 2007. Disponível em: <http://bit.ly/2NLxEcO>. Acesso em: 06 jul. 2019.

ANANINDEUA. Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Finanças. **Plano Plurianual 2014 - 2017 – Avanço com Democracia**. [S.l.: s.n.], 2013. Disponível em: <http://bit.ly/375pxQ8>. Acesso em: 06 jul. 2019.

ANANINDEUA. Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Finanças. **Plano Plurianual 201 -2021 Desenvolvimento e Novas Conquistas Desenvolvimento**. [S.l.: s.n.], 2017. Disponível em: <http://bit.ly/375cVsh>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BANKES, S. Robustness, adaptivity, and resiliency analysis. In: SYMPOSIUM OF THE ASSOCIATION FOR THE ADVANCEMENT OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE. 2010. Arlington, VA, USA **Anais [...]**. Arlington, VA, USA. Disponível em: <http://www.aaai.org/ocs/index.php/FSS/FSS10/paper/view/2242/2643>. Acesso em: 22 set. 2020.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2007.

BÄCK, H.; HADENIUS, A. **Democracy and State Capacity: exploring a j-shaped relationship**. Governance, [s.l.], v. 21, n. 1, p. 1-24, 2008.

BELLINGIERI, J. C. Teorias do Desenvolvimento Regional e Local: uma revisão bibliográfica. **Revista de Desenvolvimento Econômico** [s.l.], ano 19, v. 2. n. 37, 2017.

BOCELLA, N.; SALERNO, I. Creative Economy, Cultural Industries and Local Development. In: INTERNATIONAL SYMPOSIUM NEW METROPOLITAN PERSPECTIVES - STRATEGIC PLANNING, SPATIAL PLANNING, ECONOMIC PROGRAMS AND DECISION SUPPORT TOOLS, THROUGH THE IMPLEMENTATION OF HORIZON (ISTH), 2., 2016, Reggio Calabria, Italy.

**Anais [...].** Reggio Calabria, Italy: ISTH, 2016.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano da Secretaria da Economia Criativa:** políticas, diretrizes e ações, 2011-2014. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2011.

CAPANO, G.; WOO, J. J. **Resilience and robustness in policy design:** a critical appraisal. Policy Sciences, [s.l.], v. 50, 2017, p. 399-426.

CLEAVE, E.; ARKU, G.; CHATWIN, M. **Cities economic development efforts in a changing global economy:** content analysis of economic development plans of cities in Ontario, Canada. Area, [s.l.], v. 49, n. 3, p. 359-368, 2017.

DAGNINO, E. (ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 2002.

EISENHARDT, K. M.; GRAEBNER, M. E. Theory building from cases: opportunities and challenges. **Academy of Management Journal**, [s.l.], v. 50, n. 1, p. 25-32, 2007.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, [s.l.], v. 64, p. 748-765, 1999.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil.** Rio de Janeiro: Sistema FIRJAN, 2022.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil.** Rio de Janeiro: Sistema FIRJAN, 2016a.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Consulta ao Índice sobre Economia Criativa.** Rio de Janeiro: Sistema FIRJAN, 2016b.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Indústria Criativa: Análise Especial.** São Paulo. Rio de Janeiro: Sistema FIRJAN, 2016c.

FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DE SÃO PAULO (FECOMÉRCIO). **Índice de Criatividade das Cidades.** [s.l.: s.n.], 2012. Disponível em: <https://bit.ly/zy4AdkS>. Acesso em: 06 jul. 2019.

FERNANDEZ, R. S. **Economia criativa como estratégia de desenvolvimento regional:** o caso do grande ABC paulista. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Universidade Federal do ABC. Santo André, SP, 2014.

GEDDES, B. Politician's **Dilemma:** building state capacity in Latin America. Berkeley and Los Angeles: University of California 1994.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: \_\_\_\_\_; BOSCHI, R. R. (eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GUILHERME, L. L.; GONDIM, R. V. Public Policies and Productive Systems of Creative Economy: The Case of the Fia Project (Artisans Workshop). **Brazilian Journal of Operations & Production Management**, [s.l.], v. 15, n. 3, p. 355-365, 2018.

HANSON, J.; SIGMAN, R. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. In: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION 2011, Seattle. **Anais...** Seattle, Washington: APSA, 2013.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, [s.l.], v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano**. São Paulo: Francis, 2009.

KHAYANKAN, W. Guidelines for Sustainable Development of Nanglae Pineapple from Local Wisdom to Creative Economy. **Pertanika Journal of Social Science and Humanities**, [s.l.], v. 24, p. 15-22, 2016.

KIM, T. Creative Economy of the Developmental State: A Case Study of South Korea's Creative Economy Initiatives. **The Journal of Arts Management, Law, and Society**, [s.l.], v. 47, n. 5, p. 322-332, 2017.

KNUTSEN, C. H. Democracy, State Capacity, and Economic Growth. **World Development**, [s.l.], v. 43, p. 1-18, 2013.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Desenvolvimento: a mudança social desejada. In: LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. (orgs.). **Políticas Públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018a. p. 124-182

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Governando com políticas públicas: análise do desenho das políticas de desenvolvimento em Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre. In: MARENCO, A.; NOLL, M. I. (orgs.). **A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018b. p. 117-140.

MOYNIHAN, D. P. Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. **Public Administration Review**, [s.l.], v. 66, n. 1, p. 77-89, 2006.

ODPARLIK, L. F.; KÖPPEL, J. Access to information and the role of environmental assessment registries for public participation. **Impact Assess Project Appraisal**, [s.l.], v. 31, n. 4, p. 324-331, 2013.

OLIVEIRA, J. M.; ARAÚJO, B. C.; Silva, V. **Panorama da Economia Criativa no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para Discussão n. 1880),

PARÁ. Secretaria de estado de Planejamento. **Documento de Referência para Elaboração do PPA 2016-2019**. [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <http://bit.ly/33ML9Pd>. Acesso em: 06 jul. 2019.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R., & ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência nas Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, [s.l.], v. 18, n. 1. jan. - mar, p. 75-94, 2007.

PORTO ALEGRE. **Coordenadoria de Inovação**. [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3wmHXYW>. Acesso em: 06 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. **Decreto n. 17.956**, de 31 de Agosto de 2012. Institui o Núcleo de Economia Criativa (NEC), no âmbito da Secretaria Municipal da Cultura (SMC). 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2OcCm2w>. Acesso em: 06 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2014-2017**. [S.l.: s.n.], 2013a. Disponível em: <https://bit.ly/2TXFsOd>. Acesso em: 09 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. **Decreto n. 18.422**, de 09 de outubro de 2013. Institui o Comitê Municipal de Economia Criativa (CMEC), dispendo sobre sua composição e atribuições. [S.l.: s.n.], 2013b. Disponível em: <http://bit.ly/2qVLm3O>. Acesso em: 06 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. **Plano Municipal de Economia Criativa - Diretrizes**. [S.l.: s.n.], 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2QjSL86>. Acesso em: 06 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei n. 011.911**, de 15 de setembro de 2015. Institui o Plano Municipal de Cultural (PMC). [S.l.: s.n.], 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/3iFcYTY>. Acesso em: 06 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n. 785**, de 16 de Dezembro de 2015. Inclui inc. XXVII no caput do artigo 21 e inc. XXX no caput e parágrafo 14 no artigo 70 e altera o inc. II do caput do artigo 82 da Lei Complementar n. 7, de 7 de dezembro de 1973, e alterações posteriores, dispendo s. [S.l.: s.n.], 2015b. Disponível em: <https://bit.ly/3xfVeT6>. Acesso em: 06 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. **Decreto n. 19.339**, de 15 de Março de 2016. Inclui a al. k no inc. I do parágrafo 1.º e o parágrafo 6.o no artigo 96 do Decreto n.o 15.416, de 20 de dezembro 2006; o inc. XXVI e os parágrafos 12 a 14 no artigo 111 do Decreto 16.500, de 10 de novembro de 2009, e o inc. IX e os parágrafos 4.o e 5.o. [S.l.: s.n.], 2016a. Disponível em: <https://bit.ly/3guApfT>. Acesso em: 06 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. **Emenda à Lei Orgânica n. 41**, de 13 de julho de 2016. Inclui artigo 127- A na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, determinando o incentivo à economia criativa. [S.l.: s.n.], 2016b. Disponível em: <https://bit.ly/3zo7nqY>. Acesso em: 06 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n. 810**, de 04 de Janeiro de 2017. Dispõe sobre a Administração Pública Municipal, cria e extingue secretarias municipais, estabelece suas finalidades e competências e revoga legislação sobre o tema. [S.l.: s.n.], 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/35kNEdK>. Acesso em: 06 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei n. 12.297**, de 4 de setembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021. [S.l.: s.n.], 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/3zINlgf>. Acesso em: 06 jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 49.354**, de 10 de julho de 2012. Regulamenta o Capítulo VII da Lei n.º 13.196, de 13 de julho de 2009, que dispõe sobre os Parques Científicos e Incubadoras

de Empresas de Base Tecnológica, institui o Programa RS TECNÓPOLE de Apoio às Incubadoras. [S.l.: s.n.], 2012. Disponível em: <http://bit.ly/373EEcP>. Acesso em: 06 jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 50.975**, de 02 de Dezembro de 2013. Institui o Programa de Desenvolvimento da Economia Criativa do estado do Rio Grande do Sul – RS CRIATIVO. [S.l.: s.n.], 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3cFow2v>. Acesso em: 06 jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 14.778**, de 04 de Dezembro de 2015. Institui o Plano Estadual de Cultura do estado do Rio Grande do Sul. [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2CKOGlf>. Acesso em: 06 jul. 2019.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei n. 9.070**, de 16 de Dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2014 a 2017. [S.l.: s.n.], 2013a. Disponível em: <http://bit.ly/2pjHNEr>. Acesso em: 06 jul. 2019.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei n. 9.069**, de 13 de dezembro de 2013. Institui o Fundo Municipal de Cultura de São José dos Campos, vinculado à Fundação Cultural Cassiano Ricardo, e dá outras providências. [S.l.: s.n.], 2013b. Disponível em: <http://bit.ly/2CJU340>. Acesso em: 06 jul. 2019.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei n. 9.343**, de 26 de abril de 2016. Institui o Sistema Municipal de Cultura de São José dos Campos, e dá outras providências. [S.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <http://bit.ly/3555eR9>. Acesso em: 06 jul. 2019.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei n. 9.560**, de 13 de julho de 2017. Altera a Lei 9495, de que modifica a redação da Lei n.º 3.939, de 21 de março de 1991, que “Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de São José dos Campos”. [S.l.: s.n.], 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/2RRdG5x>. Acesso em: 06 jul. 2019.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei n. 9.632**, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2018 a 2021. [S.l.: s.n.], 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/3gt9G3f>. Acesso em: 06 jul. 2019.

SÃO PAULO (estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. **Lei n. 16.092**, de 20 de Dezembro de 2015. Plano Plurianual 2016-2019. [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3cG2H5Z>. Acesso em: 06 jul. 2019.

SEN, A. Temas-chave do século XXI. In: SEN, A.; KLIKSBERG, B. (orgs.). **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 15-136.

SIEGMUND-SCHULTZE, M.; GOMES, E. T. A.; GOTTWALD, S.; RODORFF, V. O que é uma boa participação pública? Conceitos, desafios e guias para reflexão. **Ribagua**, [s.l.], v. 6, n. 1, p. 111-122, 2019.

SIGLEKOW, N. Persuasion with case studies. **Academy of Management Journal**, [s.l.], v. 50, n. 1, p. 20-24, 2007.

SOUZA, C. **Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina**: quando a política faz a diferença. Rio de Janeiro, IPEA 2015. (Texto para Discussão, n. 2035)

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual. **Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, p. 1-50, 2000.

VOSS, C.; TSIKRIKTSIS, N.; FROHLICH, M. Case research in operations management. **International Journal of Operations & Production Management** [s.l.], v. 22, n. 2, p. 195-219, 2002.

YIN, R. K. Case Study Research and Applications: design and methods. 6. ed. Los Angeles, CA: SAGE Publications, 2018.

ZARDO, J.; MELLO, R. Responses from Incubators to the Creative Economy. **Brazilian Journal of Operations & Production Management** [s.l.], 15, n. 3, p. 444-452, 2018.

# A DINÂMICA DAS MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ATORES, ESTRATÉGIAS E MUDANÇAS NA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE SAÚDE<sup>4</sup>

MARIA GABRIELA MONTEIRO  
RAQUEL GALLEGO CALDERÓN  
SONIA MARIA FLEURY TEIXEIRA

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os estudiosos de políticas públicas demonstraram especial interesse em buscar uma explicação para as mudanças e continuidades nas instituições e nas políticas públicas. Vários estudos foram desenvolvidos utilizando, de forma recorrente, o neoinstitucionalismo como marco teórico. Sob o título de neoinstitucionalismo, identifica-se um conjunto de abordagens dedicadas à compreensão do papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos. Não constitui, portanto, uma corrente de pensamento unificado, mas representa um conjunto de autores que, ao realizar análises de políticas, dão preeminência à categoria de instituições (Hall; Taylor, 1996; March; Olsen, 2006; North, 1990; Dimaggio; Powell, 1991; Pierson, 1994; Skocpol, 1995). Para esses autores, as instituições — como um conjunto de regras, procedimentos e normas formais ou como sistemas de símbolos e valores — influenciam as relações, condutas, comportamentos, estabilidade e instabilidade dos governos e da existência e reprodução do sistema social. Tais autores partem, portanto, da mesma premissa e, por isso, ainda que produzam resultados diferentes, as interpretações no

<sup>4</sup> Artigo extraído da tese de doutorado intitulada *Trayectoria y cambios de dirección en las políticas públicas: análisis de la reforma del sistema sanitario brasileño (1975-2015)*. Universitat Autònoma de Barcelona, 2017.

marco do neoinstitucionalismo se complementam de acordo com a abordagem adotada: institucionalismo de escolha racional, institucionalismo sociológico ou institucionalismo histórico (Barzelay; Gallego, 2006).

Embora essas três correntes do neoinstitucionalismo tenham diferentes matrizes teóricas e se desenvolvam de forma separada, ambas constroem seus argumentos com base em premissas que reforçam a ideia de estabilidade, deixando assim pouca margem de interpretação para a compreensão das mudanças institucionais e de políticas públicas. Eles consideraram basicamente uma via para a mudança, aquela que ocorre em momentos de conjuntura crítica ou choque exógeno, quando se interrompe o equilíbrio estabelecido, provocando um giro na política. As características variáveis e dinâmicas, presentes no âmbito das políticas, são apartadas da análise e, com elas, as fontes endógenas da mudança.

Neste trabalho, nos propusemos ir além das explicações convencionais do neoinstitucionalismo. Conforme alertou Mahoney e Thelen (2010), embora essa seja a explicação mais recorrente na literatura, não está claro que seja o caminho mais comum pelo qual as instituições políticas mudam ao longo do tempo. Um corpo crescente de trabalho considera este tipo de explicação muito limitado, uma vez que obscurece as diferentes vias de mudança baseadas em avanços endógenos que muitas vezes se desdobram de forma incremental, e podem acumular transformações institucionais significativas ao longo do caminho (Hacker, 2004; Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2010, 2015; Van Der Heijden; Kuhlmann, 2017; Capano, 2019).

Nosso estudo parte do ponto de vista do poder distributivo das instituições e utiliza como marco conceitual as teorias da mudança institucional gradual. O objetivo é apresentar argumentos explicativos para as mudanças nas políticas públicas. Para tanto, usamos como caso exploratório a trajetória da reforma do sistema sanitário brasileiro. Dessa forma, propomos demonstrar diversos meios pelos quais as políticas podem ser modificadas, mesmo sem atacar diretamente as instituições estabelecidas. Este estudo não nega, no entanto, que o desenho das instituições pode influenciar o comportamento dos atores, mas busca aprofundar o vínculo explicativo dessa relação e ir além. São analisados vários fatores que podem influenciar as mudanças que ocorrem nas instituições e nas políticas públicas.

Entendemos que as instituições desempenham um papel dentro do processo político e não fora dele. Conforme ressaltou Thelen e Stei-

mno (1992), as instituições podem dar forma e restringir as estratégias políticas, mas são elas mesmas o produto do conflito político, de estratégias e de escolhas. Nosso argumento é que tanto a mudança quanto a estabilidade institucional e das políticas públicas se explicam pelo papel e pela estratégia dos atores. Mudanças e estabilidades estão, portanto, intimamente ligadas, e ambas dependerão de uma mobilização política ativa e constante dos atores. Se a mudança ocorre ou não, ela está sujeita em grande medida à distribuição de poder entre os atores que apoiam ou se opõem a ela (Mahoney; Thelen, 2010), o que torna inviável uma explicação focada em efeitos predeterminados ou exógenos à política. Isso nos permite conceber a mudança como um processo endógeno e gradual, que se manifesta de diferentes maneiras, dependendo do papel e da estratégia dos atores.

Ao mudar o foco da análise para os agentes da mudança, construímos uma interpretação para a evolução institucional do sistema de saúde no Brasil centrada na perspectiva da mudança institucional gradual. O desafio está em chamar a atenção para esse enfoque de mudança que ainda é pouco explorado na literatura comparada. E, com isso, expor os diversos meios, muitas vezes ocultos, pelos quais as políticas podem estar sendo modificadas, mesmo sem atacar diretamente as instituições estabelecidas. Dessa forma, o estudo reforçar os argumentos explicativos das teorias da mudança institucional gradual e traz evidências que contribuem para aprofundar esse debate.

## **MUDANÇA E ESTABILIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O FOCO NOS ATORES**

Este trabalho parte da premissa de que qualquer mudança que se pretenda nas políticas públicas é resultado de um processo eminentemente político, que envolve uma rede complexa de atores muito diversos, em uma disputa entre diferentes projetos políticos. Por isso, a intensidade e a trajetória que segue a mudança nas políticas públicas respondem à agência dos atores que protagonizam a vida política e à relação que esses atores mantêm com os acontecimentos do contexto. Dessa forma, consideramos que não há um caminho único para as reformas do setor público — embora em tempos de crise muitos governos tentam legitimar suas ações referindo-se ao discurso da “única política possível”.

Nessa perspectiva, entendemos que a trajetória pela qual se configuram as tendências de mudanças nas políticas representa um processo de múltiplas facetas, que resultam da disputa entre diferentes projetos político-ideológicos no interior do aparelho estatal, confrontando, assim, diferentes concepções sobre política. Essa compreensão permite conceber os espaços de elaboração das políticas como uma das múltiplas arenas em que ocorre a disputa hegemônica (Dagnino, 2002), em uma guerra de posições que possibilita a expansão gradativa de projetos alternativos portadores de mudanças substanciais na política. Para Lowi (1992), as arenas de políticas ou de atividade governamental constituem arenas reais de poder. Cada arena tende a desenvolver sua própria estrutura política, seu processo político, suas elites e suas relações de grupo. Nesse sentido, corroboramos a ideia de que as lutas políticas não são externas ao Estado, pelo contrário, atravessam o campo estratégico do Estado (Poulantzas, 1980) em um processo de constituição, manutenção e contestação dos projetos que darão sentido e direcionamento às políticas e à sociedade em geral.

A perda do monopólio por parte do Estado no espaço das políticas públicas tem possibilitado, em muitos casos, a inclusão de diferentes grupos sociais e seus interesses na arena decisória. A política pública surge, então, como uma tarefa coletiva e se entende cada vez mais como o resultado de uma complexa interação entre atores de diferentes esferas sociais, com interesses e preferências conflitantes. Nesse espaço, os diferentes atores se confrontam e, ao fazê-lo, se constituem de fato como sujeitos políticos (Fleury, 1999). A lógica da interdependência, das redes de atores e organizações, nos diferentes níveis e unidades que a compõe, define cada vez mais o processo político, que por sua vez se distancia de uma lógica hierárquica que sempre caracterizou o exercício do poder (Gomà; Subirats, 1998). Não se trata, portanto, de um espaço tranquilo e ordenado. Pelo contrário, a elaboração de políticas representa um espaço de conflito, cuja dinâmica é inerente ao processo de constituição do interesse público. Tampouco se trata de um espaço neutro. As decisões políticas implicam também opções de fundo arraigadas em valores, paradigmas, crenças e ideias (Sabatier; Smith, 1993). Tudo isto, ocorrendo em espaços institucionais muito diversos e respondendo a um fluxo de acontecimentos contemporâneos.

Atores, ideias, instituições e contexto emergem, portanto, como variáveis centrais na análise da trajetória das políticas públicas. No en-

tanto, o reconhecimento da complexidade política do processo de políticas públicas não representa um consenso entre os analistas e, muito menos, entre os formuladores de políticas. Há um número considerável de experiências de governo e aportes teóricos que, ao enfatizarem uma concepção administrativo-gerencial do aparato estatal, acabam acentuando a “despolitização” das políticas. O neoliberalismo tem sido o marco político-ideológico que mais influenciou essas experiências. Com a despolitização da gestão, o poder se concentra nas mãos da tecnocracia, as decisões públicas se subordinam cada vez mais aos interesses das elites econômico-empresariais e a cidadania passa a se sobrecarregar com responsabilidades que antes eram exercidas pelas próprias administrações (Brugué; Blanco, 2010). Assim, na medida em que os poderes (sejam eles tecnocratas, elites, partidos únicos, grupos de interesse ou corporações, entre outros) ocupam e controlam a vida pública, sem espaço para a liberdade pública de voz, expressão e escolha, permitem que qualquer interesse privilegiado se torne lei, qualquer demanda dos influentes usufruía das finanças públicas e qualquer programa de grupos aliados se transforme em um projeto nacional (Aguilar-Villanueva, 1993). Nesse sentido, entendemos que a mudança sempre será limitada se não houver uma mudança real nas posições de poder ou que possibilite a representação dos interesses dos diferentes atores e sujeitos políticos de uma sociedade.

É, portanto, nos espaços de elaboração e implementação das políticas que é possível ver quem são os atores que efetivamente participam da construção da política, qual é o papel de cada ator nesse processo, quem ganha e quem perde em cada alternativa, como se estruturam, definem suas estratégias e distribuem seu poder, enfim, em que consiste o conflito. Revela, em suma, qual é a estrutura de poder que domina efetivamente o processo de políticas públicas e as correlações de forças das quais elas derivam, dando forma e sentido à política.

Nesse sentido, se entende que as instituições desempenham um papel dentro desse processo político e não fora dele. Assim, ao mesmo tempo que influenciam o comportamento dos atores, também podem ser modificados por eles. Isso implica assumir que as instituições não são algo estático, mecânico e previsível, que se propagam ao longo do tempo, como defende a literatura de path dependence (Pierson, 1994). Pelo contrário, as instituições representam um processo dinâmico e

controverso, “que pode dar forma e restringir as estratégias políticas de forma relevante, mas também são elas mesmas o produto (consciente ou não intencional) de deliberadas estratégias políticas de conflito político e de escolha” (Thelen; Steimno, 1992, p. 9). Como alertaram Gomà e Subirats (1998), é preciso estar atento ao perigo de se chegar a simplificações que enfatizem o papel das instituições a ponto de eliminar a característica do “jogo” de todo o processo de policy-making. Embora a recuperação do papel das instituições nesse processo fosse provavelmente necessária, “não se pode agora conferir aos condicionantes institucionais um valor explicativo tão geral, que reduza a permanente capacidade dos atores de redefinir o jogo, e o problema que o suscitou” (Gomà; Subirats, 1998, p. 28).

Mesmo que as instituições representem compromissos relativamente duradouros, elas se constroem em coalizões específicas que são sempre vulneráveis a mudanças. Por isso, entendemos que as mesmas propriedades básicas das instituições proporcionam elementos dinâmicos que permitem mudanças. Consideramos que a compreensão desse componente dinâmico, interativo e variável na relação entre instituições, atores e resultados políticos requer trazer de volta à análise as categorias do âmbito da política e das políticas públicas apartadas de muitas das interpretações dos neoinstitucionalismo. Assim, podemos avançar na explicação da mudança como um processo endógeno que muitas vezes se desenvolve de forma incremental. E com isso, dar um passo para além das explicações convencionais do neoinstitucionalismo, que se centram em choques abruptos causados por fatores exógenos como a única via para mudanças institucionais e de políticas públicas.

## **A MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE**

As inovações advindas do neoinstitucionalismo histórico oferecem ferramentas teóricas que ajudam a avançar na compreensão da mudança institucional e das políticas públicas. Os institucionalistas históricos introduziram na análise um ponto de vista do poder político das instituições que enfatiza seus efeitos redistributivos, e muitos deles explicam a persistência institucional em termos de retorno crescente ao poder. Desse modo, as instituições começam a ser vistas como

instrumentos de redistribuição de poder, formando espaços políticos que podem tanto fomentar interesses e ampliar projetos políticos de grupos específicos quanto oferecer barreiras para sua realização (Thelen; Steinmo, 1992; Skocpol, 1995).

No entanto, grande parte dos adeptos do neoinstitucionalismo histórico, por ser uma corrente estritamente vinculada a uma concepção de desenvolvimento histórico, tornou-se defensora de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida. A literatura de path dependence (North, 1993; Pierson, 1993; 1994; Levi, 1997) alcançou ampla aceitação e se tornou, em grande medida, hegemônicas na maioria dos estudos do paradigma neoinstitucional, especialmente em sua vertente histórica. A ênfase está na dependência de trajetórias e processos de feedback positivo, que permitem que certos arranjos institucionais bloqueiem os interesses políticos. Ou seja, as opções políticas do passado criam fortes interesses e expectativas que são extremamente difíceis de desfazer, fazendo com que qualquer caminho ou rota de mudança seja dependente dessa estrutura pré-estabelecida.

De acordo com essa literatura, as oportunidades de mudança se limitam a momentos singulares de transformação estrutural da sociedade, denominados conjuntura crítica (Collier; Collier, 1991), quando ocorreram mudanças significativas a partir das quais se espera que sejam desenvolvidos diferentes legados. Desse modo, as teorias predominantes no neoinstitucionalismo histórico, ainda que se aproximem dos elementos dinâmicos contidos nas propriedades básicas das instituições, tem maior facilidade para explicar a estabilidade e persistência das instituições, mas menor capacidade para explicar claramente os processos de mudança institucional. Como as demais correntes do neoinstitucionalismo, essas teorias consideram um único caminho de mudança, que resulta de um choque abrupto provocado por fatores externos.

Com base nessas críticas, as contribuições recentes no âmbito do neoinstitucionalismo histórico avançam ao propor uma compreensão para a mudança institucional gradual (Thelen, 2003; Hacker, 2004; Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2010, 2015; Van Der Heijden; Kuhlmann, 2017; Capano, 2019). Nessa linha de pesquisa, os autores consideram que as estratégias que os agentes de mudança utilizam para modificar as políticas nem sempre são explícitas ou refletem uma mudança substancial na direção da política; existem diferentes meios pelos

quais as políticas podem ser modificadas, o que dependerá da capacidade de agência dos atores. Se os agentes de mudança não encontrarem as condições que permitem uma mudança específica ou radical, eles ainda podem promover processos de mudança, mas estes ocorrerão de forma gradual. Embora os estudos sejam mais propensos a assumir que as grandes e abruptas mudanças são mais importantes, esse crescente corpo de trabalho sugere que mudanças importantes são muitas vezes realizadas de forma incremental e por meio de ajustes aparentemente pequenos que podem, no entanto, acumular transformações institucionais significativas.

A teoria que apoia nossa proposta de análise se encontra em grande parte no trabalho de Mahoney e Thelen (2010, p.28). Esses autores propõem uma teoria da mudança incremental que enfatiza as lutas políticas desenvolvidas dentro dos arranjos institucionais prevaletentes. As características do contexto político e as propriedades das instituições são, para eles, a chave para a compreensão dos processos por meio dos quais tal mudança pode ser alcançada. O argumento é que a interação dessas duas variáveis facilita o surgimento de certos tipos de atores, que, com as respectivas estratégias, atuam na busca de certos tipos de mudanças institucionais. Mahoney e Thelen (2010, p. 28) complementam o trabalho de Hacker (2004) e Streeck e Thelen (2005) fornecendo valor explicativo à tipologia da mudança institucional gradual. Esses autores consideram que a mudança institucional tem múltiplas formas e as estratégias que os atores desenvolvem são sistematicamente diferenciadas de acordo com o tipo de instituição e os valores políticos em que estão localizados.

Eles acreditam que os atores que desejam mudar as instituições podem ser prudentes em não atacar diretamente essas instituições e preferir estratégias distintas que se desenvolvem gradualmente. São identificados quatro tipos de mudanças institucionais graduais: estratificação (layering), deriva (drift), deslocamento (displacement) e conversão (conversion). A contribuição de Mahoney e Thelen (2010, p. 28) foi identificar dois componentes variáveis (e não fixos) das instituições — a distribuição do poder entre atores e instituições e o grau de margem de ação na aplicação das normas; e associar cada tipo de mudança a um tipo diferente de agente de mudança: subversivos (subversives), simbióticos (symbionts), insurgentes (insurrectionaries) e oportunistas (opportunists). Segundo os autores, no comportamento destes atores se encontra

o vínculo de causalidade entre as variáveis do contexto político e as características institucionais, como pode ser observado no Quadro 4.

**Quadro 4:** Fontes contextuais e institucionais de agentes de mudança

Baixo nível de discrição		Características das instituições	
		Alto nível de discrição	
Características do contexto político	Fortes possibilidades de veto	Subversivos (estratificação)	Parasitas simbióticos (deriva)
	Débeis possibilidades de veto	Insurgentes (deslocamento)	Oportunistas (conversão)

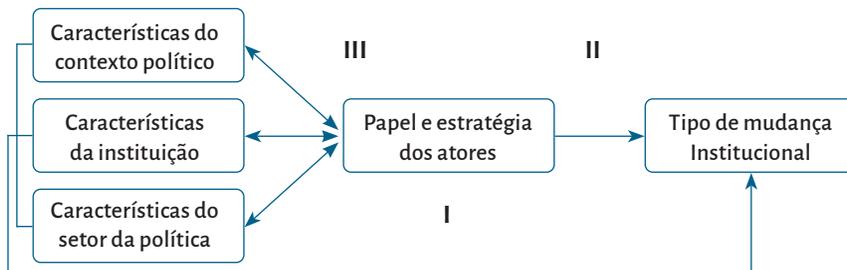
Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 28).

Embora as contribuições de Mahoney e Thelen (2010, p. 28) tenham sido úteis para identificar os tipos de atores, suas estratégias e os tipos de mudanças que se pode esperar, concordamos com Van der Heijden e Kuhlmann (2017) sobre as limitações que o modelo apresenta. Por um lado, concordamos sobre a necessidade de uma expansão no conjunto de variáveis explicativa. Ao modelo de Mahoney e Thelen (2010, p. 28) acrescentamos as características do setor de políticas públicas como uma terceira variável contextual que pode condicionar o comportamento e o resultado político. Incluir as variáveis políticas na relação causal implica identificar as características do setor de políticas públicas relevantes para a análise. No entanto, como destacam Gallego, Barbieri e González (2016) ao aplicar a proposta de Radaelli, Dente e Dossi (2012), as características do setor são, por definição, variáveis estruturais, que, analisadas superficialmente, implicam um grau considerável de estabilidade, que poderia reforçar a ideia de continuidade em vez de mudança. Explicar a mudança tendo em vista essas variáveis do setor exigirá, portanto, internalizar o papel de alguns fatores. Identificar a dimensão dinâmica entre os elementos que caracterizam o setor implica reconhecer que a ação ou a inação dos diferentes atores envolvidos no processo político podem modificar ou intensificar as características de algumas das variáveis do âmbito político ou institucional.

Dessa forma, lançamos um olhar distinto para a relação entre os atores, o contexto e a mudança na teoria de Mahoney e Thelen (2010, p. 28). Concordamos com Van der Heijden e Kuhlmann (2017) que a teoria introduzida por Kathleen Thelen e seus colaboradores utiliza um modelo de agência muito estático, o que compromete o seu poder analítico. Des-

sa forma, propomos um modelo mais dinâmico para a análise da mudança institucional que permite articular as características do contexto político, as características institucionais e as do setor de políticas públicas para desenvolver proposições causais sobre os agentes de transformação, suas estratégias e o tipo de mudança que se pode esperar (Figura 8).

**Figura 8:** Modelo para explicar a mudança institucional gradual



Fonte: Mahoney e Thelen (2010).

Na figura 1, o número I indica que o tipo de mudança é uma variável dependente de fatores contextuais, institucionais e do setor em questão (variáveis independentes). No entanto, o vínculo de causalidade se encontra na variável interveniente, que é a atuação atores (relacionamentos II e III). O número III demonstra a relação dinâmica entre os atores, as características contextuais e a mudança. Entendemos que, embora o papel desempenhado pelos atores e suas estratégias estejam condicionados pelas possibilidades de vetos no contexto político, pelo grau de discricção das instituições e pelas características estruturais do setor da política pública em questão, os atores podem adaptar suas estratégias de acordo com sua percepção dos fatores relevantes para a mudança.

Residirá dessa forma na relação dinâmica entre as características das estruturas (instituições, contexto político e características setoriais) e dos atores (tipos, estruturas e estratégias) a explicação para os diferentes tipos de mudança institucional. A análise requer, portanto, discutir estrutura e capacidade de agência dos atores. Isso implica identificar em quais aspectos as características institucionais, do contexto político e do setor da política pública restringiram a capacidade da agência dos atores e em quais aspectos essas variáveis foram modificadas por eles. Tudo isso dentro de uma perspectiva gradual, endógena e dinâmica, em que

a mudança está sujeita em grande medida à distribuição de poder entre aqueles que apoiam ou se opõem a ela.

Para o desenvolvimento do estudo de caso, utilizamos dados empíricos coletados em: entrevistas semiestruturadas, realizadas com vinte e sete atores governamentais e não governamentais envolvidos direta ou indiretamente com a formulação ou implementação da política de reforma do sistema sanitário brasileiro; artigos de opinião (position papers) de entidades ligadas ao objeto de estudo; textos assinados ou entrevistas publicadas de atores envolvidos no tema; documentos oficiais; notícias publicadas em jornais nacionais; e a técnica de observação participante em reuniões e eventos organizados pelas entidades analisadas. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa e finalidade explicativa. Esperamos que esta abordagem analítica entre teoria e dados empíricos nos leve a generalizações históricas limitadas (Ragin, 1987) ou generalizações analíticas (Yin, 2001) que nos permitam aprofundar o conhecimento existente sobre mudanças e continuidades nas políticas públicas.

## **EXPLICANDO AS MUDANÇAS DE DIREÇÃO NA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE SAÚDE NO BRASIL: ATORES, ESTRATÉGIAS E TIPOS DE MUDANÇA**

A Reforma Sanitária brasileira é um caso singular na literatura comparada, uma vez que a mudança na política de saúde foi resultado de demandas, articulações e estratégias da própria sociedade civil (Paim, 2008; Fleury, 2009). O sistema de saúde vigente hoje no Brasil foi desenhado por atores da sociedade civil que conseguiram plasmar na Constituição Federal de 1988 suas principais propostas de Reforma Sanitária. Assim, ao mesmo tempo em que este trabalho pretende explicar a mudança nas políticas públicas, também problematiza a questão da construção da política como algo que deve se posicionar acima dos sujeitos sociais e das pessoas.

A Constituição Federal de 1988 consagrou duas grandes conquistas da Reforma Sanitária brasileira: a garantia constitucional do direito universal à saúde e a institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS). Ela rompe, portanto, com o caráter meritocrático da atenção à saúde brasileira, originalmente vinculada à inserção no mercado de trabalho, que havia caracterizado a trajetória da política de saúde até então, e in-

introduz uma concepção de saúde como um direito social inscrito na condição de cidadania (Fleury, 2009). Para garantir esse direito, foi criado o SUS, como sistema público, com cobertura universal e modelo integrado, nos moldes dos sistemas nacionais de saúde *beveridgeanos*, em que os benefícios são promovidos principalmente pelo Estado e destinados gratuitamente a toda a população.

O Brasil foi capaz de criar um sistema de saúde universal, com uma proposta de modelo integrado, quando as características do sistema anterior não facilitavam esforços nessa direção. O contexto político, institucional e as características específicas do setor sanitário formavam uma série de barreiras, que pareciam intransponíveis à universalização. O regime militar havia institucionalizado, por meio do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), um modelo de sistema sanitário de alto custo, fragmentado e excludente, com uma estrutura centralizada e hospitalocêntrica que privilegiava o setor privado na compra de serviços. Esse modelo gerou uma série de atores capazes de exercer fortes poderes de veto que serviriam como bloqueio às propostas reformadoras. Da mesma forma, as instituições existentes, com uma estrutura centralizada no âmbito federal e nas principais metrópoles, ofereciam baixo nível de discricção na aplicação das normas. Todos esses fatores podiam ter debilitado a criação do SUS, que mesmo assim se constitucionalizou. Sendo assim, o que explicou a mudança de direção na política? Como o Brasil formulou um sistema de saúde de modelo integrado, se as características do sistema anterior não facilitavam esforços nessa direção?

O projeto da Reforma Sanitária brasileira representou uma profunda mudança no sistema de saúde vigente no país até então (Paim, 2008; Fleury, 2009; Fleury; Bahia; Amarante, 2007; Santos, 2018). À primeira vista, poderíamos argumentar que esse tipo de mudança representa um deslocamento (segundo a tipologia de análise), derivado de uma conjuntura crítica provocada pela reforma constitucional de 1988 em meio a um processo de redemocratização do país. O processo constituinte seria um daqueles episódios curtos e excepcionais em que ocorrem oportunidades de mudança, após longos períodos de estabilidade. Essa tem sido a explicação mais recorrente na literatura.

Esse tipo de interpretação, ao conceber a trajetória da política como um longo período de estabilidade, faz com que seja mais fácil com-

preender a mudança como algo pontual na trajetória, um choque abrupto causado por fatores externos, que provoca o deslocamento de um conjunto de instituições e sua substituição por outro. No entanto, como argumentado anteriormente, essas interpretações acabam obscurecendo as fontes endógenas e o caráter processual da mudança. Conforme nos alertam Radielli, Dente, Dossi (2012), devemos estar atentos às armadilhas explicativas do neoinstitucionalismo, que nos levam a rastrear as variáveis independentes equivocadas, apartando da análise as variáveis do âmbito das políticas públicas. Desse modo, direcionamos nossa análise para o papel e as estratégias dos atores da mudança e a interação desses atores com os acontecimentos do contexto político-institucional e setorial que podem facilitar ou bloquear suas ações.

Em meados da década de 1970, começou a se formar um grupo de pessoas, inicialmente composto em sua maioria por médicos sanitaristas, ao redor do pensamento e da proposta de transformação do setor saúde no Brasil. Esse grupo, que passou a ser identificado como Movimento Sanitário, constituiu-se como um novo ator, uma nova força política, catalizadora da movimentação de profissionais de saúde e de diversas forças políticas de esquerda, em favor da democratização do sistema sanitário, como parte da luta pela democratização do país (Escorel, 1998; Pego; Almeida, 2002; Paim, 2008).

A dinâmica de interação do Movimento Sanitário com as instituições estatais constituiu-se em uma importante fonte da mudança. A própria estrutura institucional ofereceu acesso e influência para os atores da mudança. Inicialmente dispersos pelo interior do país, esses atores viram nos espaços institucionais uma oportunidade para desenvolver um pensamento e introduzir práticas de maneira imprevista pelos militares, preparando assim a base da Reforma Sanitária. Dessa forma, em 1979, quando a Câmara dos Deputados debateu pela primeira vez às alternativas à política de saúde no Brasil, o Movimento Sanitário chegou com uma proposta pronta “A questão democrática na área da saúde” (CEBES, 1980), na qual apareceu pela primeira vez a proposta de criação do Sistema Único de Saúde (SUS). A partir desse momento, o Movimento ganhou maior visibilidade nacional constituindo como uma força política nacional.

Durante a década de 1980, assumiram o papel de subversivos atuando dentro dos parâmetros gerais do sistema existente, porém

explorando as brechas e aberturas para ir introduzindo elementos de um novo sistema sanitário, universal e descentralizado, cuja lógica era completamente diferente da prevalecente. Dessa forma, pequenas mudanças foram introduzidas de forma gradual, configurando um tipo de mudança que, no marco teórico utilizado, é denominada de estratificação, ou mudanças por camadas. Esse processo possibilitou aos agentes da mudança, infiltrados no Estado, trabalharem ao redor das instituições que fomentaram os interesses criados e as expectativas a longo prazo, mediante a adição de novas instituições sobre aquelas já existentes, sem atacar diretamente as instituições prevalecentes. Dessa forma, os jogadores com fortes poderes de veto puderam proteger as instituições originais, mas não puderam necessariamente prevenir a adição de novos elementos.

Com o fim da ditadura militar, o Movimento Sanitário ganhou ainda mais força ocupando os cargos centrais das três instituições chaves da política sanitária brasileira (Inamps, Ministério da Saúde e Fiocruz), ampliando consideravelmente seu poder na arena decisória. A redistribuição do poder dentro das instituições existentes aumentava a capacidade dos agentes da mudança a converter as regras à novos objetivos. Com o processo de descentralização e universalização já em curso, o setor saúde foi ganhando novas características e as instituições vigentes tornando-se menos rígidas, o que permitia um grau mais elevado de discricionariedade na interpretação e aplicação das normas. O tipo de mudança foi se situando cada vez mais próximo à conversão.

No processo de redemocratização do país, todos os esforços foram direcionados para a Assembleia Nacional Constituinte, em que o Movimento Sanitário foi vitorioso ao conseguir plasmar na Constituição Federal de 1988 suas principais propostas para a Reforma Sanitária brasileira, fruto de mais de uma década de acúmulos de conhecimentos, práticas e articulações políticas. No entanto, a correlação de forças no processo de negociação e tomada de decisão, por mais que tenha permitido a criação de uma nova política, não possibilitou o deslocamento por completo das institucionalidades existentes, ao manter a assistência à saúde livre à iniciativa privada. Esse dispositivo, segundo relatou Rodrigues Neto (1988), não parecia, à primeira vista, uma grande ameaça ao SUS, já que não possuía acolhida real nas outras normativas. Porém, na etapa seguinte do processo da política, a demora em tratar a relação en-

tre o setor público e o privado (Bahia, entrevista, 2015), criou uma abertura institucional, que permitiu ao setor privado atuar de forma paralela ao SUS, desvinculando-se dos processos de mudança.

O SUS se institucionalizou e hoje representa um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, oferecendo atendimento exclusivo a 75,8 % da população brasileira, nada menos que aproximadamente 157 milhões de pessoas (IBGE, 2022; ANS, 2023). Um aumento de quase 4 % de dezembro de 2019 (72 %) a janeiro de 2023 (75,8 %), que corresponde ao período da pandemia de covid-19, no qual o SUS reforça o seu valor e importância num momento crítico como a única alternativa para milhões de brasileiros. Nesses mais de 30 anos da criação do SUS, seu processo de implementação acumulou um complexo e volumoso emaranhado de avanços e desafios, resultante da correlação de forças entre diferentes projetos políticos-ideológicos em desenvolvimento e disputa. As conquistas e avanços do SUS são inumeráveis (Santos, 2018). Houve, de fato, uma reorganização da assistência pública em todo o país, com base na descentralização e no reconhecimento público do direito à saúde, ocasionando com isso a inclusão de grande parcela da população no novo sistema público e a melhoria significativa das condições da saúde dos brasileiros (Gagnoli; Lindelow; Couttolenc, 2013).

Porém, a institucionalização do SUS não alcançou um sistema público de saúde universal, integral e igualitário, tal como concebido pelo Movimento Sanitário e preconizado na Constituição de 1988. O SUS ainda enfrenta o grande desafio de ser único (Ocké-Reis, 2012), mantendo a coexistência de um setor público e outro privado competindo entre si. Essa competição produz efeitos nocivos sobre o SUS, beneficiando aqueles que procuram o desmantelamento da proposta constitucional e a reorganização da política e práticas em favor dos interesses privados.

Historicamente, o SUS é subfinanciado, enquanto o setor privado de saúde recebe diversos incentivos públicos, o que configura uma complexa mescla público-privado no sistema sanitário brasileiro. Segundo dados do IBGE (2022), o Brasil destinou, em 2019, 9,6 % do PIB (Produto Interno Bruto) para gastos com saúde, um gasto semelhante à média (8,8 %) dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Porém, diferente desses países, apenas 3,8 % desse valor corresponde ao gasto público, e a maior parte (5,8 %) consiste em gastos privados. Desses, 67,5 % são despesas com planos e seguros privados e

29,3 % são gastos diretos das famílias (IBGE, 2022), dados preocupantes da privatização da saúde para um sistema que se pretende universal. Essas dificuldades e insuficiência de financiamento foram agravadas pela Emenda Constitucional 95/2016 (Emenda do Teto dos Gastos) que congelou os gastos do governo federal com despesas primárias por 20 anos, causando perdas significativas de recursos para a saúde, que chegou a 20 bilhões somente em 2019 (Moretti *et al.*, 2020). A pandemia de covid-19 se instaurou no Brasil, em fevereiro de 2020, neste contexto de austeridade fiscal que condicionou também o financiamento federal para o enfrentamento a pandemia. Para Funcia *et al.* (2022), a execução orçamentária e financeira do governo federal para o combate a pandemia de covid-19 pode ser caracterizada como reativa e retardatária, que comprometeu o atendimento das necessidades de saúde da população e prejudicou a gestão do SUS nas esferas de governo subnacional.

Nesse sentido, nos questionamos: por que o sistema de saúde no Brasil, concebido como um sistema público de cobertura universal e modelo integrado, na prática, tem se estruturado como um sistema de saúde segmentado? Podemos encontrar essa explicação em parte nas variáveis específicas do setor da saúde, fato que corrobora o argumento de Radaelli, Dente e Dossi (2012) sobre a capacidade explicativa das características específicas do setor da política pública em questão. O subfinanciamento crônico do sistema público de saúde e os incentivos ao setor privado são características inalteradas desde a década de 1970. No entanto, conforme exposto anteriormente, buscar os mecanismos explicativos da implementação da decisão com base nos problemas estruturais do setor acaba por reforçar a ideia de continuidade em vez de mudança.

Os efeitos do legado das políticas prévias aparecem na literatura como um fator explicativo da continuidade na política. Os princípios da teoria da dependência de trajetória (path dependence) ao serem aplicados no caso da reforma do sistema sanitário brasileiro levaram os estudiosos a conceberem que os resultados da implementação do SUS foram limitados pela antiga estrutura criada no regime militar. Não sendo capaz de desmontá-la, a antiga estrutura fez com que o padrão institucional da assistência sanitária vigente no Brasil hoje fosse dependente de políticas e eleições anteriores, constituindo assim um sistema de saúde dual (Menicucci, 2003).

No entanto, a ideia de uma dependência de trajetória pode produzir uma imagem estática do setor que talvez não coincida com a rea-

lidade. Enquanto se atribuir à reprodução automática das instituições a explicação da continuidade da política, deixa-se oculta uma série de elementos importantes para a análise. Entendemos que os problemas estruturais do setor que afetam o desenvolvimento e a completa consolidação do SUS devem ser pensados de forma a proporcionarem algum elemento dinâmico à análise. Isso exige, segundo Gallego, Barbieri e González (2016), tornar endógeno o papel de outros fatores, talvez externos, mas mais dinâmicos, como a evolução da arena política. Dessa forma, as variáveis do setor devem ser questionadas e analisadas à luz da dinâmica política subjacente e não como um conjunto progressivo de ações administrativas.

Enquanto se desenvolvia o processo de implementação do SUS avançando gradualmente na estratégia de descentralização e ampliando significativamente os serviços públicos de saúde e o acesso da população a eles, paralelamente se avançava também de forma lenta e gradual a construção de uma hegemonia anti-SUS, usando estratégias de sigilo, indiferença e obstrução. Durante a construção do SUS, determinados elementos indicaram diferentes formas de atuação dos atores que se opunham a implementação da decisão.

Identificamos pelo menos três tipos de mudanças produzidas em diferentes momentos da trajetória de implementação do SUS. No primeiro momento, que corresponde a década de 1990, os atores políticos que se opuseram a uma ampla Reforma Sanitária adotaram o papel de parasitas atuando à deriva do sistema. Eles enfrentaram um contexto político com fortes possibilidades de veto por parte dos defensores do SUS, dificultando a mobilização de recursos e a construção de uma coalizão que pudesse deslocar as regras institucionais existentes. Mas os poderes de veto foram insuficientes para evitar a deriva, uma vez que a brecha na legislação, mantendo a assistência sanitária livre a iniciativa privada, permitiu ao setor privado um alto nível de discricionariedade para atuar de forma paralela ao SUS. Dessa forma, os agentes do setor privado precisavam apenas evitar a revisão dessa cláusula, o que foi relativamente fácil graças à força de seus lobbies. A opção política do governo de preservar alguns dos aspectos estruturais prévios permitiu aos atores com interesses na expansão do setor privado de saúde adotarem, na conjuntura política e institucional, o papel de parasitas simbiotes, fortalecendo o setor privado de forma encoberta e indireta à medida que

se avançava na construção do SUS. Na posição de parasitas, os atores do setor privado exploraram ao máximo o SUS para seu próprio benefício, inclusive dependendo dele para a expansão do setor privado.

No segundo momento, com a virada do século, a estratégia mudou completamente. Com a financeirização da saúde, a abertura ao capital estrangeiro e a “captura da ANS [Agência Nacional de Saúde Suplementar] pelo mercado que deveria fiscalizar” (Scheffer, 2014), as empresas privadas de planos e seguros de saúde multiplicaram seu capital em um curto espaço de tempo, e passaram a ocupar posições entre os maiores grupos empresariais do país e entre os principais financiadores privados de campanha eleitoral. Mais do que isso, elas passaram a estar presentes nos centros de decisões governamentais e desenvolver estratégias que lhes permitiram converter gradualmente à política a novos objetivos. O grau de discricionariedade das instituições aumentou consideravelmente, e o poder de veto dos defensores da Reforma Sanitária enfraqueceu, isso permitiu à coalizão de interesses no setor privado orientar a política em direção a novos objetivos.

Mudou-se o terreno de jogo. Hoje está muito mais claro o fato de que o impulso para a construção de uma hegemonia anti-SUS provém de instâncias políticas superiores ao âmbito da saúde (Bahia, 2015). Enquanto o movimento da reforma sanitária continuou atuando na estratégia de ocupação de espaços no Ministério da Saúde, a política sanitária foi sendo modificada no chamado “núcleo duro do governo”. Nesses espaços, a preponderância das perspectivas fiscais na orientação da política econômica impede a construção de uma nova institucionalidade sob o primado da justiça social. Portanto, esses elementos novos na análise produziram um processo de privatização diferente, muito mais internacionalizado e interconectado ao processo de “financeirização da sociedade”.

Até recentemente, as estratégias desenvolvidas permitiam que a política sanitária fosse se adaptando com o tempo aos novos objetivos em lugar de substituir-se ou eliminar-se. Porém, nos últimos anos, terceiro momento da análise, com uma força política inédita, os atores da contrarreforma sanitária direcionaram suas estratégias para o deslocamento das normas existentes, passando a atacar diretamente os preceitos constitucionais, inclusive o acesso universal a saúde. A partir 2015, o cenário mudou completamente. A composição do Legislativo, o golpe midiático-jurídico-parlamentário que destituiu a presidente Dilma

Rousseff colocando o poder nas mãos de uma coalizão conservadora e a eleição de Jair Bolsonaro para presidente da República em 2018 formando um governo ultraconservador, criaram um contexto propício para a desconstrução do SUS constitucional e a destruição de forma devastadora de qualquer medida de proteção social no Brasil.

Em um curto espaço de tempo, foram aprovadas: a Emenda Constitucional n.º 86 (EC 86/2015), que modifica as bases para a transferência federal e cristaliza o subfinanciamento do sistema público de saúde; a Lei n.º 13.097/2015 que permite a participação de empresas e capitais estrangeiros na assistência à saúde, alterando a Lei Orgânica da Saúde (Lei n.º 8.080/1990); e a Emenda Constitucional n.º 96 (EC 86/2016) que congela os gastos públicos (incluindo os gastos com saúde) por um período de vinte anos. O SUS de subfinanciado passou a ser desfinanciado. Com essas alterações nas normas constitucionais, a população brasileira será cada vez mais impelida a contratar planos de saúde, que estão sendo ofertados com preços populares, cobertura mínima e condições contratuais que favorecem as operadoras. As medidas adotadas reforçam, portanto, um processo de segmentação do sistema de saúde e desvio do sentido constitucional do direito à saúde, criando uma situação em que é praticamente impossível manter o SUS constitucional. Considerando o poder distributivo das instituições, caberá aos defensores da Reforma Sanitária definir novos papéis, estabelecer novas articulações e estratégias se pretendem reverter esse quadro em favor dos princípios da integralidade, da universalidade e da igualdade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi apresentar argumentos explicativos para a mudança nas políticas públicas. Usou-se como caso exploratório a trajetória da reforma do sistema de saúde no Brasil. Partiu-se do ponto de vista do poder distributivo das instituições e utilizou-se como marco conceitual as teorias da mudança institucional gradual. Dessa forma, foi possível demonstrar vários meios pelos quais as políticas podem ser modificadas, mesmo sem atacar diretamente as instituições estabelecidas. As conclusões aqui apresentadas são, portanto, generalizações analíticas sobre categorias de fenômenos sociais historicamente definidas. Não se trata de extrapolar as conclusões obtidas no estudo de caso para outros

casos de Reforma Sanitária. Ao invés disso, nossa proposta foi contribuir com o conjunto de teorias para as quais o caso se dirige, ou seja, para as explicações sobre as mudanças e as continuidades na direção das políticas públicas.

Foi possível constatar que os processos de mudança nas políticas públicas são processos permanentes, que necessitam de uma mobilização política ativa e constante dos atores. Trata-se de um processo que não necessariamente se inicia ou se acaba com a promulgação de uma legislação. Dessa forma, a implementação de uma reforma, muito mais do que uma tradução prática de decisões, se mostra também como um processo político de disputa constante pela construção de uma política que se aproxima mais a determinados interesses. No caso do Brasil, se, por um lado, existe uma correlação de forças para o desmantelamento da proposta constitucional e a privatização da saúde, por outro lado, há uma luta política de resistência, que resulta da tentativa de construir uma política de bem-estar social em condições tão adversas.

A análise levou em conta três dimensões: o contexto (político, institucional e do setor de saúde), a direcionalidade (papel e estratégia dos atores) e os diferentes tipos de mudanças. Os resultados comprovaram que a interação dos contextos políticos, institucionais e setoriais podem facilitar ou limitar o surgimento e a atuação dos diferentes tipos de atores, os quais terão interesses diferenciados em relação à mudança ou à estabilidade institucional e, portanto, desenvolverão estratégias diferentes, conforme suas percepções sobre as variáveis relevantes do contexto, o que poderá levar a um tipo ou outro de mudança na política pública.

Essa constatação nos permitiu confirmar, por um lado, que as estratégias desenvolvidas pelos agentes da mudança estão condicionadas pela interação entre o contexto político, as instituições e as características específicas do setor. Por outro lado, confirmamos que esse condicionamento, além de ser recíproco, é de índole interativa e molda tanto a capacidade dos atores quanto as características das instituições, do contexto político e do setor em questão. Dessa forma, este estudo reforça os argumentos de Gallego, Barbieri e González (2016) em relação a uma explicação mais dinâmica de porquê e como os atores se relacionam com esse contexto, podendo os atores adotarem diferentes estratégias em função de como percebem os fatores relevantes do contexto. No nosso caso de estudo, os atores interessados na mudança ou na continuidade

da política utilizaram um repertório de ação diversificado, tanto para debilitar ou fortalecer as possibilidades de vetos como para influenciar nas regras existentes ou alterar as características do setor.

Este estudo destacou também a atuação dos atores sociais por dentro das instituições políticas e comprovou a capacidade desses atores de influenciar e transformar a política. Confirmamos que os atores com amplos poderes quando se tornam parte do governo ou com capacidade de exercer influência sobre ele, tratam de redesenhar as instituições de acordo com suas prioridades, interesses e ideologias, criando ações que correspondem aos seus objetivos e adequando suas estratégias conforme percebem a abertura do contexto político-institucional. Assim, corroboramos com afirmações de que o resultado da política não reflete somente a ideologia da força política no governo, mas também a dos atores com capacidade de exercer influência sobre a política.

O estudo confirma, ainda, que as condições de acesso às instituições estatais e de influência nas políticas estão vinculadas à própria configuração institucional do Estado e à capacidade de atuação dos atores. Ou seja, as mudanças ocorrem muitas vezes precisamente quando os problemas de interpretação e aplicação das regras abrem espaço para os atores da mudança atuar e implantar as normas existentes por meio de novos objetivos. Essa abertura institucional, que dá o ponto de acesso de alguns atores ao Estado e de influência nas políticas públicas, constituiu-se num importante fator de análise. No caso dos grupos empresariais, observamos que estes utilizam esses pontos de acesso e influência às instituições para deter ou bloquear políticas indesejadas. Este estudo confirma também que mecanismos formais como, por exemplo, o financiamento privado de campanhas eleitorais, ou o próprio “presidencialismo de coalisão”, quando associado a práticas ilegítimas de troca de favores e corrupção, enfraquece a institucionalidade democrática e fomenta a crise de credibilidade na política. Esse fato traz à tona uma outra questão que também se mostrou importante para a análise: a debilitação das instituições públicas, permitindo que atores com interesses privados dominem a agenda de debate e bloqueiem avanços estruturais significativos no país.

Por fim, o estudo aponta para a importância da descentralização no processo de mudanças nas políticas públicas. Observamos que na medida em que foi se descentralizando a política, novos atores foram

se constituindo, ampliando a agenda de debate e disputando espaço na arena decisória, isso foi tornando a política cada vez mais propensa à mudança. O contrário demonstrou que quanto mais centralizada a política mais bloqueados estavam os processos de mudança, o que facilitou a ocupação e controle dos interesses privados sobre a vida pública, sem espaço para debates públicos de construção coletiva do bem comum.

## REFERÊNCIAS

- AGUILAR-VILLANUEVA, L. F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Porrúa, 1993.
- BRASIL. Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Janeiro: setor registrou 30.7 milhões de beneficiários em planos exclusivamente odontológicos. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias/sobre-ans/janeiro-setor-registrou-30-7-milhoes-de-beneficiarios-em-planos-exclusivamente-odontologicos> Acesso em: 10 mar. 2023.
- BAHIA, L. Entrevista. Rio de Janeiro, 2 nov. 2015. MP3, 41 m.
- BARZELAY, M.; GALLEGO, R. *From new institutionalism to institutional processualism: advancing knowledge about public management policy change*. *Governance*, [s.l.], v.19, n.4, p. 531-557, 2006.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Conta Satélite de Saúde*. [S.l.: s.n.]: 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9056-conta-satelite-de-saude.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.
- BRUGUÉ, Q; BLANCO, I. Seminari internacional globalizació neoliberal, crisi i governança local. Bellaterra: IGOP/UAB, 2010.
- CAPANO, G. Reconceptualizing layering – From mode of institutional change to mode of institutional design: types and outputs. *Public Administration*, [s.l.], n. 97, p. 590-604, 2019.
- CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE (CEBES). A questão democrática na área de Saúde. *Saúde em Debate* [s.l.], n. 9, jan.-mar., p. 11-13, 1980.
- COLLIER, D.; COLLIER, R. *Shaping the political arena: critical conjectures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University, 1991.
- CORDEIRO, H. A. Cordeiro: depoimento. Entrevistador: Marcus Barros Pinto. Rio de Janeiro, jul. 1988. *Saúde em Debate*, [s.l.], n. 21, p. 36-38. 1988.
- DAGNINO, E. (ed.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. [S.l.]: Paz e Terra, 2002.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. (eds.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, IL: University of Chicago 1991. 17 v.
- ESCOREL, S. *Reviravolta na Saúde: origem e articulação do movimento sanitário*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998.
- FLEURY, S. O dilema reformista na Reforma Sanitária Brasileira. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], n. 21, v. 4, p. 94-115, 1987.
- FLEURY, S. Reforma del estado en América Latina. *Nueva Sociedad*, [s.l.], n. 160, 1999.
- FLEURY, S. Reforma Sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. *Ciência e Saúde Coletiva*, [s.l.], v. 14, n. 3, p. 743-752, 2009.
- FLEURY, S.; BAHIA, L.; AMARANTE, P. *Saúde em Debate: fundamentos da Reforma Sanitária*. Rio de Janeiro: Cebes, 2007.

FUNCIA, F.; BRESCIANI, L. P.; BENEVIDES, R.; OCKÉ-REIS, O. Análise do financiamento federal do Sistema Único de Saúde para o enfrentamento da covid-19. *Saúde em Debate*, [s.l.], v. 46, p. 263-276, 2022.

GALLEGO, R.; BARBIERI, N.; GONZÁLEZ, S. Reinterpreting the multiple streams framework from a process approach: decision-making and policy shift in health public management in Catalonia, 2003-2007. In: ZOHLNHÖFER, R. & RÜB, F. (eds.). *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: assessing the multiple streams framework*. Colchester: ECPR, 2016.

COMÀ, R.; SUBIRATS, J. *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. [S.l.]: Ariel, 1998.

HACKER, J. S. Privatizing risk without privatizing the welfare state: the hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, [s.l.], v. 98, n. 2, p. 243-60, 2004.

HALL, P. A.; TAYLOR, R.C. Political Science and the three New Institutionalisms. *Political Studies*, [s.l.], n. 44, p. 936-957, 1996.

LEVI, M. A Model, a Method and a Map: rational choice in comparative analysis. In: LICHBACH, Mark Irving; ZUCKERMAN, Alan (eds.). *Comparative Politics: rationality, culture and structure*. Nova York: Cambridge University, 1997.

LOWI, T. *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*. La hechura de las políticas. AGUILAR-VILLANUEVA, L. (eds.). México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.

MAHONEY, J.; THELEN, Kathleen (eds.). *Advances in Comparative Historical Analysis*. New York: Cambridge, 2015.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A. Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. A. *Explaining Institutional Change: ambiguity, Agency and Power*. New York: Cambridge University, 2010.

MARCH, J. G., OLSEN, J. P. *Elaborating the “new institutionalism”*. The Oxford handbook of political institutions. 2006. p. 3-20.

MENICUCCI, T. M. G. *Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetória*, 2003. Tese (Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003.

NORTH, D. C. Toward a theory of institutional change. *Political economy: institutions, competition, and representation*, [s.l.], n. 31, v. 4, p. 61-69, 1993.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University 1990.

OCKÉ-REIS, C. O. *SUS: o desafio de ser único*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). *World Health Statistics – 2015*. Geneva: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2015.

- PAIM, J. S. *Reforma Sanitária Brasileira: contribuição para compreensão e crítica*. Salvador; Rio de Janeiro: EdUFBA, Fiocruz, 2008.
- PEGO, R. A.; ALMEIDA, C. M. Teoría y práctica de las reformas de los sistemas de salud: los casos de Brasil y México. *Caderno de Saúde Pública*, [s.l.], n. 4, p. 971-89, 2002.
- PIERSON, P. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University 1994.
- PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World politics*, [s.l.], n. 45, v. 04, p. 595-628, 1993.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- RADAELLI, C.; DENTE, B.; DOSSI, S. Recasting institutionalism: institutional analysis and public policy. *European Political Science*, [s.l.], n. 11, p. 537-550, 2012.
- RAGIN, C. *The Comparative Method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California 1987.
- RODRIGUEZ NETO, E. A saúde na nova Constituição: uma avaliação. *Saúde em Debate*, [s.l.], n. 21, p. 34-35, 1988.
- SABATIER, P. A.; SMITH, H. C. J. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview, 1993.
- SANTOS, N. R. 30 years of SUS: the beginning, the pathway and the target. *Ciencia & saúde coletiva*, [s.l.], v. 23, p. 1.729-1.736, 2018.
- SCHEFFER, M. *ANS foi capturada pelos planos de saúde*. Entrevistadora: Conceição Lemes. Viomundo, [s.l.], 2014. Disponível em: [www.viomundo.com.br/denuncias/mario-scheffer.html](http://www.viomundo.com.br/denuncias/mario-scheffer.html). Acesso em: 20 maio 2014.
- SKOCPOL, T. Why I am an Historical Institutional. *Polity*, n. 28, p. 103-106, 1995.
- STREECK, W.; THELEN, K. (eds.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economy*. Oxford: Oxford University 2005.
- THELEN, K. The paradox of globalization labor relations in Germany and Beyond. *Comparative Political Studies*, [s.l.], n. 36, v. 8, p. 859-880, 2003.
- THELEN, K.; STEINMO, S. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (eds.). *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University, 1992.
- VAN DER HEIJDEN, J.; KUHLMANN, J. Studying incremental institutional change: A systematic and critical meta-review of the literature from 2005 to 2015. *Policy Studies Journal*, [s.l.], n. 45, p. 535-554, 2017.
- YIN, R. K. *Case study research: design and methods*. Beverly Hills: [s.n.], 1994.



# GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA: UMA VISÃO PELOS GASTOS AMBIENTAIS

CLEBER BROIETTI

## INTRODUÇÃO

A preocupação com o meio ambiente só passou a fazer parte das discussões das políticas, econômicas e sociais a partir da década de 1970, quando se percebeu que as ações realizadas pelo homem estavam causando impactos no ecossistema e poderia comprometer a existência de gerações futuras na Terra (ONU, 1972; Souza, 2000). No Brasil essa preocupação foi ainda mais tardia, aconteceu na década de 1980, a principal ação pública até esse período foi na Constituição Federal de 1988 que pela primeira vez trouxe leis e decretos que abordavam o meio ambiente (Caetano; Anacleto; Ferras; Pereira, 2021).

As consequências da ação do homem têm gerado grandes mudanças climáticas nos últimos anos, os efeitos dessas mudanças acarretaram tragédias com impacto no mundo todo. Foi possível observar temperaturas recordes na Antártida e no hemisfério norte, enchentes na Europa e China, incêndios florestais de grandes proporções no Brasil, estados Unidos e Europa, frio recorde no Brasil (Fellet, 2021). Todos esses fatos trazem uma preocupação mundial com a preservação ambiental do planeta Terra.

Os líderes mundiais preocupados com a degradação ambiental, que coloca em risco a biodiversidade do planeta (Gonçalves; Castro; Hacon, 2012), procuram realizar reuniões periódicas para discutir a situação ambiental global. Nesses encontros são propostas ações conjuntas para amenizar os impactos ambientais, criar indicadores para monitoramento ambiental, além de incentivos monetários para realização das ações propostas.

Nesse sentido, faz-se necessário realizar o acompanhamento das gestões ambientais públicas das nações envolvidas no processo de preservação ambiental. Particularmente, o Brasil apresenta um papel de destaque no cenário mundial quando o assunto é meio ambiente, principalmente pelo fato de contar em seu território com a maior floresta tropical do planeta, a Amazônia, que é fundamental para impedir o avanço das mudanças climáticas. No entanto, no ano de 2020 essa reserva sofreu com as queimadas, foram a 5 mil quilômetros de mata destruídas pelo fogo, foi a ano com maior metragem de áreas queimadas (IPAM, 2020), outro fator foi o desmatamento na Amazônia legal, no ano de 2021, o desmatamento foi de 13 mil km<sup>2</sup>, em 2022 cerca de 11 mil km<sup>2</sup>, na gestão do presidente Jair Bolsonaro, o desmatamento cresceu 59,5 % (Peixoto, 2023), essas situações e outras como o entrave das demarcações de terras indígenas, a crise humanitária do povo Yanomami por conta da invasão ilegal dos garimpos (Santos, 2023), o bloqueio do repasse do fundo Amazônia por parte dos governos da Alemanha e da Noruega em 2019 (Negrão, 2019) e o corte de recursos para órgãos ambientais durante a gestão federal de 2019 a 2022, geraram temor mundial quanto ao futuro do meio ambiente no Brasil.

Deste modo, torna-se necessário acompanhar o desempenho da gestão pública ambiental e para isso, um indicador possível de ser monitorado é o gasto público ambiental (Tridapalli; Borinelli; Campos; Castro, 2011). Esse indicador parte-se do pressuposto de que quanto maior o investimento no meio ambiente, maior também é a preocupação dos gestores públicos com o meio ambiente, tendo em vista que nos últimos anos o Brasil apresentou recorrentes eventos preocupantes com a questão ambiental. O objetivo deste estudo é o de analisar a evolução dos gastos públicos em gestão ambiental na esfera federal e estadual do Brasil no período de 2013 a 2020.

O estudo justifica-se pelo fato de acompanhar a gestão de meio ambiente no Brasil, uma vez que há grande mobilização mundial sobre a necessidade de preservar o meio ambiente. O Brasil tem uma das grandes reservas de recursos naturais do mundo, a Amazônia, o que o coloca como um dos principais holofotes mundiais quanto a preservação ambiental. Nesse sentido torna-se necessário acompanhar as ações da gestão federal com o meio ambiente, uma vez que segundo Caetano *et al.*, (2020) houve ruptura com os compromissos ambientais no governo de Jair Bolsonaro.

O trabalho apresenta como contribuição teórica o incremento de pesquisas sobre gastos ambientais como indicador da gestão ambiental pública, uma vez que foi apontado por Broietti *et al.* (2020); D’Uva (2017); Pacheco *et al.* (2017) e Wang (2011) que ainda existem poucos estudos que realizam análise da gestão ambiental por meio dos gastos principalmente na esfera federal e estadual.

A pesquisa contribui para a área ambiental no sentido de acompanhamento das ações e impactos dos gastos ambientais na gestão pública ambiental, em específico, para a gestão federal e estadual sobre o meio ambiente. Nesse sentido, o estudo procura trazer transparência das ações por meio da análise dos gastos ambientais públicos de meio ambiente na gestão federal e estadual.

O modelo de desenvolvimento adotado mundialmente ainda não é sustentável, nesse sentido, as mudanças relacionadas ao clima, a perda da diversidade ecológica acarreta também no aumento da pobreza e no aumento da desigualdade social (Rattner, 2009; Borinelli; Guandalini; Baccaro, 2017), assim, o estudo pretende contribuir para a área da sustentabilidade dos municípios brasileiros, uma vez que, o investimento no meio ambiente local pode trazer melhor qualidade de vida aos munícipes e conseqüentemente em uma menor desigualdade social da sociedade.

O trabalho está organizado da seguinte forma: na primeira seção foi contextualizado a temática e apresentado o objetivo; a segunda seção traz o referencial teórico com abordagem para as políticas públicas ambientais, estrutura ambiental pública e o gasto ambiental público; na sequência menciona os procedimentos metodológicos; na quarta seção, apresentou-se as análises dos dados; por fim, finaliza-se com algumas considerações oriundas do processo analítico, evidenciando implicações, limitações e perspectivas futuras.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E ESTRUTURA AMBIENTAL PÚBLICA**

Cabe ao Estado elaborar, implementar e acompanhar ferramentas que disciplinem a sociedade em suas ações, desse modo a política pública ambiental é a área da política pública responsável em regulamentar as ações dos indivíduos e organizações para com o meio ambiente. A política pública ambiental por sua vez deve elaborar uma estrutura ins-

titucional com a criação de legislações, secretarias, agências estaduais, agências municipais, programas, planos de conservação e manutenção ambiental. Toda essa estrutura causa impacto nos gastos das unidades federativas, portanto o gasto ambiental está diretamente ligado a ação do Estado em proporcionar um desenvolvimento sustentável.

A responsabilidade em garantir a sustentabilidade é de todos, porém o Estado é o representante da sociedade e deve garantir recursos naturais a todos inclusive para gerações futuras. A política pública ambiental é uma ferramenta utilizada para esse fim. De acordo com Souza (2000) as questões ambientais que até a década de 1960 tinham pouca relevância, eram facilmente rebatidas pelo discurso do desenvolvimento, e não havia preocupações em entendê-las de forma mais técnica e científica, somente a partir da década de 1970 começaram a ganhar maior espaço dentro do cenário político, econômico e social.

Esta evolução deve-se, em grande parte, a forma como foi tratado o tema no âmbito mundial. As conferências internacionais sobre meio ambiente e principalmente os documentos nelas produzidos (tratados, protocolos, convenções, agenda, dentre outros) tiveram grande impacto nas políticas públicas ambientais em todas as nações, inclusive no Brasil (Barbieri, 2008).

De acordo com Souza (2006), o Brasil passou a se sentir obrigado a adotar políticas ambientais de proteção ambiental, devido a pressão exercida pelos movimentos internacionais e as manifestações externas pela conservação do patrimônio natural, passando a utilizar instrumentos legais com o intuito de levar a um desenvolvimento sustentável.

A criação e manutenção das políticas públicas ambientais de acordo com Leme (2010) deve acontecer em sintonia entre União, estados e municípios, só assim é possível incluir um padrão ambiental nas três esferas e garantir uma política pública coerente. Em âmbito federal a estrutura do meio ambiente é representado pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criado pela lei n.º 6.398/1981, o SISNAMA é uma rede formada por órgãos ambientais que compõe entidades municipais, estaduais e federais, são eles: Conselho do Governo, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA); Instituto de Conservação da Biodiversidade Chico Mendes (ICMBio) e outros órgãos municipais de fiscalização de meio ambiente.

Por sua vez os estados podem apresentar órgãos seccionais que são entidades que são responsáveis pela proteção e conservação ambiental do meio ambiente, são alguns exemplos desses órgãos: Instituto Ambiental do Paraná (IAP); Coordenadoria de Fiscalização Ambiental (SMA) de São Paulo; Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM); Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA).

Em decorrência da responsabilidade atribuída aos municípios estes foram obrigados a elaborar e instituir órgãos públicos que auxiliem na preservação e conservação do meio ambiente, esse arcabouço municipal foi denominado de sistema municipal de meio ambiente. Dentre os órgãos criados é possível mencionar: Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA); Secretaria do Meio Ambiente (SEMA); Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) e Unidades de Conservação (UC).

No Brasil a melhora e a maior conscientização da população sobre os problemas ambientais ocorreram pelas pressões externas, contudo, o que vem sendo feito ainda não é suficiente, verifica-se uma grande quantidade de ações que não foram acompanhadas de investimentos capazes de consolidar um novo padrão ambiental no país. As políticas públicas ambientais são propostas aprovadas, porém muitas vezes não são colocadas em prática (Souza, 2006). Uma das maneiras de investigar o comprometimento dos gestores públicos com o meio ambiente é constatar a estrutura ambiental existente, e quanto e como cada órgão público gasta com o meio ambiente, ou seja, acompanhar os gastos ambientais públicos.

## GASTOS AMBIENTAIS PÚBLICOS

Juntamente com as receitas, os gastos integram a política fiscal do Estado. Através deles, o governo estabelece suas prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos e os investimentos a serem realizados. Dada a relevância desse instrumento, torna-se extremamente importante a interpretação dos fenômenos que interferem em sua magnitude bem como o seu comportamento e o seu crescimento ao longo do tempo.

O gasto público apesar de um caráter técnico e legal tem a sua definição ligada à prioridade de cada governo, portanto a alocação de dinheiro entre as áreas do Estado está conectada a disputa de poder e nem

sempre a real necessidade da sociedade. Segundo Young (2006 p. 230), “os gastos públicos podem ser conceituados como uma escolha política dos governos no que se refere aos diversos serviços que ele presta à sociedade”. Portanto representam o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e bens por eles oferecidos.

Segundo Tridapalli *et al.*, (2011) os gastos ambientais públicos compreendem aqueles inerentes às funções constitucionais do Estado relacionadas à preservação, recuperação ambiental e à garantia de direitos ambientais. No Brasil, por exemplo, gastos públicos ambientais em custeio e investimentos são realizados para a administração, operação e suporte dos órgãos encarregados de controle ambiental, controle da poluição do ar e do som, políticas e programas de reflorestamento, monitoramento de áreas degradadas, obras de prevenção a secas, levantamentos e serviços de remoção de lixo em áreas de proteção e reservas ambientais (florestas, lagoas, rios etc.).

Um aspecto importante é o conflito existente nos trâmites que antecedem a efetivação do gasto, ou seja, a definição do orçamento para gastos ambientais que passa pela esfera do poder Legislativo, Executivo e Judiciário, esses poderes priorizam a área cujo resultado e a necessidade é mais imediata, com maior apelo social e eleitoral (BUENO, 2013).

A irregularidade na definição do total do gasto público ambiental é outro fator preocupante para quem se importa com o meio ambiente. Para Young (2006) como o Estado é o maior investidor de recursos para o meio ambiente, a aplicação de recursos nessa área, está na dependência direta da arrecadação das receitas destinadas para essa finalidade, mudanças podem acontecer, e cortes podem ocorrer inesperadamente para atender outras demandas da agenda pública.

O gasto público é dividido em duas categorias: função e subfunção. A função considera-se o maior nível de agregação de diversas áreas de despesa que contemplam o setor público, já a subfunção divide a função para agregar determinado subconjunto de despesa do setor público (Brasil, 1999).

Pesquisas anteriores trabalharam com o objetivo de constatar o que pode impactar os gastos ambientais, uma delas foi a de Daley e Garand (2005) que analisaram os cinquenta estados americanos para verificar quais os determinantes que influenciaram a adoção de política de resíduos perigosos, chegaram à conclusão que os determinantes foram:

riqueza do estado, quanto mais rico maior a adoção, a relação intergovernamental com a interferência do governo federal na adoção das políticas, porém não encontraram relação com ideologia partidária, grupos de interesse.

Dantas, Pacheco, Liboni e Caldana (2014) apresentaram um estudo sobre os gastos ambientais nos municípios, estados e na União do Brasil que abrangeram os anos de 2004 a 2011, os resultados apontaram que no período analisado a União apresentou um gasto relativo de 0,22 % do gasto total para meio ambiente, os estados 0,59 % e os municípios o percentual foi de 0,81 % de despesas ambientais para o gasto total.

A pesquisa de Broietti, Flach, Rover e Souza (2018) apresentou um levantamento com todos os municípios do Brasil, com a intenção de identificar quais os determinantes dos gastos ambientais para esses municípios, os resultados apontaram que população, densidade, receita e IDH tiveram influência no gasto ambiental, nesse estudo os municípios da região Norte e Sul foram os que mais investiram em meio ambiente, já os municípios da região Nordeste foram os que menos gastaram.

Outra pesquisa, a de Broietti, Souza, Flach, Silva e Ferreira (2020) apontou que as relações intergovernamentais dos municípios brasileiros, relação essa evidenciada pelos consórcios públicos, contribuem para o maior gasto ambiental relativo, nesse sentido, o estudo confirma que quanto mais parcerias o município participa maior será a preocupação deste com o meio ambiente, no período analisado (2012 a 2016), o percentual gasto dos municípios com o meio ambiente foi de 1,46 % do gasto total.

O estudo de Carneiro e Souza (2021) procurou analisar a eficiência dos recursos públicos para a gestão ambiental nos municípios de Rondônia, para isso utilizaram o gasto ambiental do ano de 2018 como indicador, nesse estudo os pesquisadores constataram que não são os maiores municípios que apresentam uma gestão ambiental mais eficiente e sim os menores municípios.

## METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como um estudo exploratório, escolha que se justifica pelo fato de não existirem estudos sobre os fatores que influenciam os gastos ambientais do Governo Federal e dos estados bra-

sileiros. Collins e Hussey (2005) afirmam que a pesquisa exploratória é realizada quando inexitem ou são poucos os estudos sobre o problema.

Em relação ao delineamento da pesquisa caracteriza-se de natureza quantitativa, método que faculta identificar por meio de análises estatísticas a evolução dos gastos ambientais do Governo Federal brasileiro e dos Estados. Para Collins e Hussey (2005, p. 24) o método quantitativo “envolve coletar e analisar dados numéricos e aplicar testes estatísticos”.

A população do estudo é o conjunto dos estados brasileiros, o Distrito Federal e a União, assim foram coletados dados dos gastos ambientais dos vinte e seis estados, do Distrito Federal e da União. A coleta dos dados dos gastos ambientais teve como abrangência os anos de 2013 a 2020, os dados estavam disponíveis no banco de dados da Secretária do Tesouro Nacional (STN).

Todas as entidades políticas-administrativas são obrigadas a fornecer os gastos de gestão pública de todos os seus setores ao tribunal de contas e este repassa à STN. Para filtrar os dados de interesse deste estudo, foram coletados aqueles que dizem respeito à “Função Gestão Ambiental”, função n.º 18. Como essas informações são de livre acesso, esses dados são considerados de domínio público, e por isso não foi necessária nenhuma autorização específica para sua coleta.

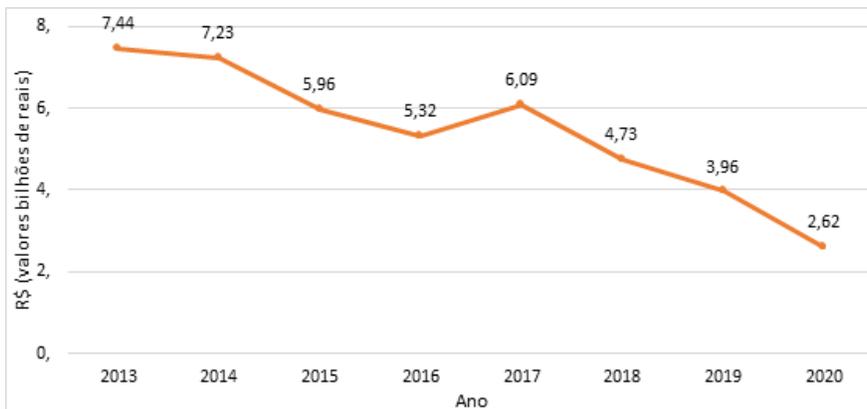
Na análise descritiva pretende-se realizar uma discussão inicial sobre a evolução dos gastos públicos ambientais do período de 2013 a 2020. Os valores dos gastos ambientais coletados foram atualizados conforme o índice geral de preço (IGP-DI) calculado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas. Foi utilizada a média aritmética dos gastos ambientais efetuados dentro do período analisados das entidades.

Para as análises estatísticas descritivas foi utilizado o Microsoft Excel®, para analisar a evolução dos gastos ambientais dos municípios foi realizada uma análise descritiva dos gastos. A análise descritiva possibilitou constatar inicialmente algumas características do gasto ambiental público em um período longitudinal. Foi utilizada também a média aritmética para identificar dentro do período estudado (2013 a 2020), os valores médios das variáveis independentes, como por exemplo, a média de gasto ambiental *per capita*.

## ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Nesta seção são apresentados os resultados das análises com os gastos ambientais da União, estados e o Distrito Federal. Especificamente sobre a União os gastos ambientais são apresentados no Gráfico 2 entre os anos de 2013 a 2020.

**Gráfico 2:** Evolução dos gastos ambientais da União de 2013 a 2020 (em bilhões de reais)



Nota: Os valores foram atualizados com base no IGP-DI.

Fonte: Adaptado de STN (2021).

Observa-se que os valores investidos pela União em meio ambiente tem diminuindo a cada ano, no ano de 2013 foram aplicados para manutenção das gestão ambiental pela União R\$ 7,44 bilhões de reais (valores atualizados) no ano de 2020 o valor investido foi de R\$ 2,62 bilhões de reais, houve uma redução acumulada nos oito anos analisados de aproximadamente 65 %. Destaca-se os dois últimos anos (2019 e 2020) nos quais a redução do investimento em meio ambiente foi de 45 %.

Sobre os gastos relativos ambientais da União, que consiste do percentual do gasto ambiental diante dos gastos totais, destaca-se os últimos dois anos (2019 e 2020) nos quais os percentuais ambientais para o meio ambiente foram respectivamente 0,09 % e 0,07 %, ou seja para cada R\$ 100,00 de despesa pagas pelo Governo Federal em 2020, apenas R\$ 0,07 foram para o meio ambiente, assim considera-se que o investimento nessa área não apresenta uma grande relevância dentro das despesas totais da União.

Ao analisar especificamente um dos órgãos mais importantes da gestão federal ambiental, o IBAMA, percebe-se também a redução nos investimentos, no ano de 2017 por exemplo, o gasto foi de R\$ 2,24 bilhões de reais no ano de 2020 o gasto com esse órgão foi de R\$ 1,26 bilhões de reais, uma redução de 44 % nesses quatro anos.

Ao comparar gastos ambientais relativos da União deste estudo com o estudo de Dantas *et al.*, (2014) os gastos federais têm caído com o passar dos anos, no estudo referido, a média de gasto era de 0,22 % de 2004 a 2011, já a média para o período analisado no presente estudo o gasto relativo foi de apenas 0,08 %, esse baixo percentual, deve-se muito por conta dos últimos dois anos em que o valor investido em meio ambiente foi muito baixo.

Os gastos ambientais dos estados brasileiros e do Distrito Federal no período de 2013 a 2020 são apresentados na Tabela 3.

**Tabela 3:** Gastos ambientais dos estados brasileiros de 2013 a 2020 (em R\$)

Região/ Estado	Despesa Total	Despesa com Gestão Ambiental	% do GA com Gasto Total
<b>Norte</b>			
AC	44.189.203.732,15	476.846.353,71	1,08 %
AM	127.599.263.921,81	413.811.410,50	0,32 %
AP	35.406.363.983,75	37.092.831,37	0,10 %
PA	173.904.896.003,13	734.348.221,51	0,42 %
RO	54.476.313.480,61	146.873.834,10	0,27 %
RR	27.066.999.676,86	49.711.495,51	0,18 %
TO	62.618.003.466,49	312.881.410,15	0,50 %
<b>Nordeste</b>			
AL	67.489.229.993,23	885.788.775,05	1,31 %
BA	318.829.815.078,87	1.354.029.025,44	0,42 %
CE	182.789.341.401,55	1.404.138.185,63	0,77 %
MA	129.633.281.775,86	350.604.340,74	0,27 %
PB	75.768.636.644,77	1.623.379.169,90	2,14 %
PE	224.997.501.591,50	2.342.824.969,08	1,04 %
PI	71.703.657.362,50	237.767.102,49	0,33 %
RN	82.319.120.188,13	1.408.098.236,42	1,71 %
SE	61.203.305.405,25	375.560.423,52	0,61 %

continua...

Região/ Estado	Despesa Total	Despesa com Gestão Ambiental	% do GA com Gasto Total
<b>Centro-Oeste</b>			
DF	178.944.991.086,20	1.020.134.110,53	0,57 %
GO	187.789.596.474,76	66.438.237,43	0,04 %
MS	97.103.554.014,68	430.904.700,60	0,44 %
MT	122.059.341.958,65	903.152.014,69	0,74 %
<b>Sudeste</b>			
ES	104.433.990.496,31	520.471.114,08	0,50 %
MG	628.990.381.020,33	2.701.171.929,66	0,43 %
RJ	500.305.165.634,44	3.454.851.357,68	0,69 %
SP	1.613.299.455.380,41	11.547.082.779,12	0,72 %
<b>Sul</b>			
PR	353.852.442.378,82	1.935.693.461,12	0,55 %
RS	385.481.695.334,83	1.128.686.221,25	0,29 %
SC	184.138.928.303,20	822.820.462,90	0,45 %

Fonte: Adaptado de STN (2021).

A Tabela 2 apresenta a soma de oito anos dos gastos ambientais totais (gasto absoluto) e despesas totais, além do percentual do gasto ambiental com relação à despesa total (gasto ambiental relativo), nesta tabela é possível observar os valores individualmente de cada Estado e alocados por região. Sobre os gastos ambientais absolutos nota-se que a região sudeste é a que apresenta maior valor para os gastos ambientais e as despesas totais, isto porque apenas o estado de São Paulo tem mais gasto ambiental que soma de três regiões (norte, centro-oeste e sul).

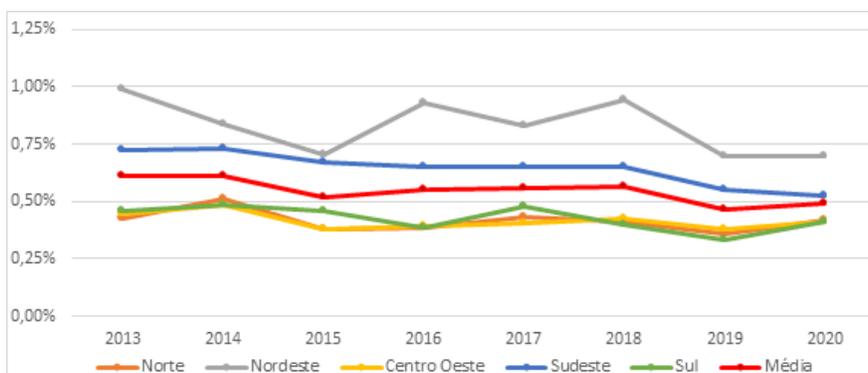
Como apresentado por Konisky e Woods (2012), o gasto absoluto não é o melhor indicador para realizar a comparação entre estados com características completamente diferente, nesse sentido o gasto ambiental relativo, aquele que apresenta o percentual gasto ambiental em relação à despesa total é mais apropriado. Nesse sentido, considerando os oito anos analisados, destaque-se a região nordeste que apresenta os três estados que mais investem em meio ambiente, em primeiro lugar o Estado da Paraíba com uma média 2,14 % da despesa total destinada para o gasto ambiental, em segundo o estado do Rio Grande do Norte com um percentual de 1,71 % e, em terceiro, o estado de Alagoas com 1,31 %. O Estado com menor percentual de investimento em meio ambiente

é o estado de Goiás com apenas 0,04 %, esse é o único Estado que fica abaixo do percentual do gasto ambiental da União que é de 0,08 %.

Esse resultado reforça o que havia sido afirmado por Carneiro e Souza (2021) de que as maiores entidades públicas, neste caso, os maiores estados não foram aqueles que mais investiram em meio ambiente, nota-se no ranking que o estado de Goiás, por exemplo, apresenta um PIB per capita (Produto Interno Bruto) muito maior que os estados da Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Norte, mas ficou muito aquém dos estados da região Nordeste.

Para melhor constatar a evolução do gasto ambiental relativo dos estados brasileiros e do Distrito Federal no período estudado de 2013 a 2020, foi elaborado a Gráfico 3.

**Gráfico 3:** Evolução do gasto ambiental relativo dos estados brasileiros de 2013 a 2020



Fonte: Adaptado de STN (2021).

Ao constatar o gasto ambiental relativo por região, nota-se que a região nordeste é a que apresenta maior percentual, em todos os anos analisados foi a região que mais gastou proporcionalmente com meio ambiente, a média geral dessa região foi de 0,83 %. As regiões centro-oeste, sul e norte, alternaram durante o período como a região com menor investimento em meio ambiente, entretanto ao constatar a média geral em todo período analisado a região norte é a que apresentou menor média do gasto relativo 0,41 %, mas a média é muito próxima a região centro-oeste e sul que apresentaram respectivamente 0,42 % e 0,43 % de gasto relativo.

A linha vermelha do Gráfico 3 representa a média geral de todas as regiões, o maior percentual do gasto relativo ambiental aconteceu nos anos de 2013 e 2014 em ambos os anos o percentual foi de 0,61 %, já os

dois menores percentuais aconteceram nos dois últimos anos analisados (2019 e 2020) com 0,46 % e 0,49 % respectivamente. Nota-se que os estados acompanharam a mesma situação da União, na qual os primeiros anos da análise foram os com maior representatividade do gasto ambiental na despesa total e nos dois últimos anos foram os que apresentaram menor percentual, no caso da União a queda nos dois últimos anos mostrou-se mais acentuada.

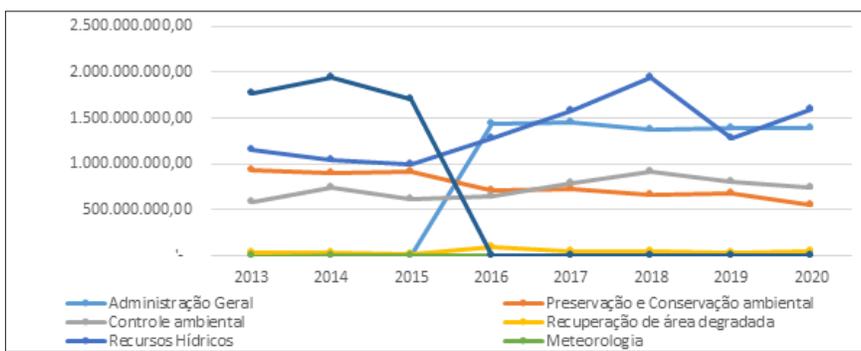
Ao comparar os resultados deste estudo com os de Dantas *et al.* (2014) percebe-se que a média geral com os gastos relativos dos estados também diminuiu, de acordo com o referido estudo a média entre 2004 e 2011 dos gastos ambientais dos estados era de 0,59 %, no presente estudo a média geral dos estados foi de 0,55 %, a diminuição da média por ser atribuída também para os dois últimos anos (2019 e 2020) quando a média foi de 0,46 % e 0,49 % respectivamente.

Diferentemente do que foi apresentado por Broietti *et al.* (2018), que analisou os municípios do Brasil e que os municípios da região sul e norte se destacaram como maiores investidores em meio ambiente, neste estudo os estados do sul e do norte foram as regiões que menos investiram em meio ambiente.

Ao analisar individualmente os estados, destaca-se o estado de Alagoas que em 2014 apresentou um baixo percentual (0,29 %) e evoluiu nos últimos anos chegando ao percentual de 2,44 % em 2018. O destaque para o Estado que menos investiu, é para o estado de Goiás, em todos os anos analisados apresentou um baixo percentual, entretanto os últimos dois anos (2019 e 2020) foram ainda mais baixos 0,02 % e 0,01 % respectivamente. O Maranhão teve uma queda significativa nos últimos anos em 2014 apresentou 0,61 % em 2020 esse percentual baixou para 0,16 %, isso também aconteceu no Mato Grosso do Sul chegou a ter 0,90 % e no último ano, o percentual caiu para 0,30 %. A Paraíba, apesar de apresentar o maior média entre todos os estados, também foi um estado que apresentou redução nos últimos anos em 2020 o percentual foi de 1,23 %, os estados de Pernambuco e Piauí seguiram a mesma tendência, inclusive com essas diminuições dos estados da região nordeste percebeu uma queda significativa na média dessa região. Os outros estados não oscilaram tanto dentro do período analisado e ficaram próximos a média.

O gasto ambiental por subfunções dos estados brasileiros no período analisado está disposto no Gráfico 4.

**Gráfico 4:** Evolução do gasto ambiental das subfunções da gestão ambiental dos estados brasileiros de 2013 a 2020 (em reais)



Fonte: Adaptado de STN (2021).

Duas subfunções tiveram alterações no decorrer da análise, a subfunção “Administração Geral” em 2016 substituiu a subfunção “Demais Funções”. Ao analisar individualmente cada uma das subfunções percebe-se que a “Preservação e Conservação ambiental”, uma das mais importantes funções da gestão ambiental foi a que mais diminuiu no decorrer dos anos, em 2013 os gastos foram de aproximadamente R\$ 937 milhões de reais, já em 2020 os gastos para essa subfunção diminuiu aproximadamente 40 %, o ano que mais contribuiu para essa redução foi o de 2020, no qual, a redução chegou a 18 % comparado ao ano anterior, os resultados dos estados brasileiros para essa subfunção acompanharam a redução da União para a “Preservação e Conservação Ambiental”. O estudo de Broietti *et al.* (2020), apontou que a subfunção em que mais foi destinado o gasto também foi a de “Preservação e Conservação”, os municípios destinaram cerca de 52 % de toda despesa de gasto para essa subfunção.

Nas subfunções de “Controle ambiental, Recursos Hídricos e Recuperação de Área Degradada”, houve aumento no decorrer do período analisado, sendo o mais significativo a função de “Recursos Hídricos”, em particular essa subfunção apresentou várias oscilações durante o período, sendo o ano de 2018 o ano com maior investimento, chegando próximo aos R\$ 2 bilhões de recursos investidos. Para a subfunção “Recuperação de Áreas Degradada”, o aumento foi de 28 % de 2013 para 2020, o que representa uma preocupação maior dos estados com esse item. O “Controle Ambiental” também apresentou aumento de 28 % de 2013 para

2020, entretanto os dois últimos anos (2019 e 2020), que mais uma vez apresentou redução dos valores aplicados, de 2018 para 2020 houve uma redução de 20 % do valor aplicado, nesse sentido mais uma vez os estados seguiram a tendência da União.

O gasto ambiental per capita é outro indicador capaz de identificar o quanto cada unidade federativa investe em meio ambiente por habitante. Nesse sentido, a Tabela 4 apresenta os gastos ambientais da União e dos estados agregados por regiões por habitante.

**Tabela 4:** Gasto ambiental per capita dos estados por região e da União de 2013 a 2020 (em reais)

Ano	União	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul
2013	37,01	14,09	22,25	17,62	27,51	14,11
2014	35,65	17,42	20,12	20,75	28,86	16,29
2015	29,14	12,87	17,30	18,38	27,00	16,27
2016	25,80	13,55	24,26	18,10	25,33	15,99
2017	29,31	15,69	22,77	19,02	27,03	20,96
2018	22,58	16,31	27,13	21,47	28,04	17,60
2019	18,77	14,59	21,07	19,21	24,55	14,91
2020	12,37	18,49	21,55	20,75	23,37	16,36

Fonte: Adaptado de STN (2021).

Sobre o gasto ambiental per capita da União, mais uma vez, observa-se a queda de investimento nos dois últimos anos, ao comparar 2013 com 2020 a queda foi de 68 %, no primeiro ano da análise (2013), o investimento em meio ambiente era de aproximadamente R\$ 37,00 por pessoa, em 2020 o valor foi de apenas R\$ 12,3. Nenhuma região do país em nenhum dos anos analisados apresentou um valor tão baixo como esse da União para o meio ambiente no ano de 2020.

Ao analisar o gasto ambiental per capita como indicador para as regiões do país, nota-se uma inversão nas regiões com maior gasto ambiental relativo, na ocasião, apontado na tabela 1 a região nordeste apresentou o maior percentual de gasto relativo e a região sudeste o segundo maior, já no indicador de gasto per capita percebe-se que a região sudeste é a que mais investe e em seguida da região nordeste. Essa inversão não ocorreu para as regiões com menor investimento em meio ambiente, no gasto ambiental relativo (vide Tabela 4) a região norte foi a que menos

gastou, essa mesma região foi a que teve o pior indicador de gasto ambiental *per capita* R\$ 15,38, seguida da região sul com R\$ 16,56, entretanto ao fazer um recorte apenas dois últimos anos (2019 e 2020) a região sul é a que apresenta o pior resultado.

Quanto a análise individualizada por estado, o Acre é o que apresenta melhor indicador de gasto ambiental *per capita* de aproximadamente R\$ 68,00 por habitante, o estado do Rio Grande Norte, também apresentou uma média alta de aproximadamente R\$ 63,00 por habitante, já o estado que menos investe em meio ambiente por habitante é o estado de Goiás, com uma média de pouco mais de R\$ 1,00 de gasto ambiental por habitante.

## CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo o de analisar a evolução dos gastos públicos em gestão ambiental na esfera federal e estadual no período de 2013 a 2020. Para isto foram coletados os dados ambientais da União e dos 26 estados mais o Distrito Federal no STN, dados estes que foram corrigidos pelo IGP-DI.

Quanto aos gastos ambientais da União percebe-se queda no período analisado, no ano de 2013 o gasto ambiental foi R\$ 7,44 bilhões de reais, em 2020 o valor para essa função foi menor da história com R\$ 2,62 bilhões, o período com a queda mais acentuada ocorreu nos dois últimos anos analisados (2019 e 2020), com aproximadamente 45 % de redução comparado aos gastos ambientais do ano de 2018. Nesse sentido, esse resultado reforça a afirmação de Caetano *et al.* (2020) da ruptura do governo federal do presidente Jair Bolsonaro com os compromissos ambientais.

Os gastos públicos ambientais dos estados de maneira geral acompanharam o que aconteceu com a União, não de maneira tão acentuada, mas também houve redução no valor investido no decorrer do período de análise, os anos de 2013 e 2014 apresentaram os maiores percentuais de gasto ambiental relativo (ambos com 0,61 %) e os anos de 2019 e 2020 mostraram os de menores investimentos 0,46 % e 0,49 % respectivamente, o que mostra que o meio ambiente analisado na perspectiva do gasto ambiental tem perdido espaço quando comparado a outras áreas dos governos federais e estaduais.

Ao analisar individualmente os estados, os três que apresentarem maior gasto ambiental relativo foram da região Nordeste: Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas com médias superiores a 1,30 %, e o estado com menor percentual de gasto relativo, apenas 0,04 % o estado do Goiás.

Outro indicador que deixa mais evidente a queda nos investimentos públicos em meio ambiente foi o gasto ambiental per capita, a região sudeste que apresenta melhor percentual dentre as regiões nesse indicador apresentou um recuo de 15 %, além disso, o gasto ambiental per capita da União foi o que apresentou maior recuo, no ano de 2013 o gasto per capita foi de R\$ 37,01 já no ano de 2020 o valor per capita para o meio ambiente foi de apenas R\$ 12,37, uma redução no gasto ambiental federal per capita de 67 %. Portanto, ao observar os gastos ambientais nota-se que gestão ambiental do Presidente Jair Bolsonaro apresenta pouca preocupação com as questões ambientais, como alento, no mês de janeiro de 2023, no primeiro mês do governo Lula, o desmatamento da Amazônia Legal caiu 61 % (Peixoto, 2023), no entanto é essencial realizar o acompanhamento e se necessário fazer cobranças para que o meio ambiente no Brasil seja preservado para garantir que as gerações futuras possam utilizar-se desse patrimônio.

O estudo apresenta como limitação o período analisado que compreende oito anos, uma análise que abranja um período maior, por exemplo, desde o início da apresentação das informações de despesas públicas por função o ano de 2001 poderia trazer percepções diferentes nas análises. Complementar a limitação sugere-se como pesquisas futuras realizar levantamentos de gastos desde 2001 e procurar realizar a análise com os partidos políticos que estavam a frente durante o período para constatar se a ideologia política tem impacto nos gastos ambientais, também como pesquisa futura sugere-se continuar acompanhando os gastos ambientais da esfera federal.

## REFERÊNCIAS

- BARBIERI, D. (org.). *Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais*. São Paulo: UNESP, 2008.
- BORINELLI, B.; GUANDALINI, N. N.; BACCARO, T. A. Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público*, v.68, n.4, p. 807-833, 2017.
- BROIETTI, C.; SOUZA, J. A. S.; FLACH, L., SILVA, G. C.; FERREIRA, C. D. Os impactos dos consórcios públicos no gasto ambiental nos municípios do Sul do Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 23, 2020.
- BUENO, W. *Fatores associados ao comportamento do gasto público ambiental: uma análise da função gestão ambiental nos municípios do estado do Paraná no período de 2002 a 2011*. 146f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.
- CAETANO, J. A.; ANACLETO, J. V. S.; FERRAZ, P. M.; PEREIRA, O. A. V. Políticas ambientais do Governo Federal e sua relação com o bioma amazônico. *Revista Mediação*, v. 5, n. 11 – jul.-dez. 2020.
- CARNEIRO, A. F.; SOUZA, J. A. Eficiência na gestão ambiental como função de despesa pública em Rondônia. *Revista Controladoria e Gestão*, v.2, n.1, p. 259-276, Jan.-Jun.2021
- COLLINS, J.; HUSSEY R. *Pesquisa em Administração: um guia prático para os alunos de graduação e pós-graduação*. 2ª ed.. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- D'UVA, M. Population and industrial pressure on local environmental expenditure in the Italian regions. *Land use Policy*, v.69, p. 386-391, 2017.
- DALEY, D.M.; GARAND, J.C. Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in state environmental policymaking 1989-1998. *American Politics Research*, v. 33, n. 5, p. 615-644, Sep/2005.
- DUTRA, I. S.; BORINELLI, B.; BROIETTI, C. Cooperação intermunicipal e preservação ambiental: algumas resultantes por laços em redes num consórcio interfronteiriço. *Revista Capital Científico*, v.18, n.4. Out/Dez 2020. DOI: 10.5935/2177-4153.20200029
- FELLET, J. Mudanças climáticas: os preocupantes sinais que unem frio recorde no Brasil, e enchentes e calor pelo mundo. G1. *Natureza, aquecimento global* 28/07/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/aquecimento-global/noticia/2021/07/28/mudancas-climaticas-os-preocupantes-sinais-que-unem-frio-recorde-no-brasil-a-enchentes-e-calor-pelo-mundo.ghtml> acesso em 04.08.2021.
- GONÇALVES, K. S.; CASTRO, H. A.; HACON, S. S. As queimadas na região amazônica e adoecimento respiratório. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1523-1532, jun. 2012.

KONISKY, D. M.; WOODS, N. D. Measuring state environmental policy. *Review of Policy Research*, v. 29, n. 4, p. 544-569, 2012.

LEME, T. N. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. *Planejamento e políticas públicas*, n. 35, jul.-dez. 2010.

MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do parágrafo 10 do artigo 20 e parágrafo 20 do artigo 80, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

NEGRÃO, H. Fundo Amazônia. *El País*. Brasil 15/08/2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219\\_277747.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219_277747.html) acesso em 02.03.2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. *In: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano Anais [...]*. Estocolmo, 6p., 1972

PACHECO, L.M.; DANTAS, M.K.; PASSADOR, C.S.; LIBONI-AMUI, L.B. Environmental Public Expenses: An Integrative Literature Review and Future Research Agenda. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v.20, n.4, p. 209-228, 2017.

PEIXOTO, R. Alertas de desmatamento na Amazônia caem 61 % em janeiro. *G1*. Meio Ambiente 10/02/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/02/10/desmatamento-em-janeiro-amazonia.ghtml> acesso em 02.03.2023.

RATTNER, Henrique. Meio ambiente, saúde e desenvolvimento sustentável. *Ciência & saúde coletiva*, v. 14, p. 1965-1971, 2009.

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

SANTOS, G. Tragédia Yanomami. *Radio Jornal Pernambuco*. 01/02/2023. Disponível em: <https://radiojornal.ne10.uol.com.br/noticia/2023/02/15171142-yanomami-o-que-aconteceu-entenda-resumo-da-tragedia-que-acomete-indigenas-yanomami-no-brasil.html>. Acesso em: 02 mar. 2023.

SOUZA, R. S. *Entendendo a questão ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

TRIDAPALLI, J. P.; BORINELLI, B.; CAMPOS, M.F.S.S.; CASTRO C. Análise dos gastos ambientais no setor público brasileiro: características e propostas alternativas. *Revista de Gestão Social e Ambiental – RGSA*, São Paulo, v.5, nº2, p. 79-95, mai.-ago. 2011.

WANG, X.H. Exploring trends, sources, and causes, of environmental funding: A study of Florida counties. *Journal of Environmental Management*, v. 92, p. 2930-2938, 2011.

YOUNG, C. E. F. Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável: o caso brasileiro. *In: PARREIRA, Clélia; ALIMONDA, Héctor (org.)*. *As instituições financeiras públicas e o meio ambiente no Brasil e na América Latina*. Brasília: FLACSO-Brasil, p. 221- 242, 2006.



# Política Pública, diversidade e Inclusão Social



# POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUIDADOS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): PERFIL, PERCEPÇÕES E ARGUMENTOS DOS(A)S CUIDADORES(A)S SOCIAIS<sup>5</sup>

EDGILSON TAVARES DE ARAÚJO

## INTRODUÇÃO

O cuidado passa progressivamente a ser compreendido no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como um direito social, devendo ser garantido por meio das ofertas integradas de serviços socioassistenciais, benefícios, transferência de renda, programas e projetos. É preciso tratar tal questão dentro de uma lógica ética, por meio da oferta de políticas públicas de cuidados, que atuem de modo integrado e contínuo e para todos(as) os(as) cidadãos(ãs), ao longo da vida, garantindo acesso a bens e serviços, afetos e tecnologias que possam gerar proteção social.

Cuidar e ser cuidado, cada vez mais passa a ser entendido, não apenas como um dever da família, no âmbito privado, que geralmente recai sobre alguma figura feminina (principalmente, a mãe) que atua como cuidadora familiar. Trata-se de uma obrigação do Estado que juntamente com ações complementares da sociedade civil, devem apoiar as famílias e dividir o ônus (físico, psicológico, financeiro)

---

<sup>5</sup> Esse texto traz parte dos resultados da pesquisa “Tecnologia de formação para cuidadores de pessoas com deficiência no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, apoiada pela Chamada CNPq n. 09/2017 – Bolsas de Produtividade em Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora – DT.

do cuidado, principalmente, naquelas em que existem pessoas com marcadores sociais de diversidades que podem acentuar situações de vulnerabilidade social.

As chamadas políticas públicas de cuidado vêm ganhando destaque nas agendas políticas e acadêmicas, refletindo na criação de ações que visam fortalecer os direitos da pessoa com deficiência e suas famílias. O SUAS vem implementando alternativas de políticas públicas de cuidados para pessoas com deficiência ofertadas por meio de serviços socioassistenciais prestados em Centros-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e Residências Inclusivas; bem como, tratando o cuidado como um norteador ético para outros serviços ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), por exemplo. Trata-se da intervenção pública voltada para a desoneração (física, econômica, psicológica etc.) dos(as) cuidadores(as) familiares e compartilhamento de responsabilidades; a promoção da melhoria da convivência e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários por meio das relações de interdependência, buscando maior qualidade de vida e empoderamento; o desenvolvimento da autonomia e participação social dos(as) assistidos(as) e famílias acolhidas pela política de Assistência Social.

Tais ofertas demandam além dos(as) profissionais de nível superior, a atuação de cuidadores(as) sociais, que são profissionais de nível médio, que tem o papel fundamental para atingir essas finalidades. São estes que estão boa parte do tempo com idosos e pessoas com deficiência construindo relações sociais e dando suporte necessário para a realização de atividades da vida diária que são básicas, tais como comer, vestir-se, higiene pessoal etc.; mas também apoiando o desenvolvimento de habilidades instrumentais, como locomoção em transportes, apoio na comunicação, reconhecer documentos, ir a lugares públicos etc. Trata-se, portanto, de profissionais que devem desenvolver relações de interdependência tendo como foco a autonomia dos sujeitos. Estes precisam desenvolver competências técnicas e vínculos afetivos dentro de um olhar profissional ético, não caritativo e não assistencialista do cuidado como uma forma de “ajuda”. O desafio é compreender que o desempenho dos seus papéis cotidianos junto às pessoas com deficiência é uma das formas de garantir o direito social ao cuidado.

O objetivo desse artigo é analisar o perfil e as percepções dos cuidadores sociais dos(as) dos Centros-dia e Residências Inclusivas do SUAS, a partir das narrativas práticas argumentativas com relação as pessoas com deficiência e o cuidado social. A base analítica é a abordagem da Argumentative Turning (Fischer, Forester, 1993, 2002; Fischer, 2007; Fischer, Gotweiss, 2012; Hansson, Hadorn, 2016) e as contribuições dos disability studies sobre o cuidado (Shakspeare, Watson, 2001; Oliver, 1996; Kittay, 1999; Diniz, 2007).

A metodologia consistiu na revisão bibliográfica e pesquisa de campo que foi realizada em duas etapas. A primeira consistiu na realização de doze entrevistas semiestruturadas com cuidadores profissionais dos CD e RI, a partir de indicações de órgãos gestores locais do SUAS, entre julho de 2019 a março de 2020, em cidades de diferentes portes em todo o Brasil. Foram entrevistados oito mulheres e quatro homens que atuam como cuidadores(as) sociais, por meio de chamada de vídeo via GoogleMeet ou WhatsApp, mediante Termo de Consentimento Livre e Informado, com duração que variou de trinta e oito minutos à uma hora e trinta e um minutos. Todas foram gravadas e transcritas na íntegra, sendo realizada análise de conteúdo dos discursos que fundamentam as argumentações em torno do cuidado às pessoas com deficiência. Foram geradas seis categorias analíticas que emergem das narrativas. Nesse artigo analiso duas delas: prevalência de visões biomédicas e assistencialistas sobre as pessoas com deficiência; cuidado assistencialista, capacitista e “angelical” versus cuidado social. A partir destas categorias foi elaborado um questionário aplicado na segunda etapa da pesquisa, de abril a junho de 2021, divididas em quatro partes: perfil socioeconômico, atuação profissional, dimensões do cuidado às pessoas com deficiência (oitenta e oito afirmações trazendo temas destacados na etapa 1 para que respondessem com Escala Likert) e desafios ao exercício profissional dos cuidadores. O instrumento foi respondido espontaneamente por duzentos e quarenta e oito cuidadores(as) sociais em todo o Brasil. Apresento parte dessas análises referentes ao perfil e percepções sobre pessoas com deficiência, cuidados e desafios para o exercício profissional.

Além dessa introdução, o texto está dividido em mais cinco partes. Na segunda abordo aspectos teóricos sobre as políticas públicas de cuidados no Brasil. Na terceira situo como compreendo tais políticas a partir da Argumentative Turning e sua aplicação na pesquisa. A quarta

e quinta sessão são destinadas as análises a partir da pesquisa empírica enfatizando categorias analíticas que surgiram dos discursos dos cuidadores entrevistados e dados da pesquisa survey. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

## AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUIDADOS: ENTRE O DESENHO E A IMPLEMENTAÇÃO

Na perspectiva das políticas públicas, o cuidado, diz respeito ao conjunto de bens, serviços, benefícios, valores e afetos envolvidos na atenção as pessoas que possuam algum tipo de dependência, em diferentes idades (Araújo, 2018; Cepal, 2015; Venturiello, 2016). Ressalta-se, assim, que a dependência de cuidados de terceiros é um problema público emergencial na América Latina e, em especial no Brasil, uma vez que, além de termos políticas públicas voltadas para a garantia do cuidado, ainda são muito recentes. Estamos desenvolvendo uma cultura e responsabilidade pública voltada para tal compreensão, o que é um importante avanço. Além disso, carecemos de entendimentos sobre a dependência como fenômeno multidimensional, complexo e relacional, que envolve questões estruturais e intersetoriais, variando conforme marcadores de gênero, classe, raça, idade, sexualidades, tipo de deficiência, entre outros. A ausência de políticas públicas, redes sociais e comunitárias aumentam as relações assimétricas do cuidado familiar que são estabelecidas a partir de uma lógica moral do afeto e da confiança (Venturiello, 2016) e, conseqüentemente, amplia os riscos e vulnerabilidades das famílias, constituindo barreiras e violações de direitos sociais (Araújo, 2021).

O cuidado social vai além da lógica setorial da habilitação, reabilitação ou cura em termos de saúde, do comer de modo saudável, dos apoios para as atividades da vida diária, do fazer exercícios, usar medicações corretamente etc. Não se trata apenas de algo voltado para uma lógica das políticas de saúde, ofertado geralmente por profissionais como enfermeiros(as), mas de ofertas sociais que demandam dos profissionais conhecimentos técnicos interdisciplinares, reconhecimento dos hábitos culturais, sensibilidades e afetos para propiciar a quem recebe o cuidado, experiências efetivas e afetivas que auxiliem no desenvolvimento da autonomia, do respeito aos seus desejos e capacidades de decisão (Araújo, 2017). Implica em ressignificar a compreensão do que vem a ser

o processo de cuidar considerando as relações sociais de interdependência,<sup>6</sup> bem como, rever os papéis dos(as) cuidadores(as) familiares e/ou profissionais (Araújo, 2018).

Para a efetividade desta policy é preciso a garantia das ofertas públicas universais e continuadas, articuladas em rede que envolvam o Estado, a sociedade civil e a família, assim como, compreender que as pessoas com deficiência não são objetos de cuidado, no sentido de considerá-las como seres que não tem a capacidade de decidir nada, não tem vontades e desejos, não tem capacidades, não tem corpos dentro dos chamados “padrões de normalidade” impostos pela sociedade capitalista que exclui os(as) diferentes e, por isso, precisa “consertá-los” e “superá-los”. Assim, é preciso considerá-las como sujeitos(as) do processo cuidado, entendendo como são integralmente considerando seus corpos com todos os seus marcadores de diversidades, suas legítimas necessidades e atenções que requerem, valorizando seus poderes de ser e estar no mundo da forma como são.

Ao considerar tais aspectos avançamos quanto a um novo paradigma do cuidado para além da lógica “caritativa-filantrópica” que vê as próprias pessoas com deficiência como “problema” privado cujo a família e a sociedade que devem resolver. Desse modo, as ações são baseadas em lógicas morais, benemerentes e caritativas. O paradigma do “cuidado como direito social” entende que a deficiência é mais uma das diversidades humanas e que os problemas não são as pessoas que as tem, mas, sim, a falta de proteção social pelo Estado para a garantia do cuidado que deve ser promovido de modo compartilhado com e para a família, ofertado de modo profissional por meio de ações públicas integradas e intersetoriais voltadas para o aumento da autonomia (Araújo, 2018).

---

<sup>6</sup> A ética feminista do cuidado evidencia a interdependência como um valor humano, considerando que as relações de dependência são inevitáveis na vida social. Critica a lógica tradicional de igualdade na qual afirma que quando uma sociedade é vista como uma associação de iguais, ela mascara dependência inevitáveis ao longo da vida, que podem ser marcadas por deficiências e doenças. Quem cuida de pessoas com deficiência com algum tipo de dependência acaba colocando os seus interesses pessoais de lado para poder cuidar de alguém em situação de extrema vulnerabilidade. Nesse sentido, a igualdade seria ilusória para as mulheres, ao menos que estas tenham apoios institucionais que as permitam deixar o ônus exclusivo do cuidado. O argumento central é que ao não considerar a dependência como preocupação social e política, passamos a fingir que somos independentes e que a cooperação entre as pessoas interdependentes é simplesmente algo mútuo e voluntário. A dependência mútua não pode ser eliminada sem excluir partes significativas de nossas vidas e grandes porções da população do domínio da igualdade (Kittay, 1999; 2020),

A partir desse novo paradigma, pode-se afirmar que as políticas públicas de cuidados dizem respeito as diretrizes para a ação pública que, de modo multiatorial e intersetorial, criem instrumentos para diminuir os níveis de dependência das pessoas com deficiência, idosos, mulheres, jovens e suas famílias, reconhecendo as vulnerabilidades e opressões, buscando ampliar a autonomia e fortalecer as relações de interdependência por meio da oferta de bens e serviços públicos que gerem proteção social (Araújo, 2017).

No SUAS, locus desse estudo, como já dito, existem como equipamentos públicos para ofertas específicas de serviços de cuidados para pessoas com deficiência e suas famílias nos Centros-Dia (Jovens e Adultos – JA; Microcefalia/Crianças – MC), no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade, tendo em vista que se trata de um público sob risco agravado por violações de direitos, mas que existem vínculos familiares.<sup>7</sup> Na Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS, os serviços são voltados para pessoas com deficiência com direitos violados e sem vínculos familiares, por meio de Residências Inclusivas (RI).<sup>8</sup> Os serviços foram desenhados para serem co-financiados pelos entes federativos, são pautados na interdisciplinaridade das equipes técnicas que possuem além de profissionais de nível superior, cuidadores sociais profissionais que podem apoiar as pessoas com deficiência no desenvolvimento de atividades básicas (higiene pessoal, locomoção, vestir-se, comer etc.) e instrumentais (voltadas para o desenvolvimento pessoal e social que favorecem a participação social (Batista *et al.*, 2018; Araújo, 2018).

---

<sup>7</sup> O CD-JA oferta serviços de cuidados para pessoas de 16 a 59 anos com qualquer tipo de deficiência e suas respectivas famílias, em situação de dependência, sendo caracterizado como um novo equipamento da Proteção Social Especial, vinculado ao Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). Nesta perspectiva, são ofertadas atividades para o desenvolvimento da convivência; fortalecimento de vínculos familiar, social e grupal; aprimoramento dos cuidados pessoais; desoneração do cuidador familiar. Já os CD-MC fazem ofertas para crianças com microcefalia decorrentes da Síndrome Congênita do Zika Vírus, tendo ampliado para outras deficiências também. Ambos funcionam em dias úteis no período diurno, atendendo no máximo 30 (trinta) usuários por turno e tendo em média de 10 cuidadores sociais (Brasil, 2012 *apud* Araújo, 2018).

<sup>8</sup> Estas são unidades que ofertam Serviço de Acolhimento Institucional, voltada aos jovens e adultos com deficiência, com direitos violados, que não disponham de condições de autossustentabilidade ou de retaguarda familiar. São locais de moradia com acessibilidade, com estrutura física adequada, localizadas em áreas residenciais na comunidade. Funcionam 24h por dia, com no máximo 10 (dez) usuários por equipamento, contando com um cuidador e um auxiliar de cuidador para cada 06 (seis) usuários (Brasil, 2012 *apud* Araújo, 2018).

Ao que parece, a prerrogativa de desenho e implementação das políticas de cuidados é baseada em duas variáveis, recursos e instrumentos; além de um valor buscado, a viabilidade (Boullosa, 2013). Quando analisadas quanto ao não atingimento das metas previstas, coloca em questão além do grau de complexidade e tratabilidade do problema público, o nível de inovação dos serviços socioassistenciais de cuidados, os subsistemas políticos envolvidos e a capacidade técnica instalada ou não para tratar da questão da oferta de cuidados sociais para a pessoa com deficiência e suas famílias. Pressupõe-se, assim, que para a implementação desses instrumentos de política pública do SUAS, é preciso se efetivar a institucionalização (esforços descritivos e depois experienciados de definição e encaixe de novos serviços em um contexto precedente de outras institucionalidades, normas, procedimentos etc.), e que existam recursos (cognitivos, econômicos, financeiros, pessoais, organizacionais que se esperam ativar) disponíveis que, neste caso havia. Por isso, Araújo e Boullosa (2018) ressaltam que para além destas variáveis, depende-se da incorporação de novas gramáticas (conjuntos de definições, de práticas, de rotinas que são, quase sempre primeiramente, descritas e, posteriormente, vividas, experienciadas). Nesse caso, gramáticas relacionadas a incorporação de novos sentidos e paradigmas sobre as pessoas com deficiências e os cuidados que demandam e que criam argumentações práticas.

## AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUIDADOS COMO ARGUMENTOS

Para além da compreensão dos aspectos históricos e normativos das políticas públicas de cuidado para pessoas com deficiência no SUAS, é fundamental analisar como se dão a construção de argumentos tanto de forma oral como escrita, é central em todas as fases da policy (Majone, 1989 *apud* Fischer; Forester, 1993). Existe uma luta discursiva contínua em torno do enquadramento dos problemas públicos, das questões que os envolve, dos significados compartilhados que motivam as respostas e critérios avaliativos que são usados (Stone, 2002 *apud* Fischer; Gottweis, 2012). Por isso, optei nesse trabalho não apenas por uma análise com abordagem empírica das soluções de problema, envolvendo aspectos normativos e prescritivos, mas a inclusão do estudo da linguagem e da argumentação como dimensões essenciais da teoria e análise na

formulação e implementação de políticas públicas. A compreensão é de que argumentos são produções de práticas que possuem múltiplas funções, inclusive na descrição de problemas, definição de agendas, garantias simbólicas. Sempre os argumentos fazem afirmações que podem ser criticadas ou podem sutilmente moldar sua atenção para os problemas públicos. Com essa abordagem, portanto, estuda-se criticamente a produção das afirmações dos analistas, formuladores e implementadores, não necessariamente como verdades absolutas (Fischer; Forester, 1993). Enfatiza-se, assim, análises mais úteis e práticas do que normalmente as análises racionalistas e prescritivas fazem, chegando a lógicas simplistas como “existem as leis e estas não são cumpridas”. Assume-se que a linguagem não é apenas um instrumento de comunicação, mas constitutiva de políticas públicas e, sendo assim, não existe neutralidade seja na observação, seja no campo teórico (Gottweis, 2006).

As narrativas podem funcionar como “redes de significado”, problematizando e mobilizando diferentes atores de políticas públicas, procedimentos, artefatos e representados na busca do objetivo destas. Narrativas dependem de textualidade, por meio de interatividade voluntária ou involuntária dos diferentes atores que emergem no discurso da política pública com metanarrativas e narrativas de políticas públicas (Gottweis, 2006; Fischer, 2003; Stone, 1997). As metanarrativas descrevem conceitos e suas estruturas a um sistema político situando identidades coletivas dos sujeitos que atuam na policy, podendo abranger conteúdos mais gerais e específicos, sendo performadas, lidas, (re)escritas e (re)interpretadas. Já as narrativas políticas são mais específicas e descrevem tramas ou quadros da construção social dos campos de ação da policy, conferindo significados contidos nos relatos dos atores. Ambas vinculam a policy a sistemas de valores e código de identidade (Gottweis, 2006).

Embora haja certa gradualidade nas mudanças das práticas discursivas nos últimos anos com relação aos cuidados para pessoas com deficiência, inclusive motivadas pelos referenciais normativos nacionais e internacionais, ainda não se percebe uma coalização em torno da lógica do modelo social seja pelo Estado, sociedade civil e famílias. Infelizmente, nas múltiplas arenas políticas existentes, no Brasil, ainda prevalecem as lógicas biomédicas, inclusive no âmbito das políticas de proteção social (Diniz, 2017).

No caso das políticas de cuidados implementadas no SUAS tem-se uma grande inovação da incorporação das pessoas com deficiência e suas famílias como público prioritário de atendimento, com a distinção dos serviços que prestam como cuidados sociais, para além da lógica prevalente de que estas pessoas precisam precipuamente apenas de educação, reabilitação e trabalho. O Estado assume a responsabilidade direta por ofertas de serviços socioassistenciais para este público, tendo em vista o entendimento que passam por situações de risco e vulnerabilidade social. Importante lembrar que, historicamente, foram as entidades privadas da assistência social, muitas como “instituições totais”, com fortes vieses assistencialistas e caritativos que prestavam “mix de serviços” mesclando de tudo um pouco (educação especial, saúde, trabalho, cultura etc.), numa perspectiva de “concertação”, intervenção e reabilitação do corpo deficiente. Mesmo que na atualidade existam algumas dessas instituições que vêm mudando suas formas de trabalho, reordenaram suas ofertas de serviços e compreenderam que a inclusão vai além da escola comum e do mercado de trabalho, percebe-se resquícios da cultura assistencialista que interfere inclusive nas possibilidades de coprodução das políticas públicas do SUAS. Infelizmente, ainda é comum ouvirmos como “argumentos retóricos”<sup>9</sup> nestas entidades e nos governos, que se promove a inclusão, o empoderamento e a autodefesa (self advocacy) das pessoas com deficiência, embora com vícios de linguagem e práticas carregadas de capacitismo (preconceito, opressão, violência contra pessoas com deficiência) que colocam estas como “heroínas” que “superam” (barreiras ou mesmo seus corpos).

Enfim, a argumentação é uma prática comunicativa e política que se refere a construção e reflexão de realidades sociais por meio de ações baseadas em crenças, ideologias, identidades e poderes. Assim, as práticas argumentativas envolvem não apenas a produção de significados por meio de recursos verbais, não verbais e interacionais que comandam, mas a atenção a como o emprego desses recursos criam processos e significados (Fischer, Gottweis, 2012), nos espaços de implementação das políticas públicas de cuidados.

---

<sup>9</sup> Argumentação retórica procura combinar a argumentação lógica e proposicional com uma apreciação do argumentador e do público, bem como o papel da emoção no processo persuasivo (Fischer, Gottweis, 2012).

## CUIDADORES(AS) SOCIAIS E AS MANIFESTAÇÕES SOBRE O CAPACITISMO

A demanda em torno de cuidadores profissionais tem crescido cada vez mais em todos os países, principalmente naqueles, como o Brasil que vem passando por um processo de envelhecimento de sua população aliado a uma maior expectativa de vida. Isso implica algumas consequências, como, por exemplo, uma família composta por idosos que possui em sua estrutura um filho ou parente com deficiência, tendo algo grau de dependência, quem cuidará deste membro familiar, que também convive com indivíduos em vulnerabilidade social pelo avanço da idade? (Santos Neto, 2021). Essa é uma questão que não pode ser tratada a partir de um olhar moral sobre a “obrigação” do cuidar que, geralmente, recai sobre as mulheres que façam parte desta família. Mas que estas existam ou não numa estrutura familiar, como devem ocorrer as ofertas de cuidados e por quem?

Atualmente, nos CD e RI que são cofinanciados, existem cerca de 456 (quatrocentos e cinquenta e seis) cuidadores(as) sociais profissionais que atuam nos serviços especializado do SUAS, que são municipalizados e recebem cofinanciamento dos três níveis de governo: 17 (dezessete) CD-JA; 07 (sete) CD-MC e 108 (cento e oito) RI (Araújo, 2019).<sup>10</sup>

Apesar de não definir claramente o que é o(a) cuidador(a) social, a Resolução CNAS n. 9, de 15 de abril de 2014, define as funções destes e a diferencia dos orientadores/educadores sociais que geralmente são profissionais que estão mais vinculados ao desenvolvimento de atividades socioeducativas tais como oficinas. Cabe, assim, ao cuidador social desenvolver atividades de cuidados básicos essenciais para a vida diária e instrumentais de autonomia e participação social dos usuários; bem como, atividade de acolhimento, recepção no ambiente, proteção integral e promoção da autonomia e autoestima dos usuários (Brasil, 2014).

A Lei Brasileira de Inclusão (LBI), em seu artigo 3.º, define como profissionais de cuidados: atendente pessoal (com atribuições similares

---

<sup>10</sup> Importante ressaltar que esses números dizem respeito apenas aos equipamentos cofinanciados, uma vez que de acordo com dados do Censo SUAS 2019 (Brasil, 2020), como já existem 1664 Centros-dia, atendendo a 3.818 pessoas com deficiência, sendo que, 1385 (36,3 %) atendendo adultos com algum grau de dependência. 70 % destes são vinculados a redes de entidades privadas (APAES, Pestalozzi etc.) e atuam nesses serviços 29817 trabalhadores, sendo 1473 cuidadores sociais, 267 auxiliares de cuidador e 3089 orientadores/educadores sociais.

ao cuidador social), profissional de apoio escolar (que deve atuar em todos os ambientes educacionais formais públicos privados para dar suporte as atividades da vida diária e as atividades escolares) e o acompanhante (que acompanha a pessoa com deficiência, podendo ou não desempenhar as funções de atendente pessoal) (Brasil, 2015).

Apesar de constarem em lei as atribuições do cuidador e a implementação de uma rede de serviços socioassistenciais em todo território nacional que necessita da presença constante destes profissionais, a oferta destes profissionais ainda é bastante escassa ou inexistente, além de enfrentar dificuldades que vão da ausência de formação ao reconhecimento da categoria profissional. Estes profissionais, que deveria ser de nível médio, dado o perfil das suas atribuições, vêm exercendo suas funções mesmo sem formação/capacitação específica na maioria dos casos (Araújo, 2018). A falta de regulamentação profissional e piso salarial é outro problema que atinge os cuidadores sociais. Muitos projetos de lei têm surgido nesse sentido, tendo inclusive sido aprovado em 2019, um deles que regulamentava a profissão que foi integralmente vetado pelo governo federal sob alegação economicista que a regulamentação da atividade fere o livre exercício profissional ao criar condicionantes.

Mesmo que já tivéssemos resolvido todas as questões tratadas anteriormente com relação aos(as) cuidadores(as) sociais, acredito que o maior e constante desafio a ser enfrentado diz respeito a mudança de crenças e valores destes com relação as pessoas com deficiência. Ou seja, mudar a estrutura corponormativa e capacitista presente em nossa sociedade.

A ideia de corponormatividade tem relação com a imposição social, historicamente construída por uma parcela da sociedade que detém diferentes tipos de poder e influência, para classificar corpos como “normais”, dentro de “padrões” a serem seguidos e aqueles estão fora da “norma”. Nesse sentido, os corpos de pessoas com deficiência sempre estiveram fora destas normas e padrões, os colocando em posições inferiores, impondo limitações a estes. Nessa lógica, busca-se, no máximo, “consertá-los”, “reabilitá-los”, delimitando o que uma pessoa com deficiência pode ou não pode gerando, assim, uma serie de desvantagens, impedimentos, opressões e violências dos mais diversos tipos (físicas, psicológicas, simbólicas, financeiras etc.). Além dos corpos de pessoas com deficiência, de modo interseccional, essa ideia preconceituosa impacta pessoas negras, gordas, obesas, velhas, gerando outros processos de discriminação.

Ao colocar a deficiência como marcador social incorporada ao conceito de interseccionalidade, é importante compreender que assim como existe o racismo e o machismo, existe o capacitismo como crença preconceituosa, sustentada na lógica corponormativa, de que o indivíduo com deficiência é incompleto, menos apto para executar qualquer função ou gerir a própria vida (Mangili, 2016). O capacitismo<sup>11</sup> diz respeito a um processo de hierarquização das pessoas em função da adequação de seus corpos a um ideal de perfeição e capacidade funcional, gerando preconceitos, discriminação, opressões, exclusão e violência, relacionadas a padrões de beleza e capacidade funcional, diante de um ideal corponormativo (Mello, 2016).

Trata-se de crenças limitantes que são estruturais na sociedade. Assim, o capacitismo está para as pessoas com deficiência assim como o racismo para os negros e o sexismo para as mulheres. Isso tem por base a produção de poder relacionada ao ideal de padrão corporal funcional que cria uma rede de crenças, processos e práticas que produzem um tipo particular de self e corpo perfeito, típico de uma espécie, plenamente humano (Campbell, 2009; Araújo, 2017; 2018).

O capacitismo manifesta-se de diferentes maneiras e por ser algo estrutural, assim como o racismo, ele tanto é um produto que resulta em violações de direitos e violências contra as pessoas com deficiência, como ele é produzido de modo estrutural em nossa sociedade. Desde que nascemos somos “programados” para sermos capacitistas. Assim, além de reconhecê-lo é importante ser anticapacitista. Para o exercício da função de cuidador(a) social, sem dúvidas esse é um pré-requisito essencial e, por isso, cabe nos educarmos nesse sentido, percebendo como manifestamos o capacitismo no cotidiano e muitas vezes sequer percebemos. Pode se manifestar, por exemplo, sob formas de negar a deficiência, por exemplo, dizendo que “todo mundo tem deficiência” ou afirmando que

---

<sup>11</sup> O termo capacitismo é tratado oficialmente no Brasil desde 2011, com a II Conferência Nacional dos Direitos LGBT+, que incorporou em suas diretrizes o enfrentamento a todas as formas de preconceito e discriminação. Interessante ressaltar que no mesmo ano, houve a Conferência dos Direitos da Pessoa com Deficiência que não usou o termo, que inclusive já era usado em outros países de língua portuguesa e espanhola, como tradução de ableism. As palavras ableism e disablism foram construídas a partir de able (capaz) ou disabled (incapaz) e o sufixo -ism (doutrina, sistema, teoria, tendência, corrente etc., com sentido pejorativo). A tradução dessas palavras para o português resultou em ableism = capacitismo; disablism = “deficientismo”, sendo mais apropriada a primeira por ter a capacidade de neutralizar a palavra “capaz”, no sentido de positividade da deficiência, do mesmo modo que racismo vem de raça e sexismo, de sexo. Essas ideias surgiram a partir das propostas da socióloga portuguesa Ana Maria Pereira (Mello, 2016).

as pessoas com tem “eficiência” numa lógica contrária a deficiência,<sup>12</sup> como se essa fosse algo negativo e não uma característica corporal e de identidade. Também está muito presente na linguagem. Por exemplo, quando é usado alguma deficiência como forma de xingar algo ou alguém usando termos de modo pejorativos

## PERFIL DOS(AS) CUIDADORES(AS) SOCIAIS DO SUAS

Após trazer alguns aspectos teóricos fundamentais para esse estudo, apresento aqui o perfil dos(as) 248 cuidadores(as) sociais respondentes e como reafirmam suas práticas evidenciadas nas entrevistas realizadas na primeira etapa da pesquisa (entrevistas), nas respostas ao questionário contendo afirmações que deveriam discordar totalmente (1) a concordar totalmente (5).

Importante ressaltar que metodologicamente na análise argumentativa o(a) pesquisador(a) pode identificar instâncias particulares da realidade empírica como exemplares de alguma categoria conceitual de fenômenos sociais, amarrando-os em um nível superior de abstração. Sendo assim, trata-se de uma abordagem de análise de políticas públicas fundamentada para gerar teoria indutivamente a partir de corpus de dados (“grounded theory”) dentro de um dado contexto (Gottweis, 2006).

Na primeira etapa, dos doze entrevistados apenas quatro eram do sexo masculino. Outro fator que chama a atenção é que apesar do cargo ser desenhado para profissionais de nível médio, dez cuidadores(as) afirmaram ter nível superior e que estavam exercendo tais funções pois era o que tinha para o momento motivado pela ausência de emprego e precariedade das relações de trabalho. A idade variou de 24 a 54 anos, sendo a maioria jovens de até 30 anos. O tempo de atuação no serviço no SUAS variou de 7 meses a 3 anos. Apenas quatro entrevistados(as) afirmaram ter alguma experiência anterior como cuidador de pessoa com deficiência. Porém, ao que parece não necessariamente desempenharam tais funções e as confundem por terem atuado como educadores em instituições voltadas para pessoas com deficiência, principalmente, com crianças.

---

<sup>12</sup> “De fato, o oposto da deficiência não é eficiência, mas capacidade. O oposto da eficiência é ineficiência. Assim, não faz sentido, como tenho visto em muitos trabalhos, usarmos (d)eficiência para indicar um binarismo “deficiência/eficiência” ou mesmo atenuar uma suposta valoração negativa da categoria deficiência” (Mello, 2019, p. 131).

Na segunda etapa da pesquisa (survey), com 248 cuidadores(as) sociais respondentes, que atuam em serviços ofertados em Residências Inclusivas e Centros-dia, aponta que a maioria são de mulheres (83 %), na faixa etária de 40 a 49 anos (39,4), que não são parentes de pessoas com deficiência (71,3 %), negras (61,4 %), com renda média mensal de 1 a 2 salários-mínimos (74 %). Esse perfil é resultado da reprodução das lógicas do cuidado que temos historicamente desenvolvido no Brasil, não sendo nenhum demérito, obviamente, mas nos alertando para a prevalência da feminização do cuidado que requer atenções inclusive sobre quem cuida das cuidadoras profissionais. Ressalta-se ainda que a maioria dos(as) respondentes 45,1 % são profissionais com formação de nível médio completo, seguida de 12,2 % com ensino técnico, 9,8 % com ensino superior, 8,7 % com pós-graduação e demais em processos de formação em diferentes níveis. Com relação à experiência anterior específica como cuidador(a), 52,4 % não teve nenhuma, bem como, a maioria 64,9 % não passou por capacitação/formação específica para exercer suas atribuições.

No questionário perguntava-se qual o nível de conhecimento dos(as) cuidadores sociais sobre temas relacionados a sua prática profissional nos CD e RI. Pelas frequências de respostas é preocupante o pouco conhecimento declarado sobre a Políticas Pública de Assistência Social em seus aspectos normativos. Apresentam também como exíguo conhecimento (conhece pouco ou não conhece bem ou conhecimento insuficiente para o trabalho realizado, com percentuais acumulados) temas como: capacitismo (61,5 %), modelo biomédico (78,8 %) e modelo social (59,8 %) da deficiência, trabalho social com famílias (61,8 %), tecnologias assistivas (70,9 %), ajudas técnicas (59,9 %). Ao mesmo tempo, afirmam conhecer suficientemente os tipos de deficiência e sobre o cuidado, dependência e autonomia. Ao que parece, isso ocorre devido as aprendizagens pela prática com o desenvolvimento de habilidades para atender as atividades da vida diária. Porém, isso não descarta a necessidade de formação mais técnicas e que trabalhe os valores dos(as) profissionais, uma vez que corresse o risco de implementarem práticas reproduzindo desigualdades, por meio de preconceitos e opressões capacitistas.

## PERCEPÇÕES DOS(AS) CUIDADORES(AS) SOCIAIS DO SUAS SOBRE CUIDADOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Os resultados qualitativos e quantitativos com relação à prevalência das principais percepções dos(as) cuidadores sociais sobre quem são as pessoas com deficiência, estão assentados nas questões trazidas pela categoria prevalência de visões biomédicas e assistencialistas sobre as pessoas com deficiência. Certamente, são reforçadas pelo capacitismo estrutural presente na sociedade. Exemplos desses discursos são trazidos nas falas de onze dos doze entrevistados. Para o entrevistado C7, atuando no CD-MC, ao ser perguntado quem era a pessoa com deficiência, afirma: “É alguém com alguma limitação, né? Que ela precise de ajuda em determinada situação”. Na mesma direção, C2 que trabalha com jovens e adultos afirma que: “é não vou dizer só as crianças, são as pessoas que tem algum tipo de... no nosso caso aqui, patologias neurológicas”. Tais falas remetem a lógicas biomédicas em que centram a deficiência na lesão. Isso é ainda mais reforçado pelos cuidadores que atuam nas RI, que tendem a ter pessoas com maior dependência de cuidados, dado inclusive as condições de risco e vulnerabilidade. C11 busca argumentar que: “para definir é complicado porque cada um tem uma coisa. Mas eu acho que sabendo levar eles, eu acho que qualquer pessoa poderia lidar com qualquer um deles de acordo sendo uma deficiência leve, moderada ou grave”. Na mesma direção C9 afirma que: “são pessoas que por uma infelicidade de destino venha necessitar num período de vida, de ajuda e compreensão, né?!”

Na Tabela 5, a seguir, são sistematizadas percepções reforçando tal categoria.

**Tabela 5:** Percepções dos(as) cuidadores(as) sociais dos CD e RI que remetem a prevalência de visões biomédicas e assistencialistas sobre as pessoas com deficiência

Afirmativas	Discordo Totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo Totalmente
40. Os jovens e adultos com deficiência são como crianças, portanto, o tipo de cuidado ofertado independe da faixa etária.	31,1 %	15,0 %	2,4 %	20,9 %	28,7 %
41. Pessoas com deficiência são eternas crianças.	44,1 %	15,4 %	3,1 %	18,5 %	17,3 %

*continua...*

Afirmativas	Discordo Totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo Totalmente
44. Pessoas com deficiência envelhecem mais rápido e de modo precoce.	26,4 %	7,5 %	9,8 %	27,2 %	27,6 %
51. A deficiência é uma doença, lesão ou transtorno genético que gera impedimentos de longo prazo e limita à participação social.	27,6 %	19,3 %	7,5 %	19,7 %	24,4 %
52. A deficiência é uma característica identitária que faz parte da diversidade, assim como as identidades de gênero, raça e sexualidade.	25,6 %	10,6 %	8,3 %	17,7 %	35,0 %
53. Uma pessoa com deficiência pode ser mais discriminada por questões de raça, gênero e orientação sexual que pela deficiência em si.	27,6 %	15,7 %	8,3 %	20,5 %	26,0 %
54. As pessoas com deficiência são assexualizadas, não sentem desejos e, portanto, não cabe aos serviços de cuidados tratar dessas questões.	67,3 %	10,2 %	1,2 %	6,7 %	11,0 %
55. As pessoas com deficiência sentem afetos e desejos sexuais como quaisquer outras pessoas e por isso, devemos compreender essas questões frente ao cuidado.	5,5 %	3,5 %	2,4 %	12,2 %	74,8 %
63. Cada conquista de uma pessoa com deficiência é uma superação tendo em vista as limitações dos seus corpos.	3,50 %	2,8 %	2,0 %	10,6 %	79,1 %

Fonte: Araújo (2022).

O conjunto de afirmações trazidas na tabela 1, demonstram algumas crenças limitantes como a generalização sobre a ideia de envelhecimento precoce (afirmativa 44) e a possível hipersexualização (afirmativa 54). As afirmações 51, 52 e 53 demonstram nitidamente a prevalência da lógica biomédica. Tais crenças são originadas do capacitismo estrutural, que

está para as pessoas com deficiência assim como o racismo para os negros e o sexismo para as mulheres. Isso tem por base a produção de poder relacionada ao ideal de padrão corporal funcional que cria uma rede de crenças, processos e práticas que produzem um tipo particular de self e corpo perfeito, típico de uma espécie, plenamente humano. Logo, a deficiência é considerada um estado diminuído do ser humano, sendo definida pela negatividade (Campbell, 2009). Importante ressaltar que tais opressões passam a ser internalizadas pelas próprias pessoas com deficiência desde que nascem a partir das próprias famílias, que trazem em si dores, medos e confusões decorrentes de autoimagens negativas. Isso mantém tais pessoas em condição de subalternidade reforçada pela lógica capitalista centrada na “ajuda” e do assistencialismo para separar a população “problemática” da população “normal”, sob a justificativa de que aquela parcela precisa de atendimento especializado (Campbell, 2009; Araújo, 2017, 2018).

Perguntou-se também, de modo direto sobre “o que era deficiência”. Houve 440 citações de termos que caracterizaram tal conceito. Na figura 2, demonstra-se que 85 pessoas adotam o termo “pessoa portadora de deficiência”, que é considerando equivocado tanto do ponto de vista legal, quanto conceitual. Mas, 82 cuidadores(a), adotam apenas ou também o termo “pessoa com deficiência”. Os termos “usuários”, “residentes”, “acolhidos”, são percebidos como uma linguagem de uso mais institucional. Porém, há recorrência de termos como “anjos(as)”, “meninos(as)” e “especiais” que reforçam lógicas capacitistas, assim como, “pacientes” que enfatizam a compreensão biomédica, mesmo se tratando de um serviço socioassistencial e não de saúde (Figura 8).

**Figura 8:** Nuvem de palavras sobre como os(as) cuidadores denominam as pessoas com deficiência que atendem nos CD e RI do SUAS



Fonte: Araújo (2022).

Os argumentos levam a compreensão do cuidado assistencialista, capacitista e “angelical” versus a lógica do cuidado social. Trata-se de uma consequência sobre a categoria anterior que acaba se assentando num paradigma do “cuidado caritativo-filantrópico” (Araújo, 2018). Percebe-se que há uma dualidade de pensamentos sobre o cuidar entre os serviços ofertados por CD e RI. Nas RI nota-se de modo mais presente a perspectiva caritativa, na qual a expressão mais reveladora do cuidado, é o “amor”, aproximando-se de uma lógica “angelical” do cuidado, como afirma C12 sobre o seu papel de: “dar amor, atenção, carinho principalmente que se tratar eles bem”. Associam o cuidado a “ajuda”, “piedade”, “algo religioso” e muitas vezes a papéis exercidos por cuidadoras na área da saúde, com uma postura baseado na perspectiva biomédica, desenvolvendo as atividades que visam “corrigir” uma “imperfeição” do usuário, como se tratasse uma doença como, por exemplo, argumenta C11: “Dar entendimento para ele voltar à vida normal. A independência nós trabalhamos mesmo [eles] sendo dependentes. A gente trabalha para que eles adquiram e voltem a ser independentes[...]” (Entrevista C11)

Para os cuidadores dos CD, mesmo para os que prevalecem lógicas biomédicas há uma tendência a compreensões um pouco diferenciadas, manifestadas como “empatia” e “atenção” direcionada para a autonomia das pessoas com deficiência.

Tais argumentações não podem ser generalizadas ou mesmo atestadas como verdades que prevalecem nos serviços, mas como verdades que coexistem nestes, ora como paradigmas em processo de transmutação, ora como prevaletentes concepções equivocadas sobre a deficiência e o cuidado. Isso é reforçado inclusive com relação as relações entre gênero, faixa etária e cuidado. Nas RI existe quase um consenso que não há diferença entre cuidar de um idoso e uma criança, por exemplo, pois o foco deve ser “na patologia associada”, pois chegam “pessoas como cadeirantes, acamados, entendeu? Então aquele cuidado, daquela pessoa é diferenciado por isso...” (C10).

**Tabela 6:** Percepções dos(as) cuidadores(as) sociais dos CD e RI que remetem ao cuidado assistencialista, capacitista e “angelical” *versus* a lógica do cuidado social

Afirmativas	Discordo Totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo Totalmente
45. É indispensável que pessoas com deficiência recebam cuidados biomédico e sejam reabilitadas em função da sua condição.	8,3 %	5,5 %	5,1 %	18,5 %	61,0 %
48. O cuidado social depende mais do carinho, amor, compaixão e atenção que conhecimentos técnicos.	17,3 %	18,5 %	5,9 %	31,9 %	22,8 %
49. O cuidado social deve envolver, mais conhecimentos técnicos que sentimentos de carinho, amor, compaixão, atenção.	21,7 %	24,0 %	5,5 %	27,6 %	18,1 %
50. Os cuidadores familiares também são usuários dos serviços de cuidados	15,0 %	9,8 %	10,2 %	23,6 %	39,0 %
58. O cuidado é uma ajuda fundamental para as pessoas com deficiência e suas famílias	5,1 %	4,7 %	1,6 %	9,1 %	79,5 %
59. O cuidado para a pessoa com deficiência é uma obrigação principal da família.	13,4 %	11,8 %	5,9 %	22,0 %	45,3 %
60. É fundamental que o cuidado à pessoa com deficiência seja compartilhado pela família com cuidadores sociais profissionais	6,3 %	3,1 %	2,4 %	19,7 %	66,9 %

Fonte: Araújo (2022).

Pela incidência das percepções trazidas na Tabela 6, mais uma vez parecem reforçar ideias capacitistas. De modo geral, as narrativas giram em torno de uma lógica caritativa do cuidado em detrimento da lógica mais profissional (afirmações 58, 59) e transitam entre um olhar técnico e afetivo (48 e 49). Obviamente, isso não leva a entender que esta é uma profissão meramente técnica. Mas chega-se a associar o cuidado a



Trate-a com respeito e consideração. Se for uma criança, trate-a como criança.. Não a ignore. ...” (Entrevista Cuidadora CD F); “Não superproteja a pessoa com deficiência intelectual... (Entrevista Cuidadora CD C).”

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos perceber como as práticas argumentativas, para além das prescrições normativas, muitas vezes abstratas e generalistas, podem trazer evidências sobre como os processos de implementação de políticas de cuidados para as pessoas com deficiência no SUAS, ao mesmo tempo que são fundamentais, podem contribuir para a reprodução de algumas desigualdades. Precisamos avançar com relação não apenas a regulação e normas, mas quanto aos quadros valorativos dos formuladores e implementadores, em especial, os cuidadores sociais, de modo a adotarem novos paradigmas sobre o cuidado e as pessoas com deficiência, numa perspectiva anticapacitista.

Este estudo também nos permite compreender certa reconstrução social das estruturas normativas e seus gaps com as práticas de cuidado adotadas nos CD e RI, bem como, compreende-se que os problemas públicos contemporâneos são mais incertos, complexos (Fischer, Gottweis, 2012). Fica evidente que o problema público da dependência de cuidados de terceiros, precisa de novas definições e compreensões.

Põe-se como grande desafio, a necessidade de internalização das gramáticas que compõe o campo das políticas de cuidados por parte dos(as) cuidadores(as), que perpassam pela compreensão integral do modelo social da deficiência e da lógica do cuidado como direito, ofertado de modo interdisciplinar (Araújo, 2015). Isso implica também na existência de formações e vivências adequadas para os diferentes tipos de profissionais de cuidados, de modo que compreendam que cuidam, antes de tudo, de pessoas que são dotadas de sentimentos, desejos e sonhos, em diferentes fases da vida.

Enfim, o estudo contribui para a compreensão de como os(as) cuidadores(as), sociais que prestam serviços às pessoas com deficiência nos CD e RI, (re)constróem os problemas públicos e delineiam as alternativas e recomendações em torno das ofertas de cuidados. Enfatiza os quadros de valores e percepções destes, bem como, têm entendido os problemas públicos, qual o rigor dos seus engajamentos, quais racionalidades e fontes de preconceitos que existem.

## Referências

ANAUT-BRAVO, S.; URIZARNA, S.; VERDUGO, M. A. Discapacidad: modelos y discursos hacia un enfoque de Derechos Humanos. *In*: DIEZ, E. R; CIVERA, N. C; CORREA, G. B. P. (coords.). *Atención social de personas con discapacidad: hacia un enfoque de Derechos Humanos*. Buenos Aires: Lumen Hvmanitas, 2012, p. 27-46.

ARAÚJO, E. T. *Nota técnica – Perfil e Necessidades de Formação dos Cuidadores(as) Sociais de Pessoas com Deficiência em Centros-dia e Residências Inclusivas*. Salvador: UFBA, 2022. No prelo.

ARAÚJO, E. T. Entre o Assistencialismo e o Cuidado como Direito: práticas argumentativas dos cuidadores sociais de pessoas com deficiência no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 45., 2021, Caxambu. *Anais [...]*. Caxambu: Anpocs, 2021.

ARAÚJO, E. T. *Retrocessos e negação do direito a educação para as pessoas com deficiência: cooptação, capacitismo e segregação institucionalizada pelo Decreto n. 10.502/2020*. Estadão, [s.l.], 5 out. 2020. *Gestão, Política e Sociedade*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/retrocessos-e-negacao-do-direito-a-educacao-para-as-pessoas-com-deficiencia-cooptacao-capacitismo-e-segregacao-institucionalizada-pelo-decreto-10-502-2020/> Acesso em: 05 out. 2020.

ARAÚJO, E. T. Os desafios da interseccionalidade e intersetorialidade na formulação e implementação das políticas de cuidados para pessoas com deficiência no Brasil. *Anais [...]*. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS (GI-GAPP). 9., Madrid, España, 2018.

ARAÚJO, E. T. Políticas de cuidados como afirmação de direitos para a pessoa com deficiência e seus cuidadores: desafios para o sistema de proteção social brasileiro. *In*: MATOS, I. O; SILVA, T. T. A.; ALVES, M. Z. (orgs.). *Democracia, meio ambiente e desenvolvimento: experiências brasileiras*. Aracaju: EdUNIT, 2017

ARAÚJO, E. T. Avaliação do processo de implementação dos Centros-dia de Referência para a Pessoa com Deficiência e suas Famílias, no âmbito do Plano Viver Sem Limite, na Região Nordeste. *Relatório Final de Pesquisa*. Projeto apoiado pela chamada pública MCTI-CNPq/MDS-SAGI n.º 24/2013 – DESENVOLVIMENTO SOCIAL, no TEMA 1: Assistência Social - 1.6. A Implementação do Plano Viver Sem Limites. [S.l.: s.n.], ago. 2015.

ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F. Avaliação da implementação dos Centros-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *In*: LIMA, L. L.; RODRIGUES, M. I. A. (orgs.). *Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas*. Porto Alegre: EdUFRGS/CEGOV, 2017.

ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F. Avaliação da implementação do Centro-Dia para Pessoas com Deficiência: entre inovação e aprendizagem em políticas públicas. *Interfaces Científicas - Humanas e Sociais*, Aracaju, v. 3, n. 3, p. 123-136, jun. 2015.

ARAÚJO, E. T.; CRUZ, D. L. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretária Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Especial. **Orientações Técnicas: Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias**, ofertado em Centro-dia de Referência. Perguntas e respostas. Brasília: MDS, 2012.

BOULLOSA, R. F. O SUAS e a Proteção Social Especial para a Pessoa com Deficiência: um caso de inovação em políticas públicas? *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD), 18., 2013, Montevideo, Uruguay. **Anais [...]**. Montevideo, Uruguay: CLAD, 2013.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Censo SUAS 2019**. [Brasília]: Ministério da Cidadania, 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.146, de 06 de julho de 2015 - Lei Brasileira de Inclusão. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm) Acesso em: 10 jan. 2016

BRASIL. Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. Decreto legislativo n.º 186, de 09 de julho de 2008; Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009, 4. ed., ver e atual. Brasília: Secretaria Nacional dos Direitos Humanos; Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2012.

CAMPBELL, Fiona Kumari. **Contours of Ableism – The production of disability and abledness**. Londres: Palgrave Macmillan, 2009.

CEPAL, **Dialogos sobre Políticas de Cuidado en Argentina**. Documento de cierre. Buenos Aires: CEPAL, 2015.

DINIZ, D. **O que é deficiência**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

FISCHER, F. Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. *In*: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. (eds.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Nova York: CRC; Taylor & Francis Group, 2007

FISCHER, F.; FORESTER, J. (eds.). **Turn in Policy Analysis and Planning**. Londres: UCL, Duke University 1993.

FISCHER, F.; GOTTWEISS, H. (eds.). **The Argumentative Turn Revisited**. Public Policy as Communicative Practice. Londres: Duke University Durham & London 2012

CESSER, M.; BÖCK, G. L.; MELLO, A. Estudos da Deficiência: interseccionalidade, anticapacitismo e emancipação social. *In*: GESSER, M.; BÖCK, G. L. K.; LOPES, P. H. (orgs.). **Estudos da deficiência: anticapacitismo e emancipação social**. Curitiba: CRV, 2020.

CESSER, M.; MORAES, M.; BOCK, G.L. Ensino, pesquisa e extensão no campo da deficiência: propostas emancipatórias. *In*: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; LOPES, P. H. (orgs.). **Estudos da deficiência: anticapacitismo e emancipação social**. Curitiba: CRV, 2020.

GOTTWEIS, H. Argumentative Policy Analysis. *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. **Handbook of Public Policy** (eds.). London: Sage, 2006.

- HANSSON, S. O.; HADORN, G. H. (eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis*. Reasoning about Uncertainty. Zürich: Springer, 2015
- KARSH, U. M. Cuidados familiares e assistência domiciliar. *In*: GUILHOTO, L. M. F. F. **Envelhecimento e deficiência intelectual**. Uma emergência silenciosa. 2. ed. São Paulo: Instituto APAE, 2013.
- KITTAY, E. F. *Love's Labor*. Essays on Women, Equality and Dependency. 2. ed. New York, London: Routledge, Taylor & Francis, 2020.
- MELLO, A. G. **O que é capacitismo**. Disponível em: <http://www.inclusive.org.br/arquivos/29958>  
Acesso em: 10 dez. 2016
- MELLO, A. G.; NUERNBERG, A. H. Gênero e deficiência: interseções e perspectivas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n. 3, p. 635-655, 2012.
- OLIVER, M. *Understanding disability: from theory to practice*. Basingstoke: Macmillan, 1996.
- SAMPAIO, J. A. **Cuidados em Saúde para pessoas com deficiência intelectual: análise dos instrumentos da Política de Atenção Básicas em Cruz das Almas – BA**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social). Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Cruz das Almas, 2018.
- SANTOS NETO, A. R. **Homens que cuidam de pessoas com deficiência: perfis de atuação dos cuidadores profissionais nos serviços socioassistenciais do SUAS**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, UFRB, CAHL, Cachoeira, BA, 2020
- SELEPAK, L. **Carers of People with Disabilities: current issues and future trends**. Disponível em: [www.disability.wa.gov.au/Global/carers-issues-trends.pdf](http://www.disability.wa.gov.au/Global/carers-issues-trends.pdf). Acesso em: 20 jan. 2017
- SHAKSPEARE, T. *Disability*. The Basics. London; New York: Routledge; Taylor & Francis Group, 2018.
- SHAKESPEARE, T.; WATSON, N. The social model disability: na outdated ideology? *Research in Social Science and Disability*, v. 2, p. 9-28, 2001. Exploring Theories and Expanding Methodologies.
- TAMANINI, M. Para uma epistemologia do cuidado. *In*: TAMANINI, Marlene; HEIDEMAN, Francisco G. VARGAS, Eliane P.; ARAÚJO, Sandro M. C. (orgs.). **O cuidado em cena: desafios políticos, teóricos e práticos**. Florianópolis: UDESC, 2018
- VENTURIELLO, Maria Pia. *La trama social de la discapacidad*. Cuerpo, redes familiares y vida cotidiana. Buenos Aires: Biblos, 2016.

# MULHERES NEGRAS NO ENSINO SUPERIOR: UM ESTUDO A PARTIR DAS NARRATIVAS DE HISTÓRIA DE VIDA

RUBIA NATHALIA GUIMARÃES DIVINO  
ANDRÉ LUÍS DE CASTRO  
MARÍLIA GONÇALVES DAL BELLO

## INTRODUÇÃO

Dados do estudo de “Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade” para o período de 2000/2060 e “Projeção da População das Unidades da Federação Por Sexo e Idade” para o período 2000/2030 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), afirmam que 50,7 % da população será negra (IBGE, 2013).

O IBGE classifica como negro todo aquele que se autodeclara de cor preta ou parda. Oliveira (2004) afirma que a autodeclaração está diretamente relacionada à ancestralidade, posicionamento social, cultural e político refletido na socialização e educação do indivíduo.

As mulheres negras representam 28 % da população brasileira, ou o equivalente a sessenta milhões de pessoas, conforme aponta publicação do Instituto Identidades do Brasil, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD, 2019). A condição de mulher negra, em um país de maioria negra, entretanto, não as exime da vivência das desigualdades de acesso a políticas públicas como é a de educação superior e de trabalho e renda.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em estudo divulgado em 2009, sobre defasagens salariais ligadas a etnia e gênero em dezoito países da América Latina, constatou que mulheres, indígenas e negros têm salários inferiores aos brancos. No Brasil, essa disparidade

é ainda maior, mulheres ganham 30 % a menos que o sexo oposto, mesmo com igual ou maior nível de estudo. A diferença percentual se aplica também a negros e indígenas, e é dual (gênero e raça). Com a pandemia de covid-19 e suas implicações econômicas e sociais, Oliveira e Kuwahara (2022, p. 21) destacam que as mulheres negras “continuaram sendo aquelas com menor empregabilidade e remuneração”.

A desigualdade social e seus rebatimentos em minorias sub representadas, é o ponto de partida das políticas de ações afirmativas no Brasil, que se iniciam em 1990 e avançam em 2000, em especial aquelas voltadas a promover o acesso ao ensino superior de afrodescendentes. Apesar de relativos avanços, em muito atrelado a luta do movimento negro (Santos, 2012), ainda se mantém, ao Estado brasileiro, a desigualdade racial como agenda pendente. Essa problemática, levou a inquietações, cujas reflexões expressas nesse estudo, objetiva estudar a inserção de mulheres negras no ensino superior através das políticas de cotas raciais, bem como suas expectativas em relação à inserção no mercado de trabalho.

Considera-se para fins do estudo, que em um país com histórico colonial escravocrata, em que os negros, em especial as mulheres negras, foram relegadas às margens das relações sociais perpassadas pelas desigualdades de raça e sexo. Compreende-se, assim, que as ações afirmativas podem contribuir para o acesso da mulher negra no ensino superior, bem como para a sua formação para o mercado de trabalho. É preciso ressaltar, entretanto, que as políticas afirmativas não bastam por si só! Isso implica considerar a necessária articulação dessas iniciativas com mudanças estruturais, capazes de provocar mobilidade na desigualdade racial.

O estudo proposto foi realizado em 2016,<sup>13</sup> por iniciativa de uma das pesquisadoras, negra, cujo recorte de pesquisa em política pública, veio ao encontro de estudos docentes agregados ao Grupo de Estudos em Estado, Administração e Políticas Públicas (Gepop), vinculado a Unespar, campus Paranavaí.

A metodologia utilizada foi de cunho qualitativo, explorando a história oral como meio de análise de informações e dados obtidos por meio de entrevista feita com quatro mulheres jovens, negras cotistas do programa Sistema de Seleção Unificada (SISU) na Universidade Estadual do

---

<sup>13</sup> A distância entre a produção do estudo em 2016, elaborado para fins de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), e a publicação em 2022 do texto em formato de book, exigiu sua revisão e atualização

Paraná, campus de Paranavaí. Para Lalanda (1998) a realidade sociológica fundamenta-se em uma realidade de fatos. No caso abordado, tomou-se reais narrativas baseadas no histórico, referencial e vivência das acadêmicas em questão. O método história de vida segundo Farias (2002), vem de ao encontro de trabalhar a memória, mesmo que esta seja seletiva aprofundando mais alguns campos e afastando outros da problematização. Esse método assim como a história oral é utilizado a partir de entrevistas gravadas, seja ela por áudio ou vídeo, em que são tratados assunto referentes à questão do problema de pesquisa.

## MOVIMENTO NEGRO E SEU PAPEL NA CONQUISTA DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS

O Movimento Negro na década de 1990 teve grande importância no desdobramento para as políticas de ação contra o racismo e as desigualdades na esfera federal. Segundo Lima (2010), nesse período houve pressão do movimento por mudanças nas políticas públicas, pressão essa, que se tornou marco histórico como a “Marcha Zumbi de Palmares”, com expressiva mobilização popular e a entrega formal em 1995 do “Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial”. Em 1996 foi lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDHI - Decreto n.º 1.904, de 13 de maio de 1996), momento em que o governo se compromete com o combate às desigualdades raciais por meio de políticas específicas para a população negra.

Santos (2012), em destaque sobre a importância do movimento negro para o avanço das políticas afirmativas, afirma que grande parte do conteúdo presente no PNDHI alusivos as políticas de ações afirmativas, foi cópia ou ratificação das propostas do Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial elaborado pelo Movimento Negro.

Pela primeira vez na história do Brasil aparece de forma explícita a inserção do tema das políticas de ações afirmativas para a população negra em um documento oficial.

Se voltarmos um pouco na História, veremos que 13 de maio de 1888, data da abolição da escravatura, não promoveu nenhuma ação política de administração pública na condição de “liberdade” do negro, deixando — o sem nenhum subsídio de inclusão social, como afirma Fernandes (2008, p. 29):

[...] Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou qualquer outra instituição assumisse encargos especiais, que tivessem por objeto prepara-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho [...].

No início do século XX, nos anos posteriores à abolição, a desigualdade racial é obscurecida pelo mito da democracia racial. Sustentado sob o ponto de vista do colonizador europeu, baseava na defesa de que no Brasil, indígenas e negros viviam em condições de plena igualdade jurídica e social com os brancos. Essa perspectiva obscurece ao longo dos anos de 1960 e 1970 as desigualdades raciais, enraizadas no Brasil, na medida em que toma como referência a cor da pele e a ancestralidade do povo negro para exaltação do colonizador europeu branco como “superior” e “conquistador” (Nunes *et al.*, 2021).

Em contraponto ao mito da democracia racial, o autor destaca que a desigualdade racial, é parte da estrutura das relações sociais capitalistas de traços colonial, escravocrata e patriarcal. Essa perspectiva, ganha contornos mais rígidos quando, inclui o recorte racial, e de modo especial o da mulher negra. Nessa mesma linha de raciocínio, os estudos, Hasenbalg (1979, p. 85) contribui, sob duas vias que se complementam, para a compreensão da questão da mulher negra no mercado de trabalho, perpassado pelo racismo estrutural no Brasil:

a) a discriminação e os preconceitos raciais não são mantidos intactos após a abolição, mas, pelo contrário, adquirem novos significados e funções dentro das novas estruturas; e b) as práticas racistas do grupo dominante branco que perpetuam a subordinação dos negros não são meros arcaísmos do passado, mas estão funcionalmente relacionados aos benefícios materiais e simbólicos que o grupo branco obtém da desqualificação competitiva dos não brancos.

Considerada as lutas travadas pelo Movimento Negro, na ocasião da III Conferência contra o Racismo e a Xenofobia, realizada em 2001, em Durban, o governo de Fernando Henrique Cardoso, reconheceu internacionalmente a desigualdade racial como consequência do racismo e comprometeu-se a adotar políticas de ações afirmativas na Educação e no Trabalho.

O Movimento Negro buscou por meio de diferentes pautas e reivindicações o combate à desigualdade racial. É importante destacar que

em seu meio, as mulheres se mobilizaram a partir de pautas específicas para as questões de raça/etnia e gênero.

A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1979, abriu espaço para as pautas de enfrentamento a discriminação. Posterior a isso, a Constituição de 1988 ofereceu mudança jurídica atendendo à maioria das pautas propostas pelas mulheres, destituindo, por exemplo a ideia de pátrio poder como manifestação da inovação nas políticas públicas. Pontua-se ainda, a criação dos Conselhos da Condição Feminina voltados para promoção da igualdade de gênero e combate à discriminação contra as mulheres (Carneiro, 2003).

Embora estreitamente vinculadas ao Movimento Negro como às lutas feministas, as mulheres negras permaneciam invisíveis, tanto pelo protagonismo masculino do movimento negro, como pela prioridade, do movimento feminista, em romper com certo modelo feminino ao qual não correspondiam. Esta invisibilidade não permite perceber que as mulheres negras estão inseridas nas franjas mais precárias da sociedade, consolidando o lugar reservado a elas pela divisão sexual e pela divisão racial do trabalho (Gonçalves, 2018).

O enegrecimento dentro do movimento feminista vem ao encontro de pautas que abrangem especificidades do gênero e raça, criticando a não visualização inicial por parte do movimento feminista, das diferenças dentro da diferença, (no caso a raça/etnia dentro do gênero). Com base em Carneiro (2003, p. 119), afirma-se:

Essa condição faz com que esses sujeitos assumam, a partir do lugar em que estão inseridos, diversos olhares que desencadeiam processos particulares subjacentes na luta de cada grupo particular. Ou seja, grupos de mulheres indígenas e grupos de mulheres negras, por exemplo possuem demandas específicas que, essencialmente, não podem ser tratadas, exclusivamente, sob a rubrica da questão de gênero se esta não levar em conta as especificidades que definem o ser mulher neste e naquele caso.

Ao prezar em seus estudos pela importância do Movimento Negro na defesa das pautas das políticas de igualdade racial, Santos (2012), embora reconheça, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), destaca que as iniciativas do governo para inclusão de negros em áreas

de prestígio, poder e mando por meio de ações afirmativas, se resumiram a um ato protocolar mais formal que substantivo.

Em relação às mudanças estruturais, com possibilidade de impactar alterações nas desigualdades sociais com recorte de raça e sexo, Fiuzza (2020), em seus estudos sobre o governo Lula, destaca o que intitula neoliberalismo de cooptação, momento em que os movimentos sociais, como é o Movimento Negro, apoiaram os governos petistas, que embora comprometerem-se com a representatividade política e cultural, não enfrentaram desigualdades raciais historicamente presentes no Brasil.

Considera para tanto, que apesar de relativos avanços na inclusão do negro, os governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010), não avançaram em proposição de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial, tratada com maior ênfase no item a seguir.

## **POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL: UMA AGENDA PENDENTE**

Em defesa das políticas de promoção à igualdade racial, Santos (2010), esclarece que, embora haja relação entre as políticas de promoção da igualdade racial e as políticas de ação afirmativa, esses termos não são sinônimos. Afirma ainda que, a primeira é mais ampla e abrange a segunda, uma vez que define-se por todas as ações ou políticas públicas e/ou privadas que visam combater o racismo, o preconceito, a discriminação e as desigualdades raciais em todas as esferas da vida social. Isso pode ocorrer através das políticas universais, direcionada a todos os cidadãos, por meio de políticas específicas, destinada a grupos específicos, como aqueles que são discriminados racialmente. Insere-se aí, as políticas afirmativas, cujo objetivo é o de promover a igualdade de oportunidade, de tratamento, assim como promover a inclusão desses grupos.

No governo de Luís Inácio Lula da Silva, se avanços podem ser reconhecidos no campo dos direitos e da representatividade afrodescendente nos espaços de disputas das políticas públicas, é preciso estacar a centralidade do movimento negro, empenhados na luta dessas pautas (Santos, 2012).

Nesse interim, cita-se a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Lei n.º 10.678/2003), resultado das reiteradas manifestações dos Movimentos Negros, com destaque para a condição subalterna da secretaria, quanto ao dispêndio orçamentário e disposição de recursos humanos.

O Decreto Federal n.º 4.228/2002, que instituiu, o Programa Nacional de ações afirmativas, que orientou, entre outros, a criação do Sistema de Seleção Unificada (SISU). Instituído pela Portaria n.º 2, de janeiro de 2010, dispõe sobre a seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas com base nos resultados obtidos pelos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). A adesão de universidades Públicas e Institutos Federais ao SISU, permite ainda, nos termos da Lei n.º 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, separar até 50 % das vagas, para pessoas de baixa renda. Nas vagas reservadas, também deve-se considerar cotas para candidatos pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência.

Como meio de oportunizar o acesso à educação superior, foi criado também, pela Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, o Programa Universidade para Todos (Prouni). A proposição é a concessão de bolsas de estudo integrais (100 %) e parciais (50 % e 25 %) para estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escolas da rede pública brasileira ou em instituições privadas, desde que na condição de bolsista integral. Este programa estabelece também uma subcota, entre estudantes de escola pública, que sejam autodeclarados negros ou indígenas.

Dados do IBGE, vinculados à pesquisa “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”, publicada em 2018, permite afirmar que a política de cotas raciais, oportunizou a chegada de (50,3 %) de pretos e pardos ao ensino superior público. Pela primeira vez, esses dados ultrapassam o de brancos. Em relação à representatividade no ensino superior, as mulheres negras eram maioria (27 %), seguida das mulheres e homens brancos e por fim por homens negros com 23 %. Contudo, a estrutura de desigualdade social permaneceu quase imóvel.

Dados do mais recente do Censo Escolar de 2020, organizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mostram que do total de mulheres negras que entraram em uma universidade, 16 % ingressaram em instituições públicas e 84 % em instituições privadas. Curiosamente, o acesso privado ao ensino superior, não foi sucedido por condições objetivas compatível com seus custos.

Em 2020, ano demarcado pela pandemia da covid-19, como consequência da saída de muitos trabalhadores da força de trabalho, indicativos do Departamento Sindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

micos (Dieese), aponta que a taxa de subutilização,<sup>14</sup> da força de trabalho chegou a 29,1 % no 2.º trimestre de 2020. A taxa de subutilização da mulher negra foi de 40,5 %, enquanto a de homens negros foi de 29,4 %. Entre os não negros, a taxa foi de 19,1 % para os homens e 26,4 %, para as mulheres. Ou seja, a diferença entre a mulher negra para a mulher branca, chegou a 11,4 %, já em relação ao homem branco, esse percentual foi o dobro, 21,4 %.

Soma-se a isso a reforma trabalhista e previdenciária, empreendida pelo governo Bolsonaro, que flexibilizou direitos trabalhistas, liberou a terceirização e afastou as pessoas de buscarem suas reparações na Justiça do Trabalho, em prejuízo dos grupos sociais mais enfraquecidos, como são as mulheres negras.

Essas são variáveis que se agravam ainda mais no contexto demarcado pela pandemia da covid-19, decorrente, entre outras, do desemprego e da fome que atingiu mais negros do que brancos, em especial as mulheres negras, principais vítimas da feminilização da pobreza. Foram essas mulheres, que em sua maioria submetidas a trabalhos braçal e doméstico, morreram decorrente da contaminação pelo novo coronavírus, impossibilitadas de se manterem em isolamento social.

Estudo de Gois (2008), sobre as disparidades entre mulheres brancas e negras no acesso e permanência no ensino superior, permite afirmar que a escolha do curso de graduação, abrange critério subjetivo, mas também objetivos, como são aqueles relacionados as condições de se manterem na universidade. Isso é mais incidente entre os negros, por estarem entre os mais pobres.

Para eles o acesso ao ensino superior é fortemente demarcado pela gratuidade, bem como pela proximidade da instituição de sua residência, possibilidade de acesso a auxílios, subsídios à alimentação e um rigoroso planejamento para articular trabalho e estudo. Para as mulheres, essa última condição, é ainda mais penosa, uma vez que no quesito trabalho, acumula-se os serviços domésticos.

---

<sup>14</sup> A taxa de subutilização é composta pelos subocupados por insuficiência de horas trabalhadas, ou seja, pessoas que trabalhavam menos de quarenta horas semanais e estavam disponíveis para trabalhar mais horas, se houvesse a possibilidade; pelos desocupados que buscavam trabalho e; pela força de trabalho potencial, da qual fazem parte aqueles que procuraram trabalho, mas não estavam disponíveis na semana que antecedeu a pesquisa; e pelos desalentados, pessoas que querem trabalhar, mas não procuraram trabalho. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletim-especial/2020/boletimEspecial03.pdf>. Acesso em: jul. 2024.

Importante destacar que se no governo Lula (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), houve um crescimento do acesso à universidade, em muito vinculado ao Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni), cujas diretrizes pautava a redução da evasão e ampliação de vagas, de cursos noturnos e de políticas de inclusão e assistência estudantil, o mesmo não se observou em relação à política de assistência estudantil, como garantia para a permanência estudantil.

Isso implica considerar que manter-se no ensino superior tem sido assumido em grande parte como um movimento individual, que muitas vezes desemboca na desistência do ensino superior. É o que mostra dados da PNAD 2016, ao evidenciar que o percentual de mulheres brancas (22 %) que concluem o ensino superior é mais que o dobro de pretas e pardas (9 %).

A perspectiva individual posta às políticas sociais, coaduna com o pensamento de Netto (2009), e permite afirmar, o Estado ao implementar políticas afirmativas, descoladas das políticas de igualdade racial, escancara uma proposição fragmentada, pontual e precária no enfrentamento as desigualdades estruturais no Brasil. Frente a isso, as responsabilidades individuais são reforçadas, em um país em que a:

[...] precariedade foi hegemonicamente entendida como um problema de ordem moral no Brasil, os responsabilizados foram os próprios sujeitos pela sua vulnerabilidade. Este pressuposto pavimentou uma esfera pública permanentemente despolitizada, em que problemas como a desigualdade e a pobreza foram localizados no nível dos indivíduos [...] (Lima Junior, 2019).

Outro ponto destacado por Gois (2008), para traçar as desigualdades entre brancos e negros, refere-se ao processo de escolarização. Corrobora-se com o autor, na medida em que para a concorrência para o ingresso, ao ensino superior, via cotas previstas pelas políticas afirmativas, um dos principais critérios é a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Para tanto o desempenho no ensino fundamental é uma métrica, que tem evidenciado disparidades para o acesso aos cursos de graduação.

Dados do IBGE em 2019, possibilita afirmar que dos cinquenta milhões de pessoas de quatorze a vinte e nove anos do país, 20,2 % não com-

pletaram alguma das etapas da educação básica. Nesta situação, portanto, havia 10,1 milhões de jovens, dentre os quais, 58,3 % de homens e 41,7 % de mulheres. Considerando-se cor ou raça, 27,3 % eram brancos e 71,7 % pretos ou pardos, somando uma disparidade de 44,4 %.

Esse é um dos fatores a serem considerado para compreender a maior presença de mulheres negras em cursos socialmente mais desvalorizados. Estudo feito por Gois (2008) na Universidade Federal Fluminense, mostra que, em cursos como o de medicina, a presença da mulher branca é 76,25 %, em contraste com representatividade de apenas 1,53 % das negras e de 16,86 % das pardas. Já em cursos como Pedagogia e Serviço Social, as mulheres negras são maioria (36 %), em relação 10 % das brancas.

No Brasil, país com histórico colonial escravocrata, em que os negros, em especial a mulher negra, foram relegados as margens das relações sociais, compreende-se que as ações afirmativas podem contribuir para a inserção no ensino superior, bem como a sua formação para um mercado de trabalho, conforme as narrativas das entrevistadas na Unespar, campus Paranavaí, que refletem a ação dessa escolha. É preciso ressaltar, entretanto, que as ações afirmativas não bastam por si só! Isso implica considerar avanços das políticas de igualdade racial, bem como sua capacidade em provocar mobilidade na desigualdade social e construção da igualdade racial, ainda uma agenda pendente ao Estado brasileiro.

## MULHERES NEGRAS E SUAS NARRATIVAS COMO ESTUDANTES NA UNESPAR-PARANAVAÍ

A Universidade Estadual do Paraná (Unespar), foi criada pela Lei n. 13.283, de 25 de outubro de 2001. Abrange 715 campi, circunscrito por 150 municípios alcançando cerca de 4.5 milhões de pessoas. São 67 cursos entre graduação, bacharelado e licenciatura, programa strictu sensu de pós graduação atendendo mais de doze mil alunos em cursos de graduação e pós-graduação, além de dezenove cursos de especialização ofertados pela Universidade.

---

<sup>15</sup> A Unespar, possui sete campi universitários: Apucarana, Campo Mourão, Curitiba I, Curitiba II, Paranaguá, Paranavaí, União da Vitória e a Escola Superior de Segurança Pública da Academia Policial Militar de Guatupê, unidade especial, vinculada academicamente à Unespar.

A Unespar, aderiu ao SISU (Resolução n. 001/2014), reservando 50 % das vagas para acesso aos cursos de graduação. Podem se inscrever no SISU os candidatos que fizeram o Enem no ano corrente, e os que tenham obtido na redação nota que não seja zero. A adesão da Unespar ao SISU em 2014, facilitou o acesso a grupos racialmente discriminado, mas não previu cotas específicas para o acesso à população negra. Isso só ocorre em 2019, pela Resolução n. 001/2019.

Na Unespar, campus Paranavaí, a pesquisa foi viabilizada pela proximidade de uma das autoras negra, com as quatro entrevistadas. Para efeito de sigilo, os nomes reais das entrevistadas foram substituídos por fictícios, sendo eles Laís, aluna do curso de Administração Joana, estudante do curso de Ciências Contábeis; Aline, aluna do curso de pedagogia e Débora do curso de enfermagem. Todas as entrevistadas têm idade de vinte anos, a maioria (três) são estudantes do noturno e apenas um do matutino. São oriundas em sua maioria do estado do Paraná e apenas um de Minas Gerais

Os resultados das entrevistas junto às mulheres negras, reafirmam o contexto histórico de desigualdades sociais, de raça e sexo, cujos perversos rebatimentos se fazem presentes na vivência das estudantes entrevistadas, seja através do trabalho árduo dos pais, pela trajetória de precárias oportunidades na educação ou pela expectativa de acesso a melhores condições de trabalho, depositadas no processo de conclusão do ensino superior.

De acordo com as entrevistas, o maior impulso para inserção na universidade foi o de ter uma vida melhor, quando comparada com a realidade de vida da família, demarcada pelo trabalho exaustivo, braçal e mal-remunerado. Essa condição apresentada na pesquisa, reafirma estudos como o de Gonçalves (2018); Ribeiro (2019) ao referir-se à desigualdade racial, como parte da estrutura da sociedade brasileira.

Nesse primeiro relato, a entrevistada remete-se à Lesão do Esforço Repetitivo (LER), adquirida pela mãe, trabalhadora no corte de cana, decorrente da incompatibilidade entre os requisitos físicos da atividade e a capacidade física do corpo humano:

[...] minha mãe, ela era cortadora de cana mas aposentou, há muitos anos atrás porque, por causa do movimento repetitivo ela tem uma doença muito pior que a LER, e meu padrasto, eu não moro com meu pai, meu pai não me registrou, eu moro com meu padrasto desde pequena. O meu padrasto trabalha

em uma indústria aqui em Graciosa [Distrito da cidade de Paranavaí], ele é operador de empilhadeira. Ele só tem o ensino médio, minha mãe nem o ensino médio, ela concluiu [...] (Laís, 20 anos, estudante de Administração e Pedagogia, grifo nosso).

Diante da vida árdua dos pais, a educação superior é vista como caminho a ser vencido para o acesso ao mercado de trabalho, nos relatos abaixo, as entrevistadas afirmam estarem entre as primeiras da família a alcançarem o acesso ao ensino superior. Essa perspectiva reforça a importância das políticas afirmativas, como a Lei n. 12711, de 2012, Lei de Cotas, que atuou na democratização do acesso ao ensino superior, oportunizando a chegada de negros ao ensino superior:

[...] meus pais começaram a trabalhar desde cedo, meus pais não tem escolaridade total, eu tenho uma irmã mais velha que já se formou em administração e uma mais nova que está terminando o ensino médio [...] (Joana, 20 anos, aluna do curso de Ciências Contábeis).

[...] minha mãe e meu pai moram no sítio, minha irmã mais velha se graduou esse ano em educação física, eu sou no caso a segunda [...]. (Aline, 20 anos, aluna do curso de pedagogia).

Nas falas abaixo, o SISU é enfatizando como meio de garantia de direito a inclusão ao ensino superior, diante de trajetórias experienciadas na educação pública, avaliada como mais precária em relação a particular:

[...] sempre estudei em escola pública, e desde que a gente estuda em escola pública a gente sente uma dificuldade. Então assim pra mim eu fiz magistério; então queria fazer pedagogia e no ano era particular; então eu não tinha condições de pagar a faculdade e pagar o ônibus pra vir todo dia. Então aqui [Unespar] lançou o SISU e com a nota do Enem, aí eu decidi jogar minha nota aqui pra fazer o curso [...] (Aline, 20 anos, aluna do curso de pedagogia, grifo nosso).

[...] Até a 8.<sup>a</sup> série estudei em colégio público, mas meu pai veio a falecer e com dinheiro da pensão o 1.<sup>o</sup>, 2.<sup>o</sup> e 3.<sup>o</sup> anos, eu fiz em colégio particular. Eu sou de Minas Gerais, e vim parar aqui pelo SISU, pois lá enfermagem é muito concorrido. Joguei a nota pra todas as faculdades que eu consegui, e deixei em lista de espera. Aqui que foi o lugar que minha pontuação bateu. E como eu já tenho técnico em enfermagem e três enfermeiras na família, já tinha familiaridade com a profissão [...] (Debora, 20 anos, estudante de enfermagem).

Sobre a relação entre desempenho na prova do Enem e a educação particular, trazida pelas jovens negras entrevistadas é importante destacar que, para além do desempenho entre as instituições de ensino pública e privada, a atuação de estudantes, vincula-se as condições socioeconômica dos responsáveis por esses estudantes, como possibilidades de vivências e estímulos sociais. Conforme aponta Toledo e Cafardo em estudo publicado pelo jornal Estadão, em 2018, são parte desse processo o nível de escolaridade dos pais, as vivências culturais como teatro e leituras de livros, os contatos com brincadeiras, que envolvem por exemplo, jogos de raciocínio que estimulam o aprendizado da matemática. São essas variáveis que, segundo o estudo referenciado, contribuiu para entender a disparidade de desempenho no Enem. Nesse exame, meninas negras (pretas e pardas), que são a maior parte das inscrições, representam só 6 % das notas mais altas. Já a representatividade dos meninos brancos são quase 50 %, e equivale a 15 % das inscrições.

Atuar na contramão desse processo, demanda ampliação, qualificação, no sentido de promover acesso da política educacional pública, com outras, como são as de cultura, assistência social, lazer, que possam ter na esfera pública, lugar de enfrentamento às desigualdades sociais, com recorte de raça e sexo.

Outra questão observada nas entrevistas, é sobre os custos que abrange o período de dedicação ao ensino superior, atribuídos ao transporte, no caso de estudantes residentes em municípios fora de Paranaíba. Para essas situações não há qualquer provisão, aos estudantes da seja no campo das políticas públicas estaduais ou municipais, ou na esfera da política de assistência estudantil na Unespar. Nesse caso, os custos para manter-se ou não como estudante universitário, tem recaído constituído quase que exclusivamente como responsabilidade individual.

Através das falas das entrevistas, percebe-se que existe a clareza de realidade social em que estão inseridas, e na falta de oportunidades que a maioria dos pais tiveram para melhor a condição de vida e estudo. Entretanto, há ainda uma dificuldade de situar essa realidade a partir da estrutura de desigualdade racial que tem se perpetuado historicamente no país. Nesse caso, por mais que haja esforço individual, a desigualdade racial estrutural, podem frustrar as expectativas de permanência nos estudos, como Lima (1995, p. 490) descreve:

Vários estudos têm demonstrado como a população negra é prejudicada desde o ingresso na escola até o retorno do investimento em educação quando se depara com o mercado de trabalho altamente discriminatórios. Os negros se concentram em áreas onde existem os maiores índices de analfabetismo ingressam mais tardiamente na escola têm os maiores índices de evasão e repetência e atingem o nível universitário em proporções muito inferiores às do grupo branco.

No Brasil, a desigualdade estrutural de raça e sexo exige políticas afirmativas, que como o SISU, destinam-se a promover a igualdade de oportunidade, de tratamento e de inclusão através do acesso ao ensino superior. Contudo, é ainda pendente a agenda do Estado avanços no sentido de articulação das políticas afirmativas ao conjunto das políticas públicas em uma perspectiva de igualdade racial. Isso exige comprometimento ético e político de governantes, no sentido de promover financiamento compatível com a qualificação e universalização das políticas públicas.

Nesse caso, não só oportunidades de acesso, mas também, de permanência devem ser criadas, como direito, com as quais possam contar estudantes universitários para permanecer na universidade. Isso significa considerar a qualificação do ensino fundamental como base para a continuidade no ensino superior; a promoção de ofertas de cursos e aulas de nivelamento para que estudantes com mais dificuldades, como muitos dos que acessam as Instituições de Ensino Superior (IES) via SISU, possam acompanhar, junto a turma do curso, o conteúdo ensinando.

Na Unespar, embora tenhamos avançado, com a criação do Centro de Direitos Humanos (CEDH), em 2015 vinculado à Pró-reitora de Assuntos Estudantis e Direitos Humanos, com o objetivo promover ações para o acesso, inclusão e permanência de grupos socialmente vulneráveis na Unespar, as ações ainda estão distantes constituírem políticas de direito. A ainda ausência de iniciativa de promover o nivelamento de estudantes nos diversos cursos superiores, é um limite para a permanência estudantil. Soma-se a isso a ausência de subsídios para o transporte de estudantes que vem de outros municípios e de restaurante universitário.

Como revela as entrevistadas, mulheres negras, jovens, oriunda de famílias relegada ao trabalho subalternizado e mal-remunerado, o acesso a políticas públicas, para além das afirmativas, é condição para avançarmos rumo a igualdade racial. Aliada a essas iniciativas, é preciso

ainda que pontes sejam construídas, no sentido de promover travessias da população negra, não só ao ensino superior, ao mercado de trabalho.

Para isso é fundamental que políticas econômicas estatais, voltadas a ampliação de emprego e renda no Brasil, sejam arquitetadas. Políticas de fomento e incentivo a contratação e valorização pelo mercado de trabalho de negros e em especial da mulher negra, é imprescindível para que se avance em relação à desigualdade racial e de sexo.

Conforme informa o Instituto Ethos, em 2018, em relação ao mercado corporativo brasileiro, menos de 5 % dos executivos eram afrodescendentes. Quando se fala de mulher negra, o percentual é de apenas 0,4 %. Pesquisa realizada pela plataforma de empregos Indeed em parceria com o Instituto Guetto, aponta que 60 % dos profissionais negros sentiram discriminação racial no ambiente de trabalho. Entre as mulheres, a estatística não é diferente, dados produzidos pelo Movimento Potência Negra, divulgado no portal de notícias G1, em meados de 2021, apontam que 63 % das mulheres negras já foram discriminadas em processos seletivos para vaga de emprego.

Para Carneiro (2021), não se revertem as condições de desigualdade sem uma agenda comprometida com mudanças estruturais, que já são reforçadas pelo movimento negro e de mulheres há anos. Desconsiderar isso, reforça perspectivas individuais, postas pelo projeto neoliberal em curso, como identificado nas falas das entrevistadas.

Na narrativa das mulheres jovens negras, matriculadas no ensino superior na Unespar, campus Paranavaí, identifica-se, a crença heróica, depositada no esforço individual, vinculados a submissão a sucessivos processos de qualificação profissional na educação superior e na pós-graduação, como ponte para aumentar as chances de inserção no mercado de trabalho. O esforço individual é enfatizado também como saída para aumentar as chances de reconhecimento em relação aos homens e para encontrar trabalho em outra região, fora da cidade de Paranavaí. Não há menção, entretanto, pelas entrevistadas à relação entre oportunidade de trabalho e renda a avanços no sentido de ampliação e qualificação das políticas com capacidade de promover a igualdade racial no tocante ao acesso a trabalho e renda:

[...] Principalmente em Enfermagem por ser um curso que tem muita mulher, homem é muito valorizado. Eu acho assim que pra você conseguir uma boa enfermagem, você precisa

estudar muito. Assim, eu já fiz meu técnico, quero fazer minha graduação, quero fazer duas, três pós-graduações pra ver se eu consigo ganhar bem [...] (Debora, 20 anos estudante de enfermagem).

[...] assim com o ensino superior, a chance é um pouco maior, né? Mas não aqui nessa região, em outro lugar, sim. Aqui na região, nessa área de administração tem pouco trabalho; em outras áreas, sim. Mas administração, aqui não. Vejo dificuldade como mulher negra em conseguir trabalho; sempre tem [...] é por isso que eu tô tentando outra faculdade, Pedagogia e Administração, porque se uma não der certo, tenho a outra, que faço a distância, semi-presencial, uma vez na semana. E o estágio que eu faço é por Pedagogia. Em administração eu não consigo estágio [...] (Lais, 20 anos, estudante de administração).

Em estudo sobre a mulher negra e ensino superior, Santos e Moreira (2017), reafirmam seus impasses históricos, propondo-se a questionamentos sobre o papel das ações políticas e sociais se fazem preponderantes para que as mulheres negras ultrapassem as barreiras que enfrentam no ingresso e permanência no ensino superior? Sem dúvidas, é fundamental redesenhar na tela das desigualdades um caminho possível de equidade mediante políticas públicas, através de ações direcionadas à valorização das qualificações distintas adquiridas pelas mulheres negras no seu processo de escolarização, na forma de prestígio e remuneração de suas carreiras

Esse contexto, objetivado pelos dados estatísticos, mostra que, se de um lado, avanços podem ser mensurados no acesso aos cursos de graduação, via políticas afirmativas. Por outro, escancaram-se desafios, postos pelas desigualdades raciais, manifesta, entre outras, pelo preconceito que ainda permanece enraizado nas instituições, seja de ensino, seja as corporativas.

Segundo Cida Bento, coordenadora do Centro de Estudo das Relações de Trabalho e Desigualdade (CEERT), a qualificação e formação da população negra é necessária, mas não o suficiente, porque a origem do problema está no racismo que persiste no mundo do trabalho.

Em artigo publicado no jornal *Folha de S. Paulo*, Djamila Ribeiro (2019) discute sobre mulher negra e mercado de trabalho, à luz da divisão sexual do trabalho. Para a autora, mulheres negras no pós-abolição,

sem acesso a oportunidades e políticas públicas, saíram da condição de escravizadas para o trabalho informal, sobretudo o doméstico. Isso configurou o que a autora intitula “feminização da pobreza”, representada por 6,2 milhões de empregadas domésticas, profissão historicamente tratada a margem e mal remunerada.

Na divisão racial do trabalho, a “mulher negra, naturalmente, é cozinheira, faxineira, servente, cobradora de ônibus ou prostituta” (Gonçalves, 2018). Nesta divisão sexual e racial, mulheres negras definitivamente não ocupam cargos de destaque, como é o de docência e quando conseguem romper as barreiras raciais, com frequência, são lembradas de que estão fora de seus lugares. A perspectiva estrutural da desigualdade racial, perpassa, portanto, as relações de trabalho, recaindo eminentemente sobre as mulheres negras.

Outra forma de preconceito, são menos evidentes e tem sido identificada como racismo sutil, cujas práticas inibem a manifestação aberta do racismo, ocultado sob signos de comunicação não verbal, sob práticas racistas simbólicas abstratas, como afirma Nunes em referência ao estudo de Perez e Dasi, em 1996.

Nesse movimento, a brincadeira racista permite a convivência com pessoas negras e com o racismo sutil ao mesmo tempo. Já que brincar permite o jogo da humilhação sem que ele esteja claramente declarado (Nunes, 2014, p. 3).

O preconceito é assim compreendido como uma forma sistemática de discriminação, que ao ter na raça seu fundamento, manifesta-se por meio de práticas conscientes ou não, resultando em desvantagens ou privilégio à indivíduos (Almeida, 2018). As práticas sutis ou inconsciente do preconceito, contribui para compreender, as falas das entrevistadas abaixo, ao afirmarem em sua maioria, não se sentirem alvo de preconceito em suas relações de trabalho.

Das quatro entrevistadas, apenas uma se viu sofrendo preconceito quanto à trajetória de vida e em relação ao mercado de trabalho.

Vejo dificuldade como mulher negra em conseguir trabalho, sempre tem (Lais, 20 anos, aluna do curso de administração).

[...] nunca aconteceu nada, sou tratada como qualquer um. Ensino fundamental e médio também foi normal, acho que nunca sofri preconceito (Joana, 20 anos, aluna do curso de Ciências Contábeis).

Oliveira (2004) em seus estudos, relaciona ainda o sentimento sobre o preconceito à identidade em ser negro. Afirmo o autor que, ser negro é um posicionamento político em que se assume a identidade ancestral negra, firmada na cultura, política e sentimento de pertença. Ressalta, ainda como é doloroso a aceitação dessa identidade, historicamente invisibilidade, discriminada e subsumida a cultura branca. Conforme mostra as falas, negar o preconceito, pode também ser uma forma de negar-se como negro!

A construção da igualdade racial, agenda pendente ao Estado brasileiro, é também uma responsabilidade da mobilização da sociedade civil como um todo, brancos, negros, pardos, indígenas entra tantos povos que nos une. Nessa direção, nos chama a atenção Bouteldja (2016) ao defender a perspectiva decolonial, como definidora de sujeitos revolucionários, comprometidos com projetos de transformação social, com capacidade crítica de refletir sobre os efeitos da colonização, e de conceitos como raça, classe e gênero.

Avanços nesse sentido, passa pelo Estado, pelas Instituições de Ensino Superior, pelo comprometimento de governos com questões não só de representatividade cultural e política, mas principalmente com reformas estruturais, capaz de enfrentar desigualdades raciais e de sexo, voltadas a criar igualdades na diversidade nas diversas políticas públicas como a de educação, emprego e renda, entre outras. Isso abrange, sem dúvida, a continuidade de atuação incansável do Movimento Negro, do Movimento das Mulheres Negras, do movimento sindical como forças de pressões e disputas no espaço público. O que não exige a sociedade como um todo, do comprometimento coletivo com a luta antirracista!

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As perspectivas dessas mulheres quanto ao ensino superior estão como cabedal de sustentação de seus meios de vida. Elas veem a oportunidade do ensino superior através das políticas afirmativas e de inclusão como mecanismo de formação e pós-formação no ensino superior para igualdade e equiparidade no mercado de trabalho, onde sabem que são discriminadas, não só pela raça, mas pelo gênero. Muitas delas têm o racismo como naturalização por falta de informação. É latente que todas elas querem proporcionar o bem-estar de suas famílias e se vem como

protagonistas responsáveis por elevar o nível de ensino e educação em seus lares.

Em contrapartida, dependendo das áreas de atuação umas se veem estudando mais para alcançar as perspectivas que elas mesmas projetam como meta, ou porque o mercado local não absorve a sua mão de obra, ora pela questão da raça, sabendo que se fossem do gênero masculino ou/e brancas teriam essas características como facilitadores.

As cotas se fazem necessárias para avanço dessas mulheres no ensino superior e em sua pós-graduação. O mercado de trabalho local, e indo mais além desse mercado, precisa ter essa percepção. Infelizmente, o preconceito existe tanto por ser mulher, quanto por ser negra. Então a visão é de diminuir as desigualdades promovendo formatos assertivos, como as cotas através do SISU para a igualdade, não só dentro do meio acadêmico, mas no de trabalho, sejam recebidas de forma digna, ocupando os espaços qualificados a que se propuseram estudar e, com isso, conquistarem o seu espaço de forma digna, consciente, sem que o mercado, que insiste em viver uma democracia racial, deslegitime sua qualificação quanto profissional nas áreas escolhidas por elas para atuação, simplesmente por elas não serem majorias nos padrões, ou mulheres.

Faz-se necessário discutir sobre essa questão de maneira aprofundada, pensando na relação do mercado de trabalho e das universidades com as questões de gênero, raça e classes sociais. Nesse sentido, produções acadêmicas são de grande importância para a disseminação do conhecimento dentro dessa área, que abrange políticas públicas visando à pluralidade, diversidade e igualdade dentro não só do ensino superior e do mercado de trabalho em que essas mulheres procuram atuar e alcançar seus objetivos.

## Referências

- ALMEIDA, S. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento, 2018
- BANCO INTERAMERICANO DO DESENVOLVIMENTO (BID). *Estudo do BID encontra grandes defasagens salariais ligadas a etnia e gênero na América Latina*. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/noticias/estudo-do-bid-encontra-grandes-defasagens-salariais-ligadas-etnia-e-genero-na-america>. Acesso em: 29 jul. 2022.
- BOUTELDJA, H. Raça, classe e gênero: uma nova divindade de três cabeças. *Cadernos de Gênero e Diversidade*, [s.l.], v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/>. Acesso em: 28 jul. 2022.
- BRASIL. Casas Civil. *Lei n. 7716*. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, 1989.
- BRASIL. Casa Civil. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, 1998.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto n. 1904*. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. Brasília, 1996.
- BRASIL. Casa Civil. *Lei n. 10.678 de 2003*. Cria a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, 2003.
- BRASIL. Casa Civil. *Decreto n. 4.228*. Institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Brasília, 2002.
- BRASIL. *Portaria n. 02*. Institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada. Brasília, 2010.
- BRASIL. Casa Civil. *Lei n. 12711*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 2012.
- BRASIL. Casa Civil. *Lei n. 11.096*. Institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Brasília, 2005.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período de 2000/2060. Projeção da População das Unidades da Federação por Sexo e Idade para o Período de 2000/2030*. [S.l.: s.n.], 2013.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Desigualdades Sociais por cor ou Raça no Brasil*. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf). Acesso em: 29 jul. 2022.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *PNAD Contínua 2016: 51 % da população com 25 anos ou mais do Brasil possuíam no máximo o ensino fundamental completo*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/>. Acesso em: 31 jul. 2022.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *PNAD Educação 2019: mais da metade das pessoas com 25 anos ou mais não completaram o ensino médio*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/>. Acesso em: 31 jul. 2022.

- CARNEIRO, Sueli. *Mulheres em Movimento*. São Paulo: Estudos Avançados, 2003.
- CARNEIRO, S. *O muro permanece alto para as mulheres negras*. Portal Geledé. [s.l.], 2021. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/o-muro-permanece-alto-para-mulheres-negras/>. Acesso em: 29 jul. 2022.
- CAVALLINI, Marta. 63 % das Mulheres Negras já sofreram preconceito em seleções de emprego, mostra pesquisa. *G1* [s.l.], 3 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/trabalho-e-carreira>. Acesso em: 31 jul. 2022.
- CENTRO DE ESTUDOS DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E DESIGUALDADES (CEERT). *Equidade Racial e de Gênero no Trabalho e nas Organizações*. Disponível em: [trabalho.ceert.org.br](http://trabalho.ceert.org.br). Acesso em: 31 jul. 2022.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Desigualdade entre e não negros se aprofunda durante a pandemia*. [S.l.], 2020. *Boletim Especial*. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2021>. Acesso em: 29 jul. 2022.
- FARIAS, I. C. Um troupiér na política: entrevista com o general Antonio Carlos Muricy. *In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. Tradução: Pedrinho Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002.
- FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes: o legado da raça branca*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2008. v. 1.
- FERNANDES, Florestan. BASTIDE, Roger. *Branco e Negro em São Paulo*. São Paulo: Anhembi, 1971.
- FUZA, C.J. Do Neoliberalismo de Cooptação ao Ultraneoliberalismo: respostas do capital a crise. *In: REBUA, E. et al. (orgs.). (Neo)facismo e Educação: reflexões críticas sobre o avanço conservador no Brasil*. [S.l.: s.n.], 2020.
- GOIS, J. B. H. Quando raça conta: um estudo de diferenças entre homens e mulheres brancas e negras no acesso e permanência no ensino superior. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, [s.l.], v. 16, n. 3, p. 424, set.-dez., 2008
- GONÇALVES, R. *Invisibilidade das Mulheres Negras no Ensino Superior*. Unisul, Tubarão, v. 12, n. 22, p. 350-367, jun.-dez. 2018
- HASENBALG, Carlos A. *Discriminações e desigualdades raciais no Brasil*. [S.l.: s.n.], 1979. Disponível em: <http://negros-no-brasil.info/movimento-negro.html>. Acesso em: 13 nov. 2015.
- LIMA JUNIOR, A. T. A Discriminação sentenciada: racismo de Estado e desigualdade no Brasil. *In: PIRES, R. R. C. Implementando Desigualdades*. Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Ipea/Cepal, 2019.
- LIMA, Márcia. Trajetória educacional e realização sócio-econômica das mulheres negras brasileiras. *Revista Estudos Feministas*. [S.l.], v. 3, n. 2, p. 494-495, 1995. DOI: 10.1590/%x. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16467>. Acesso em: 15 jul. 2015.

LIMA, M. Desigualdades Raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Dossiê Governo Lula. Novos Estudos CEBRAP*, n. 87, jul. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200005>. Acesso em: 29 jul. 2022

NETTO, J. P. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

NUNES, Sylvia da Silveira. Racismo contra negros: sutilezas e permanência. *Rev. Psicol. Polít.*, São Paulo, v. 14, n. 29, abr. 2014. Disponível em: 28 jul. 2022. Acesso em: 28 jul. 2022.

NUNES, D.; LEHFLD, L.; NETTO; Carlos E. M. A Desconstrução do Mito da Democracia Racial e o Racismo Estrutural: educação e transformação social. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul (RS), n. 63, jan. 2021. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/15760>. Acesso em: 28 jul. 2022.

LALANDA, Piedade. *Análise Social*. São Paulo: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Fatima. *Ser Negro no Brasil: alcances e limites*. São Paulo: Estudos Avançados, 2004.

OLIVEIRA, Juliana S. KUWAHARA; Mônica Y. Mulheres Negras na Pandemia de covid-19: as desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, *Anais [...]*. Santa Mônica: ENEP, 2022, p. 1-25.

PARANAÍ. Cepe Unespar. *Resolução n. 001/2014*. Disponível em: [https://www.unespar.edu.br/a\\_reitoria/atos-oficiais/cepe/resolucoes/2014/resolucao\\_001\\_2014\\_cepe.pdf](https://www.unespar.edu.br/a_reitoria/atos-oficiais/cepe/resolucoes/2014/resolucao_001_2014_cepe.pdf). Acesso em: 28 jul. 2022.

RIBEIRO, Djamil. Divisão social, racial e de gênero confinou negra no mercado informal. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 8 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/divisao-social-racial-e-de-genero-confinou-negra-no-mercado-informal.shtml>. Acesso em: 28 jul. 2022.

SALOMÃO, Mateus; ARAUJO, Ana Luisa. 47% dos profissionais negros sentem que não pertencem ao ambiente de trabalho. *Correio Brasileiro*, Brasília, 8 jun. 2021. *Eu Estudante. Trabalho & Formação*. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br>. Acesso em: 31 jul. 2022.

SANTOS, J. Teles dos. Ações afirmativas e educação superior no Brasil: um balanço crítico da produção. *Revista Brasileira Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 93, n. 234, p. 401-422, maio-ago. 2012. Número especial.

SANTOS, S. A. Políticas públicas de promoção da igualdade racial, questão racial, mercado de trabalho e justiça trabalhista. *Rev. TST*, Brasília, v. 76, n. 3, p.72-105, jul.-set. 2010.

ROSEMBERG, F. A. Educação das Mulheres Jovens e Adultas. In: SAFFIOTI, H.; VARGAS, M. *Mulher Brasileira é Assim*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos Brasília; NIPAS/UNICEF, 1994.

TOLEDO, F. L.; CAFARDO, R. Homens tem 72% das melhores notas do Enem. *Estadão*, São Paulo, 14 jan. 2018. Disponível em: <https://infograficos.estadao.com.br/educacao/enem/desigualdades-de-genero-e-raca/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

# ACESSO E PERMANÊNCIA ESTUDANTIL: EXPRESSÕES DO DIREITO NO CONTEXTO DE UMA

AMANDA APARECIDA DA SILVA  
MARÍLIA GONÇALVES DAL BELLO  
ANDRÉ LUÍS DE CASTRO  
BRENA PANTOJA GUIMARÃES

## INTRODUÇÃO

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), referente ao Censo do Ensino Superior, apontam exponencial crescimento no número de matrículas na educação superior (graduação e sequencial), que em 2020 chegou a 8,680 milhões. Entre 2010 e 2020, a matrícula na educação superior aumentou 35,5 %, concentrando-se principalmente nas universidades (82,2 %), o que corresponde a 4,7 milhões de matrículas em universidades públicas e privadas.

Ao traçar a trajetória de dez anos (2011-2020) dos ingressantes no ensino superior, os dados sinalizam ainda que, menos da metade dos ingressantes (40 %) concluíram seu curso. Nascimento e Arcoverde (2014), destacam em seus estudos que a desigualdade de renda do corpo discente é apontada como um dos fatores que explicam os elevados índices de evasão e retenção universitária e, portanto, justificam a importância de iniciativas no campo da assistência estudantil.

“Por vezes o trabalho dificulta a escolarização, por vezes a ausência de trabalho impede a escolarização” (Vargas; Paula, 2013). Ou seja, a condição do jovem trabalhador, por si só, já o posiciona como desigual, em relação à realidade de estudantes não trabalhadores. Isso observa-se por exemplo, na situação desvantajosa frente a escolha de cursos que exigem tempo integral de estudos ou não são oferecidos no período noturno.

Tais estudos trazem para o centro do debate o tema do acesso e da permanência no ensino superior, problemática que levou a inquietações que motivaram essa pesquisa, cujo objetivo é o de refletir sobre o acesso e a permanência estudantil como um direito ao ensino superior, conforme disposições constitucionais e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Isso implica debater a assistência estudantil, bem como sua situação na agenda governamental na ordem do capital e seu alinhamento ao neoliberalismo, cuja premissa é a focalização das políticas públicas e a exaltação das responsabilidades individuais (Pereira, 2020). Nesse sentido, Zuccolotto *et al.* (2022) consideram que a expansão do neoliberalismo inverteu a lógica do planejamento governamental sobre a gestão fiscal dos entes governamentais. Isso significa que a escolha política passa a ser reduzida a “gastos” e “investimentos” em políticas públicas para produzir “superavit”, deixando o enfrentamento aos problemas sociais à margem.

O estudo tem como recorte a Universidade Estadual do Paraná (Unespar, campus Paranavaí), espaço onde uma das autoras desempenha a função docente e assumiu por quatro anos (2018-2021) a responsabilidade técnica pela Divisão de Assuntos Estudantis.<sup>16</sup>

A essa experiência agregou-se a de estudos, que vinculadas ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Estudos em Estado, Administração e Políticas Públicas (Gepop), embasaram orientações de pesquisas na graduação.

Trata-se de um estudo qualitativo, realizado com base nos dados de 2018 a 2022, obtidos através de questionários socioeconômico preenchidos por estudantes do *campus* de Paranavaí,<sup>17</sup> candidatos ao Programa Bolsa-Permanência ofertado anualmente, via edital institucional. Em 2022, o principal programa de assistência estudantil da Unespar, realizou o pagamento de dez bolsas por campi, no valor de R\$ 500,00, por um período de oito meses.

A compreensão da inserção do Programa Bolsa-Permanência como iniciativa de assistência estudantil, nos leva a uma incursão histórica, no sentido de resgatar os meandros do direito a assistência estudantil em meio ao avanço das proposições neoliberais postas para as políticas

---

<sup>16</sup> Em 2020 a Divisão de Assuntos Estudantis, substituiu a antiga organização Administrativa (Seção de Assuntos Estudantis)

<sup>17</sup> A Universidade Estadual do Paraná (Unespar), conta com sete campi, localizados em Paranavaí, Apucarana, Campo Mourão, Curitiba I e II, Paranaguá e União da Vitória.

sociais, como é a de educação superior. Essa perspectiva será tratada no contexto dos governos petistas (2003-2015), com atualizações postas pelo governo federal de Jair Bolsonaro.

## O ACESSO E A PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR: UMA AGENDA PENDENTE

No período em que o país foi governado por Luiz Inácio Lula da Silva e posteriormente por Dilma Vana Rousseff, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), houve a expansão do ensino superior público, com significativo aumento de vagas nas universidades federais. O número de estudantes passou de 567 mil em 2003, para mais de um milhão em 2014. Para tanto, em 12 anos de gestão, foram criadas universidades federais e *campus* a elas vinculadas, por meio de programas do governo federal (Silva, 2019; Brasil, 2015). Como parte dessa iniciativa, o ensino superior privado também avançou como resultado dos programas de incentivo ao crédito estudantil. O Programa Universidade para Todos (PROUNI), lançado no governo Lula, garantiu ampla compra de vagas nas universidades privadas, cerca de 20 % e 25 % das vagas ociosas nessas instituições, potencializando o crescimento do setor. Aos estudantes da classe trabalhadora, destituídos do direito de cursar uma universidade pública, restou a alternativa do pagamento de mensalidades de cursos particulares (Abramides, 2012).

Integrado ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Sistema de Seleção Unificada (SISU), foi criado em 2010 pela Portaria Normativa do Ministério da Educação n. 2 de 2010, e regulamentado pela Portaria Normativa n. 21, de 5 de novembro de 2012. Por esse sistema, a possibilidade de concorrência com a nota no Enem, por vagas em mais de uma universidade e a chance de mobilidade urbana, entre as universidades em todo o país, tem sido apontadas como as principais vias de acesso democrático às universidades brasileiras.

Mancebo *et al.* (2015) destacam o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Instituído pelo Decreto n. 6.096, de 24 de 2007, insere-se, conforme destaca o autor, como o maior programa de expansão da educação superior, no período, responsável pelo aumento de 60,5 % das matrículas em cursos presenciais.

Em seu texto, o Reuni destaca entre suas diretrizes, a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil, cujas garantias legais encontram respaldo na Constituição Federal de 1988. O texto constitucional sustenta essa afirmativa, ao inscrever no parágrafo 1.º do artigo 26, o direito a igualdade de condições para o acesso e a permanência, bem como a liberdade para que o estudante possa usufruir de todo processo de aprendizado, no ensino superior, construído sobre o tripé ensino, pesquisa e extensão.

Essas garantias legais, são reforçadas pela LDB de 1996, ao dispor a igualdade como um princípio que, considerado sob a ótica da permanência estudantil, é condição primeira para que a universidade se constitua como espaço democrático.

Resultado de um amplo debate e articulações que envolveram estudantes União Nacional dos Estudantes (UNE), gestores Fórum Nacional de Prós Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace) e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andife), o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) tem a finalidade de promover a ampliação das condições de permanência dos estudantes na Educação Superior pública federal.

Regulamentado no governo Lula pelo Decreto n. 7.234/2010, constitui atualmente o principal documento norteador da construção das políticas de assistência estudantil de graduação e das Instituições Federal de Ensino Superior no Brasil (IFES). Entre as ações de assistência estudantil previstas pelo documento estão moradia estudantil, alimentação, transporte, inclusão digital, apoio pedagógico, entre outras (Brasil, 2010).

Após o Pnaes as universidades federais tiveram orientação e recursos para a criação dos Programas de Permanência Estudantil. As universidades estaduais foram contempladas no Programa de Assistência Estudantil (Pnaest) pela Portaria Normativa n. 25, de 28 de dezembro de 2010.

A Portaria n. 25/2010 declara que todas as instituições públicas estaduais que participam do SISU, poderão contar com recursos repassados do governo estadual para proporcionar ações que envolvem a assistência estudantil. Esses mesmos recursos são proporcionais ao número de vagas disponíveis, sendo de responsabilidade da própria instituição a definição dos critérios e o modo de seleção dos alunos que serão beneficiados (Brasil, 2010).

Os critérios estabelecidos na Portaria são estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio.

Para Leite (2012, p. 468) nas universidades estaduais “a assistência estudantil é residual, limitando-se praticamente à moradia e alimentação, localizando-se quase que exclusivamente no Nordeste”. Conforme o autor, como resultado da ofensiva neoliberal, expande-se o acesso as universidades para estudantes que não conseguem se manter, seja pela entrada da classe trabalhadora nas universidades, seja pelo processo de empobrecimento brutal a que a população brasileira vem sendo submetida.

Vasconcelos (2010) afirma que a assistência estudantil é vista como uma estratégia de direito social, que busca superar os obstáculos e impedimentos, para ter um desempenho acadêmico de qualidade, minimizando a taxa de evasão dos estudantes. Nas palavras da autora:

Assim sendo, ela transita em todas as áreas dos direitos humanos compreendendo ações que proporcionem desde as ideais condições de saúde, o acesso aos instrumentais pedagógicos necessários à formação profissional, nas mais diferentes áreas do conhecimento, o acompanhamento as necessidades educativas especiais, até o provimento dos recursos mínimos para a sobrevivência dos estudantes (Vasconcelos, 2010, p. 609).

A objetivação dessa premissa, distancia-se de sua objetivação, quando recorremos aos estudos de Leher (2019), que destaca sobre as fragilidades identificadas no campo legal e financeiro das iniciativas governamentais no campo da assistência estudantil. Para o autor (2019, p. 81) “a ausência de políticas de financiamento das universidades, consignadas em lei, e a ausência de lei específica sobre a garantia da assistência estudantil, debilitam os pilares centrais da recente democratização das universidades federais.” Leher (2019) afirma que, diferente da política de cotas, a assistência estudantil Pnaes é estabelecida através de um Decreto (7234/2010), tornando-a frágil.

Beckes (2015), ao refletir em seus estudos sobre a democratização do ensino superior no Brasil, ressalta a complexidade desse processo, uma vez que, se por um lado observa-se maior acesso ao ensino superior, a preocupação reside na permanência desses ingressantes no ensino universitário.

Santos e Marafon (2015), apontam que a insuficiência de recursos que eram destinados para o financiamento dos programas de atendimento a assistência estudantil, afeta diversas universidades federais. Os autores, afirmam que desde a criação do Pnaes, houve entre 2008 a 2014, um aumento dos recursos por parte do governo federal para as Instituições de Ensino Superior de R\$ 126,30 milhões, para R\$ 740,00 milhões. Entretanto para esses autores, o Fonaprace havia requerido em 2014 um orçamento de R\$ 1,5 bilhão, o dobro do recurso enviado por parte do governo para suprir as demandas por assistência estudantil.

Chauí (2003), em defesa da Universidade Pública, ressalta que a democratização do ensino deve vir acompanhada de investimentos públicos que garantam o amplo funcionamento das instituições de ensino superior

Leite (2012) também afirma que tal política atualmente exige critérios como o da seletividade para se ter acesso, submetendo ao estudante uma série de determinações para se usufruir deste direito, isso se expressa nas seguintes palavras da autora:

Doravante, em consonância com os ditames neoliberais, as políticas destinadas aos pobres serão também pobres. Para recebê-las, o estudante deve estar inserido em uma série de critérios e cumprir um sem número de condicionalidades (Leite, 2012, p. 462).

Nessa linha de raciocínio, podemos destacar que a seletividade ocasiona o que Leite (2012) diz, “uma política para carentes”. Essa fragilidade da política para Rego e Silva (2015) se expressa no contexto das universidades, com critérios de elegibilidade, dos requisitos exigidos por parte do aluno, e ao baixo índice de recursos destinados a essa política, nesse sentido a seletividade retira o caráter de universalidade que a política deveria ter. Para os autores mencionados, há uma desconstrução da lógica do direito para todos, individualizando as demandas que se encontram no campo da coletividade, colocando sobre a responsabilidade do próprio estudante a permanência ou não nas instituições de ensino. Os autores supracitados, afirmam ainda que a assistência estudantil é um direito de todos os indivíduos e a eleição de critérios de renda para o acesso a esse direito reforça a ideia de política seletiva e focalizada, distanciando os estudantes do direito a intervenções que respaldem sua permanência.

Após a implantação do PNAES, Santos e Marafon (2015) afirmam que, em âmbito Federal, os programas mais conhecidos nas universidades de assistência estudantil foram as bolsas, e dentre elas estão a Bolsa-Permanência. Para a autora, as denominações dessas variam de acordo com cada instituição, porém mantem-se a mesma característica entre elas.

Esse procedimento foi criticado como menciona a autora, pois apesar de a permanência estudantil ser discutida sobre a ótica do direito, os alunos em contrapartida teriam que desempenhar alguma função para o recebimento. Entretanto, essa exigência deixou de existir em 2013. De acordo com o Ministério da Educação (MEC), o Programa Bolsa-Permanência, vincula-se a política pública de educação que concede um auxílio financeiro aos estudantes nas universidades, sendo eles quilombolas, indígenas e estudantes que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica nas instituições federais de ensino superior, com o objetivo de promover a permanência e a diplomação desses acadêmicos.

Nesse sentido, o recurso pago para os estudantes do ensino superior se dá através de um cartão de benefício em que é concedido um valor de R\$ 900,00 para estudantes quilombolas e indígenas, e de R\$ 400,00 para os demais estudantes (Brasil, 2013; 2022).

Para se ter acesso ao Programa Bolsa-Permanência é necessário que o estudante cumpra uma série de critérios estabelecidos pelo próprio programa, que dentre eles estão: a) Possuir renda familiar per capita de até 1,5 salário-mínimo; b) estar matriculado em cursos de graduação com carga horária média igual ou superior a cinco horas diárias; c) não ultrapassar dois semestres do tempo regular do curso de graduação em que estiver matriculado para se diplomar; d) o estudante ter assinado o Termo de Compromisso; e) Ter aprovação e homologação mensal do seu cadastro pela instituição federal de ensino superior na área do sistema de informação do programa. Salvo incisos I e II que não se aplicam para estudantes quilombolas e indígenas.

Para se ter acesso ao programa, primeiramente a IFES precisa assinar um Termo de Adesão ao Programa Bolsa-Permanência, que se encontra disponível no sistema de gestão do programa. Esse termo, obriga a instituição a nomear um pró-reitor, ou algum cargo semelhante para operacionalizar o programa na instituição.

Após esse processo, a IFES divulgará a adesão ao programa e sistematizará a organização do processo de seleção dos alunos interessados. Nesse período os estudantes devem preencher um cadastro informando sua situação socioeconômica e acadêmica.

Mensalmente, as IFES encaminharão para o Ministério da Educação (MEC) a relação dos alunos beneficiários, que homologará os nomes desses estudantes e repassará para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que realizará os pagamentos para esses estudantes.

## PROGRAMA BOLSA PERMANÊNCIA NA UNESPAR – CAMPUS PARANAÍ

O Programa Bolsa-Permanência foi aprovado na Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR) no ano de 2017. A implantação do Programa na Universidade foi através da Resolução n. 008/2017 – CEPE/UNESPAR. Vinculado à Diretoria de Assuntos Estudantis (DAE), com o objetivo de desenvolver, impulsionar e acompanhar ações que possam proporcionar não só a formação dos estudantes, mas também a democratização do ensino superior na Universidade.

Para a efetivação do Programa, em 2019, foram destinados dos recursos da Pró-reitora de Ensino e Graduação (PROGRAD), R\$ 67.200,00, que financiou vinte e uma bolsas de R\$ 400,00, com duração de até oito meses distribuída entre os campi da UNESPAR. O número de bolsas estabelecidas para cada campus é decidido pela Pró-reitora de Extensão e Cultura, que leva em conta a disponibilidade dos recursos para essa ação. A Tabela 7, a seguir demonstra o número de bolsas ofertadas por ano, a quantidade de solicitações e o tempo de cada bolsa no campus de Paranaíba:

**Tabela 7:** Programa Bolsa-Permanência – campus de Paranaíba / UNESPAR

Ano	Quantidade de bolsas	Quantidade de solicitações	Tempo da bolsa	Valor
2019	3	106	8 meses	400,00
2020	5	280	5 meses	400,00
2021	5	106	5 meses	400,00
2022	10	229	8 meses	500,00

Fonte: Adaptado de dados da Divisão de Assuntos Estudantis (2022).

O valor das bolsas teve reajuste somente em 2022, apesar da alta inflação e contexto de crise acentuada pela pandemia de covid-19. E ao contrário do que seria necessário, ocorreu redução na quantidade de meses a serem pagos nos anos de 2020 e 2021. Em nenhum ano houve pagamento para todo o ano letivo.

No primeiro ano da pandemia, em 2020, as solicitações mais que dobraram, tiveram um aumentam de 164 %. No ano seguinte da pandemia, 2021, houve queda considerável na procura. O que pode ser explicado pelos recursos insuficientes ofertados pelo programa, que desestimula novas solicitações, somadas às dificuldades de acesso aos meios digitais e acesso à informação sobre os trâmites para se candidatar ao programa. Além disso, o agravamento da crise sanitária e econômica em 2021 fizeram com que muitos estudantes evadissem dos cursos sem quaisquer condições de permanência. Em 2022 com o aumento da quantidade de bolsas, valor e tempo, houve maior procura.

Para se ter acesso ao Programa Bolsa-Permanência, o estudante deve cumprir uma série de requisitos, dentre eles: I) possui renda familiar per capita de até um e meio salário mínimo; II) Estar matriculado em um curso presencial de graduação na Unespar; III) O estudante não pode estar cursando apenas atividades como o Estágio Curricular, o Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, e/ou alguma Atividade Complementar.

Os quatro editais analisados 2019, 2020, 2021 e 2022 consideram os seguintes critérios de pontuação (Tabela 8) para seleção dos candidatos:

**Tabela 8:** Critérios de pontuação – Programa Bolsa-Permanência / UNESPAR

Critérios	Pontuação
Renda familiar bruta per capita igual ou inferior a ½ salário mínimo.	4 pontos
Renda familiar bruta per capita superior a 1/2 e até 1 salário mínimo.	3 pontos
Renda familiar bruta per capita superior a 1 e até 1 ½ salários mínimos.	2 pontos
Estudantes com 1 filho menor	1 ponto
Estudante com 2 ou mais filhos menores	2 pontos
Estudantes que possuem gasto com transporte escolar intermunicipal	1 ponto
Estudantes originários de região/cidade diferente do campus em que estuda e que possuem gastos com moradia (ex. repúblicas ou pensionatos)	1 ponto
Estudantes (ou dependentes) que tenham alguma deficiência e/ou doença que requer tratamento contínuo.	1 ponto
Estudante originário de escola pública (percurso escolar integral em escola pública)	1 ponto

Fonte: UNESPAR (2019).

Apesar de direito, o acesso à assistência estudantil, conforme afirma Leite (2012) tem sido vinculado a uma série de critérios. Esses critérios retiram o caráter de direito universal da política de educação, reforçando o que Leite (2012) chama de “política para carentes”. Rego e Silva (2015) mencionam ainda que eleger critérios para a concessão da assistência estudantil é transformá-la em uma ação focalizada, seletiva promovendo a não permanência desses estudantes na universidade.

Outro fator a ser mencionado nesse contexto, é a declaração que o próprio estudante deve fazer, afirmando não possuir condições financeiras de se manter na universidade. Essa declaração pode ocasionar desconforto ao estudante, pois o coloca em uma posição de exposição de sua situação socioeconômica. A partir das considerações acima, afirma-se que a gestão do Programa Bolsa-Permanência, ao propor-se a contribuir com o “acesso e a permanência, na verdade se consubstancia em poucas esmolos a serem disputadas por muitos” (Leite, 2012, p. 458).

## INDICADORES DE VULNERABILIDADE SOCIAL: DESAFIOS À ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Para entender a situação dos estudantes no campus, a seguir são apresentadas tabelas sobre evasão e desocupação de vagas. Para calcular o índice de evasão foi utilizada a seguinte fórmula:  $Evasão = E/M \times 100$ . Sendo E = número de evadidos e M = número de matriculados. O índice é demonstrado na Tabela 9 a seguir.

**Tabela 9:** Evasão – campus de Paranavaí / UNESPAR

Curso	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Administração	10 %	9 %	19 %
Ciências Biológicas	9 %	14 %	12 %
Ciências Contábeis	4 %	12 %	19 %
Direito	-	-	10 %
Educação Física (Lic.)	4 %	15 %	22 %
Enfermagem	3 %	10 %	6 %
Geografia (Lic.)	11 %	21 %	20 %
História (Lic.)	19 %	22 %	17 %
Letras (Port.-Inglês) (Lic.)	4 %	16 %	15 %
Matemática (Lic.)	16 %	23 %	23 %

*continua...*

Pedagogia (Lic.)	6 %	9 %	12 %
Serviço Social (Lic.)	16 %	18 %	21 %

Fonte: Adaptado de dados da PROGRAD UNESPAR [2022].

A tabela 3 demonstra a evasão, calculada pelo número de desistentes sobre a quantidade de matriculados por curso. Os dados demonstram aumento ou estabilidade da evasão em praticamente todos os cursos.

Os percentuais referem-se aos matriculados e não à quantidade de vagas ofertadas. Alguns cursos não conseguem preencher todas as vagas ofertadas o que sugere a importância ainda maior de políticas consistentes de permanência estudantil. A Tabela 10, a seguir demonstra o percentual de vagas não ocupadas nos cursos, calculado pelo número ofertado por ano em todas as séries e o número de matrículas efetuadas.

**Tabela 10:** Vagas não ocupadas – campus de Paranavaí / UNESPAR

Curso	2017	2018	2019
Administração	7 %	4 %	6 %
Ciências Biológicas	20 %	12 %	8 %
Ciências Contábeis	-6 %	-8 %	-8 %
Educação Física (Lic.)	-13 %	-21 %	-18 %
Enfermagem	4 %	2 %	1 %
Geografia (Lic.)	27 %	19 %	20 %
História (Lic.)	30 %	30 %	25 %
Letras (Port.-Inglês) (Lic.)	15 %	4 %	6 %
Matemática (Lic.)	24 %	19 %	19 %
Pedagogia (Lic.)	28 %	25 %	21 %
Serviço Social (Lic.)	32 %	32 %	32 %

Fonte: Adaptado de dados da PROGRAD UNESPAR [2022].

Os cursos que apresentam percentuais negativos, possuem mais alunos que as vagas ofertadas. O que pode ser explicado por reingressos, transferências e dependências. Para garantir o direito a permanência dos estudantes, é necessária uma política de permanência para todos os estudantes que estão em vulnerabilidade social. Seria fundamental que cursos matutinos ou vespertinos que possuem taxas maiores de vagas desocupadas, como Pedagogia e Serviço Social, tivessem ações adicionais para promover a permanência, além da bolsa, um exemplo é a oferta

de alimentação a preços de custos em restaurantes universitários e moradia estudantil.

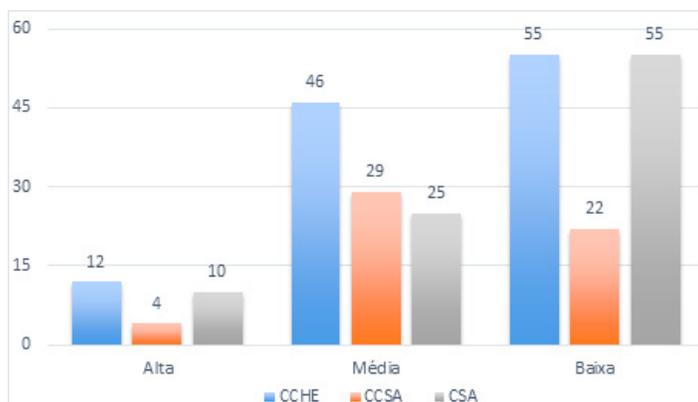
Para a apresentação dos resultados a seguir, foram analisados os dados das solicitações de acesso à bolsa-permanência de 2020, referentes ao ano de maior demanda por bolsas do programa.

Dos 280 pedidos, 258 possuem pontuação conforme a critérios da Tabela 10. Desses é possível criar três categorias a partir da soma da pontuação para cada candidato: **(1) Alta Vulnerabilidade** (pontuações 6, 7 e 8); **(2) Média Vulnerabilidade** (pontuações 3, 4, 5) e **(3) Baixa Vulnerabilidade** (pontuações 1 e 2).

Foi utilizada a divisão dos Centros de Área para analisar esses dados de acordo com os cursos. Os indicadores de Alta Vulnerabilidade Social apresentaram prevalência no Centro de Área de Ciências Humanas e da Educação (CCHE) com doze solicitações nessa categoria, seguida pelo Centro de Ciências da Saúde (CSA) com dez e o Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) com quatro solicitações. O CCHE abrange os cursos em licenciatura de Ciências Biológicas, Geografia, História, Letras, Matemática e Pedagogia. O CSA é composto pelos cursos de Educação Física e Enfermagem e o CCSA é constituído pelos cursos de Administração, Ciências Contábeis, Direito e Serviço Social.

O Gráfico 5 a seguir demonstra a distribuição de candidatos por categorias de vulnerabilidade (alta, média e baixa) e centros de área.

**Gráfico 5:** Distribuição de candidatos por Centro de Área e vulnerabilidade



Fonte: Adaptado de dados da Divisão de Assuntos Estudantis (2022).

Do CCHE o curso que possui o maior número de demanda é o de Pedagogia, com cinquenta e uma solicitações. Dessas, todas são de estudantes do gênero feminino e metade com um ou mais filhos. Esse curso no ano de 2019 possuía uma das maiores taxas de vagas não ocupadas, com 21 % das vagas em aberto. O que reforça a necessidade de políticas com maior orçamento para distribuição de bolsas e outros atendimentos.

O total de estudantes matriculados no campus de Paranavaí era de 2064 em 2020. Considerando o total de solicitações do bolsa permanência tem-se 14 % dos matriculados. No Programa Bolsa-Permanência 2020, 10 % dos candidatos tiveram pontuações mais altas, classificadas como alta vulnerabilidade. Esse indicador aponta como principais vulnerabilidades, além da renda familiar bruta per capita igual ou inferior a meio salário mínimo, gastos com transporte e composição familiar com um ou mais filhos, conforme aponta o edital do Programa n.º 01/2020.

Tal categoria aponta ainda que a maioria dos estudantes são oriundos de escola pública. Desses estudantes, 80,6 % possuem como renda familiar per capita de até meio salário mínimo; 16,18 % têm renda per capita familiar de meio a um salário mínimo, e apenas 3,2 % possui renda familiar per capita de um a dois salários mínimos.

Entre esses estudantes com alta vulnerabilidade social, 62 % possuem gastos com transporte intermunicipal, ou seja, residem em municípios da região com distância de até 101 quilômetros da Unespar, gastando em torno de R\$ 100,00 reais a R\$ 400,00 reais por mês.

Dos estudantes que solicitaram o auxílio, 11 % residem em repúblicas, tendo como cidade de origem Cidade Gaúcha, Itaúna, Amaporã, Nova Esperança, Nova Londrina, Curitiba e outras cidades do estado. E ainda cidades mais distantes, pertencente a outros estados, como São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Pará. Esses resultados, demonstram a efetividade do acesso à Unespar por meio de vagas disponibilizadas pelo SISU. Este sistema possibilita que os candidatos ao Sistema de Seleção Unificada, concorram com a nota do Enem a vagas em universidades de outras cidades diferentes das de sua origem ou estados (Brasil, 2019). A disponibilidade de vagas via SISU, se por um lado pressupõe a disponibilidade de vagas de ampla concorrência, por outro, vincula-se ao recebimento de verbas para viabilizar a permanência desses estudantes na universidade. Entretanto, apesar da chegada dos estudantes, nenhuma verba via SISU foi destinada para a UNESPAR

para o desenvolvimento de sua estrutura física e políticas de permanência. O que aumenta ainda mais a vulnerabilidade desses estudantes, que longe da família, e muitas vezes sem trabalho ou condições materiais de sobrevivência por si só, acabam desistindo da Universidade.

No ano de 2019, a concessão das três Bolsas Permanências no valor de R\$ 400,00 por oito meses foram atribuídas somente para os estudantes classificados nos indicadores de Alta Vulnerabilidade. Em 2020, foram cinco bolsas por cinco meses, também atribuída a estudantes com indicadores classificados em alta vulnerabilidade. Destaca-se que a grande maioria dos pedidos, apesar de níveis diferentes de vulnerabilidade, possuem renda baixa e a dificuldade de se manterem em um curso de ensino superior.

Apesar das vulnerabilidades apresentadas, a grande maioria dos candidatos ficou excluída do Programa Bolsa-Permanência, logo do direito a permanecer na universidade, conforme a Constituição Federal, de 1988, e Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Tais resultados apontam para as condições socioeconômicas dos estudantes da instituição, permitindo perceber que, os indicadores de vulnerabilidade e os dados de evasão, representam jovens e adultos trabalhadores que estão em situação de vulnerabilidade social, necessitando de intervenções urgentes, como respaldadas por uma Política de Assistência Estudantil, para que possam concluir seus estudos!

Para Leite (2012), um estudante trabalhador se insere em uma universidade em condições desiguais comparados a outros estudantes, pois sua condição de trabalhador assalariado já o coloca em situação de desvantagem frente aos estudantes que tem o privilégio de dedicar sua vida integralmente aos estudos. Por isso, de acordo com Vasconcelos (2010) a assistência estudantil, é uma forma de superar esses impasses, para que os estudantes possam usufruir de um ensino de qualidade, diminuindo as taxas de evasão.

Isso implica na necessidade de a Unespar ter uma assistência estudantil que promova a permanência dos estudantes na universidade. De acordo com Fredenhagen *et al.* (2012) apesar de se ter a ampliação do acesso à educação para jovens e adultos classe trabalhadora, é necessário que se crie mecanismo para que esses estudantes permaneçam.

Nascimento e Arcoverde (2014) reafirmam que as desigualdades de rendas presentes na vida dos estudantes podem explicar as grandes

taxas de evasão e retenção universitária, justificando a importância da assistência estudantil.

Nesse caso, cabe ressaltar a importância não só da ampliação do acesso à Bolsa-Permanência, mas também da consolidação de investimentos complementares como aqueles vinculados a construção de um restaurante universitário no campus de Paranavaí e a oferta de moradia estudantil. E ainda a oferta de serviços médicos e psicossocial, com ampla capacidade de atendimento gratuito aos estudantes, cujos resultados podem ter implicações para a diminuição dos gastos com medicamentos. Embora se tenha a presença de uma psicóloga no campus, da Seção de Assuntos Estudantis e do Centro de Direitos Humanos, a ausência de recursos humanos e materiais, dificulta o desenvolvimento de ações integradas e consistentes, capazes de atuar no enfrentamento da evasão estudantil e em favor da permanência dos estudantes na UNESPAR campus Paranavaí.

Outra medida importante a ser tomada em termos da assistência estudantil, seria a criação de um núcleo pedagógico para melhoria da relação entre aluno e professor, visto que o Grupo de Trabalho de Acesso, Permanência e Evasão (GT-APE) realizou levantamento demonstrando números referentes a evasão dos estudantes por causa de questões didáticas e da relação professor-aluno. Apesar de tais resultados é importante pontuar que a evasão é um tema complexo, que seriam necessárias pesquisas mais aprofundadas para entender tais resultados e o peso do papel do professor na evasão em um contexto de crise econômica, baixa perspectivas de trabalho, considerando as precariedades severas da UNESPAR em relação à estrutura administrativa, física e tecnológica.

Além de outras ações, algumas instituições têm criado estruturas para fortalecer o trabalho pedagógico. Pode-se citar a Universidade Federal de Itajubá – Minas Gerais, que possui o Núcleo Pedagógico (NPI). Este núcleo promove um espaço de escuta e acolhimento não só para o corpo discente, mas também para o corpo docente, a fim de melhorar o processo de ensino e aprendizagem com um suporte técnico a equipe. O NPI desenvolve assessoria as atividades do ensino-aprendizagem, analisa, orienta e estabelece procedimentos didáticos pedagógicos e administrativos a fim de promover uma educação de qualidade para os alunos (UNIFEI, 2019).

Ao analisar as iniciativas da Universidade Estadual de Londrina (UEL), podemos destacar o Serviço de Bem-Estar a Comunidade

(SEBEC), que tem como objetivo a promoção da vida universitária através da realização de serviços e ações com foco na saúde do trabalhador, serviço social, segurança do trabalho, alimentação e nutrição, segurança escolar e técnico administrativo de apoio. O SEBEC conta com ações voltadas para moradia estudantil, restaurante universitário e entre outros (UEL, 2019). Este serviço, promove a permanência dos estudantes na universidade, porém, ao observar a realidade da UNESPAR, campus Paranaíba, podemos perceber que não se tem iniciativas iguais ou parecidas como essa.

Não obstante, a Universidade Estadual de Maringá (UEM), também conta com iniciativas sistemáticas que promovem a permanência dos estudantes na universidade. Um exemplo importante, foi a aprovação em 2018 da Política de Apoio e Permanência dos Estudantes (PAE), cujo objetivo é alcançar os estudantes que possuem renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio. Esta Política atua diretamente nas questões de moradia estudantil, alimentação, transporte, acessibilidade, cultura, inclusão e promoção da saúde, com o foco na melhoria das condições de permanência dos estudantes no ensino superior (UEM, 2019).

O contexto institucional da UNESPAR, campus Paranaíba, é diferente de tais instituições. A universidade foi criada no papel num contexto de políticas de austeridade fiscal baseadas no neoliberalismo. Diferente de tais instituições, não possui estrutura administrativa como departamentos, secretarias por cursos que facilitaríamos a relação com os estudantes. Também não há estrutura física como restaurante universitário, moradia estudantil, bibliotecas com espaço de estudos ou salas de aulas e espaços de convivência adequados. Por esses motivos, além do básico necessário, iniciativas como essas citadas em universidades estabelecidas são tão importantes. Isso demonstra que os estudantes precisam estar respaldados pela assistência estudantil, que, conforme as ideias de Finatti, Alves e Silveira (2007) busquem as condições objetivas para os estudantes permanecerem na universidade, pois para os autores as condições de recursos financeiros são apontadas como um dos maiores motivos de desistência, pois acaba responsabilizando o acadêmico para sua sobrevivência nas universidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa em questão teve como objeto estudar o acesso e a Permanência como um direito a educação universitária. Os resultados alcançados foram relevantes para a proposição no campo da assistência estudantil para se pensar em avanços nas ações que promovam permanência estudantil.

Dessa forma, através das análises dos dados de evasão da UNESPAR campus Paranavaí, das inscrições dos candidatos ao Programa Bolsa-Permanência na universidade e dos indicadores de vulnerabilidade social, observa-se que os cursos que mais tiveram número de evadidos são os mesmos cursos que têm grandes índices de estudantes em situação de alta em média vulnerabilidade social.

O grande índice de estudantes evadidos no campus, aponta para a necessidade de além garantir o acesso desse estudante, classe trabalhadora, é necessário criar mecanismos para que ele permaneça e conclua o ensino superior com qualidade.

A Unespar, campus Paranavaí apesar de seguir orientações previstas no documento norteador do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaest), se encontra em um processo de construção e por ser uma universidade recente e não totalmente implementada, tem enfrentado muitas dificuldades para avançar, frente ao contexto de ajuste fiscal e retrocessos no campo dos direitos sociais nos últimos anos, em especial os ataques à democracia e às políticas públicas protagonizados pelo governo de extrema direita de Jair Bolsonaro.

Mediante a esse contexto, o governo estadual atual vem promovendo ações contra a educação superior pública, como a não realização de concurso públicos, cortes orçamentários que impossibilitam o custeio adequado das instituições e qualquer investimento. Contra essas medidas, em abril de 2019, os alunos da UNESPAR campus Paranavaí ocuparam o prédio da universidade por doze dias, protestando contra as condições precárias e a falta de professores e agentes universitários no campus. Em março o governo do Paraná havia publicado um edital no Diário Oficial do estado que autorizava a contratação de professores temporários, porém, o número de contratações disponibilizadas era insuficiente. Este fato, demonstra a importância do fortalecimento dos

movimentos estudantil para a luta contra os retrocessos e ataques a universidade pública.

Há poucos anos, a UNESPAR, campus Paranaíba, via organização sindical, aprovou greve nos dias 2 e 3 de dezembro de 2019. Nesse sentido, uma quantidade de professores se deslocou até Curitiba (PR), para participarem da manifestação contra as medidas tomadas por parte do governo estadual. Em greve, os servidores públicos ocuparam o prédio da Assembleia Legislativa (Alep) em protesto contra os ataques do atual governo do Paraná à educação e à reforma da Previdência do serviço público estadual. O Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná (APP) Sindicato relatou que a Polícia Militar tentou conter o acesso ao prédio, porém, sem sucesso. Com a grande pressão popular, o presidente da Alep acabou encerrando a sessão, que posteriormente foi realizada a portas fechadas.

Diante desse contexto, o governo estadual já demonstrou seu posicionamento de desmantelamento da educação pública superior, o que afeta diretamente a Política de Assistência Estudantil.

Apesar da assistência estudantil ser um direito, dando condições para o acesso e permanência, o contexto é muito adverso. Caminhar nessa ótica é um tanto desafiador, porém, é necessário olhar para esses estudantes como sujeitos trabalhadores, com dificuldades de se manterem na universidade, se distanciando da lógica da individualização e responsabilização dos acadêmicos pelo seu processo formativo, promovendo ações de mobilização e pressão ao governo estadual para garantir o acesso ao direito desses estudantes.

É importante também fortalecer o Diretório Central dos Estudantes (DCE) e o Centro Acadêmico, para a formação política desses estudantes e fortificar sua relação com os movimentos estudantis de âmbito estadual e nacional, como por exemplo a União Nacional dos Estudantes (UNE).

Em um momento de grandes ataques por parte do governo, permanecer na universidade é uma resistência, e para o direito desses estudantes à educação ser efetivado, é necessário que o campus, estudantes e professores, articulem, mobilizem, discutam com os gestores no sentido de pressionar o governo estadual para as múltiplas facetas das necessidades que precisam ser respondidas no campo da Assistência Estudantil. É preciso avançar muito nas discussões, com o foco nas prioridades e necessidades desses estudantes.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa. As contrarreformas do ensino superior e a luta pela educação de qualidade. *Serv. Soc. & Saúde*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 7-26 jan.-jun. 2012.
- BECKES, D. A. P. Análise sobre a influência do Sistema de Seleção Unificada (SISU) na evasão do curso de administração da Universidade Federal de Mato Grosso. *Revista de Administração do Sul do Pará*, v. 2, n. 1, p. 79-105, 2015.
- BRASIL. INEP. Ministério da Educação. Censo da Educação Superior 2020. *Notas Estatísticas*. Brasília, 2021.
- BRASIL. INEP. Ministério da Educação. Censo da Educação Superior 2014. *Notas Estatísticas*. Brasília, 2015.
- BRASIL. Ministério da Educação. Obter bolsa do Programa Bolsa-Permanência (PBP). *Educação e Pesquisa. Ensino Superior. Bolsa permanência*. Acesso em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-bolsa-do-programa-de-bolsa-permanencia>. Disponível em: 25 maio 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 389, de 9 de maio de 2013. Brasília (DF), 13 maio 2013. ed. 90. Seção 1. p. 12.
- CHAUÍ, Marilena. A Universidade na Sociedade. In: CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a Universidade*. São Paulo: EdUNESP, 2001. p. 9-41.
- FINATTI, Betty Elmer; ALVES, Jolinda de Moraes; SILVEIRA, Ricardo de Jesus. Perfil Sócio-econômico e Cultural dos Estudantes da Uel: indicadores para implantação de uma política de assistência estudantil. In: JORNADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI, 3., 2007. São Luís (MA), 2007. *Anais [...]* São Luís (MA): UFMA, 2007. p. 1-7.
- FREDENHAGEM, Sheyla. *et al.* A Voz da Evasão. *Revista Eixo*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 1-18, dez. 2012.
- LEHER, Roberto. *Autoritarismo Contra a Universidade: o desafio de popularizar a defesa da educação pública*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019.
- LEITE, Janete Luzia. Política de Assistência Estudantil: direito da carência ou carência de direitos? *SER Social*, Brasília, v. 14, n. 31, p. 453-472, jul.-dez. 2012.
- MANCENO, Deise; VALE, Andréa Araujo do; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil. 1995-2010. *Revista Brasileira de Educação*, [s.l.], v. 20, n. 60, p. 31-50, jan.-mar. 2015.
- NASCIMENTO, Clara Martins; ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. *O Serviço Social na Assistência Estudantil: reflexões acerca da dimensão político-pedagógica da profissão*. FONAPRACE (Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis): revista comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares, [s.l.], p. 167-179, out. 2012. Disponível em: [https://proae.ufu.br/sites/proae.ufu.br/files/media/arquivo/revista\\_fonaprace\\_25\\_anos.pdf](https://proae.ufu.br/sites/proae.ufu.br/files/media/arquivo/revista_fonaprace_25_anos.pdf). Acesso em: 01. jul. 2022.

REGO, Ernny Coelho; Silva, José Ronaldo Ribeiro. Acesso e Permanência na Educação: os desafios da Assistência Estudantil. In: JORNADA INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2015, São Luís (MA) Anais [...]. São Luís: UFMA, 2015, p. 1-12.

SANTOS, Claudia Priscila Chupel; MARAFON, Nelize Moscon. A Política de Assistência Estudantil na Universidade Pública Brasileira: desafios para o Serviço Social. *Revista Textos e Contextos*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 408 - 422, ago.-dez. 2016.

SILVA, Jairo da Silva e. A expansão do ensino superior na Amazônia Brasileira: um estudo comparativo entre o governo FHC e o Ciclo Petista. *Temáticas*, Campinas, v. 27, n. 53, p. 139-184, fev.-jun. 2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ – UEM. Política de Apoio e Permanência dos Estudantes – PAE. Disponível em: <http://www.scs.uem.br/2018/cou/019cou2018.htm>. Acesso em: 25 maio 2022.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA – UEL. Serviço de Bem Estar a Comunidade – SEBEC. Disponível em: <https://www.uel.br/sebec/>. Acesso em: 25 maio 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ (UNIFEI). Núcleo Pedagógico (NPI). Disponível em: <https://graduacaoitabira.unifei.edu.br/nucleo-pedagogico/>. Acesso em: 25 maio 2022.

VASCONCELOS, N. B. Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. *Ensino em Revista*, [s. l.], 2010. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/view/11361>. Acesso em: 23 maio. 2022.

VARGAS, Hustana Maria; PAULA, Maria de Fátima Costa. A inclusão do estudante-trabalhador e do trabalhador estudante na educação superior: desafio público a ser enfrentado. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 459-485, jul. 2013.

ZUCCOLOTTO, Robson; JOHANSON, Juliani Nunes Campos; LOUZADA, Luiz Claudio. SUZART, Janilson. A primazia da gestão fiscal sobre o planejamento nos estados brasileiros. *Rev. Cont. Org.*, [s.l.], v. 16, e186475, 2022.

## SOBRE OS AUTORES

### MARÍLIA GONÇALVES DAL BELLO

Doutorado em Serviço Social, Políticas Sociais e Movimentos Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); mestrado em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professora associada da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), campus Paranavaí. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Administração e Políticas Públicas (GEPOP). Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Política Social, atuando principalmente nos seguintes temas: Seguridade e Assistência Social.

### ANDRÉ LUÍS DE CASTRO

Doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-EAESP); mestrado em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); especialização em Educação pela Universidade Estadual de Maringá (UEM); graduação em Administração pela Faculdade Politécnica de Jundiaí. Professor adjunto da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), campus Paranavaí, onde ocupou os cargos de Diretor de Planejamento e Coordenador do curso de Administração. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Administração e Políticas Públicas (GEPOP). Docente no Mestrado Profissional em Políticas Públicas (PPP) na Universidade Estadual de Maringá (UEM). Lecionou na PUC-PR, campus Maringá, na graduação e pós-graduação da Escola de Negócios. Atuou como analista de informações gerenciais na Sadia S/A (Corporativo - São Paulo), nas áreas de Logística, Cadeia de Abastecimento e Integração Funcional (*Supply Chain*), e no Centro de Informações Gerenciais, onde participou da implantação de projeto de BI (*Business Intelligence*) no sistema SAP-BW. Desenvolve trabalhos nos temas: transformação digital, gestão de recursos humanos e políticas públicas.

**BIANCA BURDINI MAZZEI**

Doutorado em Administração Pública e Governo pela FGV/EAESP; mestrado em Gestão de Negócios pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); graduação em Administração pela Universidade Paranaense (1996). Professora adjunta da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), campus Paranavaí. Pesquisadora em administração pública, política pública, economia solidária, cooperativismo e gestão social.

**WILLIAM ANTÔNIO BORGES**

Doutorado em Administração Pública e Governo (FGV/EAESP); mestrado em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM); graduação em Administração pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor Associado da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Docente nos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPP) e Pós-Graduação em Administração (PPA) Universidade Estadual de Maringá (UEM). Pesquisador no Observatório das Metrôpoles (Núcleo Maringá/UEM). Trabalha com os seguintes temas: Políticas Públicas, Território e Intersetorialidade, Governança Interfederativa e Associativismo Territorial, Análise Institucional, Cartografia social, Micropolítica e produção do comum.

**JOSIANE SILVA DE OLIVEIRA**

Doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS) com estágio doutoral realizado na Université du Québec/Canadá; estágio de pós-doutorado realizado na Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV); mestrado em Administração pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) / Universidade Estadual de Londrina (UEL); graduação em Administração pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professora associada da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Docente nos Programas de Pós-graduação em Administração da Universidade Estadual de Maringá (PPA/UEM) e da Universidade Federal de Goiás (PPGADM/UFG). Pesquisadora no Núcleo de Estudos Interdisciplinares Afro-brasileiros da Universidade Estadual de Maringá (NEIAB/UEM). Membro da Associação Brasileira de Pesquisadoras/es Negras/es (ABPN). Editora associada da Revista Organizações Sociedade (OS), seção Organizações, Teorias e Méto-

dos; editora adjunta da revista Cadernos de Administração (UEM). Coordena as atividades da ODARA - Observatório das Desigualdades Raciais e de Gênero e cursa graduação em Estatística na UEM. Atuou no comitê científico da divisão de EOR/ANPAD (2021-2023), no Conselho Fiscal da ABPN (2021-2022), assim como da Câmara de Planejamento (PLAN) e do Conselho Universitário (COU) da UEM. Atua no campo das Teorias Organizacionais, Etnografias, Relações Raciais, Políticas Públicas e Métodos e Análises de Dados Qualitativos e Quantitativos sobre Desigualdade.

### **JANAINE DOS SANTOS BRAGA**

Graduação em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Psicóloga. Tem experiência de atuação na área de Psicologia Histórica-Cultural, Gênero, Raça, Classe, Subjetividade e Diversidade.

### **LÍVIA CRUZ PEDRO**

Graduanda em Letras/Inglês pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Tem experiência de atuação na área de Teoria Literária e Feminismos Negros.

### **LUANA MATOS DE ARAÚJO**

Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduação em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) e em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Tem experiência de atuação na área de Empreendedorismo e Feminismos Negros.

### **EDINAURA LUZA**

Doutorado Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); em mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); especialização em Gestão Social de Políticas Públicas pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ); graduação em Serviço Social pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ). Professora adjunta da Universidade Estadual de Maringá (UEM), campus Regional do Vale do Ivaí (CRV). Atuou como Agente Fiscal do Conselho Regional de Serviço Social – CRESS 12.<sup>a</sup> Região (SC) de fevereiro de 2010 a maio de 2020, na defe-

sa do exercício profissional do Serviço Social, na perspectiva do Projeto Ético-político. Compôs a Coordenação Colegiada do Núcleo de Base do Conselho Regional de Serviço Social (NUCRESS) de Ivaiporã – PR (2020-2023). Dedicou-se ao estudo e discussão de temáticas inerentes ao Estado, à sociedade civil, às lutas sociais, à política de saúde brasileira, à formação e ao exercício profissional do Serviço Social.

#### **VALDIR ANHUCCI**

Doutorado em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); mestrado em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); especialização em Política Social e Gestão de Serviços Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); graduação em Serviço Social pelas Faculdades Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente; graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Contábeis de Lucélia. Professor adjunto da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), campus Apucarana. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social do Menor, atuando principalmente nos seguintes temas: Participação, Controle Social, Criança e Adolescente, Conselhos Gestores e de Direitos, Orçamento Público e Políticas Públicas.

#### **ELIANE BARBOSA DA CONCEIÇÃO**

Doutorado em Administração de Empresas pela FGV-EAESP; mestrado em Administração Geral pelo Ibmecc-RJ; graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora adjunta da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Pesquisadora do Centro de Estudo em Administração Pública e Governo da FGV-SP. Líder do Grupo de Pesquisa Sociedade, Administração Pública e Governo (Diretório do CNPQ). Tem como temas principais de pesquisa as políticas públicas para a promoção da igualdade racial; política fiscal e desigualdades; relação governo e sociedade em países lusófonos e as desigualdades raciais e de gênero no mundo do trabalho.

#### **LUCIANA LEITE LIMA**

Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); mestrado em Sociologia pela Universidade Fe-

deral do Rio Grande do Sul (UFRGS); graduação em Administração pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professora em dedicação exclusiva da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Participante do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM-UFRGS), do INCT Qualidade de Governo e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (QualiGov), do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas, Governança e Inovação (PPGI-FGV), do Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT-UFRGS), do Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política (NUPERGS-UFRGS), do GT Avaliação de Políticas Públicas do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV-UFRGS), do Grupo de Pesquisa Avaliação de Políticas e Programas (UFRGS) e Grupo Estudos e Ações sobre Mulheres e Trabalho (GestAções-UFRGS). Membro da Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP), da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS) e da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão no campo das Políticas Públicas, com ênfase no desenho e na implementação.

### **RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR**

Doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); MBA em Administração e Negócios Internacionais pela Universidade Internacional de Curitiba (UNINTER); graduação em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Pesquisador no Grupo de Pesquisa Políticas Públicas, Governança e Inovação (PPGI/FGV/UFRGS), no Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM/UFRGS) e no INCT Qualidade de Governo e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (QualiGov). Secretário de Planejamento, Convênios e Assuntos Estratégicos na Prefeitura Municipal de São Bento do Sapucaí (2018-2020/2021-2024), Secretário da Fazenda (2017) e Secretário Geral de Administração e Chefe de Gabinete (2016) pela mesma Prefeitura. Membro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa

do Campo de Públicas (ENEPCEP). Seus principais interesses de pesquisa envolvem gestão, desenho e implementação de políticas públicas.

### MARIA GABRIELA MONTEIRO

Doutorado em Ciência Política, Políticas Públicas e Relações Internacionais pela Universitat Autònoma de Barcelona - IGOP/UAB, com diploma reconhecido pela Faculdade de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA); mestrado em Políticas Sociais e Comunitária pelo IGOP/UAB e em Administração Pública pela Escola de Administração Pública e de Empresa da Fundação Getúlio Vargas/RJ (FGV/RJ); graduação em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Professora da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR). Coordenadora do Centro de Educação em Direitos Humanos da Unespar, campus Paranavaí. Tem experiência como pesquisadora e consultora em diferentes projetos no Brasil e na Espanha, atuando principalmente nos seguintes temas: análise de políticas públicas, políticas sociais, políticas de saúde, gestão pública, gestão social, participação social, inovações locais e estudos organizacionais.

### RAQUEL GALLEGO CALDERÓN

Doutorado em Government pela The London School of Economics and Political Science (1999). Professora da Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Experiente na área de Ciência Política.

### SONIA MARIA FLEURY TEIXEIRA

Doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Iniciou sua carreira acadêmica na UFMG na década de 1970. Atuou na FINEP, ajudando a estabelecer o campo da Saúde Coletiva e desenvolvendo pesquisas sobre assistência previdenciária junto ao PESES/FINEP/FIOCRUZ, sob coordenação de Sergio Arouca. Destacou-se na luta pela democratização do sistema de saúde como liderança no CEBES e ABRASCO, contribuindo para a Reforma Sanitária e a criação do SUS. Colaborou com o Ministério da Previdência Social na criação de propostas inclusivas e consultou a Assembleia Nacional Constituinte na elaboração do texto de Seguridade Social da Constituição

de 1988. Fundou o NUPES na FIOCRUZ e coordenou o planejamento do 3º Congresso Interno da Fundação, aposentando-se em 1995. Foi reconhecida com a Medalha de Ouro Oswaldo Cruz em 2009 e teve o perfil publicado na revista *The Lancet*. Foi membro do CDES (2003-2006), da Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde e professora visitante em universidades na América Latina e Europa. Criadora e coordenadora do Dicionário de Favelas Marielle Franco ([wikifavelas.com.br](http://wikifavelas.com.br)).

### CLEBER BROIETTI

Doutorado em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) com período sanduíche na Universidade de Aveiro; mestrado em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); especialização em Controladoria pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana. Professor adjunto da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), campus Apucarana, onde ocupa o cargo de chefe de divisão de extensão. Recebeu prêmio de melhor trabalho na área de Mercado Financeiro, de Crédito e de Capitais do 4º Congresso de Contabilidade da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e melhor trabalho na área de mercado de capitais do 13º Congresso UFSC de Contabilidade. Tem interesse nas seguintes áreas: Contabilidade Financeira, Educação e Ensino em Contabilidade, Contabilidade Ambiental e Políticas Públicas. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Ciências Contábeis.

### EDGILSON TAVARES DE ARAÚJO

Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com estágio doutoral em Lisboa na Universidade Católica Portuguesa; mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); especialização em Mobilização e Marketing Social (UnB/Unicef); graduação em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pós-doutorado no Programa de Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade Federal de Brasília (UnB). Professor adjunto na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Diretor do Departamento da Rede Socioassistencial

Privada do SUAS e conselheiro titular do CNAS no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2023-Atual). Foi consultor para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/PNUD e para a Superintendência de Assistência Social da Bahia. Ex-presidente da ANEPECP, lecionou na UFRB (2012-2019) e assumiu cargos de gestão. Vice-líder de grupos de pesquisa no CNPq e pesquisador do Observatório da Formação em Gestão Social, integrou a Rede de Pesquisadores de Gestão Social. Atuou na Federação Nacional das APAEs e Instituto APAE-SP, além de ocupar posições de destaque em entidades como a APAE Salvador. Tem experiência em gestão de organizações da sociedade civil. Seus interesses de pesquisa incluem políticas públicas, SUAS, políticas de cuidado e inclusão social, com foco em gestão social e formação de gestores.

#### RUBIA NATHALIA GUIMARÃES DIVINO

Cantora e produtora, com atuação na área cultural, unindo em seu trabalho música e resistência, explorando elementos do jazz, música contemporânea, afrobeat, samba e maracatu. Kursou Administração na Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), campus Paranavaí, onde pesquisou sobre ingresso de mulheres negras no ensino superior. Em 2021, lançou seu primeiro álbum de estúdio: “Transborda”, contendo composições próprias e colaborações. Idealizadora e produtora do projeto “Em Negrito” que promove o protagonismo de narrativas e a prospecção de pessoas negras nos segmentos da arte, cadeia produtiva e criativa. O projeto foi premiado pela Fundação Cultural Palmares em 2022.

#### AMANDA APARECIDA DA SILVA

Graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), campus de Paranavaí. Tem interesse de pesquisa em assistência e permanência estudantil no ensino superior

#### BRENA PANTOJA GUIMARÃES

Especialização no Programa de Residência Técnica em Gestão de Segurança Pública (RESTEC-GESP) pela Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR); graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR); graduação em andamento em Letras-Fran-

cês pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Bolsista graduada no Programa de Desenvolvimento Educacional da Universidade Estadual de Maringá (PDE/UEM). Integra o grupo de pesquisa História da Língua e Formação Urbana – HLinFU (UEM). Realiza pesquisas nas áreas de relações de gênero e violência; educação e marxismo.

Este livro foi composto com as famílias das fontes  
Alegreya Sans e Steelfish  
Feito no Brasil - Outubro 2024

O Grupo de Estudos em Estado, Administração e Políticas Públicas (GEPOP–CNPq/Unespar) tem como objetivo desenvolver estudos e pesquisas sobre o Estado, Políticas Públicas e Administração Pública, tomando como referência as Organizações Públicas e a Sociedade. Além disso, o grupo também se dedica a investigações no campo das Políticas Públicas e Proteção Social, com enfoque na garantia de direitos pelo Estado. O conjunto dos estudos e pesquisas propostos partem de leituras reflexivas sobre as desigualdades intrínsecas à estrutura do capital, bem como à materialização dessas desigualdades nas relações sociais e suas expressões nas organizações sociais públicas. Nesse ínterim, os textos publicados, expressam os resultados desses estudos, que, enriquecidos pelas contribuições de um conjunto de pesquisadores do campo de públicas, disponibiliza um amplo e rico debate sobre o Estado, neoliberalismo, desigualdades sociais e diversidade humana, bem como os desafios da gestão pública em lidar com as questões que se apresentam.

