

**ALESSANDRA ATTI
GREINER COSTA
[ORGS.]**

Estudos em **Gestão** & **Políticas Públicas**

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO - TRABALHOS DE CONCLUSÃO DE CURSO

VOLUME 1

**ANA LÚCIA LIPPAUS PERUGINI
ANTONIO ERISMAR DE CASTRO
APARECIDA DO CARMO MIRANDA CAMPOS
DAVID RANIERI BULGARI
ELIANE TERESINHA DE SOUZA SILVEIRA**

**HELDER NOGUEIRA ANDRAD
JOÃO AUGUSTO DE FREITAS
JOELMA CARVALHO DOS SANTOS
LEONARDO JOSÉ DUTRA CAMPOS
MARINA DUTRA
NARA BARBERINI**



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional
do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

DIRETORIA

Presidente | Marcio Pochmann

Vice-presidenta | Fátima Cleide

Diretoras | Isabel dos Anjos e Rosana Ramos

Diretores | Artur Henrique e Joaquim Soriano

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial | Rogério Chaves

Assistente editorial | Raquel Maria da Costa

Revisão técnica | Alessandra Atti

Projeto gráfico, editoração e capa | Patrícia Jatobá

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana

04117-091 – São Paulo – SP

www.fpabramo.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

E82

Estudos em Gestão & Políticas Públicas: curso de especialização - trabalhos de conclusão de curso (Volume 1) / Alessandra Atti, Greiner Costa (Orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.
376 p.; ePUB

Inclui bibliografia e apêndice.
ISBN 978-85-5708-060-7

1. Brasil - Políticas públicas. 2. Administração pública - Brasil. I. Atti, Alessandra. II. Costa Greiner.
CDU 35(81)
CDD 351

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

SUMÁRIO

PREFÁCIO 9

CAPÍTULO I

**A IMPLANTAÇÃO DO CEU - CENTRO DE ARTES E ESPORTES UNIFICADO
NO COMPLEXO VERDE: UM PARADIGMA PARA OS OPERADORES DE
POLÍTICAS SOCIAIS DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO** **21**

David Ranieri Bulgari
Orientador: Fábio Pereira de Andrade

CAPÍTULO II

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO NECESSÁRIO:
UM ESTUDO SOBRE O FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO** **47**

Helder Nogueira Andrade
Orientadora: Milena de Senne Ranzini

CAPÍTULO III

**ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO
A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DOS GOVERNOS COMPREENDIDOS ENTRE OS
ANOS DE 1997 A 2003, NA GESTÃO MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ - SP** **81**

Leonardo José Dutra Campos
Orientadora: Alessandre Atti

CAPÍTULO IV

**GABINETE DIGITAL: DA EXPERIÊNCIA DO ESTADO
PARA OS GOVERNOS LOCAIS** **117**

Eliane Teresinha de Souza Silveira
Orientadora: Alessandra Felix de Almeida

CAPÍTULO V

**GARANTIA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PERCEPÇÃO
DOS CONSELHOS TUTELARES: UM ESTUDO DOS CONSELHOS TUTELARES
DOS MUNICÍPIOS DE CONTAGEM, BETIM E IBIRITÉ - MG** **137**

Marina Dutra

Orientador: Rafael Balseiro Zin

CAPÍTULO VI

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A
POPULAÇÃO DE RUA NAS ZONAS PERIFÉRICAS DA CIDADE DE MANAUS** **167**

Joelma Carvalho dos Santos

Orientador: Rafael Balseiro Zin

CAPÍTULO VII

JOVENS SUJEITOS DE DIREITOS **187**

Maria Celeste de Souza da Silva

Orientadora: Alessandra Felix de Almeida

CAPÍTULO VIII

**O EMPODERAMENTO DA MULHER COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO
DA DEMOCRACIA: A DESIGUALDADE DE GÊNERO** **205**

Ana Lúcia Lippaus Perugini

Orientadora: Dra. Maria Cristina Briani

CAPÍTULO IX	
O ESTADO E O RACISMO INSTITUCIONAL NO BRASIL: O ENFRENTAMENTO DO GOVERNO E PARTIDO DOS TRABALHADORES	227
Aparecida do Carmo Miranda Campos Orientadora: Dra. Maria Cristina Briani	

CAPÍTULO X	
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DE INCLUSÃO: UM NOVO PARADIGMA	261
Nara Barberini Orientadora: Alessandra Atti	

CAPÍTULO XI	
SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – SISAN: O DESAFIO DA INTERSETORIALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA	287
João Augusto de Freitas Orientador: Otávio de Souza	

CAPÍTULO XII	
TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO MARANHÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS AOS TRABALHADORES EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO EM AÇAILÂNDIA-MA	319
Antonio Erismar de Castro Orientadora: Milena de Senne Razini	

APÊNDICE	357
SOBRE OS AUTORES	365

Jorge Luis Borges em *Do Rigor da Ciência*¹ trata das pretensões científicas à exatidão e à objetividade e da (im)possibilidade de se descrever completamente um objeto em estudo. O grande poeta em um pequeno conto nos brinda apontando os limites para a palavra e para as criações humanas para que um relato seja essencialmente fiel ao “real” que se pretende descrever ou dramatizar. O que, a nosso ver, abre perspectivas para estudiosos e interessados na solução de problemas sociais, e para os gestores públicos, em especial aqueles que buscam a mudança social e a ação política com responsabilidade e princípios republicanos, como principal interesse, possam analisar situações e propor soluções. Os problemas mais importantes de nossa sociedade são complexos e representam um grande desafio para serem integralmente analisados e compreendidos. E como regra geral, a ação política implícita na busca de soluções nunca ocorre nas condições ideais necessárias para seu completo equacionamento.

Lembrei-me desse ensinamento do mestre ao iniciar a elaboração desta breve apresentação que busca informar aos leitores e leitoras do que se trata esta publicação: um conjunto de trabalhos de conclusão de um curso de especialização. Este primeiro volume faz parte de um esforço da Fundação

1. OBRAS COMPLETAS. Volume II (1952-1972). São Paulo, Editora Globo, 1999 - DO RIGOR NA CIÊNCIA. Naquele império, a arte da cartografia atingiu tal perfeição que o mapa de uma só província ocupava toda uma cidade, e o mapa do império, toda uma província. Com o tempo, esses mapas desmesurados não bastaram e os colégios de cartógrafos fizeram um mapa do império, que tinha o tamanho do império e coincidia exatamente com ele. Menos interessadas no estudo da cartografia, as gerações seguintes entenderam que esse extenso mapa era inútil e sem piedade entregaram-no à inclemência do sol e dos invernos. Nos desertos do oeste permanecem despedaçadas ruínas do mapa, habitadas por animais e por mendigos; em todo o país não há outra relíquia das disciplinas geográficas. Suárez Miranda: *Viajes de varones prudentes*, livro quarto, Cap. XLV, Lérida, 1658.

Perseu Abramo (FPA) que progressivamente irá disponibilizar, por meio de seu sítio na internet e de plataformas de busca acadêmica, todos os trabalhos produzidos pelos participantes das diversas turmas já realizadas do Curso de Especialização Estado e Gestão de Políticas Públicas.

Como ensina o sábio Borges não só não é possível descrever em poucas palavras o que representou o ineditismo da iniciativa inovadora do professor Marcio Pochmann, então recém empossado como presidente da Fundação Perseu Abramo (FPA), ao oferecer um curso de especialização em nível de pós-graduação para os filiados e filiadas do Partido dos Trabalhadores (PT), como também, o conjunto dos 12 trabalhos de conclusão de curso escolhidos para esta publicação não será capaz de representar os 360 TCCs (trabalhos de conclusão de curso) produzidos pelos concluintes aprovados ao longo do ano de 2014, obtendo o certificado de conclusão.

Longe disso, os TCCs de um curso de especialização, como o modelo proposto para esse curso, buscaram não apenas descrever uma “realidade”; mais do que isso, aos participantes foi colocado o desafio de identificar uma situação-problema relevante em sua cidade, mandato parlamentar ou gestão de que eventualmente estariam participando e a partir do estudo e dos conhecimentos e trocas de experiências, propiciados ao longo do curso, eles deveriam propor e desenvolver uma solução. A análise de problemas e demandas não atendidas para a maioria da população e para a garantia de direitos básicos e de cidadania, em se tratando do mundo da ação política e ação partidária, precisa ser voltada à mudança das condições iniciais identificadas, para a resolução de problemas. Ainda assim, é com grande satisfação e por que não dizer, com muito orgulho, que oferecemos aos interessados este volume de trabalhos realizados pelos estudantes ao longo do curso.

Em um curso com essas características são forjadas experimentações e desafios para a formação de militantes políticos, parlamentares, técnicos e gestores públicos, comprometidos com a construção de formas mais democráticas de relação entre Estado e sociedade. Como já apontava em 1992 o companheiro Luiz Inácio Lula da Silva, quando da publicação do primeiro volume de *O Modo Petista de Governar*: “Nem os nossos erros, nem a nossa inexperiência, nem a virulência com que os nossos adversários vêm tratando

as administrações governadas por petistas, nada pode esconder a importância deste trabalho para o Brasil.”²

É nesse contexto que apresentamos os trabalhos que compõem este volume. O primeiro deles é: *A implantação do CEU – Centro de Artes e Esportes Unificado no complexo Ribeirão Verde: um paradigma para os operadores de políticas sociais do município de Ribeirão Preto*. Autor: David Ranieri Bulgari; Orientador: Fábio Pereira de Andrade. No estudo o autor analisa diversos aspectos originados com a implantação do novo equipamento, avalia dificuldades e obstáculos enfrentados pelos gestores para sua plena utilização e integração às demais políticas públicas na cidade, e ao final discorre sobre alternativas e possibilidades para que a gestão de equipamentos de grande porte tenham maior efetividade e melhores resultados para a população.

O segundo TCC incluído na presente publicação é: *A participação popular na construção do estado necessário: um estudo sobre o Fórum Nacional de Educação*. Autor: Helder Nogueira Andrade; Orientadora: Milena de Senne Ranzini. Neste estudo são abordados em profundidade os desafios colocados para a construção e consolidação de espaços públicos participativos para debater políticas públicas, tomando o caso da política nacional de educação, articulada às diretrizes deliberadas em conferências e no Plano Nacional de Educação. Aborda as demandas para acompanhamento de sua execução e avaliação e revela o caráter ‘apenas’ normativo das conferências, o que exige que o FNE consolide o processo político participativo através de mediações públicas e democráticas com os governos, dentro de um contexto de restrições impostas pela estrutura estatal conservadora existente.

O terceiro estudo é: *Economia solidária como política pública de desenvolvimento a partir da experiência dos governos compreendidos entre os anos de 1997 a 2013, na gestão municipal em Santo André (SP)*. Autor: Leonardo José Dutra Campos; Orientadora: Alessandra Atti. O autor descreve a concepção dos projetos locais de economia solidária, possibilidades e limites e analisa as deficiências e dificuldades de realização, em especial o despreparo e desconhecimento de gestores ao se deparar com propostas de políticas

2. Publicação da Secretaria de Organização Nacional do Partido dos Trabalhadores. São Paulo, 1992. Organização: Jorge Bittar.

públicas inovadoras. A conclusão aponta para necessários desenvolvimentos na proposta com a implantação de espaços descentralizados, revisão da legislação e criação de um sistema público municipal. Para consolidar propostas como estas é necessário consolidar meios para que o conjunto da administração incorpore o tema como política transversal de governo.

O quarto trabalho destacado é: Gabinete Digital: da experiência do estado para os governos locais. Autora: Eliane Teresinha de Souza Silveira; Orientadora: Alessandra Felix de Almeida. A autora estudou a experiência do Gabinete Digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e avaliou possibilidades para que a mesma pudesse ser aplicada em prefeituras petistas de diferentes regiões, de forma a ampliar o leque de possibilidades de participação cidadã nos governos populares, mas sem pretender substituir outras formas de democracia participativa. Ela oferece elementos para fundamentar a percepção de que esse inovador canal de diálogo se revelou eficaz na relação com os diferentes movimentos reivindicatórios que entraram em mesas de negociação e reivindicação no período de governo.

O trabalho seguinte é: Garantia dos direitos de crianças e adolescentes na percepção dos conselhos tutelares: um estudo dos conselhos tutelares dos municípios de Contagem, Betim e Ibirité, MG. Autora: Marina Dutra; Orientador: Rafael Balseiro Zin. A autora analisa as principais barreiras para a efetivação da política pública para o cuidado com crianças e adolescentes e verifica que é emergencial uma mudança no sistema de proteção social e uma nova reestruturação para seu funcionamento, já que tanto a sociedade como os municípios ainda não são capazes de promover e assegurar, plenamente, a proteção à criança e ao adolescente. Ao final aponta demandas para o aprimoramento da política pública.

O sexto estudo selecionado é: Habitação de interesse social: desafios e perspectivas para a população de rua nas zonas periféricas da cidade de Manaus. Autora: Joelma Carvalho dos Santos; Orientador: Rafael Balseiro Zin. A autora descreve o quadro de extrema complexidade relativo à moradia para a população em situação de rua no âmbito da gestão municipal. Seu objetivo é apontar possíveis ações buscando minimizar o *déficit* habitacional, já que a política de assistência social local é ampla e direcionada a este público,

mas que não contempla a especificidade do direito à moradia. Neste sentido é apontado a legitimidade de ocorrência de enfrentamentos para que a ação do poder público seja efetiva, alcançando em especial àqueles que de fato necessitam das políticas públicas de habitação de interesse social.

A seguir é apresentado o TCC: Jovens sujeitos de direitos. Autor: Maria Celeste de Souza da Silva; Orientadora: Alessandra Felix de Almeida. A autora estuda o Programa de Oportunidades e Direitos no estado do Rio Grande do Sul, no âmbito da Secretaria de Justiça e dos Direitos Humanos, que tem a finalidade de tornar efetivos os direitos humanos de crianças, adolescentes, jovens, afrodescendentes, idosos, população LGBT, indígenas, pessoas em situação de rua, consumidores, egressos do sistema socioeducativo ou penitenciário, usuários de drogas e outros grupos em vulnerabilidade social, por meio de programas de geração de oportunidades em particular de inserção social, familiar, comunitária, educacional, profissional, cultural, esportiva e de lazer. O estudo conclui que o POD no RS tem demonstrado que políticas que incluam o protagonismo da juventude tendem a ser em relação ao que se propõe, ou seja, uma ferramenta de enfrentamento à violência.

O oitavo trabalho apresentado é: O empoderamento da mulher como instrumento de efetivação da democracia: a desigualdade de gênero. Autora: Ana Lúcia Lippaus Perugini; Orientadora: Dra. Maria Cristina Briani. A autora descreve que os amplos resultados recentes da luta feminista no Brasil permitiram às mulheres conquistarem direitos de diversas naturezas, o que constituiu indubitável avanço, detalhando os motivos para considerar que estes ganhos ainda estão aquém do necessário, pois seguem persistindo muitos fatores que levam as mulheres a sofrerem opressão e dominação. Ao final aponta os movimentos sociais e ação política do Partido dos Trabalhadores como vetores que em muito favoreceram as lutas das mulheres e aponta um conjunto de iniciativas que devem seguir sendo realizadas.

Na sequência é apresentado o TCC: O estado e o racismo institucional no Brasil: o enfrentamento do governo e do Partido dos Trabalhadores (PT). Autora: Aparecida do Carmo Miranda Campos; Orientadora: Dra. Maria Cristina Briani. A autora estuda o racismo no Brasil, desde o período da escravidão até os dias atuais e analisa o papel do Estado na institucionalização e

legalização do racismo. Na sequência, avalia como a partir do governo petista em nível federal foram ampliados os espaços para avanços e o reconhecimento da existência do problema como meios para que fosse garantido o necessário, o debate e implementação de propostas de ações afirmativas que levaram a políticas públicas efetivas em que a busca da igualdade racial esteja no centro de uma plataforma de ação política como uma das prioridades para a construção de um Brasil mais justo, diverso e igualitário.

O décimo trabalho selecionado é: Políticas públicas educacionais de inclusão: um novo paradigma. Autora: Nara Barberini; Orientadora: Alessandra Atti. O TCC analisa a proposta de educação inclusiva caracterizando as ações propostas para o aluno portador de deficiência na rede de ensino do estado de São Paulo, e busca responder quem são os atores envolvidos, o que eles podem fazer por uma inclusão educacional efetiva e quais são os incentivos existentes para os professores na rede pública paulista. Sendo a educação especial um movimento que busca a garantia do direito, na perspectiva de um novo paradigma educacional, a expectativa é que com a formação continuada dos professores e o auxílio dos facilitadores da inclusão, a proposta de educação inclusiva possa se tornar realidade para todos. Para isso a colaboração entre os atores e o incentivo para os professores são fundamentais para a concretização de comunidades escolares inclusivas.

O TCC apresentado a seguir foi denominado: Sistema de segurança alimentar e nutricional – Sisan: o desafio da intersetorialidade e da participação social na construção de uma política pública. Autor: João Augusto de Freitas; Orientador: Otávio de Souza. O trabalho analisa a constituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan no Brasil, a partir da eleição do presidente Lula em 2003, e o caminho percorrido para a construção de uma nova governança de oferta de políticas públicas capazes de iniciar um ciclo para a eliminação progressiva da fome e da pobreza. Descreve como foram definidas soluções originais para o problema buscando implementar políticas públicas que garantam os direitos fundamentais do ser humano. Ao final aponta para o fato de que os avanços obtidos pelo Brasil na luta contra a fome e a pobreza foram alcançados por meio da luta social e da decisão governamental. No que se refere à instituição do Sisan, resta avançar no comprome-

timento efetivo dos governos estaduais e municipais.

Finalmente destacamos o estudo: Trabalho escravo contemporâneo no Maranhão: políticas públicas para os trabalhadores egressos do trabalho escravo em Açailândia (MA). Autor: Antonio Erismar de Castro; Orientadora: Milena de Senne Razini. O autor analisa um problema inaceitável: como após 125 anos da abolição oficial da escravidão no Brasil ainda tem sido encontrados muitos casos de escravidão ou de condições de trabalho análogas à escravidão, no Brasil atual. Como é possível que ainda hoje muitos homens, mulheres, idosos e crianças sejam submetidos a condições sub-humanas no campo e na cidade. A escravidão atual está diretamente ligada a fatores relacionados ao atual modelo de desenvolvimento econômico, pautado na busca incessante por lucro pelo empregador, confiantes pelo sentimento de impunidade que resiste ao tempo no que se refere ao combate a este crime. O estudo aborda a fragilidade das políticas públicas no Brasil que buscam enfrentar o problema, em especial na exploração de trabalhadores rurais.

O Curso de Especialização – Gestão e Políticas Públicas, foi realizado na modalidade semi-presencial, numa parceria entre a Fundação Perseu Abramo e a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, iniciado no 2º semestre de 2013, com as primeiras duas turmas que cumpriram uma programação de 360 horas/aula. Para cada uma das turmas foram selecionados e matriculados até 300 participantes, limite máximo definido.

O curso foi destinado a filiados e filiações do PT, com graduação concluída e, que prioritariamente, atuassem como dirigentes públicos, gestores e servidores públicos de carreira, parlamentares, apoiadores de organizações da sociedade civil, de entidades e movimentos sociais e de entidades sindicais, e de outras formas de organização popular e de trabalhadores.

A metodologia adotada priorizou o cumprimento de atividades presenciais e ensino a distância, leituras, vídeoaulas, exercícios de fixação e elaboração de trabalhos de conclusão do curso. Seu objetivo foi o de desenvolver conhecimentos, trocar experiências e ferramentas de gestão para o aprimoramento da atuação política e profissional dos inscritos, por meio do estudo e

compreensão do processo histórico, econômico e social e político brasileiro que influencia a relação estado-sociedade no Brasil, e a estrutura vigente hoje na gestão pública brasileira.

Até o presente momento, agosto de 2016, o Curso de Especialização desenvolvido pela Fundação Perseu Abramo conta 11 turmas: as duas primeiras em parceria com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Fesp-SP); oito turmas em trabalho conjunto com a Escola de Extensão da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); e uma turma oferecida por meio do Centro Universitário Fundação Santo André. As atividades presenciais das diversas turmas do curso foram, até o momento, realizadas nas cidades de Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Salvador, Santarém, Santo André, São Paulo e Teresina.

Em todas essas experiências de formação inovadoras, um total de 3.400 filiados e filiadas do PT de todos os estados brasileiros se interessaram e buscaram fazer parte das 11 turmas abertas, sete delas já finalizadas, com um total de 920 concluintes aprovados.

No atual momento político brasileiro, consideramos de suma importância para o Partido dos Trabalhadores (PT) a publicação deste primeiro volume, de um total de cinco previstos até 2017, tendo como foco a disponibilização de estudos sobre gestão e políticas públicas por parte da Fundação Perseu Abramo (FPA). Cada turma do curso de especialização representa um verdadeiro laboratório para experimentação e troca de experiências entre os participantes, analisando e enfrentando os enormes desafios da gestão pública brasileira, para as questões que ela enfrenta na resolução de problemas e demandas, e para a oferta de serviços públicos aos cidadãos como condição essencial para o aprimoramento da ação estatal e para a manutenção da ordem democrática no país. É um desafio para a ação política, social e governamental, no Brasil de hoje, em especial se relacionado ao necessário controle social e construção de novos arranjos institucionais democráticos e democratizantes.

Como afirma a professora Maria Rita Loureiro, também é muito oportuno ter “a gestão pública como tema de reflexão, especialmente hoje no Brasil, porque estamos enfrentando, a partir do golpe parlamentar que levou Temer ao poder, à retomada da visão neoliberal desqualificadora do Estado. Além

da imposição de programas de ajuste fiscal, do desmonte das políticas sociais (...), é fundamental estimular o debate sobre os caminhos para a melhoria da gestão pública e, sobretudo, fortalecer expectativas de que é no Estado (e não fora dele e da política) que se podem encontrar soluções para os desafios do desenvolvimento econômico e social”³.

Será cada dia mais relevante dotar os filiados e filiadas ao Partido dos Trabalhadores (PT) de uma formação crítica e orientada à capacidade de selecionar, analisar e resolver problemas, do que a formas tradicionais de militância político-partidária, superar práticas tradicionais de clientelismo e corporativismo, ou de novas formas de tecnicismo e burocratização, pretensamente orientadas pela competência técnica, mas essencialmente antidemocráticas.

A redemocratização da sociedade brasileira, fruto das lutas de amplos setores sociais, principalmente dos trabalhadores, vem exigindo o fortalecimento da atuação parlamentar e dos gestores e governantes de esquerda, nos diversos níveis, seja no âmbito municipal, estadual ou federal. É preciso enfrentar a crise de legitimidade que aflige a representação político-partidária, combater a descrença contra a atividade política, em todos os níveis, recompor e proclamar o papel essencial reservado à política como o espaço essencial para o desenvolvimento e consolidação da democracia no Brasil. Consolidar novas visões sobre os problemas e novas opções para atuação em uma cultura política como a brasileira é um grande desafio para um partido socialista e democrático como o PT.

Não poderíamos deixar de agradecer à direção e à equipe da secretaria de cursos da Fundação Perseu Abramo (FPA), pelo apoio e por toda a capacidade de trabalho que viabilizou a realização com tanto êxito das primeiras turmas do curso de especialização. Agradecemos da mesma forma à Fundação Escola de Sociologia e Política (Fesp-SP), ao corpo docente e à equipe de monitoria EaD do curso, à prof^a Dr.^a Cecília de Almeida Gomes e aos professores Henrique Ferreira e Marcos Florindo, por todo o apoio e compromisso com a efetivação do Curso.

3. In: DAGNINO, Renato, CAVALCANTI, Paula e COSTA, Greiner. *Gestão Estratégica Pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 9.

CAPÍTULO I

**A IMPLANTAÇÃO DO CEU - CENTRO
DE ARTES E ESPORTES UNIFICADO NO
COMPLEXO VERDE: UM PARADIGMA PARA
OS OPERADORES DE POLÍTICAS SOCIAIS DO
MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO**

David Ranieri Bulgari
Orientador: Fábio Pereira de Andrade

A relação do Estado Brasileiro com as políticas sociais modifica-se a partir da eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que promove uma maior participação popular na gestão pública adotando o modelo de Administração Pública Societal. A intersetorialidade é a base desta nova política pública, que tem na formação de redes sociais o seu maior trunfo. Destaca-se neste contexto o Centro Integrado de Artes e Esportes Unificados – CEU, um equipamento público com o objetivo de promover a cidadania em territórios de alta vulnerabilidade social. O município de Ribeirão Preto celebrou convênio com o Ministério da Cultura (MinC) para implantação em 2014 de um CEU, que exigirá uma ação matricial entre as Secretarias Municipais da Cultura, Educação, Assistência Social e de Esportes. Ocorre que os operadores de políticas públicas do município não estão preparados para integrar serviços neste novo equipamento social.

Palavras-chave: Intersetorialidade. Política Pública Integrada. Centro Integrado de Artes e Esportes Unificados. Gestão Integrada.

Introdução

As crianças, adolescentes e os jovens menores estão protegidos pela legislação brasileira, em especial pelo Estatuto da Criança e do Adolescente,

cabendo ao Estado traçar e executar políticas públicas que garantam a estas o acesso pleno à cidadania.

As políticas públicas sociais são definidas para garantir direitos, facilitar e possibilitar o acesso a bens e serviços àqueles que, afetados pela exclusão social, têm fragilizadas suas condições objetivas de vida e de sobrevivência. Vulneráveis, em função do processo socioeconômico e político de globalização da economia, sofrem discriminações, humilhações e segregação, não encontrando oportunidades de se prepararem ou de se manterem para o mercado de trabalho, dependendo cada vez mais de ações eventuais e compensatórias. Agrava este quadro a fragilização das políticas públicas, que impede estes cidadãos de encontrarem meios, recursos e possibilidades de garantir seus direitos.

A gestão das políticas públicas tradicionalmente tem gerado fragmentação da atenção às necessidades sociais; paralelismo de ações; centralização das decisões, informações e recursos; rigidez quanto às normas, regras, critérios e desenvolvimento dos programas sociais; divergências quanto aos objetivos e papel de cada área, unidade, instituição ou serviço participante; fortalecimento de hierarquias e poderes políticos / decisórios e fragilização do usuário – sujeito do conjunto das atenções na área social.

Esta situação contradiz a Constituição Brasileira, que preconiza como direito do cidadão a seguridade social como sendo “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Conforme Monnerat e Souza (2011) “os desenhos dos programas sociais, condizentes com o princípio da seguridade e com a perspectiva intersetorial, requerem, necessariamente, a ação coordenada das três esferas governamentais e dos diversos setores de um mesmo nível de governo”.

Neste sentido tem o Governo Federal promovido, por meio de ações intergovernamentais, mudanças no formato da gestão de equipamentos sociais visando criar melhores condições de atenção a este público por meio de ações matriciais.

Destaca-se neste contexto o Centro Integrado de Artes e Esportes Unificados – CEU, um projeto que prevê a construção de até 800 equipamen-

tos públicos pelo país, com a finalidade de integrar num mesmo espaço físico programas e ações culturais, esportivas e de lazer, além de formação e qualificação para o mercado de trabalho, serviços socioassistenciais, políticas de prevenção à violência e inclusão digital.

O objetivo é promover a cidadania em territórios de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras e valorizar o intercâmbio entre as diferentes expressões artísticas. (BRASIL, 2010), e reconhecer a cultura e o esporte como direitos fundamentais.

Inclui também uma mudança na forma de estrutura de poder e decisão como hoje existente, de um modelo weberiano (horizontal-piramidal) para outro onde a moderna gestão social pauta-se em princípios como a descentralização, participação social e a intersetorialidade. Este novo modelo, matricial, exige uma articulação dos operadores de políticas públicas através do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas a proteção, inclusão e promoção da família vítima do processo de exclusão social.

Este novo equipamento social exigirá um modelo gerencial intersetorial, matricial e em rede, diferente da forma atual, fragmentada, com objetivos e ações não integradas.

Ainda não têm respostas questões de ordem administrativa, como por exemplo: quem assumirá a manutenção, a conservação, o custeio? Ou, quem será o responsável por gerenciar este equipamento público.

Identificação de um problema relevante

Na periferia das pequenas, médias e grandes cidades, um problema recorrente vem se agravando, e exigindo novas políticas públicas como modo de enfrentamento ao grande número de crianças, adolescentes e jovens que ficam pelas ruas sujeitos à própria sorte e reféns da cultura marginal instalada.

Esta realidade perversa encontrada na periferia das cidades decorre da falta de espaços públicos capacitados para preencher uma lacuna na vida destas pessoas, muitas delas vulneráveis, com origem em famílias desajustadas, e sujeitas à ação do narcotráfico, marginalidade e criminalidade.

As políticas sociais existentes promovem e mantêm parcela destas crianças e adolescentes nas escolas por meio da adesão das famílias ao Programa Bolsa Família. No entanto, no contraturno, elas ficam sem eira nem beira, perambulando pelas ruas.

Não fosse o Programa Bolsa Família, o acompanhamento destas crianças e adolescentes pelo Estado seria muito difícil, visto que, a situação de vulnerabilidade em que se encontram dificultaria a permanência ou frequência nas escolas, assim como o acompanhamento pelas equipes de saúde local.

No caso dos jovens, estes mais sofrem com a falta de políticas sociais integrativas, principalmente os que se encontram na situação de vulnerabilidade, visto que estão mais sujeitos às ações dos traficantes e encontram na marginalidade um modo de sobrevivência, ou de afirmação perante a comunidade.

A superação desta triste realidade depende da presença do Estado por meio de políticas sociais que tenham por princípio resgatar a cidadania, a autoestima, a educação e o lazer, e dar melhores condições de vida a essas crianças, adolescentes e jovens.

O Poder Público Municipal de Ribeirão Preto tem promovido ações junto às comunidades carentes, principalmente as da periferia da cidade, visando o controle e a promoção social.

Com uma rede de saúde e de educação bem estruturadas, tem nos últimos anos implantado os equipamentos sociais previstos no Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

No entanto, não basta apenas construir espaços públicos para o lazer no contraturno, atender as famílias no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS ou ofertar programas de saúde nas unidades de saúde localizadas na periferia, faz-se necessário a integração destes serviços, “visando o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassam a alçada de um só setor de governo ou área de política pública” (MONNERAT; SOUZA, 2011).

Justificativa

Tradicionalmente as políticas públicas básicas (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho etc.) são setoriais e desarticula-

das, respondendo a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, prevalecendo práticas na área social que não geram a promoção humana como esperado. Esta situação precariza as políticas públicas, tornando-as frágeis e vulneráveis a ingerências e uso como moeda de trocas por pessoas inescrupulosas que visam somente seus objetivos pessoais.

O rompimento desta tradição fragmentada da política social, que se divide em setores, se dá por meio de ações intersetoriais, de modo a patrocinar importantes “mudanças de fundo, isto é, de conceitos, valores, culturas, institucionalidades, ações e formas de prestação de serviços, além de um novo tipo de relação entre Estado e cidadão” (PEREIRA, 2011).

Esta intersetorialidade é pouco incentivada na Prefeitura de Ribeirão Preto, em prejuízo dos utilizadores dos serviços, que precisam percorrer diversos setores para obter respostas ou usufruir de seus direitos.

Organizar, articular e operacionalizar uma rede de políticas sociais públicas exige o entendimento da questão social como multidimensional, e um olhar sistêmico possível de integrar diversas ações e serviços, fortalecendo as políticas públicas e possibilitando aos cidadãos encontrarem meios e recursos de garantias de seus direitos fundamentais.

Marco de referência conceitual

O Estado democrático de direito se instala plenamente no Brasil com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, substituindo um regime ditatorial e focado na preservação do status quo, consequência de anos de exceção e prevalência das elites dominantes na condução das políticas públicas.

A estrutura do Estado Brasileiro, assim conformado, atendia aos anseios e refletia o pensamento da classe dominante, principalmente em relação ao controle social e contenção dos direitos coletivos, anseios da sociedade civil.

Neste contexto, o controle social tinha por objetivo central a preservação da ordem em detrimento do social.

Os diversos segmentos da sociedade civil, na defesa dos seus interesses, se organizaram e assim como defendido por Gramsci, constituíram “partidos”

nos interesses coletivos que mais tarde resultaria, no reconhecimento dos direitos sociais na nova constituição.

Ocorre uma mudança de modelo de Estado, de antigo, centralizador e controlador, para um novo, democrático e social.

Esse novo quadro político materializa o chamado Estado Ampliado, imaginado por Gramsci, integrando interesse da sociedade política (os governantes) aos da sociedade civil e suas expressões.

Nesta nova seara, surgem as Políticas Públicas Sociais como formas de atendimento ao preconizado no art. 3º da Constituição Federal:

(...)

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (...)

(BRASIL, 1988).

Diante deste desafio, estruturam-se os governos para enfrentar os problemas e mudar a realidade social existente, no entanto, esta estrutura estatal ainda arraigada nos velhos princípios e modelos de gestão, descompromissada com resultados, impede avanços significativos na área social.

Com a adoção das políticas do Consenso de Washington pelo Estado Brasileiro, se instala uma crise social derivado da implantação do Estado Mínimo, prejudicando a implantação e manutenção das políticas de bem estar social em andamento.

A diminuição dos investimentos em saúde e educação reflete negativamente nas vidas das pessoas, que sofrem com a crise social instalada: desemprego e miséria são os resultados.

O Estado herdado confronta-se com o Estado que queremos, e as políticas públicas são concebidas para mudar esta realidade.

A revisão das práticas para o alcance deste Estado que queremos passa obrigatoriamente pela reestruturação da máquina pública, do modelo organi-

zacional weberiano, baseado em funções, em hierarquia vertical, notadamente piramidal, para um modelo em rede, que verticalize os processos decisórios, e constitua corresponsabilidade na execução das políticas públicas entre os diversos setores envolvidos na sua plena execução.

Weber entendia a burocracia como um tipo de poder, igualada à organização, considerada como um sistema racional onde a divisão do trabalho se processa racionalmente em função dos fins propostos, no qual predomina a ação racional burocrática que demanda coerência da relação entre meios e fins (objetivos estabelecidos) (DIAS, 2003, p. 66).

A partir dos anos 1930, dá-se início à Reforma Burocrática ou do serviço público e a administração passa a ser burocrática ou weberiana, preocupada principalmente com a efetividade da ação pública (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 28).

Este modelo burocrático weberiano adotado, baseado na eficácia, meritocracia e impessoalidade, dava início a um Novo Estado Brasileiro, que rompia com a oligarquia e o patrimonialismo, práticas herdadas desde a monarquia.

Implantava-se um modelo burocrático weberiano, que alteraria a relação dos indivíduos com o Estado, pautado na racionalização da administração pública e na busca da eficiência.

Esta reforma do serviço público e o processo de burocratização ou racionalização visava romper com a administração patrimonial adotada até então, tendo sido considerada como a melhor maneira de aumentar a eficiência, eliminar o nepotismo e reduzir a corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2009).

O Estado Brasileiro adota novos padrões de trabalho e ação administrativa mais especializada, e tecnicamente racionalizada, resultando com a criação do concurso público para o ingresso no funcionalismo de carreira do Estado, em 1934; a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938; a constituição de um estatuto para os funcionários públicos, em 1939, entre outras (PAIVA, 2009).

Adotavam-se algumas conquistas sociais, como o voto secreto e as leis trabalhistas, além do direito de voto para as mulheres (CAPOBIANGO, 2013).

A partir de então, se formaram as bases para implantação no país de políticas sociais, que num primeiro momento procuraram proteger os interesses dos trabalhadores contra os dos capitalistas, de modo a mediar estas relações. Tendo a CLT – Consolidação da Legislação Trabalhista, como regulamento, o Presidente Getúlio Vargas reorganizou as relações sociais controladas pelo Estado Brasileiro, persistindo este modelo até os anos 1990, quando se promove uma Reforma do Estado Brasileiro, “que buscava criar um novo modelo econômico fundamentado no neoliberalismo, “estimulado” a partir do Consenso de Washington” (CARINHATO, 2008, p. 41).

O governo de Fernando Collor de Mello promoveu um amplo e profundo rearranjo estrutural, uma reforma neoliberal, visando a racionalização (redução de gastos) e a desestatização (redução da interferência do Estado no domínio econômico). Nesse sentido, fechou ministérios, promoveu fusão e extinção de instituições, determinou afastamento e/ou remanejamento de pessoal, extinguiu, privatizou e descentralizou empresas, além de ter promovido a desregulamentação do mercado (CAPOBIANGO, 2013, p. 67).

Esta reforma neoliberal do Estado iniciada por Collor foi concluída durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que adotou o modelo de administração pública gerencial.

Segundo Bresser Pereira, Ministro da Reforma e Administração do Estado do governo FHC, a administração pública gerencial tem como principais objetivos: aprimorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; oferecer condições que garantam a propriedade e o contrato, para que se promova um bom funcionamento dos mercados; garantir autonomia e capacitação gerencial do administrador público; e certificar a democracia por meio da prestação de serviços públicos voltados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade (CAPOBIANGO, 2013, p. 70).

No Quadro I, elaborado por SOUZA, comparamos as principais características que identificam os modelos de administração pública adotados pelo Governo Federal no período da Primeira República até a reforma promovida no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a criação em 1998 do MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado.

Quadro I – Principais características dos modelos:
patrimonialista, burocrático e gerencial

CARACTERÍSTICAS	MODELO TRADICIONAL- PATRIMONIALISTA	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO GERENCIAL
Estrutura Organizacional	Permanente, com base nas relações pessoais	Permanente, rígida e definitiva	Flexível, mutável, adaptativa e transitória
Autoridade	Baseada nas pessoas e relações pessoais	Baseada na hierarquia e no comando	Baseada no conhecimento e na consulta
Desenho de Cargos e Tarefas	Não há divisão clara de cargos	Cargos estáveis e definidos. Ocupantes especialistas e univalentes	Cargos mutáveis redefinidos constantemente. Ocupantes polivalentes
Comunicações	Variável	Quase sempre vertical	Quase sempre horizontal
Confiabilidade colocada sobre	Os chefes/líderes ou detentores do poder	Regras e regulamentos formalizados por escrito e impostos pelo governo	As pessoas e as comunicações informais entre pessoas
Princípios predominantes	Tradição, estruturas e jogos de poder	Teoria Clássica da Administração	Teoria Contingencial e aspectos democráticos de gerenciamento
Ambiente	Interno instável e externo estável	Estável, rotineiro, permanente e previsível	Instável, mutável e imprevisível
Profissionalização	Não há profissionalização na Administração, nomeações por indicação	Administração profissionalizada, divisão do trabalho e especialização da mão de obra	Superespecialização convivendo com a flexibilidade, Adhocracia
Distinção entre o público e o privado	Não há definição clara entre o público e o privado. Apropriação do público pelo privado	Clara distinção e separação entre o público e o privado	Distinção entre o público e o privado, tentativa de implementar métodos e técnicas de administração de empresas e <i>accountability</i>

Fonte: SOUSA, 2008, pp. 153-154.

No entanto, este modelo de administração pública gerencial não é consenso, e pelo país multiplicam-se experiências patrocinados por governos populares com propostas inovadoras de gestão pública, com diferentes experiências de participação social, por meio de conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento

e outras formas de participação e representação. Este novo conceito, envolve a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitem a cogestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas (De Paula, 2005, p. 40).

Este novo modelo, chamado por alguns autores de Novo Serviço Público e por outros de Administração Pública Societal, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República Federativa do Brasil, passou a ser adotado, coexistindo com o modelo vigente em um processo de construção de um novo serviço público, com maior participação popular na gestão pública.

No Quadro II, elaborado por De Paula (2005), comparamos os dois modelos coexistentes na Administração Federal, quanto aos aspectos que os diferem como origem, projeto político, dimensões estruturais, abertura à participação social e gestão; prevalecendo o modelo de Administração Pública Societal quando da elaboração de novas políticas públicas, principalmente na área social, onde por meio de conferências é incentivada a discussão de temas importantes para a sociedade e a criação de conselhos que auxiliarão o Governo no desenho destas novas políticas.

Quadro II – Comparação dos modelos da Administração Pública Contemporânea

Variável	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto Político	Enfatiza eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizados no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão Social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: De Paula, 2005, p. 41

No âmbito das políticas sociais, o governo Lula aperfeiçoou as iniciativas de governos anteriores e conduziu a implementação de novos programas sociais. Prevalece a concepção republicana, tanto no desenho como na implementação, tendo como princípios a parceria com os entes federados, o fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle social, na articulação do território nas ações sob responsabilidade dos diversos órgãos da administração pública (MERCADANTE, 2010).

Neste contexto, as políticas sociais são revistas. Identifica-se a necessidade de aperfeiçoar os instrumentos de coordenação intersetorial e superar definitivamente a fragmentação e sobreposição de programas; fortalecer os mecanismos de parceria e gestão compartilhada pelos entes federativos, nos três níveis de governo e articular no plano territorial o processo de implementação de políticas setoriais, nas zonas rurais e urbanas, para prover uma rede mais ampla de proteção social (*Idem*, 2010).

Esta nova política social rompe com a marca compensatória que tem caracterizado os programas sociais no Brasil, e adota uma política com base na distribuição de renda.

A presidenta Dilma Rousseff assume o Governo Federal sob a legenda “país rico é país sem pobreza”, e promove ajustes visando ampliar a rede de proteção social, articular os órgãos públicos de modo a obter os melhores resultados, e otimizar recursos no enfrentamento dos problemas sociais.

Este novo modelo passa a redefinir as políticas públicas, adotando uma estratégia inovadora: as redes sociais, estruturas que congregam pessoas e organizações públicas e privadas, de maneira horizontal, democrática e participativa, na construção de projetos coletivos em prol do bem comum. Este novo e exigido modelo, “com base em redes é um sistema aberto, altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio (...) Mas a morfologia da rede também é uma fonte de drástica reorganização das relações de poder” como citado por Castells (2000, p. 98).

A adoção deste novo modelo, formulada e defendida por diversos autores, compromete os atores sociais envolvidos, e precede da intersetorialidade como meio para alcance dos resultados.

A intersetorialidade, considerada um rompimento da tradição fragmentada da política social que se divide em setores, propicia mudanças de conceitos,

valores, culturas, institucionalidades, ações e formas de prestação de serviços, além de um novo tipo de relação entre Estado e cidadão.

A intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses (JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

Em oposição a este modelo, encontram-se estruturadas nas diversas prefeituras os serviços de atenção social, baseadas em programas e ações isoladas, que não interagem, coexistindo de forma fragmentada, e atendendo apenas a uma minoria sem proporcionar a inclusão e mudanças sociais esperadas.

Neste novo modelo de administração pública, a intersetorialidade ou ação matricial, “requerem, necessariamente, a ação coordenada das três esferas governamentais e dos diversos setores de um mesmo nível de governo, além de participação e controle social” (MONNERAT; SOUZA, 2011, p. 47).

A incorporação da intersetorialidade nas políticas públicas trouxe a articulação de saberes técnicos, já que os especialistas em determinada área passaram a integrar agendas coletivas e compartilhar objetivos comuns. Nesta perspectiva, a intersetorialidade pode trazer ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

O Governo Brasileiro sob o comando da Presidenta Dilma Rousseff inovou ao implantar em Março de 2010 projetos sociais como parte do Programa de Aceleração do Crescimento, conhecido como PAC2, no Eixo Comunidade Cidadã.

Desenvolvido inicialmente pelo Ministério dos Esportes para ser a Praça da Juventude, já prevendo espaços para interação de ações intersetoriais, pos-

teriormente o projeto foi adotado no PAC2 com o nome de PEC – Praça do Esporte e da Cultura, prevalecendo o atual nome Centros de Artes e Esportes Unificados – CEUs, sob a coordenação do Ministério da Cultura.

O objetivo dos Centros de Artes e Esportes Unificados – CEUs é integrar num mesmo espaço físico, programas e ações culturais, práticas esportivas e de lazer, formação e qualificação para o mercado de trabalho, serviços sócio-assistenciais, políticas de prevenção à violência e inclusão digital, de modo a promover a cidadania em territórios de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras (BRASIL, 2010).

Descrição do problema

A gestão de um equipamento social como os CEUs, exigem uma mudança no formato de gestão da coisa pública, de repensar a hierarquia e as linhas de comando, e até mesmo, de como participar cada operador de políticas sociais neste contexto para obtenção dos resultados que se espera alcançar.

A organização do serviço público, baseada em divisões por áreas de atuação ou das necessidades, desagregam as ações, pensadas isoladamente para atingir objetivos específicos em relação a um público-alvo previamente identificado. Este público será tratado pelos operadores de políticas sociais de modo particularizado conforme a sua área de atuação: saúde, assistência social e educação.

A dificuldade de operacionalização tem raízes na fragmentação dos recursos humanos e materiais, no discurso da autonomia entre as áreas, no isolamento das diferentes áreas das políticas públicas sociais, entre outros fatores, como:

centralização decisória, planejamento normativo, dicotomia entre planejamento e execução (planos de papel), sigilo e ocultação de informações, formalização excessiva (grande produção de papéis que circulam em rotas horizontais e verticais, para receberem, no mais das vezes, meros encaminhamentos), e distanciamento do cidadão e mesmo do usuário, dificultando o controle social (INOJOSA, 1998, p. 38).

Inclui-se neste contexto dois novos operadores de políticas públicas no mesmo espaço físico: a cultura e o esporte.

O problema reside no compartilhamento do espaço comum, das dificuldades de agenda, de interesses, e mesmo de gestão da área comum.

Em contraponto ao modelo weberiano, baseado na hierarquia, este novo equipamento exige maior participação intersetorial.

O modelo de gestão exigido para o CEU requer a adoção de uma rede na área social, em especial no contexto da gestão municipal, de modo a ofertar serviços e integrar valores à comunidade.

Ocorre que os operadores de políticas públicas do município, das áreas de saúde, educação, assistência social, cultura e esportes, não estão preparados para integrar serviços neste novo equipamento social.

Problemas como governança, financiamento das ações, recursos humanos, manutenção e custeio, estão na pauta e ainda sem solução.

Explicação do problema

O município de Ribeirão Preto celebrou convênio com o Ministério da Cultura para implantação em 2014 de um Centro de Artes e Esportes Unificados – CEU, no bairro Jardim Florestan Fernandes no Complexo Ribeirão Verde, exigindo da Administração Municipal para seu funcionamento uma ação matricial das Secretarias Municipais da Cultura, Educação, Assistência Social e de Esportes.

O modelo de gestão adotado pelo Governo Federal nestes projetos exige dos parceiros conveniados, um planejamento intersetorial que oriente os operadores de políticas sociais a execução de um plano de trabalho dependente da integração de ações articuladas entre secretarias ou gestores de serviços, que se complementem em função de um resultado esperado.

Levantamento realizado pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto junto aos profissionais da área social, apontaram os seguintes problemas a serem superados de modo a melhorar ou qualificar os seguintes serviços:

- a. Equipamentos subutilizados;
- b. Visão distorcida do usuário;
- c. Falta de comprometimento de alguns funcionários;
- d. Falta de adesão aos serviços;
- e. Os serviços não se complementam;
- f. Dificuldade de integração;
- g. Violência;
- h. Vandalismo;
- i. Sentimento de impotência;
- j. Vulnerabilidade social.

Da mesma forma, estes profissionais foram incentivados a avaliar os serviços ofertados pela Administração Municipal, sendo o resultado constante do Quadro III.

Quadro III - Avaliação dos serviços ofertados

1. Específicos, não integrados, atendendo políticas específicas visando tratar problemas dentro de suas áreas de competência.
2. Pessoal qualificado, em número suficiente, distribuídos nos diversos equipamentos existentes.
3. A oferta de serviços atende a demanda, no entanto, não é reconhecido pela população da forma esperada.

Fonte: Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/SP.

Quanto às expectativas dos usuários, na visão destes profissionais, há um conflito entre a visão do cidadão e o do serviço, conforme consta do Quadro IV.

Quadro IV - Avaliação da situação quanto às expectativas

Visão do cidadão	Visão do serviço
<ul style="list-style-type: none"> • Serviço não atende; • Sem qualidade; • Falta de atenção; • De difícil acesso; • Pouco faz. 	<ul style="list-style-type: none"> • Serviço adequado; • Atendimento de qualidade; • Falta de pessoal para a demanda; • Falta de estrutura adequada; • Pouca adesão.

Fonte: Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/SP.

A elaboração de um plano de ações conjunto, é uma dificuldade dos profissionais e técnicos das áreas citadas em relação ao compartilhamento de um mesmo espaço público para o desenvolvimento de seus trabalhos.

Descritores dos resultados esperados

A melhoria nos indicadores sociais é consequência das ações realizadas. Espera-se que a adoção de um sistema em rede para execução de políticas públicas impacte positivamente nos principais indicadores, notadamente no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH-M – e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Como resultado da implantação do equipamento social, gerido e funcionando de modo matricial, espera-se:

- a) mudanças na cultura local com a diminuição da violência;
- b) melhorias na socialização das crianças, adolescentes e jovens;
- c) inclusão social;
- d) resgate da cidadania;
- e) adoção de práticas de higiene e de cuidados com a saúde;
- f) diminuição do uso de álcool e drogas;
- g) melhoria geral das condições e qualidade de vida das famílias.

Em relação à gestão, espera-se que a coordenação atue no sentido de integrar os serviços ofertados, manter a ordem, a coesão, a segurança, a manutenção do local, e gerenciar o espaço comum, representando o grupo junto à comunidade e ao Governo Municipal.

Qual é a proposta? O que deve ser feito para equacionar o problema? O que será proposto como plano de ação?

A adoção do conceito de gestão matricial, ou em rede, neste contexto é uma urgência, que exige um planejamento estratégico bem elaborado, articulado, com a participação de todos os atores públicos, com a aplicação de seus recursos para resolução e enfrentamento dos problemas com eficiência e eficácia.

A formação de redes para execução de políticas públicas, notadamente na

área social, é de suma importância para o enfrentamento da exclusão social, visto que, desencadeia uma série de ações articuladas, racionaliza a despesa, e incorpora conceitos nas diversas equipes que passam a atuar integradas para o alcance das metas.

Considerando que o público-alvo em comum são crianças, adolescentes e jovens, propõe-se um projeto que integre em rede os serviços da área de atuação social para o desenvolvimento do cidadão.

Tem por premissas esta proposta: a oferta de serviços existentes, a capacidade instalada, a disponibilidade de equipamentos públicos, e a existência de pessoal técnico qualificado em cada área de atuação, e um novo modelo de governança baseada em rede.

Para tanto, será necessário que a Administração Municipal proceda internamente uma revisão em sua programação e adote como objetivos:

- a) Trabalho matricial em rede – integração de serviços correlatos;
- b) Aproximação da sociedade civil;
- c) Otimização dos recursos físicos;
- d) Abordagem integrada para inclusão social;
- e) Desenvolvimento comunitário.

Da análise desta conjuntura, propõe-se um projeto que integre, numa nova forma de gestão, as políticas públicas para atender crianças e adolescentes, que estejam sujeitos a uma cultura marginal, principalmente nas áreas periféricas da cidade. O objetivo deste projeto é diminuir a violência e a exclusão social, tendo por visão a mudança do quadro atual por meio de políticas integrativas e a adoção de um modelo matricial, que possibilite a gestão de um equipamento social integrado, onde serão ofertadas atividades lúdicas voltadas ao ensino complementar, saúde preventiva, esportes de formação, atividades culturais, formação e recreação, bem como, integração social.

Esta proposta se enquadra no modelo adotado no Centro de Artes e Esportes Unificados, – CEU de integração num mesmo espaço físico, programas e ações culturais, práticas esportivas e de lazer, formação e qualificação para o mercado de trabalho, serviços sócio-assistenciais, políticas de preven-

ção à violência e inclusão digital, de modo a promover a cidadania em territórios de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras.

O plano de gestão pactuado com o Ministério da Cultura, quando da celebração do convênio, prevê neste projeto uma Gestão Compartilhada, com base na Mobilização Social e na Formação de um Grupo Gestor, e ainda parceiros institucionais.

Consta deste documento, uma proposta de composição de recursos humanos suficientes para o funcionamento do equipamento social, formado por um coordenador, um assistente administrativo, monitores e oficineiros, e uma equipe multidisciplinar formada por quatro assistentes sociais, dois psicólogos, e dois professores de Educação Física.

Análise de viabilidade e plano de ação

De forma geral, a execução de políticas públicas encontra resistência em setores da administração pública, que não conformadas em rede, replicam ações independentes e de forma isolada, atingindo as metas traçadas, mas não atingindo o melhor desempenho e a efetividade esperada.

Integrar serviços, mantendo autonomia, individualidades, linhas de comando, e alcançar resultados conjuntamente concebidos, é parte do problema a ser solucionado com a adoção do conceito de rede na formulação dos projetos, das ações, de forma a integrarem saberes para que os resultados sejam mais efetivos.

Esta rede a ser formada exigirá uma atuação conjunta das secretarias que estarão envolvidas no projeto, e uma melhor articulação para alcance dos resultados, sendo para tanto, exigido o apoio pleno dos agentes do governo e o apoio do Executivo Municipal.

Análise de atores envolvidos e interesses

Ao aderir ao PAC2 – Eixo Comunidade Cidadã,, ser selecionado e assinar o Termo de Compromisso, a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto-SP assumiu as seguintes metas junto ao MinC:

- a) Mapear lideranças, grupos, iniciativas e agentes culturais, artistas e esportis-

- tas já atuantes na comunidade. Fortalecer a rede entre os mesmos;
- b) Constituir um Grupo Gestor para a Praça dos Esportes e da Cultura, composto por membros da comunidade, de entidades e do poder público local, com poder deliberativo sobre as atividades e a forma de funcionamento;
 - c) Capacitar o Grupo para gestão do equipamento: convívio e trabalho comunitário, administração, contas, captação de recursos, gestão, planejamento e execução de ações de mobilização comunitária;
 - d) Elaborar um Plano de Ação de Usos e Programação para os primeiros 12 meses de funcionamento do equipamento, potencializando os grupos e agentes já atuantes na comunidade. Articular a programação às linhas de apoio, projetos e programas existentes nos governos no âmbito estadual e federal;
 - e) Planejar e executar uma ação de intervenção no edifício – painel, jardim, escultura, etc. - que enfatize a identidade local. Pode ser também uma ação não material, como um evento ou festa, mas que fortaleça a identidade local;
 - f) Formar a Rede de Praças dos Esportes e da Cultura - com participação da comunidade, entidades e poder público local -, visando à troca de experiências de gestão, bem como intercâmbio de experiências, de usos e programação.

Para tanto, apresentou ao MinC um Plano de Gestão contendo os seguintes itens:

- a) Recursos Humanos;
- b) Horário e dias de funcionamento;
- c) Orçamento;
- d) Fonte de Recursos;
- e) Gestão Compartilhada;
- f) Mobilização Social;
- g) Formação de Grupo Gestor;
- h) Parcerias Institucionais;
- i) Usos e Programação.

Neste Plano de Gestão estão apontadas as competências e responsabilidades dos operadores de políticas públicas, representados pelas Secretarias Municipais da Cultura, Assistência Social e de Esportes.

A Secretaria Municipal da Educação participa como uma parceria institucional, por meio das escolas de sua responsabilidade existentes no território.

Estarão reunidos num mesmo espaço os seguintes equipamentos:

- a) Espaço cultural;
- b) Biblioteca;
- c) Telecentro;
- d) Salas multiuso;
- e) CRAS;
- f) Equipamentos esportivos.

A gestão conjunta destes espaços caberá a um Grupo Gestor a ser formalizado pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, composto por representantes das secretarias municipais envolvidas.

Nota-se uma resistência dos atores políticos na definição da governança, e das responsabilidades, principalmente aquelas derivadas da aplicação do orçamento municipal, talvez em razão de serem os recursos escassos no momento e suscetíveis a cortes frequentes, prejudicando os projetos próprios não iniciados e os em execução.

Análise de riscos

A ausência de integração dos operadores de políticas sociais poderá ocasionar a perda da governabilidade do projeto, com consequências na efetividade das ações. Sendo este o principal risco no momento, visto que a Administração Municipal ainda não possui esta expertise.

Problemas financeiros poderão prejudicar a execução do plano de gestão, exigindo maior criatividade das secretarias em atuarem com a comunidade, e de captarem recursos por meio de parcerias com a sociedade, buscando apoio junto aos comerciantes e empresários, para execução de ações no CEU.

As características físicas do equipamento social são preocupantes quanto à segurança patrimonial, bem como das pessoas que lá trabalharão e das crianças, adolescentes e jovens que frequentarão as atividades a serem ofertadas.

Esta apreensão se dá por conta do projeto exigir que o CEU guarde as características de uma praça pública, ou seja, ser aberta, não restringindo o acesso ao seu interior.

As medidas de segurança a serem adotadas visarão a preservação e guarda dos patrimônios públicos existentes nas diversas salas do complexo, tais como: micro-computadores, projetor multimídia, impressoras, carteiras, mesas, aparelhos de ar-condicionado, arquivos etc.

No modelo adotado, estarão as instalações suscetíveis à ação de vândalos, e para tanto, a mobilização social é de suma importância para que a comunidade se aproprie do espaço público e ajude o Poder Público Municipal a zelar por ele.

Outro problema se refere ao horário de funcionamento previsto, sendo das 9 às 17 horas durante a semana, e aos sábados e domingos com atividades esporádicas, visto que não atenderá parcela da juventude, que por força do trabalho ou estudo terá condições de frequentar o equipamento somente após o horário de fechamento, ou aos finais de semana quando o mesmo não estará disponível, vindo a gerar conflito de interesses com a Administração Municipal.

Balanço do projeto

A inauguração do CEU do Jardim Florestan Fernandes prescinde de um plano de Gestão eficiente, tendo por base o planejamento das estratégias de funcionamento e manutenção da Praça.

A participação ativa da comunidade na gestão compartilhada deve ser estimulada pelo setor público. A gestão matricial (articulada entre as diversas secretarias municipais) inclui recursos orçamentários próprios do município e a captação de recursos por meio de parcerias públicas e privadas, provocando mudanças na forma de gestão adotada pela municipalidade.

Considerações finais

Os gestores das Secretarias Municipais envolvidos na implantação do Centro de Artes e Esportes Unificados – CEU, no bairro Jardim Florestan Fernandes no Complexo Ribeirão Verde, enfrentam dificuldades de toda ordem, o que poderá vir a prejudicar o funcionamento deste novo equipamento social.

Problemas decorrentes da falta de mão de obra disponível, de contratar serviços ou admitir pessoal, por conta da limitação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ou mesmo, de governança, visto que o modelo de gestão implicará numa mudança de formato, competências, responsabilidades e de operação.

A adoção de um modelo matricial, em rede, depende da ruptura com o modelo atual, hierárquico, weberiano, que inibe a gestão conjunta deste equipamento.

As ações intersetoriais envolvem mais do que a apropriação de saberes e troca de experiências, como também, a adoção de recursos comuns, financeiros e orçamentários, na execução das atividades, mas principalmente, a superação das resistências ao novo modelo pelos profissionais, técnicos, e gestores.

A implantação deste novo modelo de Administração Societal será um paradigma na condução das políticas públicas, principalmente na área social, no município de Ribeirão Preto.

Referências

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Centro de Artes e Esporte Unificado*. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/comunidade-cidada/centro-de-artes-e-esportes-unificados>. Acesso em 31 mar. 2014.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 31 mar. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Burocracia pública na construção do Brasil*, 2007. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Books/Livro-BurocraciaConstru%E7%E3oBrasil.6.pdf>. Acesso em 21 abr. 2014.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira; DO NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes. Reformas Administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. *REGE*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://www.regeusp.com.br/arquivos/1369.pdf>. Acesso em 20 maio 2014.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do Estado e políti-

cas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. *Revista Aurora*, ano II, n. 3, 2008. p. 37-46. Disponível em: <http://200.145.171.5/revistas/index.php/aurora/article/viewArticle/1192>. Acesso em 12 maio 2014.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, n. 1, p. 36-49, 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05>. Acesso em 21 maio 2014.

DIAS, Devanir Vieira; MAESTRO FILHO, Antonio Del; MORAES, Lúcio Flávio Renault de. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. *RAC - Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 57-71, abr./jun. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552003000200004). Acesso em 21 abr. 2014.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *RAP - Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar/abr. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7698/6271>). Acesso em 21 abr. 2014.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor, *Saúde e Sociedade*, v.13, n.1, p.25-36, jan-abr. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n1/04.pdf>. Acesso em 21 abr.2014.

MERCADANTE, Aloísio. *Brasil, a construção retomada*. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

MONNERAT, Gisele Lavinias; SOUZA, Rosemary Gonçalves. Da seguridade à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *R. Katal.*, Florianópolis, v.14, n.1, p. 41-49, jan/jun.2011.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). *História*, v.28, n.2, p.775-796, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/his/v28n2/27.pdf>. Acesso em 20 maio 2014.

RIBEIRÃO PRETO, Prefeitura Municipal. *Coordenadoria de Comunicação Social - Notícias*. Disponível em <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J332/noticiaWebImprimir.xhtml?id=27507>. Acesso em 20 maio 2014.

SOUZA, Edgard Távora. *Os propósitos estratégicos do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco: desafios para a sua realização à luz das novas tendências da administração pública no Brasil*, 2008, EBAPE – bibliotecadigital.fgv.br. Disponível em <http://hdl.handle.net/10438/340>. Acesso em 25 maio 2014.

CAPÍTULO II

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO NECESSÁRIO: UM ESTUDO SOBRE O FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Helder Nogueira Andrade

Orientadora: Milena de Senne Ranzini

Esta pesquisa assumiu o desafio de refletir sobre o princípio constitucional da gestão democrática da educação nacional tomando como lócus privilegiado a experiência política democrático-participativa do Fórum Nacional de Educação - FNE. O foco foi compreender os limites e as possibilidades da experiência em curso do fórum no que concerne à efetivação da gestão democrática com vias a construção do Estado necessário no Brasil. A estratégia de pesquisa utilizada para tanto, pautou-se em uma análise qualitativa de documentos relevantes para o estudo, tais como a atual Constituição Federal Brasileira, o documento final da Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010, a portaria normativa do MEC N°1407/2010 e o regimento interno do FNE, além de outros. Compreender as questões evidenciadas como guisa de conclusão e tomando como lócus privilegiado o processo constitutivo do Fórum Nacional de Educação com suas atribuições e potencial de mobilização social foi o grande desafio empreendido pelo presente estudo. Percebendo com isso as contradições e disputas que fazem parte da construção da democracia nacional na contemporaneidade.

Palavras-chave: Gestão Pública. Estado necessário. Fórum Nacional de Educação. Democracia. Participação política.

Introdução

O direito à educação de qualidade socialmente referenciada deve pautar as principais políticas públicas relacionadas à efetivação de tal direito no país. Os

pressupostos básicos são a igualdade, inclusão, equidade e autonomia, todos devem convergir para a garantia da cidadania plena no âmbito da democracia e fundamentar a agenda da política educacional brasileira.

A Constituição Federal – CF possui um capítulo que define a arquitetura do atual marco legal da educação nacional, entre os artigos 205 e 214. O artigo 206 da CF explicita os princípios que devem estruturar as garantias institucionais do direito à educação no país. Dentre os princípios evidenciados, existe a definição da gestão democrática da educação nacional.

A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Voltada para um processo de decisão baseado na participação, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto expressão de um pacto voltado para o aperfeiçoamento das instituições aí compreendidas as instituições educacionais (CURY, 2011, p. 5).

A efetivação do princípio constitucional da gestão democrática da educação exige uma engenharia institucional que o viabilize nas relações realmente existentes da experiência democrática nacional. A compreensão da sua viabilidade política precisa considerar caminhos permeados pela luta de classes inerente a sociedade capitalista e dos marcos formais do Estado democrático de direito.

A construção da gestão democrática em meio à disputa de concepções e projetos políticos que permeiam a nossa sociedade deve ser compreendida como um processo aberto de disputa que perpassa por dinâmicas de democratização e desdemocratização (TILLY, 2013).

É preciso garantir que o Estado brasileiro favoreça as condições necessárias para a gestão democrática da educação, sob a égide de compromissos como o fortalecimento da participação popular no ciclo das políticas públicas (POGREBINSCHI, 2010) e a ampliação da representação política sob o fundamento da sua pluralização e legitimidade democrática por meio da representatividade social (URBINATI, 2006).

Os meios necessários para a efetivação de tais compromissos devem ocorrer por meio de políticas públicas que afirmem condições como a definição objetiva do seu desenho institucional. Algumas iniciativas estão em curso na perspectiva da construção da gestão democrática vinculada aos compromissos acima mencionados.

O caso do Fórum Nacional de Educação - FNE, definido sob deliberação da Conferência Nacional de Educação - CONAE 2010, e constituído por iniciativa governamental, expressa na portaria normativa Nº 1407/2010 do Ministério da Educação - MEC, define um processo singular de edificação da gestão democrática da educação nacional. No horizonte das exigências que possibilitam a construção do Sistema Nacional de Educação - SNE.

A construção da CONAE e do FNE compõe numa perspectiva mais ampla a constituição do SNE, sendo este fundamentado por uma proposta de planejamento estatal e decenal da educação nacional expressa no Plano Nacional de Educação - PNE. O SNE e o PNE estão previstos no artigo 214 da CF e dialogam diretamente com as exigências da gestão democrática da educação por meio da realização da CONAE.

A CONAE deve ser perene, antevista para ocorrer com periodicidade quadrienal prevista no novo PNE (PL Nº 8035/2011). A participação popular no ciclo das políticas públicas é um dos eixos constitutivos da CONAE, por meio da capacidade normativa da conferência que aprova por deliberação pública em plenária final composta por delegados e delegadas de todo o país um documento final.

Tal documento deve ser referência para a concepção e estruturação das políticas públicas e a tramitação legislativa em matéria educacional, principalmente no âmbito do acompanhamento e controle social da execução definida pelo Ministério da Educação - MEC para o encaminhamento do processo legislativo do PNE.

A primeira CONAE, ocorrida entre os anos de 2009 e 2010, foi iniciada por etapas municipais e estaduais em todo o país e finda na etapa nacional. A CONAE 2010 deliberou em seu documento final as diretrizes para a construção do novo Plano Nacional de Educação. A criação do FNE, mediante deliberação da conferência foi outro ponto relevante para o presente estudo.

O FNE foi vislumbrado pela CONAE 2010 como um órgão de Estado que deveria garantir a perenidade das conferências e o acompanhamento da efetividade das deliberações conferenciais em outras instâncias governamentais e estatais.

A criação de um Fórum Nacional de Educação é uma reivindicação de longa data da sociedade educacional. Durante a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9394/1996), no Congresso Nacional, ocorrida por um longo período de 8 anos (1988-1996), a criação do FNE foi proposta, porém não foi efetivada. A proposta era de que o FNE fosse instância máxima de deliberação e teria ampla representação dos setores sociais, além dos segmentos educacionais.

O atual desenho institucional do FNE foi concebido inicialmente sob deliberação da CONAE 2010, no seu documento final. O Ministério da Educação - MEC efetivou tal deliberação, ainda no ano de 2010, definindo o FNE como um órgão de Estado no horizonte da construção do Sistema Nacional de Educação e vislumbrado como instância de articulação entre os governos e a sociedade civil, como processo de efetivação do “Estado Necessário” no país.

A construção do Estado Necessário no Brasil (DAGNINO, 2013) exige a consolidação de novos arranjos políticos que viabilizem uma concepção de gestão democrática da educação nacional. Tal experiência política precisa ser substanciada pela qualificação das políticas públicas, no sentido de efetivar as demandas da cidadania ativa, estruturada sob o eixo dos direitos civis, políticos e sociais (MARSHALL, 2004).

A cidadania ativa é compreendida no presente estudo como princípio articulador da capacidade política da sociedade para viabilizar projetos políticos. Algo realizado por meio da organização coletiva de grupos que se inserem no processo político para defender determinados interesses e demandas com foco na efetivação dos direitos e da dinâmica de fortalecimento do Estado. Este compreendido como uma instância privilegiada para garantir políticas públicas que concretizem nas relações realmente existentes os direitos e, conseqüentemente a própria cidadania (MOUFFE, 1996).

A expectativa é que o FNE expresse uma articulação singular entre os novos arranjos participativos e os diversos tipos de representação social e políti-

ca, para impactar a tradicional engenharia institucional do Estado brasileiro no sentido de superar os limites da tradição política nacional, definidos dentre outras coisas, pelo autoritarismo, formalismo e clientelismo.

O presente estudo sobre o arranjo institucional expresso no FNE define como eixo das reflexões o amadurecimento da experiência democrática nacional sob a égide da construção do Estado Necessário. Tal construção carece de arranjos institucionais e políticas públicas que introduzam uma nova dinâmica nas instituições estatais do país, um movimento de democratização pautado pela substancial participação popular, principalmente na definição e no controle da agenda política e na capacidade de definir as decisões finais em questões cruciais para a efetivação dos direitos (NOGUEIRA, 2005).

Nesse sentido, os novos arranjos institucionais devem ser capazes de impactar o desenho do Estado. Tais impactos não são harmoniosos ou estáticos, ao contrário se inserem na disputa de hegemonia (GRAMSCI, 1991) inerente à sociedade de classes nos marcos do capitalismo contemporâneo.

O avanço de um projeto democrático e popular no país é necessariamente constituído no movimento de disputas e cisões que afloram da luta de classes. Para avançar na democracia, é preciso aprofundar o processo de conquista dos direitos para os cidadãos-trabalhadores. Tal projeto se constitui como foco das experiências institucionais construídas no seio dos organismos e instituições da sociedade civil para impactar a engenharia institucional do Estado (WOOD, 2011).

Os arranjos institucionais que garantem a participação popular como método democrático de gestão do Estado, precisam ser continuamente debatidos e aperfeiçoados na dinâmica da sua construção (DULCI, 2013). O FNE articula mecanismos participativos e representativos de intervenção política, desde o âmbito do poder local nos municípios, passando pelo regional nos estados, chegando ao centro das grandes decisões políticas no Congresso Nacional (DAGNINO; TATAGIBA, 2007, AVRITZER, 2009).

A participação popular possui caráter de mobilização nas conferências e outras possíveis campanhas coordenadas pelo FNE, de deliberação na construção do Documento final das Conferências Nacionais de Educação - CONAE, e de controle social, por exemplo, no acompanhamento da tramitação do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional.

O objetivo central do presente trabalho é compreender os limites e as possibilidades inerentes ao formato institucional do FNE para sua constituição efetiva como órgão de Estado. Nesse sentido, evidenciar as tensões e combinações entre os arranjos participativos, os novos tipos de representação e as instituições políticas tradicionais, promovendo um movimento que metamorfoseia o “Estado Herdado” na construção do “Estado Necessário”.

No presente estudo, compreende-se que as instituições são constituídas num duplo movimento que as define na forma social do capitalismo e, ao mesmo tempo, são redefinidas no campo das lutas políticas e sociais, que abrem um caminho de disputas com autonomia relativa ante os projetos políticos e pautas oriundas da sociedade. É nessa dinâmica que as crises se manifestam e expressam um processo aberto (embora limitado sob a forma social vigente) de disputas e novas definições sociais e institucionais.

As configurações institucionais se distanciam de qualquer “lógica preestabelecida do capital” e caminham numa dinâmica que as determina na imanência da forma social capitalista. As ações da sociedade e os processos de institucionalização são eminentemente marcados pelas exigências de valorização do capital, mas tais exigências são realizadas politicamente por um processo aberto e contraditório de lutas sociais e relações de força.

As determinações da forma social capitalista produzem um movimento que condiciona a ação social e, ao mesmo tempo, possibilita a construção de estratégias dos atores para atuar ante a regularidade vigente. É nesse campo de disputas e construção institucional que a análise do FNE no presente estudo deve ser percebida.

Com isso, a análise das condições de possibilidade para a consolidação do FNE como órgão de Estado deve levar em consideração questões e indicadores vinculados a sua capacidade política definida por seus níveis de autonomia nos processos político-públicos. A determinação de autonomia política do FNE deve considerar elementos como (DAHL, 2012): as formas de decisões e encaminhamentos deliberados pelo órgão ocorrem; os modos que se estabelecem a definição e o controle da agenda política em matéria educacional; de que forma se estabelecem as relações institucionais com outras instâncias do Estado e dos governos; quais são as

condições da organização administrativa e orçamentária do fórum, além da capacidade de mobilização popular e acesso público às informações e aos debates sobre os temas educacionais.

O estudo será realizado por meio de três documentos produzidos no processo de estruturação do FNE. O primeiro é o documento final da CONAE 2010 que deliberou pela necessidade da constituição do fórum no âmbito da construção do Sistema Nacional de Educação sob o fundamento da gestão democrática da educação nacional. Um documento que expressa uma relação de continuidade entre o arranjo político-participativo definido pela conferência de educação e o fórum, em que ambos passam a ser vislumbra- dos de forma articulada, sendo o fórum compreendido como uma condição da existência perene da conferência.

O segundo documento é a portaria normativa N° 1407/2010, que instituiu no âmbito do Ministério da Educação o Fórum Nacional de Educação, definido como órgão de Estado. Além de instituir oficialmente o fórum, a portaria evidencia questões pertinentes para a pesquisa, tais como sua composição, estrutura institucional, atribuições e caráter no horizonte da gestão democrática da educação nacional.

O terceiro documento é o regimento interno do FNE, que define questões como suas atribuições e condições de organização, com o delineamento de elementos mais objetivos e operacionais do FNE – como a criação de comissões de trabalho com suas respectivas atribuições, a definição da periodicidade das reuniões e a capacidade normativa e de autonomia relativa do órgão.

Nesse sentido, tomando os documentos como eixo das análises, serão analisadas questões como a capacidade política do FNE, com foco na perspectiva de sua definição como órgão de Estado, à luz de temas como o caráter do Estado e das suas instituições na sociedade capitalista e seu eixo estruturador na luta de classes, bem como a dinâmica da construção do Estado necessário enquanto processo de ampliação da capacidade inclusiva e da legitimidade democrática da experiência política em curso no âmbito da educação nacional.

A grande questão é analisar os limites e as possibilidades do desenho institucional definido para o FNE e, ao mesmo tempo, lançar propostas para

o fortalecimento do fórum como órgão de Estado – que deve efetivar uma concepção de gestão democrática da educação nacional fundamentada pela participação popular no ciclo das políticas públicas e a ampliação da representação política permeada pelo eixo da representatividade social nas instituições governamentais e estatais.

Nesse sentido, deve-se analisar o alcance da capacidade política da atual proposta do fórum em três questões essenciais, a sua *autonomia política e administrativa* com relação às instâncias governamentais; as condições institucionais para *definir a agenda política* em matéria educacional e estabelecer mediações públicas com outras instâncias estatais, dos poderes, legislativo e judiciário, para encaminhar suas deliberações; o potencial de controle social sobre as *decisões finais do Estado* brasileiro em questões estruturais como as definições sobre a erradicação do analfabetismo e as metas de financiamento da educação no orçamento anual dos governos.

Por fim, compreender os caminhos que devem consolidar a proposta que constituiu o FNE no âmbito da construção em curso do Sistema Nacional de Educação. Em seu processo de consolidação, o FNE deve ser permeado por dois movimentos essenciais.

O primeiro é o amadurecimento das condições para favorecer a sua institucionalização como órgão de Estado de fato e de direito; o segundo é o fortalecimento de sua atuação em rede, com a criação e o fortalecimento dos fóruns municipais e estaduais em todas as regiões do país, a fim de enraizar os debates e a mobilização social, que deve tomar para si a construção dos fóruns, consolidando suas atribuições.

A CONAE 2010 e a construção do FNE no âmbito da Gestão Democrática da Educação Nacional

Os mandados governamentais no âmbito federal compreendidos entre os anos 2003 e 2014, liderados pelos presidentes Lula e Dilma Rousseff, foram definidos por muitos documentos oficiais e estudos acadêmicos como gover-

nos que promoveram a intensificação de uma concepção de democracia preconizada na CF de 1988, identificados com a democracia direita, por meio de mecanismos como os plebiscitos e referendos e a democracia participativa, em arranjos políticos como os conselhos de políticas públicas.

Tal concepção, pautada por inúmeros movimentos e organizações sociais tem foco na ampliação da participação social no ciclo das políticas públicas, objetivando a “ampliação do Estado” (LIGUORI, 2003). Também estabelece exigências sociais e institucionais para novas mediações públicas numa concepção dialética da democracia (POGREBINSCH, 2010), que envolve múltiplas mediações entre os tradicionais arranjos institucionais da democracia representativa e novos arranjos que viabilizam uma democracia participativa com maior intensidade.

A partir de 2003, com o início do governo Lula, uma série de ações foram tomadas com o intuito de aumentar a participação dos atores da sociedade civil no governo federal. As principais destas ações foram: o estabelecimento de uma instância de coordenação da relação da relação entre governo e sociedade civil centrada na Secretaria – Geral da Presidência da República; o fortalecimento dos Conselhos Nacionais já existentes, como os de Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, e Meio Ambiente, com a presença de ministros nas reuniões e o fortalecimento das prerrogativas desses conselhos no controle de fundos e recursos públicos; a organização de conferências nacionais em praticamente todas as áreas das políticas públicas e, por fim, o estabelecimento de um conjunto de formas mais diretas de negociação entre governo e sociedade civil, tais como mesas de negociação com diversos movimentos sociais, entre os quais caberia destacar o movimento sindical e o movimento dos sem-terra. Esse conjunto de ações na área da participação ainda não foi completamente avaliado empiricamente e analisado nas suas diferentes implicações políticas (AVRITZER, 2009, p. 8).

No período citado ocorreu a intensificação de processos e experiências pautadas por pressupostos evidenciados tanto nas teorias participacionistas como naquelas deliberacionistas, que carecem de devidos estudos, avaliação e

análise crítica. Um conjunto de ações propostas pelo governo federal, dentre outros elementos, a partir do acúmulo social na organização e intervenção política na capacidade de mobilização popular e na redefinição da agenda e organização das instituições estatais, tiveram o objetivo de definir novos mecanismos inerentes a experiência democrática nacional.

Nos últimos doze anos ocorreu a organização de uma estrutura governamental e estatal com foco na criação e\ou fortalecimento de arranjos políticos pautados pela ampliação da participação social como método de gestão governamental das políticas públicas. A Secretaria-Geral da Presidência da República foi à instância definida para coordenar as iniciativas com destaque para o fortalecimento dos Conselhos, Fóruns e Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

As iniciativas em curso precisam ser avaliadas em sua estruturação inicial e fortalecidas como política de Estado. Devem ser perenes e possuir continuidade em sua experiência política, autônomas na relação com os governos e dotadas de capacidade política para definir questões relacionadas à agenda política do Estado e o controle social das decisões finais em questões como a demarcação de prioridades para as áreas que fazem parte e as opções de investimento, além de outros gastos públicos nas mesmas áreas.

No esteio de tais iniciativas e discussões necessárias, ocorreu à primeira Conferência Nacional de Educação – CONAE, entre os anos de 2009 e 2010. Isso foi no âmbito de um processo político, que vislumbra em última instância a ampliação da capacidade política das instituições estruturadas em torno da radicalização da democracia por meio de arranjos fundamentados pela participação decisiva da sociedade.

A CONAE 2010 mobilizou cerca de 3,5 milhões de brasileiros e brasileiras, contou com a participação de 450 mil delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional. A mobilização nacional para o debate e deliberação sobre temas relevantes para garantir o direito à educação de qualidade socialmente referenciada foi o foco da conferência.

O documento referência da CONAE 2010 foi intitulado Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Tal documento foi o fio condutor dos de-

bates e deliberações, uma das questões propostas pelo documento foi uma preocupação com a organização da gestão da educação nacional sob a égide do princípio constitucional da gestão democrática. Assim, os princípios e diretrizes inerentes a construção do Sistema Nacional de Educação, foco das deliberações da CONAE, deveriam ser estruturados de forma democrática.

O documento final da CONAE 2010 deliberou que uma das iniciativas no processo de construção da gestão sistêmica da educação, sob o eixo da democratização dos processos político-públicos, deveria ser a construção do Fórum Nacional de Educação, como uma instância estatal de articulação entre órgãos, organizações e movimentos da sociedade, dos governos e do próprio Estado para cumprir algumas funções no compute da gestão da educação nacional.

O Fórum Nacional de Educação – FNE foi proposto como espaço público de articulação social para garantir que em matéria educacional, sob o fundamento da gestão democrática da educação nacional, existam deliberações estruturais tais como aquelas que devem definir as diretrizes para o Plano Nacional de Educação – PNE, pautadas pela participação social e a ampliação da representação política fundamentada pela referência da representatividade social.

O FNE deveria ser composto por movimentos, órgãos e organizações sociais em articulação nacional com fóruns estaduais e municipais para garantir o processo contínuo de mobilização social com caráter nacional a partir de temas que convergem para uma perspectiva da garantia do direito à educação de qualidade socialmente referenciada, intervindo no debate e nas deliberações que compõe a gestão da educação nacional.

O FNE foi proposto no documento final da CONAE 2010 para atuar em questões estratégicas da gestão da educação nacional no compute das políticas de Estado. Dentre as atribuições propostas para o fórum, duas adquirem destaque relevante para fortalecer a participação social no ciclo das políticas públicas.

O Fórum Nacional de Educação deve ter pelo menos as seguintes incumbências: convocar e coordenar as próximas edições da CONAE; acompanhar a tramitação do novo PNE (2011-2020) no

Congresso Nacional; incidir pela implementação das diretrizes e deliberações tomadas nesta e nas demais edições da CONAE. Nesse sentido, é importante que seja institucionalizada a prática de conferências municipais e estaduais de educação, com ocorrência de até quatro anos, que deverão preceder as conferências nacionais de educação (MEC, 2010).

A primeira atribuição do FNE, proposta por deliberação dos delegados e delegadas na etapa nacional de CONAE 2010, consiste na garantia da perenidade das conferências nacionais de políticas públicas em matéria educacional, favorecendo uma dinâmica de socialização do Estado e controle social sobre as políticas públicas e os governos.

O FNE deve ser responsável pela realização das próximas conferências, objetivando institucionalizar a CONAE e suas respectivas etapas estaduais e municipais, articulando um processo eminentemente nacional de mobilização social e pluralização das demandas políticas da sociedade brasileira em meio a sua diversidade regional e cultural, econômica e política.

Tal atribuição favorece o fortalecimento da conferência como política de Estado e possibilita o amadurecimento da experiência democrática e sua cultura política. Além de fortalecer redes de confiança na sociedade, articuladas em torno de temas relevantes em matéria educacional.

A segunda atribuição do FNE objetiva garantir o fortalecimento da participação popular por meio da ampliação da capacidade política da sociedade, que delibera de forma autônoma na plenária final da conferência a aprovação do seu documento final, garantindo caráter normativo a CONAE.

Esta normatividade da conferência adquire substância decisiva quando se atribui ao fórum o acompanhamento das deliberações junto a outras instâncias estatais com vias a perspectiva, igualmente expressa no documento final, da necessária relação entre as deliberações da CONAE e a construção do Plano Nacional de Educação como matéria legislativa inerente ao Congresso Nacional.

A concepção do FNE oriunda do documento final da CONAE 2010, portanto, vislumbra a sua institucionalização como órgão de Estado. Um arranjo político que deve privilegiar sua construção como espaço público de participação social,

com ampliação da representação política fundamentada pelo referencial da representatividade social por meio da inserção de representantes dos movimentos, órgãos e organizações sociais, governamentais e estatais na composição do fórum.

Nas suas atribuições precípuas propostas, evidenciam-se a perspectiva de uma integração entre a continuidade do processo inerente a CONAE com a construção dos planos nacionais de educação, garantindo igualmente sua perenidade e controle social sobre a gestão de Estado da educação nacional.

Assim, de acordo com as deliberações inerentes ao documento final da CONAE, o Plano Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Educação devem ser articulados pelo arranjo político proposto como Fórum Nacional de Educação, convergindo para uma política de Estado que efetiva o princípio constitucional da gestão democrática da educação nacional.

O documento-final da CONAE 2010 vislumbra sua criação articulada a outras duas instâncias, o Ministério da Educação – MEC e o Conselho Nacional de Educação. O foco primordial é uma integração sistêmica entre as três instâncias tomando como eixo de unidade o Plano Nacional de Educação e sua mediação necessária com os vários tipos de planejamento estatal estabelecidos na legislação educacional vigente, nos sistemas municipais, estaduais e federal de educação com seus respectivos projetos, legislação e programas específicos.

A implantação do sistema de educação exige a criação e\ou fortalecimento de instâncias de interlocução entre Estado e sociedade civil organizada. Essas instâncias devem ter legitimidade para o planejamento e acompanhamento de políticas para e educação, e capacidade para viabilizar a colaboração entre as instituições envolvidas com a garantia da educação básica em cada esfera administrativa (ANDRADE, 2012, p. 120).

A criação do Fórum Nacional de Educação, definida no documento-final da CONAE propõe uma concepção pública de educação pautada pela participação social no horizonte do processo de democratização do Estado e da própria sociedade.

O documento define como meta garantir uma verdadeira teia de mediações públicas, que afirmem uma concepção de gestão sistêmica fundamentada na articulação entre as instituições estatais e os organismos sociais.

A interlocução política numa dimensão relacional das relações entre o Estado e a sociedade, no caso da gestão da educação nacional e legitimar democraticamente o planejamento e o acompanhamento das políticas públicas.

Fortalecer o processo de institucionalização do sistema nacional de educação por meio da integração dos entes federados através de arranjos políticos referenciados pela participação social, a ampliação da representação política e a deliberação pública da sociedade.

Limites e possibilidades do desenho político-institucional do FNE

A criação do FNE foi definida ainda em dezembro de 2010, após a realização da CONAE 2010 e sob suas deliberações que versaram sobre o tema. O Ministério da Educação – MEC tomou iniciativa de publicar a portaria normativa No 1407/2010, definindo o surgimento do fórum, como efetivação da diretriz aprovada na CONAE e expressa no seu documento-final.

A portaria normativa definiu o fórum com caráter permanente como órgão de Estado sob a égide das deliberações da CONAE, porém a mesma ocorreu no âmbito da estrutura do governo federal. Foi determinada pelo MEC como parte integrante de sua estrutura e, conduzido sob a coordenação do próprio ministério e crivo do ministro.

Nesse sentido, apresenta-se uma tensão inicial e crucial entre a necessária autonomia do FNE como órgão de Estado fundamentado pela ampliação da capacidade política da participação social e a forte presença administrativa e coordenação política da instância governamental na dinâmica do fórum.

O FNE foi instituído com foco no fortalecimento da participação social para garantir a existência das conferências nacionais de educação de forma perene, como sua missão primordial e eixo articulador de todas as suas atribuições.

A perspectiva da democratização da gestão e da qualidade social definida

na efetivação do direito à educação no país compõe o bojo das preocupações evidenciadas pelo MEC na portaria normativa 1407/2010.

Desde sua concepção o FNE evidencia um caráter institucional híbrido, pois expressa os anseios e lutas sociais, estabelecidas desde os anos 1980 que culminaram com a definição da participação popular e suas inúmeras contradições e disputas na Assembleia Nacional Constituinte e garantiu a inserção de parte da agenda dos movimentos populares na Constituição Federal de 1988.

De forma concomitante o fórum foi constituído no âmbito de uma estratégia de gestão pública que toma a participação social como método de governo e constitui instâncias de Estado numa perspectiva de democratizá-lo por meio do fortalecimento da participação social no ciclo das políticas públicas.

É preciso avaliar os limites e as possibilidades da criação do FNE na relação entre os processos participativos e deliberativos inerentes a CONAE e a atuação do governo federal com vistas a garantir a construção de arranjos institucionais que viabilizem o princípio da gestão democrática da educação nacional como “fio condutor” do Sistema Nacional de Educação – SNE.

A análise da capacidade política do FNE em tal processo que envolve uma articulação entre a iniciativa da CONAE e a construção do SNE exige a compreensão da necessária definição do fórum como órgão de Estado. Compreende-se aqui tal definição com o indicativo de identificar alguns indicadores que explicitem as condições de possibilidade do fórum para atuar nas relações políticas e institucionais realmente existentes que devam viabilizar a gestão democrática da educação nacional.

Nesse sentido, o presente estudo assume a perspectiva de que a definição do FNE como órgão de Estado está em construção, possui elementos significativos em sua concepção inicial indicam possibilidades evidentes para a sua consolidação e fortalecimento, por outro lado, existem limites e contradições que precisam ser suplantadas para garantir sua consolidação como parte intrínseca da construção de um SNE democrático, com ampla, perene e decisiva participação, representação e deliberação social na definição dos seus rumos.

É preciso dar continuidade ao processo recente desencadeado pela CONAE 2010, um projeto político ambicioso de gestão democrática para a construção

de políticas de Estado em matéria educacional, envolvendo a construção de alguns arranjos políticos como o FNE e o fortalecimento de outros, como é o caso do Plano Nacional de Educação – PNE. Deve-se caminhar para a consolidação de um legado de fortalecimento da participação social, substanciado para além da efemeridade dos governos, caminhar como política de Estado para garantir a intervenção política dos cidadãos na definição de prioridades para a agenda política nacional, além do controle final de decisões primordiais como a destinação do fundo público constituída objetivamente no ciclo orçamentário do país.

A situação da qual partimos, realmente muito difícil, tem essas características gerais: uma cidadania bloqueada, na medida em que a muita gente – que é característica do sistema democrático representativo – não se garantem as condições de participação, ou seja, uma cidadania que se baseia na ideia de participação mas não garante suas condições materiais. Por exemplo, três condições são fundamentais para poder participar: temos de ter nossa sobrevivência garantida, porque se estamos morrendo de fome não vamos participar; temos de ter um mínimo de liberdade para que não haja uma ameaça quando vamos votar; e finalmente temos de ter acesso à informação (SANTOS, 2007, p. 92).

Estabelecer uma compreensão crítica sobre a concepção do FNE exige uma análise acurada dos limites e das possibilidades para a superação da cidadania bloqueada. É preciso garantir o aprofundamento de uma experiência política de articulação da representação e da participação no computo da democracia contemporânea. Possibilitar as condições mínimas necessárias de igualdade e liberdade para que todos os cidadãos tenham a possibilidade de participar de fato.

As atribuições explicitadas na portaria normativa Nº 1407/2010 que instituiu o FNE indicam o caráter híbrido de tal arranjo institucional enquanto órgão do Estado, com ampla participação dos representantes da sociedade civil. O caráter híbrido de tal instituição se revela, por exemplo, na integração entre o exercício de práticas da gestão pública, como as discussões sobre planejamento e financiamento da educação, com práticas da sociedade civil,

como as campanhas de mobilização social e as ações de massa pautadas por relações horizontais e participativas com atuação direta dos cidadãos.

No âmbito da gestão pública, a construção do novo PNE evidencia-se como eixo das articulações políticas definidas a partir do fórum com outras instituições e da constituição de temas e bandeiras que favorecem a mobilização social nacional. O PNE configura-se como um planejamento decenal de Estado para a educação nacional, definido pelo artigo 214 da CF como o eixo organizador do Sistema Nacional de Educação.

O acompanhamento da tramitação do PNE no Congresso Nacional é uma das atribuições mais relevantes do FNE. O fórum deve estabelecer a difusão das informações sobre os debates e emendas ao Projeto de Lei – PL 8035/2010 que trata do plano. A qualificação da tramitação legislativa do PL pela variável do fortalecimento da participação social nos debates e definição de prioridades nas suas mudanças constituiu um dos potenciais mais relevantes do FNE.

Os temas inerentes ao novo PNE, com suas metas e estratégias, tornaram-se foco da atuação do FNE. Questões como a meta 20 do plano, que trata do financiamento da educação nacional, sintetizam o hibridismo do fórum que vem atuando desde 2010 nos debates sobre as estratégias que compõem tal meta e atuando politicamente para que se garanta o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto ao longo de dez anos para ampliar os investimentos públicos na educação pública nacional.

A atuação política do FNE envolve desde intervenções nas audiências públicas e envio de emendas oriundas dos movimentos sociais ao Congresso Nacional, até as mobilizações sociais com caráter nacional articulando os fóruns estaduais de educação para intervir junto a sociedade nas definições do PNE, inclusive pressionado os parlamentares das bancadas federais de cada estado da federação.

As notas públicas formuladas e publicadas pelo fórum a partir das suas reuniões ordinárias e extraordinárias explicitam os temas prioritários para o debate e intervenções políticas. Tais documentos evidenciam um método de intervenção política que potencializa a atuação em duas frentes de lutas e capacidade política do FNE, primeiro a frente institucional, pois através das no-

tas públicas o fórum formaliza suas opiniões e diálogos com outras instâncias estatais como o MEC e o Congresso Nacional.

A segunda frente é a social, pois as notas públicas são acessadas pelos movimentos, órgãos e organizações da sociedade civil, que se dispõe em atividades político-formativas tais como os atos de rua, as atividades nas escolas junto à comunidade escolar e as audiências públicas solicitadas junto às câmaras de vereadores e as assembleias legislativas de todo o país.

Nesse sentido, as notas públicas concebidas pelo FNE evidenciam posicionamentos políticos deliberados pelos representantes do órgão, definindo sua ação política diante de alguns temas relevantes para a educação nacional, principalmente ante suas atribuições regimentais.

São tratadas questões decisivas para a efetivação do direito à educação, atribuindo a participação social uma capacidade política de intervenção decisiva em temas vinculados ao planejamento estatal e ao fundo público na definição de metas de investimentos ante as demandas da educação nacional.

O FNE publicou, entre março de 2011 e fevereiro de 2014, vinte e uma notas públicas que trataram de vários temas vinculados aos compromissos públicos do fórum com as deliberações da CONAE 2010, a tramitação do novo PNE, dentre outras questões vinculadas aos dois primeiros e igualmente relevantes para a política educacional nacional, como é o caso da defesa do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério.

O quadro a seguir relaciona as notas públicas do FNE, por datas e temas. As notas assumem uma função estratégica de mobilizar e aglutinar os fóruns estaduais e municipais em torno dos temas primordiais da CONAE. Eles devem receber um tratamento de continuidade no processo político tanto no âmbito das instituições estatais e governamentais como no horizonte da inserção dos órgãos, organizações e movimentos da sociedade.

Quadro 1 - Notas públicas do FNE

DATAS	NOTAS	TEMAS
29/03/2011 17/07/2011 06/12/2011 08/05/2012 07/08/2012 13/06/2013 13/11/2013 24/01/2014 31/07/2013. 08/08/2013.	01, 02, 04, 05, 06, 12, 14, 17,18 e 21.	Tramitação do Novo PNE (PL 8035/2010 e PLC 103/2013) no Congresso Nacional.
17/06/2011	03	Defesa da aplicação do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério.
30/08/2012	07	Defesa da Lei de Cotas (Lei 22.711/2012).
30/10/2012 07/11/2012	08 e 09	Destinação dos <i>royalties</i> do Petróleo para financiar a Educação Nacional. (PL 2565/2011).
04/12/2012 27/02/2013	10 e 11	Financiamento da Educação Pública no patamar de 10% do PIB.
15/06/2013 24/01/2014	13 e 20	CONAE 2014. Sobre o adiamento da CONAE 2014.
31/07/2013	15	Debate sobre o processo de fusão de instituições privadas de ensino, em curso no Brasil. Discussão atinente ao Projeto de Lei nº4.472/2012, que cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação (INSAES), em tramitação no Congresso Nacional.
31/07/2013	16	Apoio ao governo brasileiro – Ministérios da Saúde e da Educação – no tocante ao atendimento de saúde pública.
13/11/2013	19	Apoio à carta aberta ao Senado Federal em repúdio à declaração preconceituosa do Sr. Cláudio de Moura Castro.

A tramitação do novo PNE e sua relação com as deliberações inerentes ao documento final da CONAE 2010 foi o tema predominante em quase 50% das notas públicas formuladas pelo FNE. As notas públicas subsidiaram tanto os debates no Congresso Nacional como as mobilizações sociais sobre as metas do PNE.

A construção dos posicionamentos públicos do FNE por meio de suas notas é um elemento relevante para indicar sua capacidade política como órgão de Estado. O fórum é uma instância que dinamiza uma perspectiva relacional das relações entre o Estado e a sociedade, onde ambos influenciam-se mutua-

mente e definem um processo aberto e dinâmico de construção articulada sob múltiplas influências e relações sociopolíticas.

O atual desenho institucional do FNE ainda possui a atribuição de coordenar de forma perene o processo conferencial para intervir no planejamento educacional decenal expresso no PNE, define que o fórum deve cumprir um importante papel na definição dos rumos da política de Estado em matéria educacional no país. As diretrizes do atual desenho institucional proposto foram fruto da deliberação de milhões de cidadãos e seus respectivos delegados, no processo conferencial desenvolvido entre os anos de 2009 e 2010.

Art. 2º. Compete ao Fórum Nacional de Educação:

- convocar, planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem divulgar as suas deliberações;
- elaborar seu Regimento Interno, bem como o das conferências nacionais de educação;
- oferecer suporte técnico aos estados, municípios e Distrito Federal para a organização e a realização de seus fóruns e de suas conferências; acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais de educação;
- zelar para que as conferências de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articuladas a Conferência Nacional de Educação;
- planejar e organizar espaços de debates sobre a política nacional de educação;
- acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos relativos à política nacional de educação;
- acompanhar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Educação (MEC, 2010).

As atribuições propostas para o FNE definem seu caráter de fortalecimento da participação social, desde a coordenação da realização das próximas edições da CONAE como pelo acompanhamento e divulgação das suas deliberações. O caráter normativo e revelador de uma espécie de autonomia relativa do fórum revelam-se na sua atribuição de elaborar seu Regimento Interno, bem como aqueles regimentos das conferências de educação.

O caráter de autonomia relativa fica evidenciado quando se estabelece a capacidade política do fórum de constituir suas próprias regras de atuação

e organização, mas ao mesmo tempo submete-o à estrutura administrativa e política do MEC. O artigo 6º da portaria normativa 1407/2010, define que “O FNE e as conferências nacionais de educação estarão administrativamente vinculados ao Gabinete do Ministro de Estado da Educação, e receberão o suporte técnico e administrativo da Secretaria Executiva Adjunta, para garantir seu funcionamento.”

Conforme mencionado anteriormente, uma das atribuições mais relevantes do FNE é convocar, coordenar, planejar e acompanhar todo o processo conferencial, desde as conferências locais até a nacional, tornando-os perenes, com uma periodicidade de quatro anos. Além de acompanhar e avaliar as deliberações definidas na conferência nacional que direciona a política educacional no país, tanto nas opções de política governamental definidas pelo governo federal como na formulação e tramitação de matéria legislativa relevante para a educação nacional no Congresso Nacional.

Articulada as atribuições do FNE alusivas a continuidade da experiência política inerente a CONAE, o fortalecimento das propostas de estruturação do SNE compõe uma das questões estratégicas relacionadas à instituição do fórum, pois a proposta de “oferecer suporte técnico aos estados, municípios e Distrito Federal para a organização e a realização de seus fóruns e de suas conferências” demonstra uma preocupação com a afirmação de uma política nacional coordenada pela União e articulada com os demais entes federados em regime de colaboração, conforme preconiza a CF em seu artigo 211 para a educação nacional.

O FNE expressa uma relevante iniciativa na construção do SNE sob a égide do princípio constitucional da gestão democrática. A concepção sistêmica da política educacional converge para a definição de arranjos políticos participativos e socialmente representativos, além de possuir capacidade decisória por meio da deliberação pública na construção do fórum. Este definido numa perspectiva nacionalizada da democratização e da gestão sistêmica por meio de uma rede de fóruns estaduais e municipais que devem efetivar as atribuições do fórum desde o âmbito local.

Como fruto da iniciativa desencadeada pelas conferências nacionais de educação, outras duas atribuições do FNE devem ser compreendidas como

estratégicas ante a necessidade de construção e institucionalização de processos e mediações públicas que viabilizem uma dinâmica relacional entre as instituições tradicionais da democracia representativa. A saber, o MEC (poder executivo federal) e o Congresso Nacional (poder legislativo) e outras instâncias de Estado como o FNE, pautadas pelo fortalecimento da capacidade política da participação direta da sociedade nos processos político-públicos, além da ampliação da representação política e do potencial deliberativos da sociedade.

O primeiro eixo é a construção de espaços públicos participativos para debater a política nacional de educação, articulada as diretrizes deliberadas no processo conferencial e ao PNE, acompanhando sua execução e avaliação. O documento final da CONAE revela o caráter normativo das conferências e exige que o FNE consolide o processo político participativo por meio de mediações públicas e democráticas com os governos.

A capacidade política do fórum junto aos governos é permeada por sua condição de instância de mobilização social em torno dos temas deliberados no documento final. É preciso estabelecer uma dinâmica político-institucional que garanta no âmbito das políticas públicas definidas pelos governos sejam direcionadas pelas prioridades estabelecidas nas diretrizes em política educacional deliberadas pelos delegados da CONAE.

As relações institucionais entre o governo e o fórum possuem lacunas e contradições que precisam ser sanadas no processo de fortalecimento institucional do FNE. Apesar da previsão inerente a portaria normativa, inexistente uma regulamentação para garantir mecanismos objetivos que devam pautar as políticas públicas de forma decisiva e vinculada as diretrizes do documento final da CONAE.

O segundo eixo define a atribuição de acompanhar no Congresso Nacional, as matérias legislativas pertinentes a educação, principalmente na tramitação do Plano Nacional de Educação – PNE. A atuação institucional junto ao parlamento favorece a construção e o fortalecimento de caminhos que fortaleçam a participação social na definição da pauta legislativa, possibilitando as condições para uma dinâmica de controle e intervenção social nas decisões do parlamento.

É preciso definir objetivamente os procedimentos que devem garantir a efetivação institucional das relações entre as deliberações expressas no documento final da CONAE, a atuação política do FNE e as atividades cotidianas do Congresso Nacional. É preciso ampliar a democratização do parlamento com a inserção dos movimentos oriundos da sociedade na construção da agenda política parlamentar e na definição de algumas decisões que implicam questões decisivas em matéria educacional.

Outro ponto relevante no debate sobre a autonomia relativa do FNE está na composição do fórum, pois a portaria normativa define uma mediação entre os representantes das instituições estatais e da sociedade civil, evidenciando inicialmente um caráter híbrido da dinâmica que instituiu e coordena o FNE, nas relações entre a sociedade e o Estado na perspectiva do processo de planejamento e suas respectivas políticas públicas. A composição do FNE determinada na portaria normativa do MEC evidencia uma disputa entre a autonomia que lhe deve ser própria, de acordo com o documento-final da CONAE, e a relação com poder executivo federal, assumindo a pauta do poder executivo. Em tal disputa de concepção, sobre a construção do FNE, revelada em sua construção, indica a tensão existente no caráter híbrido deste órgão de Estado que preconiza uma ampla participação dos representantes da sociedade civil.

Quadro 2 – Composição do FNE: Sociedade Civil

ENTIDADE	QUANTITATIVO	SEGMENTO/REPRESENT.
Movimento Estudantil	02 representações	Estudantes secundaristas e universitários
Associações Profissionais	01 representação	Profissionais da Educação
Entidades Sindicais	04 representações	Profissionais da Educação
Redes e Mov. Sociais	05 representações	Sociedade Civil Organizada
Acadêmicas\Universitárias	04 entidades	Sociedade Civil Organizada
Gestão da Educação	05 entidades	Organização de Gestores da Educação
Patronais/Iniciativa Privada	02 entidades	Iniciativa Privada

Quadro 3 – Composição do FNE
(Instituições Estatais/Governamentais)

INSTITUIÇÃO	QUANTITATIVO
Legislativo	02 representações
Executivo	08 representações
Conselhos	03 representações

O FNE foi composto por 36 membros titulares, entre os representantes do Estado e da sociedade civil, o MEC possui oito assentos titulares no fórum, dentre os quais o coordenador-geral. As instituições estatais/governamentais respondem por mais de 30% das representações no fórum. Dadas as atribuições do mesmo, acompanhando temas que exigem informações e diálogo constante com o aparelho administrativo/governamental do Estado, com destaque para o acompanhamento e avaliação do PNE, a presença de tais representantes evidencia ao mesmo tempo algumas tensões e necessidades funcionais na organização do FNE.

Os órgãos, entidades e movimentos que compõem o FNE foram definidos na portaria normativa que o instituiu. Inicialmente o MEC estabeleceu as representações no documento dos membros do fórum, definindo que posteriormente, o seu regimento evidenciaria possíveis alterações na composição, além dos seus critérios na definição da mesma.

Os membros titulares do FNE participam com direito a voz e voto das reuniões, sendo que

o FNE terá funcionamento permanente e reunir-se-á ordinariamente a cada seis meses, preferencialmente, no primeiro mês de cada semestre, ou extraordinariamente, por convocação da sua coordenação, ou ainda por requerimento da maioria dos seus membros (FNE, 2011, p. 8).

A composição do fórum expressa o que definimos no presente estudo como autonomia relativa, pois existe uma pluralidade de representantes da sociedade que define a representatividade social um princípio de legitimidade

democrática do órgão, porém o mesmo possui uma grande quantidade de representantes do governo, além de ser coordenado por representante diretamente vinculado ao Ministro da Educação.

A tensão entre os interesses e agenda governamental e os anseios oriundos da sociedade e expressos fundamentalmente nas deliberações do documento final da CONAE 2010 se evidenciam nos posicionamentos públicos das entidades que compõem o FNE em temas prioritários vinculados as atribuições do fórum, como é o caso da tramitação legislativa do PNE e das iniciativas do governo e das organizações sociais nos encaminhamentos dos temas em questão.

Após a instituição do fórum e a indicação dos seus membros definindo sua composição, a construção do regimento interno do FNE foi uma das primeiras iniciativas do colegiado que o compõem. O regimento aprovado pelos membros do fórum em junho de 2011 define o seu potencial normativo, com garantias mínimas para sua auto-organização.

O regimento interno do FNE é um desdobramento das determinações evidenciadas na portaria normativa 1407/2010. Mais uma vez, fica evidenciada a autonomia relativa do fórum, pois a portaria foi definida pelo MEC e o regimento pela deliberação dos membros do órgão, portanto, os debates e as definições do regimento se originam e foram em grande parte definidos pelo ministério da educação, porém o documento traz avanços como a criação de comissões específicas para cuidar das suas atribuições, principalmente a coordenação das próximas edições da CONAE.

A constituição do FNE foi fortemente marcada pela iniciativa e influência política e administrativa do MEC, algo que define um limite para o fórum na sua capacidade política autônoma como órgão de Estado que promove uma dinâmica de articulação entre as instâncias estatais/governamentais e a sociedade.

O regimento interno estrutura a atuação do fórum ante suas atribuições e abre novas possibilidades no caminho do fortalecimento da sua autonomia. O estabelecimento de reuniões periódicas, ordinárias a cada seis meses, da autonomia na composição com a possibilidade da inclusão de novos membros mediante deliberação do pleno e a organização de duas comissões permanentes, garantiram ao fórum uma organicidade que indica novas possibilidades para o seu fortalecimento na dinâmica que incrementa a parti-

cipação social com capilaridade nacional no próprio processo em que ocorrem as atividades, debates e tomadas de posicionamento público do fórum e das entidades que o compõem.

O artigo 20 do regimento interno do FNE define suas comissões permanentes, são duas, comissão de monitoramento e sistematização e a comissão de mobilização e divulgação. As duas comissões convergem para as atribuições precípuas do fórum que são atuar no planejamento estatal da educação nacional, garantindo participação social e popular (Estado necessário) na construção do processo de planejamento numa dinâmica conferencial com capilaridade nacional expressa na CONAE.

As atribuições da comissão de monitoramento e sistematização estão previstas no artigo 21 do regimento. Dentre as atribuições elencadas destaque-se o acompanhamento e implantação das deliberações das conferências nacionais de educação. O monitoramento da implementação, avaliação e revisão dos planos nacionais de educação, além da articulação e/ou promoção dos debates sobre os conteúdos da política nacional de educação que foram matéria de deliberação na CONAE.

Outras atribuições importantes da primeira comissão são acompanhar indicadores educacionais, organizando um observatório para este fim, coordenar o processo de elaboração e revisão das publicações do FNE, além de garantir a perenidade das conferências nacionais de educação desenvolvimento metodologias e estratégias para fortalecê-las de forma articulada ao acompanhamento do PNE.

O termo acompanhamento adquire uma primazia na comissão de monitoramento e sistematização definindo a própria natureza do FNE como instância estatal de articulação e fortalecimento político da participação social no ciclo das políticas públicas e principalmente no planejamento da educação nacional no esteio da efetivação da gestão democrática da educação nacional.

Um Fórum entraria como mais um espaço de consulta pública pela qual haveria uma maior aproximação entre governo e sociedade na identificação de problemas e na proposição de alternativas de solução de problemas. Por outro lado, ele teria a possibilidade de articular, horizontalmente, muitos organismos da sociedade civil identificados com a educação (CURY, 2011, p. 10).

A perspectiva da consulta pública inerente ao FNE deve ser substanciada pela ampliação da sua capacidade política de intervenção decisiva nas decisões de governo e de Estado em matéria educacional, principalmente aquelas que tratam das exigências sociais definidoras da qualidade da educação nacional e aos patamares de investimento público em educação.

A segunda comissão permanente definida no regimento interno do FNE é a de mobilização e divulgação prevista no artigo 22 do documento. Tal comissão evidencia outra dimensão da natureza do fórum que é a definição da sua capacidade política de mobilização popular para a participação política em matéria educacional, uma dinâmica que deve ser pautada por princípios como a transparência e a publicidade das ações do Estado democrático de direito.

Dentre as atribuições da comissão, está o fortalecimento de uma perspectiva sistêmica da educação nacional no âmbito do federalismo cooperativo previsto no artigo 23 da CF. O FNE deve articular os entes federados na concepção e organização dos seus fóruns e conferências de educação, garantindo unidade política ao processo participativo de fortalecimento da gestão democrática. Outra atribuição estratégica da comissão é a viabilização das condições de infraestrutura, auxílio técnico e financeiro para viabilizar a estrutura dos fóruns e conferências em todo o país.

As duas comissões permanentes do FNE, previstas nos artigos 21 e 22 do seu regimento interno, evidenciam um grande potencial do fórum para atuar de forma democrático-participativa na gestão sistêmica da educação nacional.

É preciso amadurecer a experiência das comissões assim como do próprio fórum em suas atribuições e potencial de intervenção política numa perspectiva relacional do “estado ampliado” nas mediações públicas inerentes as relações entre o Estado e a sociedade.

O regimento interno evidencia seus limites e possibilidades ante a sua concepção como órgão de Estado com autonomia relativa e amplo potencial de capacidade política. Tal atração se dá na articulação da participação social com capilaridade nacional para o debate dos temas estruturais da educação nacional, tais como o planejamento decenal da educação nacional, expresso no PNE e a definição do patamar do Produto Interno Bruto – PIB para o financiamento da educação nacional, questões previstas no artigo 214 da CF.

Considerações finais

O processo de democratização é necessariamente uma dinâmica de superação do capitalismo, pois a lógica sistêmica do capital é barrada numa sociedade que privilegia os direitos em detrimento da propriedade e da exploração intensa da mais valia. O fortalecimento do Estado democrático como meio para avançar na realização dos direitos das maiorias envolve uma disputa pelo fundo público e a regulação de políticas redistributivas que são incompatíveis com o desenvolvimento intenso das forças produtivas.

No capitalismo, muita coisa pode acontecer na política e na organização comunitária em todos os níveis sem afetar fundamentalmente os poderes de exploração do capital ou sem alterar fundamentalmente o equilíbrio decisivo do poder social. Lutas nessas arenas continuam a ter importância vital, mas precisam ser organizadas e conduzidas com a noção clara de que o capitalismo tem notável capacidade de afastar a política democrática dos centros de decisão de poder social e de isentar o poder de apropriação e exploração da responsabilidade democrática (WOOD, 2011, p. 236).

A construção do projeto popular e democrático no país passa necessariamente pelo seu compromisso com o aprofundamento da apropriação e exploração da responsabilidade democrática, ou seja, por avanços na definição de instituições que viabilizem o Estado necessário no país. A democratização das instituições estatais devem necessariamente favorecer a participação da sociedade civil em tal processo.

É exatamente a construção do Estado Necessário, ou seja, aquele que afloresce das contradições inerentes a nossa herança estatal autoritária e excludente para afirmar um projeto político democrático e popular, fundamentado pela igualdade e inclusão das maiorias.

O projeto popular e democrático deve superar as múltiplas determinações do Estado herdado, construído historicamente no país pela combinação da herança patrimonialista, clientelista, personalista, excludente e autoritária definida

na longa duração da nossa história republicana, com o projeto militar-burocrático de modernização empreendido na segunda metade do século XX.

O avanço do Estado necessário deve ocorrer sob a égide de uma dinâmica de superação da lógica binomial da concentração – exclusão existente na sociedade brasileira. As múltiplas concentrações existentes no país, fundiária, financeira, do solo urbano, acadêmico-científica, de mídia, educacional etc. necessariamente promovem a exclusão e impedem o aprofundamento de uma cultura política democrática no país.

As desigualdades profundas ainda existentes na sociedade brasileira fazem com que a capacidade de participação das majorias seja barrada por questões como a fome, o analfabetismo, as relações de dependência com os grandes proprietários de terra, dentre outras que impedem o controle da agenda política e a definição das decisões sob o prisma da soberania popular, esta ainda como com um projeto com limitações estruturais no Brasil.

É nesse contexto que a concepção do Fórum Nacional de Educação – FNE compõe o bojo de uma série de lutas e anseios dos movimentos sociais e populares que desde os anos de 1980. Em meio ao chamado processo de democratização do país, lutavam pela construção da gestão democrática da educação nacional.

Desde sua concepção, o fórum evidencia limites e possibilidades inerentes a sua capacidade política no horizonte da efetivação do Sistema Nacional de Educação e da gestão democrática da educação nacional.

Como limite estrutural destaque-se a autonomia relativa do fórum relacionada ao governo federal, pois existe uma forte dependência administrativa, financeira e política do FNE em relação ao MEC.

A grande possibilidade do fórum é a sua natureza articuladora da sociedade com capilaridade nacional para intervir em questões centrais do Estado em matéria educacional como o planejamento estatal decenal da educação, expresso no Plano Nacional de Educação.

É preciso construir uma agenda de lutas de radicalização da democracia no país que consolide as possibilidades do FNE como instância estatal de fortalecimento da participação social e popular no ciclo das políticas públicas. O fórum deve avançar de sua autonomia relativa para uma autonomia mais

ampla que possibilite a construção perene das conferências nacionais de educação independente das sazonalidades governamentais.

O PNE deve ser consolidado como plano de Estado decenal com metas e estratégias objetivas para organizar o sistema nacional de educação – SNE, sob a égide do federalismo cooperativo brasileiro e do regime de colaboração em matéria educacional, respectivamente artigos 23 e 221 da CF.

A regulamentação do SNE em lei federal deve vislumbrar o FNE como parte orgânica do sistema no âmbito da efetivação do princípio constitucional da gestão democrática da educação nacional. O fórum precisa cumprir o papel de instância articuladora do acompanhamento e da mobilização social para a gestão da educação.

A definição de questões como os níveis do financiamento da educação nacional, previstos nos ciclos orçamentários dos governos e os referenciais mínimos do direito à educação de qualidade socialmente referenciada, devem ser objeto de discussão de deliberação das conferências e fóruns de educação.

As instâncias estatais tradicionais da democracia representativa como o Congresso Nacional e os órgãos do Governo Federal devem dialogar com outras instâncias inerentes aos processos de democratização do Estado brasileiro. A construção de arranjos institucionais que favoreçam objetivamente as mediações públicas entre órgãos de Estado como o FNE e as instituições da democracia representativa constitui-se em condição essencial para o aprofundamento da gestão democrática da educação nacional.

Referências

ANDRADE, Edson Francisco de. A gestão sistêmica da educação: do âmbito nacional ao contexto do poder local. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 32, n. 3, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2014v32n3p1073>. Acesso em 01 jun. 2014.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2011.

- BRASIL. *Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Brasília: Senado Federal, 1996.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Fórum Nacional de Educação: textos para subsidiar a agenda temática*. Brasília: FNE, 2011.
- DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- DAHL, Robert A. *A Democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- DULCI, Luiz. *Um salto para o futuro: como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Regimento Interno – aprovado em junho de 2011*. Brasília: FNE, 2011.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- IPEA. *Nota Técnica: fatores críticos de sucesso na organização das conferências nacionais*. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República; IPEA, 2012.
- LIGUORI, Guido. *Estado e sociedade civil: Entender Gramsci para entender a realidade*. In: COUTINHO, Carlos Nelson e TEIXEIRA, Andréia de Paula. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MARSHALL. T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *Portaria normativa Nº11, de 24 de abril de 2007*. Brasília: Ministério da Educação, 2007 b.
- _____. *Portaria normativa Nº 3, de 3 de setembro de 2008*. Brasília: Ministério da Educação, 2008 a.
- _____. *Portaria normativa Nº 1407, de 14 de dezembro de 2010*. Brasília: Diário Oficial da União, 2010 a.
- _____. *Documento-Referência da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010)*. Brasília: Ministério da Educação, 2008b.
- _____. *Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010)*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010b.

MOUFFE, Chantal. *O regresso do político: trajectos*. Lisboa: Gradiva Publicações, 1996.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2005.

POGREBINSCHI, Thamy (Coord.). *Entre Representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro – Relatório Final de Pesquisa*. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Brasília: IPEA, 2012.

TILLY, Charles. *Democracia*. Petrópolis: Vozes, 2013.

URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?* São Paulo: *Lua Nova*, n. 67, p. 191-228, 2006.

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

CAPÍTULO III

**ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA
DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA
DOS GOVERNOS COMPREENDIDOS ENTRE OS ANOS
DE 1997 A 2003, NA GESTÃO MUNICIPAL DE
SANTO ANDRÉ - SP**

Leonardo José Dutra Campos

Orientadora: Alessandra Atti

O presente estudo partiu da concepção de economia solidária como sendo uma nova maneira de viver as relações econômicas e de trabalho, olhando para o desenvolvimento da política pública em Santo André, voltada para as ações ali desenvolvidas, analisando a experiência da Incubadora Pública de Economia Popular e Solidária de 1997 a 2013. Pode-se observar que, embora uma evolução da política possa ser constatada nesse período com a instituição de legislações específicas, implantação de Centro Público de Economia Solidária, criação da Secretaria de Trabalho, Emprego e Economia Solidária, esta evolução não tem se mostrado capaz e suficiente para consolidação de uma política que dê conta de trabalhar as potencialidades dessa atividade econômica no sentido de contribuir para o desenvolvimento econômico, social e humano da cidade. Uma evolução a partir dos empreendimentos econômicos solidários já existentes e os novos que possam ser criados. Muitas foram as variações dessa política por conta da descontinuidade de governos que acabou por influenciar diretamente nos resultados. Além do despreparo da própria gestão em entender o processo que se apresentara, pode-se afirmar que, para avançar na política, há a necessidade de implantação de espaços descentralizados de referência para a Economia Solidária; de revisar a legislação atual e condicioná-la a criação de um sistema público municipal; de encontrar caminhos para que a gestão pública municipal incorpore o tema como política transversal de governo.

Palavras-chave: Economia solidária. Empreendedorismo. Incubadora. Política Pública.

Introdução

O surgimento do Partido dos Trabalhadores – PT, em 10 de fevereiro de 1980, foi muito importante para o processo de redemocratização do Brasil, nascido no berço da luta operária e social em oposição à elite reacionária brasileira, aqui entendida como uma camada da sociedade contrária às mudanças sociais ao longo da história. Esse pequeno grupo há séculos domina o poder político e econômico do país. Esse contexto está descrito no manifesto de fundação do PT:

O Partido dos Trabalhadores nasce da vontade de independência política dos trabalhadores, já cansados de servir de massa de manobra para os políticos e os partidos comprometidos com a manutenção da atual ordem econômica, social e política. Nasce, portanto, da vontade de emancipação das massas populares. Os trabalhadores já sabem que a liberdade nunca foi nem será dada de presente, mas será obra de seu próprio esforço coletivo (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2014).

É possível considerar o PT como uma das mais importantes instituições político-partidária de representação da classe operária brasileira, nascida no bojo das lutas sociais, com o objetivo de se transformar numa força política capaz de fazer a disputa por um novo modelo de sociedade, afrontando a ditadura, o neoliberalismo, a concentração de renda, lutando pela conquista do poder não apenas pelo poder puro e simples, mas o poder que quebra e rompe com preconceitos e paradigmas históricos de dominação e de exploração.

A classe trabalhadora brasileira soube organizar sua base social, os movimentos, soube criar espaços de disputas ideológicas na sociedade com sindicatos fortes, centrais de representação e com um partido político que abriu caminhos reais para construção de um país justo, solidário e com distribuição de renda, processo esse iniciado com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2003.

Para que o Partido dos Trabalhadores pudesse ter chegado a esta conquista, assumindo o comando da presidência da república, muitas lutas foram tra-

vadas, muitas prisões foram decretas, muitas mortes foram consumadas.

Pode-se dizer que o PT surge no bojo das lutas sociais em defesa da democracia e contra a ditadura. Após sua criação, ele vai ocupando espaços de poder elegendo os primeiros parlamentares, ganhando as primeiras prefeituras, os primeiros governos, até chegar à presidência da república com Lula, em 2003 e 2007, e com Dilma em 2011.

Por ser um partido que defende os interesses da classe trabalhadora, sempre sofreu severos ataques da elite, ao longo de sua história, mas jamais abandonou seus princípios, suas bandeiras de lutas, defendendo a classe trabalhadora sem vacilar, enfrentando com coragem e buscando alternativas frente às crises, como, por exemplo, a dos anos de 1990.

Olhando para a Região do Grande ABC, onde está localizada a cidade de Santo André objeto de nosso estudo, é possível perceber que a economia nesse período dos anos de 1990, com todos os fatores que levaram à desindustrialização, não havia mais espaços físicos para ser ocupado, o custo dos terrenos estavam demasiadamente caros, as indústrias que estavam instaladas aqui tinham um parque industrial muito antigo, a região estava passando pela discussão de legislação ambiental, onde, a exemplo de Santo André que ficou determinado 54,8% de seu território incluso na lei de proteção de manancial.

A grande discussão centrou em torno das empresas não terem como ampliar investimentos nas cidades, não apenas pelo o alto custo dos terrenos, mas também pela política adotada por algumas cidades e alguns governos de estado de fora da região, impondo intensa competição da chamada guerra fiscal que oferecia às empresas incentivos fiscais para mudar, das chamadas regiões industrializadas, para outras regiões com grandes possibilidades de construção de novos parques industriais e ali fazerem seus investimentos.

Vale destacar que nesse período, o então presidente da República, Fernando Collor de Mello, adotou uma política severa de favorecimento às importações, política esta mantida por Itamar Franco, que assumiu a presidência no lugar de Collor. Este, após denúncias graves de corrupção em seu governo o levou, antes de sofrer um iminente *impeachment*, à renúncia do cargo. Essa política continuou a ser adotada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que acelerou ainda mais esse processo, com redução das taxas de importação, le-

vando as economias de fora do país, que investiam bastante em novas tecnologias, terem grandes vantagens competitivas sobre as empresas nacionais e, muitas delas, instaladas na Região do Grande ABC, tiveram um impacto muito grande.

Aleto José de Sousa que foi Diretor do Departamento de Geração de Emprego e Renda, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego, de 1997 a 2000, em entrevista para nossa pesquisa, ajuda a refletir esse momento conturbado em nossa região:

O cenário que tínhamos na década de 1990 era de empresas que estavam instaladas na região, com parque de máquinas bastante antigo, a maioria delas tinham sido sucateadas em países europeus nas décadas de 1930 e 1940, que foram trazidas para o Brasil (muitas delas para a nossa região), para produzir da década de 1950 até a década de 1990. Portanto, eram indústrias, do ponto de vista de parque tecnológico, bastante obsoletas. Com esta competição de novas tecnologias, maquinário de CNC, automação, reorganização do processo de trabalho, guerra fiscal, custo de terreno, de não ter por onde mais investir, muitas indústrias foram sucateadas, vendidas e/ou incorporadas a multinacionais ou então mudaram para outras regiões. Tudo isso acabou acarretando na região alto índices de desemprego formal (SOUSA, 2014).

Sousa (2014) ressalta ainda que uma das grandes discussões nessa década, realizada pelos sindicatos da região, era a manutenção dos postos de trabalho que estavam sendo perdidos, muito por conta deste contexto econômico. Uma das propostas, disse ele:

(...) saiu de dentro dos sindicatos, que era a alternativa envolta ao cooperativismo, com algumas restrições de alguns setores sindicais, é verdade, porque alguns tinham uma leitura de que o cooperativismo era para precarizar a mão de obra e reduzir custos, mas, não é desse contexto que estou falando, estou falando de empresas que estavam com uma situação econômica e financeira completa-

mente desagregada e comprometida e que os trabalhadores passassem a fazer a gestão destas empresas em cooperativas para a manutenção dos seus postos de trabalho (*Idem*).

Portanto, esse contexto histórico ocorrido na região foi determinante para a estruturação da política de economia solidária em Santo André, considerando como uma das ações para enfrentar, principalmente, a crise do desemprego.

Diante desse contexto, o presente estudo objetiva analisar as ações de economia solidária que foram desenvolvidas no período de 1997 a 2013, em Santo André, bem como o seu desenvolvimento ou não enquanto política pública, considerando os empreendimentos econômicos solidários –EES– nesse contexto, discorrendo sobre os possíveis avanços e retrocessos, procurando responder o porquê de todo um acúmulo de atividades e ações desenvolvidas, podem não ter sido suficientes para avançar significativamente na consolidação de uma política pública eficaz e eficiente.

Supostamente, se em algum momento a Economia Solidária teve espaço significativo nos programas e projetos ali desenvolvidos, considerando, além de outras ações, a criação de legislação específica e espaço físico estabelecido, estes não se mostraram eficientes para consolidar-se a política pública que pudesse dar conta de efetivar uma atividade econômica de maneira significativa e de impacto na cidade.

O resultado dessa pesquisa deve responder ao vazio que supostamente a política de economia solidária implantada no município não deu conta e ainda apresenta possíveis caminhos para que ela se consolide, contribuindo para o desenvolvimento econômico, social e humano da cidade.

Fundamentações teóricas

A economia solidária – ECOSOL – faz lembrar algumas experiências, muito comum de serem encontradas no campo, onde ricas experiências advindas, principalmente da agricultura familiar que preserva uma vivência e um estado de espírito baseado na solidariedade, na cooperação, no zelo pelo bem estar das pessoas.

Quando algum agricultor ou agricultora precisa de ajuda para o plantio os outros se juntam para executar a tarefa e quando chega a colheita, parte dela é separada para ser dividida entre eles. Dessa forma, vão se somando as experiências de vida, as trocas, os laços de amizade, de companheirismo e as experiências de redes de cooperação que unem e constroem relações que perdura toda uma vida.

Não tenho dúvida que o espírito de solidariedade que se faz presente nessas relações, o que muitas vezes falta para que esses agricultores e agricultoras deem um salto no aspecto econômico, é justamente a falta de entendimento do tamanho que essa relação pode proporcionar, dentro de um contexto de trabalho, podendo somar às suas próprias possibilidades dentro dessa dimensão econômica para potencializar os resultados produzidos em conjunto.

Outro comparativo que remete à reflexão de economia solidária são as experiências das primeiras comunidades cristãs que, relatadas nos textos da bíblia sagrada dos cristãos, principalmente as descritas no livro dos Atos dos Apóstolos, capítulo 4, versículo 32 (p. 1.395), “a multidão dos fiéis era um só coração e uma só alma. Ninguém considerava propriedade particular as coisas que possuía, mas tudo era posto em comum entre eles”.

Aprofundar essa reflexão é encontrar uma dimensão de sociedade e de vivência das relações econômicas, humanas e sociais baseadas num espírito revolucionário, mas uma revolução sem o uso da força e das armas, apenas com um jeito novo e simples de viver as relações que podem transformar, não apenas a realidade econômica das pessoas envolvidas, mas todo um contexto social que rompe as relações convencionais do sistema, sem o confrontar, para se transformar, portanto, numa relação compartilhada de empoderamento coletivo dentro do próprio sistema, o tornando menos selvagem.

A economia solidária pode ser entendida como uma forma diferente de viver, de maneira horizontal às relações de trabalho, onde os resultados obtidos coletivamente são divididos igualmente entre seus membros. Essa relação rompe com a lógica estrutural estabelecida pelo sistema capitalista, que trata tais relações de maneira vertical, ou seja, de cima para baixo (relação patrão x empregado).

Conforme o documento final da I Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES) em seu item 2, do eixo temático 1, diz que

a economia solidária exige uma educação solidária que transforme a mentalidade cultural dominante de competição para a construção do espírito de cooperação, além do desenvolvimento de uma matriz científica e tecnológica que esteja comprometida com o desenvolvimento sustentável e solidário (SANAES, 2006).

Essa forma revolucionária de intervir na “ordem estabelecida”, no modelo econômico hoje dominante, rompe com a lógica exploratória das relações de trabalho, sem romper com o sistema, de maneira a humanizar as relações, de respeitar, de entender, de produzir coletivamente, num processo decisório que inclui todos integrantes do processo que, além do sentimento de pertença, valoriza a pessoa no processo de fortalecimento do coletivo, desencadeando um processo educativo e emancipatório.

Aprofundando outros conceitos, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) traz uma definição interessante, mas não diferente, de Economia Solidária como sendo:

(...) um jeito diferente de produzir, vender, comprar e trocar o que é preciso para viver. Sem explorar os outros, sem querer levar vantagem, sem destruir o ambiente. Cooperando, fortalecendo o grupo, cada um pensando no bem de todos e no próprio bem. A economia solidária vem se apresentando, nos últimos anos, como inovadora alternativa de geração de trabalho e renda e uma resposta a favor da inclusão social. Compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, empresas autogestionárias, redes de cooperação, entre outras, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário (PORTAL DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Talvez não fosse necessário trazer outras definições, considerando a riqueza dos conceitos até aqui apresentados, mas há outras reflexões complementares importantes que podem agregar ideias diante a tantas outras possíveis, dado a grandeza desse tema em questão. Juliana Braz, em palestra durante o

seminário “Desafios da Economia Solidária na Sociedade Brasileira”, promovido pela Universidade Federal de São Paulo – Campus Baixada Santista, em 2013, traz um olhar interessante a partir da etimologia da palavra. Para ela,

a economia é cuidar da casa, cuidar da nossa vida, é como a gente organiza a nossa vida, nós todos fazemos economia diariamente. A economia é o PIB ou a riqueza de um país, é quando a gente vai ao supermercado, é quando alguém cuida do meu filho, é quando eu pego todas as riquezas da sociedade e a organizo para o bem estar de todo o mundo ou para o bem estar de alguns (DESAFIOS., 2013).

Esse cuidado com a casa remete ao zelo com a limpeza, a arrumação das coisas pertencentes a cada pessoa que vive nela, na distribuição de tarefas, na escolha do processo decisório, de sentar-se à mesa para refeição e ali poder refletir, socializar, dividir, experimentar do mesmo sabor, do mesmo momento e das mesmas dificuldades. Esse processo nivela as pessoas, as estimulam a partilhar e a compartilhar. Pudera todas as famílias se sentassem à mesa para refeição.

Já o grande professor e mestre Singer, fala com entusiasmo que

(...) a economia solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associativa do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica (2013, p. 10).

Diante ao exposto, podemos afirmar que a economia solidária é um conjunto de atividades econômicas, de produção de bens e de serviços, de distribuição, de consumo e de finanças, que são organizados e realizados solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras, na forma coletiva e autogestionária.

São diversas publicações que apontam as características da Economia Solidária trazendo em sua essência alguns princípios e valores, que, resumidamente são:

- Cooperação: vivência e partilha de interesses e objetivos comuns, a união dos esforços e capacidades, a propriedade coletiva de meios de produção, a

partilha dos resultados e a responsabilidade solidária;

- Autogestão: caracteriza-se por um processo onde as pessoas pertencentes ao empreendimento exercitam práticas participativas nos processos de trabalho, nas definições estratégicas e cotidianas dos empreendimentos, na direção e coordenação das ações nos seus diversos graus e interesses;
- Dimensão econômica: base da motivação e agregação de esforços e recursos pessoais e de outras organizações para produção, beneficiamento, crédito, comercialização e consumo;
- Solidariedade: vivência de práticas expressas na dimensão que visa a justa distribuição dos resultados alcançados, as oportunidades que levam ao desenvolvimento de capacidades e da melhoria das condições de vida dos participantes;
- Compromisso: com o meio ambiente, com o desenvolvimento sustentável dos biomas, com as relações que se estabelecem com a comunidade local, com as relações com os outros movimentos sociais e populares de caráter emancipatório e a preocupação com o bem estar e respeito aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras, dentre outros.

Historicamente, a economia solidária é uma prática antiga e que veio sendo aperfeiçoada ao longo do tempo e precisa aperfeiçoar ainda mais. Conforme Singer (2013, p. 24), a economia solidária nasce “pouco depois do capitalismo industrial, como reação ao espantoso empobrecimento dos artesãos provocado pela difusão das máquinas e da organização fabril da produção”.

Para Souza (2013, p. 18), a economia solidária nasceu “em alguns países da Europa na virada dos séculos XVIII e XIX e que ganhou seu formato atual, baseado em princípios norteadores, na Inglaterra, em 1844”.

O documento final da II Conferência Nacional de Economia Solidária, nos ajuda refletir sobre a história da Economia solidária:

A economia solidária tem origens remotas na história das sociedades humanas. Ela está intimamente relacionada à luta pela autodeterminação dos povos, ao reconhecimento do conceito de bem-viver e se expressa cotidianamente nas lutas dos povos e comunidades tradicionais contra a mercantilização da vida, em favor dos bens

comuns, da gestão comunitária e da reciprocidade. No âmbito da revolução industrial europeia, no início do século XIX, a economia solidária se manifestou nas lutas históricas de trabalhadoras(es), materializada sob a forma de cooperativismo e nas diversas modalidades de associativismo, como alternativas autogestionárias de resistência ao avanço avassalador do capitalismo e na construção de uma sociedade justa e democrática (SANAES, 2014).

Karl Marx em sua *Mensagem Inaugural da Associação Internacional dos Trabalhadores*, dizia claramente sobre a importância do cooperativismo para os trabalhadores e trabalhadoras já em outubro de 1864.

(...) estava reservada uma vitória ainda maior da economia política do trabalho sobre a economia política da propriedade. Falamos do movimento cooperativo, especialmente, das fábricas cooperativas erguidas pelos esforços, sem apoio, de algumas “mãos” ousadas. O valor destas grandes experiências sociais não pode ser exagerado. Mostraram com factos, em vez de argumentos, que a produção em larga escala e de acordo com os requisitos da ciência moderna pode ser prosseguida sem a existência de uma classe de patrões empregando uma classe de braços; que, para dar fruto, os meios de trabalho não precisam de ser monopolizados como meios de domínio sobre e de extorsão contra o próprio trabalhador; e que, tal como o trabalho escravo, tal como o trabalho servo, o trabalho assalariado não é senão uma forma transitória e inferior, destinada a desaparecer ante o trabalho associado desempenhando a sua tarefa com uma mão voluntariosa, um espírito pronto e um coração alegre. Em Inglaterra, os gérmenes do sistema cooperativo foram semeados por Robert Owen; as experiências dos operários, tentadas no Continente, foram, de facto, o resultado prático das teorias, não inventadas, mas proclamadas em alta voz, em 1848 (MARX, 1982).

Marx (1982) vai mais longe na sua reflexão contida nesta mensagem dirigida aos trabalhadores e trabalhadoras, que traz o tamanho que o cooperativismo deva atingir:

Para salvar as massas industriosas, o trabalho cooperativo deveria ser desenvolvido a dimensões nacionais e, conseqüentemente, ser alimentado por meios nacionais. Contudo, os senhores da terra e os senhores do capital sempre usarão os seus privilégios políticos para defesa e perpetuação dos seus monopólios econômicos. Muito longe de promover, continuarão a colocar todo o impedimento possível no caminho da emancipação do trabalho (*Idem*).

Para Fernando Haddad, a cooperativa deve pensar grande, deve ter condições de competir no mercado:

(...) há de ser tão eficiente quanto a empresa capitalista. A referência à escala de produção e à utilização da ciência moderna não deixa dúvidas desse propósito. A cooperativa, numa palavra, deve estar em condições de concorrer com a grande indústria capitalista em pé de igualdade. Adicionalmente, o trabalho, agora associado, representa um passo além do trabalho assalariado, já que a figura do patrão é dispensada. Resta, porém, analisar em que medida, nos termos em que colocamos o problema, a cooperativa representa a possibilidade de superação do despotismo da divisão manufatureira do trabalho e da anarquia da divisão social do trabalho (HADDAD, 2003, pp. 31-32).

Como já tratado anteriormente, a economia solidária vai se desenvolver, ganhar maior espaço institucional no Brasil a partir da crise dos anos de 1990. A política de economia solidária como sendo uma atividade econômica que passa pelas relações sociais e humanas não pode ser potencializada apenas no momento de crise econômica, mas dentro de um contexto permanente, visando a equidade na distribuição de resultados extraídos da força de trabalho. Nesse sentido, é importante ressaltar que ela precisa se desenvolver ao passo de ser um projeto político de transformação que passe pela formação, que leve à emancipação, à transformação social, que é muito bem relatado por Gilmar Mauro quando se refere às cooperativas, em seu comentário no livro *Sindicatos, cooperativas e socialismo*, organizado por Fernando Haddad:

Para esse projeto de transformação e esse acúmulo político é preciso haver investimento e militantes. No projeto de luta puramente econômica não é preciso haver dirigentes, bons líderes são o suficiente. Agora, para uma transformação social, é preciso ter militantes e muitos dirigentes. É preciso ter quadros e, para isso, é preciso investir em formação político ideológica, que não é fazer cursinho de final de semana, mas investir profundamente, ter programas de formação, fazer com que esses programas atinjam o maior número de pessoas possível e que haja a formação teórica e a capacitação prática, porque é preciso ter o domínio e o conhecimento prático para poder intervir na realidade concreta (HADDAD, 2003, p. 59).

Assim a economia solidária passa a ser uma opção de vida, uma escolha de viver as relações sociais e uma opção que determina a posição social que define o lugar a ser ocupado na sociedade.

São muitos os clamores, os vários gritos ecoados por versos, rimas, prozas, canções, que muito dizem respeito a este modo de vida, a esta maneira de se relacionar, de pensar a própria vida e como ela poder ser menos selvagem e muito melhor compartilhada, alegre e sociável.

São tantas as canções que sensibilizam para encarar as lutas do dia a dia, enfrentar as barreiras impostas pelo cotidiano e que parece apontar rumos. Vale citar trechos de algumas delas: Beto Guedes e Ronaldo Bastos: “vamos precisar de todo mundo”; Geraldo Vandré: “quem sabe faz a hora, não espera acontecer”; Mercedes Sosa “eu só peço a Deus que a justiça não me seja indiferente”; Zé Ramalho: “êh, oô, vida de gado, povo marcado êh, povo feliz!”; Raul Seixas, Paulo Coelho e Marcelo Motta: “tente, e não diga que a vitória está perdida, se é de batalhas que se vive a vida, tente outra vez”.

Gestão do PT de 1997 a 2000 – algumas experiências

Celso Daniel governou a cidade de Santo André pela primeira vez de 1989 a 1992. Nesse período, não era clara a ideia de desenvolver uma política voltada para a economia solidária, considerando que o foco era trabalhar com políticas de desenvolvimento econômico local. Ao governar pela segunda vez, de 1997 a

2000, a economia solidária passa então a ter espaço visível e bem claro dentro da estrutura governamental, por intermédio de projetos e/ou programas, por diversas atividades desenvolvidas e por muitas ações bem articuladas.

Tendo como referencial o programa de governo que trazia o lema de construir uma “cidade agradável” para se viver, sinalizando claramente a construção de uma “cidade solidária”, conforme descreve Rosângela da Silva Lima, em seu artigo “O jogo político e a reforma urbana em Santo André”:

Na elaboração do programa de governo para disputa eleitoral da gestão 1997/2000, aprofundou as ações desenvolvidas na primeira gestão de 1988/1992; reafirmou o compromisso de campanha como um compromisso de governo; trouxe a proposta de transformar Santo André numa cidade agradável, ou seja, uma cidade solidária e mais igualitária, construída pela ação conjunta do governo municipal e da sociedade civil organizada, em que o Estado não fosse nem mínimo nem máximo, mas tivesse capacidade adequada para desenvolver ações administrativas que se traduzissem em serviços eficientes e de boa qualidade, pagos pelos impostos e taxas; em políticas que incentivassem a geração de emprego e renda (LIMA, 2014).

O contexto da cidade de Santo André neste período era de total preocupação. Seguidamente, ano após ano, vinha perdendo receitas, o que impunha o desafio de implantar coisas novas, proposta esta que era a grande expectativa criada em torno da gestão do então prefeito Celso Daniel, que encontrou uma situação de endividamento na qual cada secretaria precisava buscar alternativas de receitas para viabilizar os programas e projetos.

Diante disso:

a nossa estratégia foi articular empresários, sindicalistas e setores da sociedade civil entorno da Câmara Regional do Grande ABC para discutir propostas de manutenção das empresas e de investimentos na Região do Grande ABC, não só na cidade de Santo André, como dizia Celso Daniel, ‘nenhuma cidade é uma ilha, é preciso pensar a economia como um todo’ (SOUSA, 2013).

A economia solidária entra na pauta do governo como uma das táticas dentro de um contexto estratégico de transformar a cidade de caráter industrial decadente, conforme já ilustrado na introdução, para uma cidade de serviços. Outras ações tiveram como foco a busca de alternativas que pudesse dar resposta aos altos índices de desemprego e de desempregados de longa duração, caracterizando-se por aqueles e aquelas que já não conseguiam mais voltar para o mercado formal de trabalho, seja pela idade avançada, pela baixa escolaridade ou mesmo por doenças profissionais e sem falar daqueles e daquelas que nunca chegaram a estar no mercado formal de trabalho e sempre desenvolveram atividades econômicas na economia informal.

Para tanto, segundo Sousa (2014), para dar conta de enfrentar esses desafios, foi criada a incubadora de cooperativas com o objetivo de trabalhar a capacitação voltada para processos produtivos, o fomento voltado para microcrédito, desencadeando na criação de uma Central de Trabalho e Renda – CTR.

Portanto, não era apenas a incubadora de cooperativas que fazia parte desse contexto na busca de reinserção das pessoas ao mundo do trabalho, mas, uma série de ações de governo, integradas a um pensamento de implantar uma política de trabalho e renda, de maneira transversal e que passava diretamente pela recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego – SDEE.

Segundo Sousa (2014), chegou a ter vinte e cinco grupos diferentes, articulados na Incubadora de Cooperativas que estavam em um processo de formação aprendendo, entre outras coisas, a elaborar planos de ação, formas de gerar renda trabalhando coletivamente e exercitando a autogestão.

A implantação desse trabalho seja individualizado, em família, ou em cooperativas, teve a contribuição de pessoas ligadas ao governo do Distrito Federal, a articulação com pequenos artesãos, algumas experiências de pequenas cooperativas de trabalho de Porto Alegre e de algumas pessoas como o professor Paul Israel Singer, que ajudou bastante na discussão da economia solidária, incentivando as pessoas do governo a discutir e viabilizar a proposta de economia solidária.

Outras pessoas tiveram importante papel na ajuda para implantar esse trabalho, como Gonçalo Dias Gumiarães, da Universidade Federal do Rio de

Janeiro, Tarcísio Secoli, do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, que já tinha uma discussão naquele sindicato de como trabalhar com empresas que estavam em processo falimentar, de desarticulação e inatividade econômica e de como montar cooperativas.

Após reunir todo um material, disse Sousa (2014):

começamos a elaborar uma proposta de incubadora de cooperativas, discutindo com a população com o cuidado para que não montássemos uma política de cima para baixo, mas construída junto com os grupos e definirmos, dessa forma, uma política bastante simples, sem grandes tecnologias.

O grande desafio era o de organizar os desempregados e desempregadas em grupos, discutir os conceitos de economia solidária, de cooperativismo e de como quebrar a lógica que estava muito determinada dentro do imaginário dessas pessoas de que uma cooperativa não é uma empresa que ia gerar emprego com carteira assinada, que iam ter um chefe, ter um patrão. Era exatamente ao contrário,

“era uma organização de trabalhadores e trabalhadoras que iam definir, em conjunto, o seu estatuto, os objetivos, as regras de funcionamento, como iam dirigir o empreendimento, discutir os problemas de manutenção e como iam gerenciar e conduzir todo o processo administrativo e produtivo” (*Idem*).

Todo esse pensamento foi desencadeando outras ações importantes para enfrentar os desafios colocados, como a implantação do projeto Empreendedor Popular – EP, que trazia em sua essência os mesmos princípios da incubadora de cooperativas que era discutir a capacitação dos empreendedores para o processo produtivo, administrativo e de como produzir e gerenciar o seu negócio.

A gestão desse trabalho foi realizada em parceria da prefeitura com a Unitrabalho, uma Rede Nacional de Universidades de apoio à luta dos trabalhadores e trabalhadoras, que trouxe consultores capacitados para desenvolver essa proposta em parceria com a Fundação Santo André, que cedeu espaço

físico onde todas as atividades da incubadora eram desenvolvidas por pessoas que foram contratadas para acompanhar os grupos, para orientar e trazer para dentro da incubadora os problemas e as dificuldades.

O trabalho era dividido em duas fases: a primeira era desenvolvida toda uma preparação dos grupos, trabalhando conceitos de cooperativismo e de economia solidária; a segunda foi para a capacitação, atuando para promover o entendimento de como fazer a gestão do empreendimento, de como montar estatuto de cada cooperativa, de como elaborar e gerenciar o fluxo de caixa e de como vender o material produzido dentro de cada cooperativa.

O projeto ia se desenvolvendo com uma importante interface estabelecida com o programa de microcrédito, que acabou sendo denominado de Banco do Povo ou Crédito Solidário e Popular de Santo André, que fazia pequenos empréstimos para estas cooperativas com pagamento com taxas de juros bem baixa e acessível, sem as exigências e a burocracia do sistema financeiro vigente.

O Banco do Povo foi implantado em parceria como uma organização não governamental e esta foi a primeira instituição de microcrédito do Estado de São Paulo, conforme a publicação de uma revista distribuída na cidade com o título de capa “realizações da gestão Celso Daniel 1997/2000” (SANTO ANDRÉ, 2000, pp. 4 e 67).

Outra dificuldade era o fato de muitos trabalhadores e trabalhadoras não aceitarem a proposta de trabalhar coletivamente, por já virem de alguma experiência individualizada ou por algum receio de trabalhar em grupo, com pessoas que não se conheciam. Para enfrentar esse problema o programa Empreendedor Popular –EP– foi muito importante no acolhimento dessas pessoas, trabalhando a capacitação, divulgando na cidade essas atividades e, quando possível, os articulando com outras pessoas que iam sendo descobertas e incorporadas.

Sousa falou de um exemplo ilustrativo na cidade:

Havia na cidade muitas feiras de artesanato e os comerciantes que produziam e vendiam tinham muitas dificuldades. Fomos lá, mapeamos esses empreendedores, levamos para o mesmo ambiente aonde trabalhavam o cooperativismo e montamos alguns cursos de capacitação para que eles começassem a ter uma visão de ne-

gócios diferente, tentar, por exemplo, administrar o seu negócio separado da economia familiar (SOUSA, 2014).

Conforme a revista Realizações (SANTO ANDRÉ, 2000, p. 68), esse governo chega ao seu final com um saldo extremamente positivo do ponto de vista da implantação de uma proposta de trabalho e economia solidária, a saber: cerca de mil empreendedores e empreendedoras foram atendidos pelo Banco do Povo; quinze cooperativas foram incubadas; cerca de setenta mil pessoas foram cadastradas na Central de Trabalho e Renda – CTR.

Gestão do PT de 2001 a 2004 – acúmulo de experiências

Celso Daniel é reeleito prefeito para a gestão 2001 a 2004 com um programa de governo que trazia em seu eixo de Geração de Emprego e Renda a diretriz de fortalecer e desenvolver a prática do cooperativismo e do associativismo como principais propostas de ação para a economia solidária, dando prosseguimento a política de microcrédito, a consolidação da Incubadora Pública de Cooperativas, visando a emancipação das cooperativas incubadas e criar novos grupos.

Em entrevista realizada com o Senhor Luis Paulo Bresciani, secretário adjunto nesse período, na Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional, aponta que:

A partir de 2001, poderemos destacar um forte viés para o campo das políticas de economia solidária. A lógica do trabalho de incubação, a lógica das parcerias como a da COPPE da UFRJ no processo de incubação de empreendimentos da Economia Solidária, do ponto de vista da incubadora, o avanço em termos da possibilidade ou da potencialidade de se organizar o trabalho de incubação de empreendimentos de uma forma sistemática, com rotinas, com procedimentos, com uma metodologia de incubação mais detalhada, do ponto de vista da política pública e da política municipal de economia solidária, mais do que a lei, a incubadora é a ferramenta que permite que se avance naquilo que eu chamo de suporte aos empreendimentos (BRESCIANI, 2014).

Santo André tornou-se referência, do ponto de vista institucional, de política de economia solidária no Brasil, servindo de base e inspiração para a formação da Secretaria Nacional de Economia Solidária –SENAES–. É importante ressaltar que esta secretaria é resultado de um processo de incansáveis discussões que veio sendo acumulado por muitas experiências de entidades como a Universidade de São Paulo – USP, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Universidade Federal do Ceará, ANTEAG, Cáritas Brasileira, Unisol São Paulo, ADS CUT, dentre outras.

É possível observar que Santo André já vinha trabalhando com a proposta de economia solidária nas suas ações de governo, o que já colocava a cidade à frente do país, no tocante ao tema, tanto que em 2003 aprovou-se uma lei, de autoria do vereador Carlinhos Augusto-PT, autorizando a contratação de cooperativas pelo poder público e em 2007 já contava com uma linha de crédito da economia solidária no Banco do Povo. É possível constar nesse período um crescimento, uma evolução considerável da economia solidária.

O equívoco nesse processo, relata Cazetta (2014), Coordenador da Incubadora Pública de Empreendimentos Econômicos Solidários de 1999 a 2008, em entrevista realizada para este estudo, “foi a não criação de espaços de referência, com estrutura necessária e também não houve um processo de envolvimento da população”.

Gestão do PT de 2005 a 2008 – consolidação da política?

O programa de governo *Santo André continuando a mudança* para o pleito 2005/2008 trouxe na página 30 o tema da economia solidária, apontando para uma política importante dentro do desenvolvimento econômico da cidade.

Um rápido diagnóstico, apontado pelo programa, diz que a Incubadora de Cooperativas atendeu mais de 500 famílias, oito cooperativas legalizadas. Ele fala também do programa de microcrédito desenvolvido pelo Banco do Povo que facilitou muitos empreendedores a implantarem o seu negócio, apontando na perspectiva de avançar ainda mais no próximo governo.

Algumas das propostas de ação vão de encontro à ampliação na abrangência dos programas sociais, aperfeiçoamento das políticas de microcrédito, qualificação dos empreendimentos, criação de rede de empreendedores, dentre outros.

É perceptível que, embora houvesse importância e avanços para a economia solidária, esses avanços são muito tímidos se considerar o que já vinha sendo construído e se pensar no que se propôs e se fez evoluir nesse período de governo.

O centro do debate ficou por conta da criação de uma lei que instituiu o programa de economia solidária na cidade, mas que só foi aprovada no final do governo, em outubro de 2008, vindo a ser regulamentada no mês de dezembro.

Essa lei de número 9.058/2008, aprovada pela câmara municipal e sancionada pelo prefeito, instituiu o *Programa Economia Solidária*, que traz em sua essência os princípios fundamentais e objetivos da Política Municipal de Trabalho e Economia Solidária, que foi regulamentada pelo Decreto Lei N° 15.846/2008.

Alguns aspectos importantes da lei:

- O Artigo 2° da lei fala que “Fica autorizada a criação do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda, da Incubadora Pública de Economia Popular e Solidária e a Central de Serviços Autônomos, cujos requisitos e insumos serão previstos em decreto”;
- No artigo 19° § 1°, consta que “A Incubadora Pública de Economia Popular e Solidária – IPEPS tem por objetivo a promoção da Economia Popular e Solidária como estratégia de desenvolvimento socioeconômico sustentável de comunidades e segmentos de trabalhadores e trabalhadoras, prioritariamente aqueles e aquelas em situação de vulnerabilidade social, por meio da instituição, em escala e com qualidade, de mecanismos e instrumentos de fomento, no âmbito do poder público municipal”;
- No artigo 20 diz que “para viabilizar as ações voltadas ao atendimento dos trabalhadores e trabalhadoras autônomos, a Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional manterá equipamento público voltado à implantação do Programa Central de Serviços Autônomos”;
- O artigo 21 fala que “para viabilizar o atendimento aos trabalhadores e trabalhadoras que buscam sua inserção no mercado formal assalariado, a Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional manterá equipamento público voltado à implementação das ações do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda – CPETR”.

Portanto, a lei estabelece aquilo que já vinha sendo trabalhado, legalizando as atividades que já estavam sendo desenvolvidas.

Vale ressaltar que o Decreto Lei de N° 15.846/2008, estabelece no pará-

grafo único, do artigo 19, a implantação do Portal de Negócios da Economia Popular e Solidária:

O Portal de Negócios da Economia Popular e Solidária de que trata o inciso III deste artigo é espaço público destinado à assessoria e apoio ao desenvolvimento dos empreendimentos econômicos solidários para a melhoria da gestão com acesso à tecnologia da informação, tendo por linhas de ação: I – orientação para abertura de empresas; II – assessoria para elaboração de Plano de Negócios; III – assessoria para gestão dos empreendimentos; IV – orientação para participação em compras públicas; V – estímulo à constituição de redes de empreendimentos, através da tecnologia da informação; VI – estímulo ao comércio eletrônico na Rede Solidária; VII – inclusão digital de empreendedores; VIII – orientação a grupos incubados e não incubados; IX – viabilização de cursos e palestras (SANTO ANDRÉ, 2008).

Em entrevista com o Marcelo Kehdi Gomes Rodrigues, Diretor Presidente do Instituto Integra para o Desenvolvimento, que trabalhou em termo de parceria com a prefeitura de Santo André, por meio do Programa de Empreendedor Popular e da Incubadora de Cooperativas, por aproximadamente dezoito meses, entre 2006 a 2007, ajuda a refletir a realidade da economia solidária nesse período:

Santo André tem marcos legais que em nenhuma outra cidade tem. Essa questão da lei possibilitando a contratação pelo poder público, com dispensa de licitação para empreendimentos encubados, formados pela prefeitura, acho isso extremamente ousado e revolucionário. É quebrar com um paradigma que existe na sociedade brasileira, no poder público brasileiro. Tem tomar cuidado para não perder em qualidade, não buscar uma terceirização dos serviços do estado frente às cooperativas. O problema é que o movimento social, as bases políticas sociais de Santo André não se apropriaram disso, acho que tem muita dificuldade de entendimento, um distanciamento e uma visão utilitária da pauta (RODRIGUES, 2014).

Essa realidade é bem exemplificada pelo Marcelo ao relatar uma experiência com as freiras da ordem Beneditinas da Divina Providencia, no bairro de Vila João Ramalho, “as freiras queriam uma máquina de costura, juntamos esforços e compramos através de uma doação do instituto, com dinheiro do instituto. Depois que a máquina chegou lá, nunca mais tivemos espaço para fazer o debate”.

Esse relato deixa claro a existência de um distanciamento, da falta de envolvimento do movimento social com a pauta, que não se apropriou do tema, como é o caso das freiras que se aproximou por um benefício pontual e não por compromisso com a temática.

Outra dificuldade é o fato de não ter conseguido constituir uma política pública em Santo André. O que a gente conseguiu, ressalta Marcelo “foi introduzir um programa de governo, a lei não chegou a se consolidar, quantos contratos foram feitos por dispensa de licitação? Qual foi o procedimento de incubação?”

O governo do prefeito João Avamileno chegava ao fim quando o processo de implantação da política estava no meio do trabalho que o Instituto Integra estava desenvolvendo, com uma equipe de pessoas preparadas, trabalhando em prol a esta construção. Quando os empreendimentos montaram a Rede Andreense de Economia Solidária – RAES, acabou o governo do PT, lembrou Rodrigues (2014) “a política pública não tinha se consolidado, entrou um governo de oposição e acabou com tudo que vinha avançando”.

Cazetta (2014) faz uma crítica do porquê a economia solidária não alcançou avanços significativos nesse período:

A consolidação da política de Economia Solidaria tinha como obstáculo, a dificuldade de entendimento da gestão enquanto prioridade. Apesar de já haver programas bem definidos, só foi aprovada a lei no último ano desse governo (em 2008), enquanto já tínhamos acúmulo suficiente para aprovar a lei no primeiro ano. Faltou priorizar isso enquanto uma política de desenvolvimento local, comunitário, territorial, para que esse avanço tivesse ocorrido antes. Por mais que tínhamos um departamento, não havia condições reais de infraestrutura, de orçamento e de equipe técnica.

O trabalho vinha passando por um processo evolutivo, tanto que em 2003 aprovou-se a lei que autoriza a contratação de cooperativas que estavam sendo incubadas, em 2007 já tinha uma linha de crédito da economia solidária no Banco do Povo. É possível “constatar um crescimento, uma evolução da economia solidária nesse período. O equívoco nesse processo foi a não criação de espaços de referência, com estrutura necessária e também não ter desencadeado um processo de envolvimento da população” (CAZETTA, 2014).

Para Maria Aparecida dos Reis Adriano, empreendedora da MCG Eventos e Buffet, do ramo de alimentação, participa do Fórum Municipal, Regional, Estadual e Brasileiro de Economia Solidária e também no Conselho Nacional de Economia Solidária pela Região Sudeste, junto com Espírito Santo, faz um relato da sua visão referente a economia solidária em Santo André:

Temos uma lei excelente, foi trabalhada junto com o Fórum Municipal de trabalho Economia Solidária e com a participação de diversos movimentos sociais. A mobilização para a aprovação dessa lei foi a partir dos empreendimentos, mas não conseguimos avançar dentro dela. A lei de economia solidária de Santo André está parecendo projeto que passa governo, o projeto trava e a gente não consegue trabalhar (ADRIANO, 2014).

Para Zoraide Aparecida Siqueira da Cruz, integrante da feira de artesanato, na área de alimentação, no espaço da Companhia Regional de Abastecimento Integrado de Santo André – CRAISA e participante do movimento de economia solidária desde 2007, uma de nossas entrevistadas, fala da relação da economia solidária com o poder público:

O poder público precisa confiar em nós, precisa nos possibilitar espaços físicos para comercialização, autonomia para nós dos empreendimentos, precisa que nos percebam, porque parece que não se vê a economia solidária. Quase sempre as pessoas nos veem como uma entidade que precisa de doação, o que precisamos é de condições para trabalhar com dignidade (CRUZ, 2014).

O saldo desse período de governo é, sem dúvida, embora tivesse demorado muito o processo, foi a instituição e regulamentação legal do Programa Economia Solidária, que pôde institucionalizar todo esse trabalho desenvolvido até então.

Gestão do PTB em Santo André - 2009 a 2012

Aidan Ravin assumiu o governo no período de 2009 a 2012, após vencer as eleições em 2008 com o lema “virar a página”. O que se pode observar, no tocante ao tema da economia solidária, é que a página foi realmente virada, podendo identificar uma série de interrupções em um trabalho que já vinha sendo desenvolvido na cidade com significativos avanços, embora alguns de maneira mais lenta que o esperado – mas, inegavelmente, uma evolução significativa em onze anos de trabalho.

Com base ao que já vinha sendo construído, podemos observar que não houve sequência em diversas ações, interrompendo todo um processo em evolução, como por exemplo, a não regulamentação do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda - CPETR, da Incubadora Pública de Economia Popular e Solidária - IPEPS e da Central de Serviços Autônomos – CSA.

Também esta gestão foi incapaz de realizar uma reforma administrativa necessária para a consecução dos objetivos da lei 9058/2008, sem falar que abandonou o Projeto dos Centros de Negócios Sacadura Mais Igual e Prestes Maia Mais Igual, desativou o Arranjo Produtivo Solidário de Confecção e Costura, se ausentou no atendimento aos empreendimentos de economia solidária, desativou também o Projeto Portal de Negócios (Economia Solidária e Empreendedor Popular) e o Programa de Desenvolvimento Territorial para Paranapiacaba e Parque Andreense.

Foram diversos aspectos que tirou o oxigênio, a continuidade dos projetos e sem contar com a ausência de diálogo, conforme relata Maria Aparecida dos Reis Adriano, em uma crítica direta à gestão do prefeito Aidan nesse período:

Durante quase oito meses não conseguimos trabalhar porque esse governo que não nos reconhecia, não nos atendia, não queria falar. Foi necessário uma movimentação, ficamos horas esperando

na prefeitura, mais de quarenta empreendimentos se posicionando, dizendo que temos uma lei e queremos que ela seja atendida, queremos ser ouvidos aqui e agora (ADRIANO, 2014).

Para Cazetta:

houve um retrocesso pelos mesmos erros que a gente cometeu em Porto Alegre, no governo do estado do Rio Grande do Sul, no governo Marta na cidade de São Paulo. Não foram criadas minimamente as referências, as estruturas necessárias para a política continuar. O governo nesse período cortou orçamento, não tinha equipe técnica, os empreendimentos bem mais fragilizados. Para retomar hoje é bem mais difícil. Quem está no empreendimento é a vida deles, é o ganho, é a cidadania que constrói esta “nova” cidadania ou essa cidadania que ele não tinha até aquele momento, que o processo de exclusão o tinha alijado desse processo (2014).

Cazetta (2014) exemplifica e faz uma crítica de como esse governo tratou uma experiência muito interessante da cooperativa de restauro de Paranapiacaba, MCI, que foi constituída legalmente em 2007, apoiada pela gestão municipal da época:

Uma experiência muito interessante é a da MCI, uma cooperativa de restauro, em parceria com a Fundação Santo André junto com a Fauna, Flora e Ambiente da USP que qualificou os trabalhadores e trabalhadoras de Paranapiacaba e a prefeitura fez um convênio com essa cooperativa para restauro de duas casas. O que aconteceu? – Trocou de governo e o novo governo cortou o convênio. Portanto, dois anos de capacitação, de formação e não foi dada sequência ao trabalho pelo simples fato de ter havido uma troca de governo (CAZETTA, 2014).

Durante este governo a economia solidária contou com basicamente uma de três pessoas, para dar todo um suporte aos empreendimentos, tendo

como único saldo positivo do governo a implantação do Centro Público de Economia Solidária, inaugurado em 2012, ou seja, no último ano de governo. Esse Centro Público é fruto de um convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego (falaremos com mais detalhe mais adiante), mas, sem nenhum processo de diálogo, sem a estrutura necessária e capaz de oferecer o suporte necessário às reais necessidades dos Empreendimentos.

Metodologia

A metodologia de estudos utilizada nesta pesquisa partiu de análises com base na investigação teórica a partir de relatos de pessoas envolvidas no processo de constituição da política pública, de documentos e publicações referentes ao período escolhido para a pesquisa.

Estudo de caso

Incubadora Pública de Economia Popular e Solidária - IPEPS

Para explicitar esse estudo, faz-se necessário retomar algumas questões já tratadas anteriormente, mas aqui encaixadas dentro do contexto proposto. Pois bem, Celso Augusto Daniel, formado em Engenharia Civil, professor de economia na PUC-SP e de administração pública na Fundação Getúlio Vargas – FGV, tomou posse como prefeito para o seu segundo mandato na cidade de Santo André, em 1997, não tinha dúvidas, embasado nas suas declarações em público e expresso no programa de governo 1997-2000, da necessidade em olhar para as novas urgências na geração de trabalho e renda, no sentido de atender a enorme população que encontrava-se sem oportunidades, conforme foi discorrido anteriormente, no período de sua gestão.

Pensando nessas urgências, uma das ações desenvolvidas foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego – SDEE, que pudesse

pensar a cidade para além dela mesma, como ele mesmo dizia em grandes comícios e em diversas reuniões de que “era necessário agir localmente e pensar globalmente”. Dentro dessa estrutura da secretaria foi criado o Departamento de Desenvolvimento Econômico – DDE e o Departamento de Geração de Emprego e Renda – DEGER, que conforme Almeida Neto “tinha por objetivo principal construir políticas de geração de emprego e renda, promovendo a reinserção no mercado de trabalho formal e a criação de formas econômicas alternativas” (ALMEIDA NETO, 2009).

Este departamento tratou, com muita competência, de organizar ações que pudesse dar resposta aos enormes desafios colocados. Pode-se dizer que a primeira grande ação foi a criação do programa de microcrédito, em maio de 1998, sustentado pelo Banco do Povo, uma iniciativa apoiada por este departamento, constituído por uma Organização Não Governamental – ONG mista, composto por entidades sindicais patronais e trabalhistas e apoiado pela União Europeia, SEBRAE-SP e BNDES.

A IPEPS nasceu com o nome de Incubadora de Cooperativas Populares de Santo André sendo pensada no início desta gestão (1997), mas só foi criada em 1999, com o propósito de se tornar uma referência de cunho inovador e com o intuito claro de fomentar e apoiar grupos cooperados, bem como as cooperativas já existentes, empreendimentos populares coletivos e familiares. A razão desta flexibilidade se dava por conta da dificuldade de algumas iniciativas não terem o número necessário para compor uma cooperativa, que nesta época, era necessário, no mínimo, vinte pessoas.

Para a criação desta incubadora, uma equipe constituída por diversas pessoas, de diversas secretarias, foram ao Rio de Janeiro conhecer a experiência da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, dentro da estrutura da Universidade Federal do Rio de Janeiro, por meio da COOPE-UFRJ e voltaram convencidos de que aquele seria o modelo adequado para ser implantado no município.

A partir desse contato, o departamento passou a contar com diversas parcerias para implementação da incubadora. Segue algumas dessas parcerias:

- Fundação UNITRABALHO: entidade voltada para estudos sobre o mundo do trabalho que teve o papel de assessoramento da equipe de trabalho,

o planejamento das ações desenvolvidas, qualificação da equipe técnica e a promoção de integração com centros acadêmicos;

- COOPE-UFRJ: atuou no acompanhamento de seleção de pessoal, no treinamento da equipe técnica, no desenvolvimento e no repasse da metodologia de trabalho para formação de cooperativas;
- UFSCAR (Universidade Federal de São Carlos): atuou na transferência de tecnologia de produção, por meio da cessão de engenheiros de produção para atuarem no projeto;
- Fundação Santo André: foi a entidade conveniada que sediou a incubadora e também atuou na montagem e manutenção da mesma.

Sousa (2014), nos lembra de três exemplos exitosos, trabalhados com sucesso nesta gestão do prefeito Celso Daniel:

1º- O grupo de moradoras da favela no bairro de Tamarutaca e na Sacadura Cabral que constituíram uma cooperativa, denominada de COOPEXTEIL, que chegou a ter cerca de trinta senhoras que trabalhavam com costura, fazendo roupa, comercializando e mantendo o sustento de suas famílias com esse trabalho da cooperativa;

2º- O trabalho de formação desenvolvido na constituição de uma cooperativa formada por carrinheiros, oferecendo a eles capacitação para entender o que é e como gerir uma cooperativa e que teve considerável evolução no trabalho por eles desenvolvido;

3º- O grupo de pessoas na cidade que faziam coleta seletiva na cidade de não tinham espaço para guardar o material que buscavam da reciclagem e o comércio era individualizado em pequenos grupos, ou em uma pessoa ou uma família. Foi realizada uma articulação com a Secretaria de Serviços Municipais – SSM, e acabou dando origem a uma cooperativa a COOPCICLA, chegando a ter duzentos e cinquenta pessoas. A atividade desta cooperativa era em regime de comodato dentro do aterro sanitário do município, tirando aquela material que a população não separava na hora de colocar o lixo na rua e faziam a separação dentro do espaço do próprio aterro evitando que esse material, garrafas pet, vidros, metais, fossem para o aterro.

Tão logo estabelecida a incubadora, as demandas foram surgindo, com diversos grupos atendidos e com um crescimento significativo de diferentes

grupos e segmentos que passaram pelo processo e outros muitos atendidos, mas não se consolidaram.

Em julho de 2000, a União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo assumiu a responsabilidade do programa de incubadora de cooperativas, competindo a ela a tarefa de contratação da equipe técnica para assessoramento dos grupos incubados, além de toda a prestação de serviços para constituição, treinamento, implantação e apoio no funcionamento de cooperativas populares e autogestionárias, além de estreitar as relações com o movimento sindical. Conforme Cunha,

A partir de 2000, com vários grupos e cooperativas sob incubação, o programa procurou aprofundar as relações de cooperação entre eles, apontando para a necessidade de constituir uma rede de economia solidária no município, através da proposta do Fórum de Economia Solidária de Santo André (CUNHA, 2014).

Em 2003, as atividades de incubação passaram a ser realizadas pela OSCIP Politeuo – Rede de Economia Solidária, que também era responsável pelo PEP – Programa Empreendedor Popular.

No ano de 2005, a incubadora foi reestruturada e passou a se chamar IPEPS – Incubadora Pública de Economia Popular e Solidária, englobando o atendimento a empreendimentos coletivos (cooperativas) e individuais.

Em 2007, a incubadora passou a integrar o CPETR – Centro Público de Emprego Trabalho e Renda, equipamento da Prefeitura responsável pela operacionalização da Política Pública de Trabalho e Economia Solidária.

O artigo editorial escrito pelo então prefeito João Avamileno, em maio de 2007, para a revista Economia Solidária, confirma a afirmação da citação acima e complementa dizendo que, no período compreendido entre os anos de 1997 e 2007 “foram atendidos, aproximadamente, vinte cooperativas e mais de três mil empreendedores populares”.

A partir da concepção da incubadora pública que começou a ser idealizada em 1997, em suma podemos afirmar que a economia solidária teve o seguinte processo evolutivo:

- 1999 – Criação da Incubadora de Cooperativas Populares –ICP;
- 2003 – Instituição da lei nº 8.519 de 18 de junho de 2003, de autoria do vereador Carlinhos Augusto – PT, que autoriza a celebração de convênios entre o município e as Cooperativas em Incubação atendidas pelo Programa Incubadora de Cooperativas da Prefeitura de Santo André;
- 2005 – Criação da Incubadora Pública de Economia Popular e Solidária – IPEPS, a criação do Fórum Municipal de Trabalho e Economia Solidária e a criação da Rede Andreense de Economia Solidária – RAES;
- 2008 – Instituição do Programa Economia Solidária que estabelece princípios fundamentais e objetivos da Política Municipal de Trabalho e Economia Solidária, por meio da Lei nº 9.058, de 26 de junho de 2008, regulamentada pelo Decreto nº 15.846, de 04 de dezembro de 2008;
- 2011 – Assinatura de convênio número 762017/2011, em 28/12/2011, com a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, do Ministério do Trabalho e Emprego, que tem por objetivo geral “promover o fortalecimento e a divulgação da economia popular e solidária dentro do Município de Santo André, mediante políticas públicas integradas, visando à geração de trabalho e renda, através da ampliação da capacidade de estrutura e de comercialização da produção/serviços dos/as empreendedores/as econômicos solidários já cadastrados, e a inclusão de novos (individuais/coletivos) promovendo o desenvolvimento do comércio justo e solidário”;
- 2012 – Criação do Centro Público de Economia Solidária;
- 2013 – Instituição da lei nº 9.467, de 11 de junho de 2013, de autoria do vereador Francisco Duarte de Lima – Alemão Duarte – PT, que dispõe sobre a criação da Semana Municipal de Economia Solidária, da lei nº 9.477, de 16 de julho de 2013, de autoria do vereador Francisco Duarte de Lima – Alemão Duarte – PT, que dispõe sobre a criação do Dia Municipal de Economia Solidária e lei nº 9.546, de 20 de dezembro de 2013 que reorganiza a estrutura administrativa e organizacional da Administração Pública Municipal de Santo André, criando a Secretaria de Trabalho, Emprego e Economia Solidária com o Departamento de Economia Popular e Solidária.

O que se pode observar de 2009 a 2012, no tocante à política de economia na cidade, houve um processo de descontinuidade que vinha sendo construído nos anos anteriores, resultando em várias iniciativas de grupos de trabalho e de Empreendedores Individuais, que faziam parte da rede e que vinham

sendo trabalhadas desde 1997, terem sido desfeitas e outras tantas com muitas dificuldades para manter seu negócio, justamente por conta deste distanciamento ocorrido nesse período.

Embora tenha sido criado o Centro Público de Economia Solidária, o que, reconhecidamente, é importante para evolução deste seguimento econômico, ou seja, ter um espaço de referência é fundamental, mas que a estrutura oferecida foi muito limitada, com poucos empreendimentos e um espaço físico inaugurado sem uma proposta ampla que pudesse atender necessidades básicas e importantes para formação, qualificação, orientação, além da preocupação em oferecer as condições necessárias para acomodar um número razoável e diversificado de empreendimentos para exposições e comercialização.

A economia solidária segue o sua marcha de resistência, de persistência visando ocupar o seu lugar a que se pretende. Santo André segue também a escrever sua história, considerando que ela foi a primeira cidade da Região do Grande ABC a instituir uma lei específica para a economia solidária, a primeira cidade da região a criar uma semana, de 9 a 15 de dezembro, destinada ao tema e agora é a primeira cidade da região a ter a economia solidária na nomenclatura de uma secretaria (Secretaria de Trabalho, Emprego e Economia Solidária).

As ações voltadas para a economia solidária continuam seguindo seu curso. Em março de 2014, houve um novo chamamento público para inscrições de novos empreendimentos econômicos solidários para serem acompanhados e/ou incubados pela IPEPS.

O resultado desse chamamento atingiu a marca de 125 pessoas, sendo 65 empreendedores individuais e as demais estão divididas em quatro grupos.

A retomada de ações, junto a reestruturação desta gestão, a elaboração de planos em nível municipal, regional, estadual e nacional, que será realizado na terceira conferência, apontam para dias melhores para a continuidade das ações dessa incubadora e para a economia solidária em geral.

Proposta de ação

O intenso trabalho realizado nesses anos todos na cidade de Santo André, mas que, na mesma proporção, podemos perceber que houve um processo de altos e baixos, não havendo nem mesmo um processo de estabilização e tampouco de evolução constante.

Para que uma política pública tenha seu fim atingido, é necessário que as estruturas sejam criadas conforme a necessidade que ela exige e, conforme ela vai evoluindo, as estruturas precisam acompanhar essa evolução.

No caso da incubadora de Santo André, embora avanços possam ser percebidos desde o início do processo de implantação da política de economia solidária, mas estes não foram capazes de criar condições necessárias para que ela pudesse atingir um nível razoável, não dando conta de empoderar os Empreendimentos Econômicos Solidários, ao ponto de permitir que possam caminhar com as próprias pernas, salvo algumas exceções.

Para tanto, é necessário que o poder público local crie uma estrutura de servidores e servidoras celetistas, que tenha qualificação necessária, ou que sejam preparados, com cargos estabelecidos e em local específico de referência para oferecer suporte técnico necessário, acompanhamento das iniciativas, bem como um processo contínuo de qualificação e formação.

Outra iniciativa que pode potencializar e incentivar as iniciativas de economia solidária, também fundamentais para o crescimento deste setor é a criação de um fundo municipal específico, com flexibilidade no crédito para financiamento das iniciativas que se apresentarem em dificuldades ou mesmo para aquelas que necessitem ser potencializadas. É preciso ainda criar espaços descentralizados de comercialização de produtos e serviços, advindos da economia solidária é outra iniciativa importante e fundamental.

Por fim, é fundamental que a gestão possibilite que a economia solidária possa ser uma política transversal de governo e que ela priorize a qualificação dos servidores e servidoras da gestão pública municipal, considerando que a mesma tem dificuldades de entendimento deste modelo econômico alternativo ao sistema convencional em que vivemos na sociedade atual.

Conclusão

Olhando a cidade de Santo André, muito se pode aprender com as experiências do passado, mas também muito se pode verificar que essas experiências não se traduziram e não se revelaram capazes de promover o desenvolvimento dos empreendimentos econômicos solidários existentes e, menos ainda, a promoção de um número que possamos entender como significativos de novos empreendimentos.

A política de Economia Solidária adotada nos últimos anos em Santo André não se mostra suficiente para consolidar uma atividade econômica de maneira significativa e, ainda, se olharmos para os governos não petistas, esta distância foi ainda maior. Portanto, é preciso aprofundar o entendimento de que, apesar de avanços alcançados, ainda é muito frágil a política de Economia Solidária na cidade.

A constatação acima é perceptível a partir do momento em que se torna claro as dificuldades de empreendimentos econômicos solidários em manter suas atividades, com sérias dificuldades de acesso a linhas crédito, a novas tecnologias e, enfim, a uma estrutura de governo que não tem dado conta de produzir uma política que embora ousada em alguns momentos, mas vulnerável em outros, faz com que não apresente a eficácia e a eficiência necessárias para avançar na produção de melhores resultados.

O motivo que se julga ser o principal fator desse processo de desenvolvimento dos trabalhos voltados à economia solidária no município não terem avançados na medida que se possa considerar significativa é que sempre esta política foi desenvolvida por entidades conveniadas e algumas parcerias, mudando muito as equipes que executavam as tarefas, não tendo a preocupação de qualificar e/ou estabelecer uma estrutura de governo fixa para atender a demanda e não ficar vulnerável com a descontinuidade da política ou por troca de governos.

O caminho ao que me parece adequado para garantir os avanços esperados se dá na revisão da legislação existente, de maneira abrangente e regulamentada não só teoria, mas, na prática, do ponto de vista estrutural que possa se transformar, efetivamente, em política de estado, com um sistema bem definido e não se pautar em meros programas e/ou projetos de determinado governo e/ou sigla partidária.

A estruturação, além de outras questões, sejam elas burocráticas, econômicas, sociais etc, deve contar com uma organização de recursos humanos qualificado, equipamentos, monitoramentos, pesquisas, centros de formação, comercialização e a organização e o fortalecimento do movimento.

Referências

ADRIANO, Maria Aparecida dos Reis. Informação verbal concedida em entrevista em 2014.

ALMEIDA NETO, Jerônimo; MASKIO, Sandro. *O novo desafio estabelecido pelas políticas públicas para a promoção do emprego e da renda: a experiência de Santo André*. In: Políticas Públicas: construção, fortalecimento e integração. São Bernardo do Campo: UMESP, 2009.

BÍBLIA Sagrada – Edição Pastoral. São Paulo, Paulus, 1990.

BRESCIANI, Luis Paulo. Informação verbal concedida em entrevista em 2014.

CAZETTA, Noé Humberto. Informação verbal concedida em entrevista em 2014.

CRUZ, Zoraide Aparecida Siqueira da. Informação verbal concedida em entrevista em 2014.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. Universidade de São Paulo. *Economia solidária e políticas públicas*. Disponível em: <file:///C:/Users/Leonardo%20Campos/Downloads/GabrielaCavalcantiCunha-EconomiaSolidariaPolíticasPublicas-USP,2002%20(2).pdf>. Acesso em 10 abr. 2014.

DESAFIOS da economia solidária na sociedade brasileira. Santos: Universidade Federal de São Paulo, 2013.

HADDAD Fernando (Org.). *Socialismo em discussão: sindicatos, cooperativas e socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SENAES, Secretaria Nacional de Economia Solidária. MTE, Ministério do Trabalho e Emprego. *Anais da II Conferência Nacional de Economia Solidária*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Economia_Solidaria_II/deliberacoes_2_conferencia_economia_solidaria.pdf>. Acesso em 24 mar. 2014.

LIMA, Rosângela da Silva. *O jogo político e a reforma urbana em Santo André*. Disponível em: <file:///C:/Users/Leonardo%20Campos/Downloads/4238-8453-1-SM.pdf >. Acesso em 18 abr. 2014.

MARX, Karl. Mensagem inaugural da Associação Internacional dos Trabalhadores. 1982. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1864/10/27.htm>. Acesso em 02 mar. 2014.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Manifesto*. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/arquivos/manifestodefundacaopt2.pdf>>. Acesso em 19 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Portal do trabalho e emprego*. Disponível em: http://www2.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_oque.asp>. Acesso em 28 jan. 2014

SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal. *Realizações*. Santo André: 2000. p. 67.

_____. Prefeitura Municipal . Santo André: 2007. 19p. (Economia solidária: Uma política de desenvolvimento sustentável para a nossa cidade).

_____. Prefeitura Municipal. Decreto Lei de N° 15.846. Santo André, 2008.

RODRIGUES, Marcelo Kehdi Gomes. Informação verbal concedida em entrevista em 2014.

SENAES, Secretaria Nacional de Economia Solidária. MTE, Ministério do Trabalho e Emprego, 2006. *Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária*. Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento. Brasília

SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. 5. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 127.

SOUZA, André Ricardo de. *Os laços entre igreja, governo e economia solidária*. São Carlos: Editora da Universidade Federal de São Carlos, 2013.

SOUSA, Aleto José de. Informação verbal concedida em entrevista em 2014.

CAPÍTULO IV

GABINETE DIGITAL: DA EXPERIÊNCIA DO ESTADO PARA OS GOVERNOS LOCAIS

Eliane Teresinha de Souza Silveira
Orientadora: Alessandra Felix de Almeida

A sociedade em rede cobra mais democracia e mais participação. Na década de 1990, as Administrações Petistas em diferentes municípios brasileiros se notabilizaram na adoção de instrumentos de Democracia Participativa, sendo o Orçamento Participativo uma ferramenta que ganhou notoriedade e adesão mundial. Duas décadas depois, cabe ao PT inovar novamente, complementando o sistema de participação presencial com experiências de participação digital em rede. O presente trabalho aborda a experiência do Gabinete Digital do Governo do Estado do RS e se propõe a aplicar a experiência em 15 prefeituras petistas de diferentes regiões do Estado, ampliando assim o leque de possibilidades de participação cidadã nos governos populares, em sintonia com as vozes das ruas.

Palavra-chave: Gabinete digital.

Introdução

As Jornadas de Junho de 2013 provocaram fortes questionamentos em torno da institucionalidade. Parlamento, Governo, Judiciário foram todos, ao seu tempo, alvo de críticas e cobranças. As ruas bradaram: não nos representam. Diversas foram as análises realizadas em torno desse movimento. Duas conclusões servem de ponto de partida do presente trabalho. A primei-

ra delas é que compreende que as Jornadas de Junho foram para exigir mais direitos frente às conquistas obtidas na última década. A segunda é a que compreende que a solução do impasse está em promover mais democracia e participação.

Sobre a primeira conclusão, o jornalista Weissheimer analisou, em setembro de 2013: “O Brasil incluiu numa velocidade sem precedentes no Ocidente o equivalente populacional a uma França, no mercado de trabalho, na vida economicamente ativa e na sociedade” (WEISSHEIMER, 2013).

Ainda sobre esse prisma, o atual Secretário de Governo do RS, Wu (2013) sintetizou:

(...) as políticas de transferência de renda, o aumento do salário mínimo, as políticas de inclusão educacional, dentre outras iniciativas, possibilitaram a emergência de um novo contingente social diretamente interessado na qualificação dos serviços públicos e no alargamento dos direitos e das possibilidades de ascensão social.

Em relação à segunda conclusão, o governador do Rio Grande do Sul, Tarso Genro, defendeu logo após as Jornadas de Junho:

A salvação da democracia é mais democracia, não menos democracia. Precisamente para que os limites à autonomia e à liberdade, que devem existir em qualquer ordem, funcionem agora como limite às demandas do cidadão-economicista. E como reforços do protagonismo do cidadão-político, que quer ser sujeito do seu futuro e ajudar a construir o futuro do outro (GENRO, 2013).

Corroborando com essa posição, o estudo do advogado Beltrão sobre a cidadania além do voto: “A sociedade não mais se limita em apenas eleger representantes e entregar-lhes uma procuração e, ao final do mandato, contabilizar os resultados. O povo quer ter voz, e participar de forma mais imediata e frequente do processo político em geral e da formação das leis em particular” (BELTRÃO, 2011).

De maneira geral, as administrações populares demonstraram capacidade de diálogo e postura democrática na relação com os manifestantes. No RS, nas cidades governadas pelo PT, os manifestantes foram recebidos nas prefeituras, contaram com o apoio dos mandatos legislativos, garantindo espaço para apresentação de suas demandas e construção de alternativas junto aos executivos. A redução ou congelamento do preço das passagens de ônibus foi, por exemplo, a primeira conquista das Jornadas de Junho em várias cidades.

No RS, o governo Tarso Genro demonstrou-se, desde o início, aberto ao diálogo com os manifestantes. Representantes do movimento foram recebidos pelo governador e medidas foram construídas com base em uma pauta de reivindicações. Da mesa de diálogo aberta foi criado o projeto de lei que instituiu o Passe Livre Estudantil para algumas regiões do estado, com base em critérios técnicos e legais. No plano federal, a presidenta Dilma respondeu com os cinco pactos, no qual destacou-se o Programa Mais Médicos, que conta com forte aprovação popular.

Sobre as medidas adotadas pelo governo federal, o Instituto Ideia, em uma pesquisa nacional de *tracking* por telefone, aferiu, nos meses de abril e maio de 2013, entre outras, a seguinte percepção: “De bom da Dilma vai ficar o Mais Médicos. Porque o Brasil estava precisando, porque os médicos daqui tiraram muita onda, até a gente que está pagando, está difícil. Estavam se achando os bam bam bam!” (IDEIA, 2013).

As iniciativas dos governos, no geral, não dão conta do segundo elemento de análise que é a ampliação da participação da sociedade na elaboração e construção das políticas públicas. A maioria dos governos e até mesmo das direções partidárias assistiram, estupefatas, a uma série de mobilizações em rede, construídas de maneira virtual e horizontal, que levaram grandes massas às ruas. É neste ponto que o presente estudo pretende reter-se: a ampliação dos canais de democracia participativa digital nos governos petistas como um instrumento de comunicação e diálogo com os grupos sociais e indivíduos que se organizam e articulam em rede.

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul instituiu, em 2011, o Gabinete Digital, alocado, inicialmente, no gabinete do governador e coordenado pelo Chefe de Gabinete. A estrutura faz parte do Sistema de Participação Popular

e Cidadã da Administração Estadual. Esse espaço de diálogo direto do governador com a sociedade destacou-se por ocasião das Jornadas de Junho como um canal de promoção do debate de políticas públicas e construção de alternativas e soluções.

Com três anos de experiência, o Gabinete Digital é uma experiência reconhecida e premiada. No entanto, mesmo com uma plataforma aberta e com um projeto de implementação de baixíssimo custo, até o momento, o modelo não foi transportado para as administrações municipais petistas. O Partido dos Trabalhadores tem, como uma de suas marcas registradas, o fomento da participação popular na definição das obras e investimentos públicos. Neste sentido, o Orçamento Participativo traduz-se numa de nossas mais ricas experiências de construção da democracia participativa e da cidadania ativa.

A inclusão digital cada vez mais acelerada, com a expansão da banda larga, nos desafia a dar um passo a frente, completando a participação presencial com a democracia digital, incluindo na cena decisória novos atores sociais, que, por sua vez, cobram novas formas de participação na esfera pública. Como bem aponta Assunção:

Não apenas na cidade, mas também nos mais longínquos rincões, a realidade do acesso à internet tem revolucionado a maneira como o cidadão participa da vida pública. Mais que isso, ela tem servido para a emergência de novos sujeitos políticos, de novas pautas e reivindicações (ASSUMÇÃO, 2013).

O objetivo deste estudo é construir, a partir da experiência do Gabinete Digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, um plano de implantação de experiências municipais de participação e democracia digital, no âmbito dos governos petistas, das cidades polos-regionais do estado. Não se pretende, aqui, substituir a participação presencial, por defender o pressuposto de que o debate e o diálogo presenciais são fundamentais na formação da consciência cidadã. O que se espera é oferecer às Administrações Municipais um espaço complementar e enriquecedor do sistema de democracia participativa, que permita ampliar o diálogo com

os diversos setores da sociedade e, em especial, com os sujeitos que não se identificam com as modalidades tradicionais de participação.

Marco conceitual

O presente estudo parte da concepção de Gramsci, onde o Brasil é um Estado Ocidental Contemporâneo. Compreende que o país situa-se, atualmente, na estratégia de “guerra de posição”, a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores à presidência da República.

Na concepção gramsciana, no modelo ocidental de Estado, ‘os mecanismos de controle são cada vez mais baseados na construção de consensos e, portanto, de fortalecimento das mídias e instrumentos de informação e propaganda, ou seja, na esfera da ideologia. Esse Estado ocidental torna-se, assim, permeável à participação, ao controle de espaços, e mesmo às respostas, anseios e necessidades dos dominados (TADEU, 2013).

Nessa esteira, adota a contribuição de Boaventura de Sousa Santos (*apud* TADEU, 2013) sobre o alargamento do contrato social: “os setores excluídos do contrato vão, com o tempo, às lutas, forçando e entrando nesse contrato, exigindo e obtendo espaço e transformações nele” (*Idem*).

Da mesma forma, compartilha a concepção de desafio cognitivo para a transformação do Estado Herdado para o Estado Necessário apresentada por Dagnino (2013). Para isso, assume a ideia de que o Estado vigente é incompatível com a proposta de mudança que a sociedade brasileira almeja. Em primeiro, como apregoa Dagnino:

(...) sua configuração não corresponde ao conteúdo para onde deve apontar sua ação. De um lado porque sua forma impede que ele formule e implemente políticas públicas com um conteúdo que contribua para alavancar essa proposta. De outro lado, porque o modo como se processa a ação de governo é ir-

reconciliável com as premissas de participação, transparência e efetividade dessa proposta (DAGNINO, 2013).

Dagnino defende que a democracia é condição para a construção de um Estado que promova o bem-estar das maiorias: “Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há avaliação de políticas, não há prestação de contas, não há responsáveis, há impunidade” (*Idem*).

Para completar o referencial teórico, o presente estudo percebe os mecanismos de democracia participativa como espaços de qualificação e promoção da cidadania ativa e, ao mesmo tempo, de transformação do Estado. Adota-se aqui, o conceito de cidadania apresentado por Marques (2013), que “implica em relações mais abertas e transparentes entre cidadãos e governos”. O autor aponta, ainda, conforme o verbete Cidadania, no Dicionário de Política, que a vigência desta necessita duas condições:

a pressuposição de que todo o cidadão tem o direito de ser consultado sobre a direção a ser tomada pela sociedade política e o dever de contribuir com algo para as decisões (...); o cidadão, ao ser consultado e participar, precisa ter claro que os resultados das políticas ficarão restritos aos limites da consulta (MARQUES, 2013).

Por fim, o presente estudo adota a ideia de que a democracia participativa é necessária para que ocorra o controle social sobre o Estado, defendida por Beltrão (2011). Para este autor, a democracia participativa pode ser conceituada como “a postura ativa do povo nos negócios do Estado”. Esta postura é, por sua vez, o pilar de sustentação do projeto político com bases no socialismo, como aponta Dutra:

Para o nosso projeto, democracia pressupõe participação popular direta e uma nova forma de administração e planejamento, na qual cidadãos e cidadãs se apropriam de dados e informações e exercem o direito soberano de influir nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos (DUTRA, 2011).

Democracia digital

É quase uma unanimidade nos dias de hoje, a ideia de que a internet será o principal meio de comunicação de massa deste século. Sua difusão não garante, por si só, que estará a serviço de um projeto alternativo de sociedade. Segundo Dantas, para que a internet esteja a serviço de um projeto radicalmente democrático é necessário que “os povos viessem a se engajar numa dura luta que, como tantas outras, não visará democratizar a internet, mas a própria a sociedade e a internet dentro dela” (DANTAS, 2013).

Entender que, assim como a televisão e os jornais, a internet também está a serviço do capital e da sociedade de consumo, não impede que se reconheça que sua disseminação traz mudanças na esfera pública entendida por Habermas (*apud* DANTAS, 2013) como todo espaço de encontro que exige a presença física do indivíduo. Hoje, nas palavras de Dantas, a internet parece “proporcionar a qualquer indivíduo fazer-se presente em qualquer lugar, a qualquer tempo”.

Neste contexto, a adoção de mecanismos de democracia digital por parte das administrações municipais petistas torna-se uma alternativa ampliar o diálogo, a participação e a construção coletiva de políticas públicas. Exemplo desse campo de possibilidades foi observado por ocasião das Jornadas de Junho em 2013, onde a força das redes sociais foi evidenciada na mobilização para os protestos.

Segundo Wu, “em São Paulo, estima-se que a cada minuto 600 pessoas foram convidadas, através das redes sociais, para participar de atos ou protestos” (WU, 2013). O Secretário de Governo do RS destaca, em sua análise sobre as redes e as ruas brasileiras, que em junho de 2013, a maioria dos governos não conseguiu abrir uma agenda de diálogo com os manifestantes. Coordenador do Gabinete Digital do Governo do Estado do RS, Wu avalia como extremamente positiva a iniciativa do governador Tarso Genro de debater diretamente com os internautas ao vivo. Na ocasião, o portal que transmitiu o diálogo do governador com os manifestantes obteve mais de meio milhão de acessos.

Corroborando neste mesmo sentido, a análise de Assunção sobre a construção do Estado-Rede. Para o autor, a cultura digital tem sido “uma im-

portante aliada da democracia e da consolidação de uma ideia de um Estado sob controle público” (ASSUNÇÃO, 2013). Ele defende que a internet e a ação cidadã em rede diminuem a distância entre Estado e Sociedade, aproximando governos da população.

Hoje já são várias as iniciativas de governos de esquerda de promoção da participação digital da sociedade. Referência de democracia participativa para o mundo, o Orçamento Participativo ganhou sua versão eletrônica, em caráter complementar à plenária presencial, em diversas prefeituras petistas.

Um exemplo conhecido é o Orçamento Participativo Digital – OPD de Belo Horizonte, que é paralelo e não complementar ao presencial. Ao analisar três edições do OPD, Possamai (2013) considerou a experiência exitosa, uma vez que chegou a somar a participação de 10% dos eleitores do município. Numa análise qualitativa, a autora destaca, ainda, que as votações mais expressivas ocorreram nos três bairros com o Índice de Desenvolvimento Humano mais baixo da cidade, contrariando a ideia de que a exclusão digital inibe a participação eletrônica.

No âmbito nacional, o maior exemplo de democracia digital está nas consultas públicas online realizadas pelo Governo Federal. Este processo começa com a apresentação de um texto ou versão preliminar, sobre determinada política pública, para discussão. Ferramentas são disponibilizadas para apresentação de propostas de acréscimos ou alterações no texto ou projeto colocado ao debate, bem como para a socialização das diferentes opiniões colocadas em discussão. O estudo apresentado por Possamai (2013) indica que 23 ministérios fazem uso desses mecanismos para a elaboração de políticas públicas. O próprio Marco Civil da Internet foi objeto de consulta e debate eletrônico, onde 23 entidades nacionais contribuíram com o documento que resultou no projeto final, além de contribuições recebidas de mais de 30 países.

No Rio Grande do Sul, a experiência do Gabinete Digital – GD do Governo do Estado ganhou destaque internacional em seus três anos de existência. Criado em 2011, ligado diretamente ao gabinete do governador, o GD integra o Sistema de Participação Popular e Cidadã do governo, que compreende também: O Conselho de Desenvolvimento Econômico

e Social, o Orçamento Participativo, a Interiorização, o Planejamento Plurianual Participativo, o Gabinete dos Prefeitos.

A experiência do gabinete do RS

O Gabinete Digital é um espaço de participação e diálogo entre a sociedade civil e o governo do Estado. Alocado no início da gestão Tarso Genro no gabinete do governador, hoje o GD está ligado à Secretaria-Geral de Governo, pasta responsável pelo monitoramento de todos os projetos estratégicos da administração estadual. A apresentação que segue sobre o funcionamento do Gabinete Digital, suas ferramentas e resultados, tem por base o estudo organizado por Cocco (2013), que reuniu nove artigos de análise das experiências de participação digital, com referências à experiência do governo gaúcho.

Por meio das novas tecnologias de informação, o Gabinete Digital se propõe a estimular um maior controle social sobre o Estado bem como uma maior influência da sociedade na definição das políticas públicas executadas pelo governo do Estado. A experiência adotada no RS buscou referência em iniciativas semelhantes de participação digital desenvolvidas nos EUA e na Alemanha.

O portal que dá vida ao GD foi elaborado e é licenciado em código aberto, sendo disponibilizado publicamente, permitindo a replicação de plataformas em outras cidades e estados do Brasil. Da mesma forma todos os seus conteúdos podem ser utilizados por terceiros sem implicações de direitos autorais. O programa permite, ainda, interface com um conjunto de dispositivos móveis, como *tablets* e *smartphones*.

Parte integrante do Sistema de Participação Popular e Cidadã do Governo do RS, o GD tem atuado na realização de consultas públicas, audiências públicas digitais e realização de mesas de diálogos digitais sobre temas importantes da conjuntura. Para isso, o portal do GD conta com ferramentas importantes como: De olho nas obras; Governador Pergunta; Governador Responde; Governador Escuta e a Agenda Colaborativa. Mais recentemente, o GD lançou o MEU RS, o cadastro único digital disponibi-

lizado para cada cidadão gaúcho, por meio do qual é possível acessar, com um único *login*, o conjunto dos serviços do estado.

O Governador pergunta

O processo de consulta digital à sociedade civil se dá por meio da ferramenta Governador Pergunta, onde o governo consulta a cidadania sobre ações e iniciativas que podem e devem ser desenvolvidas para resolver determinada área ou tema. Em 2012, o Gabinete Digital realizou uma consulta pública sobre segurança no trânsito. A experiência contabilizou mais de 240 mil votos, envolvendo a participação de 100 mil pessoas. Dentre as 2100 propostas recebidas, 10 foram priorizadas para execução. Os resultados da consulta estão disponíveis no site do Gabinete Digital (2013).

O Governador Pergunta também registrou um grande número de participantes ao indagar sobre propostas para melhorias no atendimento da saúde pública. Foram 120 mil votos, 60 mil participantes, 1300 proposições encaminhadas e 50 ações priorizadas. Nas duas iniciativas, o componente presencial também influenciou, com as vans da participação, que coletaram contribuições em todo estado.

O Governador responde

Através desta ferramenta, usuários cadastrados enviam perguntas para o governador e votam em perguntas enviadas por outros internautas que gostariam de ver respondidas. Ao final de um ciclo de 30 dias, a pergunta mais votada é respondida pelo governador, por meio de um vídeo que é publicado no portal.

Governo escuta

Nesta modalidade, o governo promove audiências públicas transmitidas pela internet, onde temas específicos, definidos com antecedência, são debatidos na presença do governador. Duas edições desta ferramenta merecem destaque pelo alcance obtido.

A primeira delas foi a audiência pública com manifestantes que participaram das Jornadas de Junho de 2013 em Porto Alegre, integrantes do Bloco de

Lutas. O diálogo, com transmissão ao vivo pela internet, ultrapassou a marca de meio milhão de acessos no portal. Fruto desta audiência, o governo designou grupo de trabalho para elaboração do Projeto de Lei para instituir o Passe Livre Estudantil. Em vigor em algumas regiões do estado, o Passe Livre Estudantil é uma política pública conquistada através da mobilização social nos protestos de junho e, ao mesmo tempo, construída através da participação popular digital.

A segunda experiência que merece destaque é a série Diálogos sobre a Copa, com realização de três audiências públicas transmitidas pela internet, onde os diferentes setores da sociedade envolvidos com o tema foram chamados ao diálogo. Em uma das edições, vários movimentos sociais foram chamados a opinar sobre investimentos públicos nas obras da Copa, consequências e retornos para a economia do Estado, transtornos e benefícios à população, dentre outros.

Agenda colaborativa

Trata-se de um canal onde o governo divulga, de forma antecipada, a agenda de interiorização (roteiros pelo interior do estado) do governador e de seus secretários, incentivando a população a participar da montagem da mesma. Por meio desta ferramenta, os internautas podem apresentar sugestões de locais a serem visitados em determinada região do estado onde está previsto roteiro do governador, bem como apresentar demandas a serem tratadas pela agenda de governo naquela região.

De olho nas obras

Esta ferramenta permite aos cidadãos o acompanhamento e monitoramento das obras em todo o estado. Através deste canal é possível analisar projetos, verificar detalhes técnicos, fiscalizar o andamento das obras e projetos até mesmo através do envio de imagens dos respectivos canteiros ou locais de obras.

O menu de opções também disponibiliza ao usuário seguir determinada obra, recebendo, em seu email ou endereço de rede social, as atualizações da

referida obra. Uma vez por mês, o governador participa através de bate-papo, comentando as obras mais acessadas pelos internautas.

Meu RS

Por ocasião do 15º Fórum Internacional de Software Livre, o Governo do RS, pelo Gabinete Digital, lançou a plataforma MEU RS, por meio da qual é possível acessar todos os serviços digitais do Estado em um só cadastro. Desenvolvida com *software* livre, a plataforma pode ser acessada através do endereço www.meu.rs.gov.br. O canal promove a integração dos serviços por meio de um Login Cidadão. De acordo com a equipe do Gabinete Digital, o objetivo da nova ferramenta é tornar o governo mais acessível e eficiente e, ao mesmo tempo, buscar um modelo de gestão mais transparente e democrático.

Gabinete digital nos governos locais

O Partido dos Trabalhadores do RS governa 74 cidades desde o início de 2013. Destas, destacam-se como pólos-regionais, os municípios de Bagé (Região Campanha), Santana do Livramento (Região Fronteira Oeste), Rio Grande (Região Litoral Sul), Torres (Região Litoral Norte), Vacaria (Região Campos de Cima da Serra), Cachoeira do Sul (Região Vale do Rio Pardo) e Lajeado (Região Vale do Taquari). Além destes, o PT governa na Região Metropolitana de Porto Alegre, as cidades de Alvorada, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, Novo Hamburgo, Nova Santa Rita, Nova Hartz e Parobé.

De acordo com o Secretário de Governo do RS, Vinicius Wu, nenhuma prefeitura petista implantou até o momento o Gabinete Digital em nível local. Considerando que se trata de uma ferramenta de sistema aberto e, portanto, de baixíssimo custo para sua execução, a proposta deste trabalho é oferecer, aos governos municipais localizados na Região Metropolitana e nas cidades pólo-regionais, um plano de ação para implantação dos Gabinetes Digitais Municipais, como uma ferramenta complementar do sistema de participação popular adotado em cada município.

Escopo

Considerando a definição de projeto do PMBOK (PMBOK, *apud* MARQUES, 2013) como “um esforço temporário realizado para criar um produto ou serviço único”, tem-se, como objetivo a implantação do GD nos 15 municípios citados anteriormente até 2016. Para alcançar esse propósito, um conjunto de ações será desenvolvido, iniciando com uma reunião do Gabinete Digital RS com os prefeitos das cidades para apresentação da proposta. Iniciar pela reunião com os prefeitos é pela convicção de que os chefes do Executivo precisam estar convencidos da proposta para que a mesma seja priorizada e de fato implantada.

No encontro com os prefeitos será apresentada a metodologia do GD, sua plataforma, bem como os custos e equipe necessária para sua implantação em âmbito municipal. Para dar sequência nesse projeto, tratativas entre o GD e a Fundação Getúlio Vargas vão produzir um manual com o passo a passo para criação do Gabinete Digital Municipal. Após esse primeiro encontro, serão agendadas visitas nos municípios que manifestarem interesse na implantação da experiência para iniciar o planejamento, em tempo de incluir o projeto na peça orçamentária a ser encaminhada aos legislativos municipais para votação em setembro.

Análise de riscos

Os 15 municípios propostos apresentam realidades distintas de desenvolvimento econômico, social e digital. Possuem formação cultural diferenciada e no contexto geográfico posicionam-se em distâncias diversas da capital do estado. Enquanto Canoas fica ao lado de Porto Alegre, Santana de Livramento está a 500 quilômetros de distância, na fronteira com o Uruguai. Enquanto Novo Hamburgo ponteia a região do Vale do Rio dos Sinos e desponta na economia com a produção coureiro-calçadista, a cidade de Vacaria está nos altos da serra gaúcha.

Além das realidades distintas dos municípios, a que se considerar o perfil dos chefes do Executivo e o peso que conferem ao uso da internet e das Tecnologias de Informação e Comunicação na gestão municipal. Outro fator a ser mensurado é o parque tecnológico de cada prefeitura e sua infraestrutura de rede.

Também necessário analisar o quadro técnico que cada prefeitura dispõe para implantar e operacionalizar a plataforma. O grau de risco será maior ou menor, dependendo da disponibilidade de recursos humanos familiarizados com as novas tecnologias da informação.

Prazos

O plano de ação aqui esboçado trabalha com um ciclo que inicia no início de julho de 2014, com o primeiro encontro dos gestores, e encerra-se em junho de 2016, prazo em que se pretende ter o Gabinete Digital Municipal implementado nas 15 cidades. O cronograma de trabalho proposto é o seguinte:

Quadro 1 – Cronograma de trabalho

Período	Ação
Início de julho de 2014	Encontro do GD do Governo RS com os 15 prefeitos(as) petistas, para apresentação da proposta do GDM.
Julho de 2014	Visitas às prefeituras interessadas em implantar o projeto já em 2015, para diagnóstico da realidade e planejamento.
Agosto de 2014	Estudo do PPA e da LDO para verificar a existência de metas orçamentárias para execução do projeto. Inclusão do Projeto de Implantação do GDM no Projeto de Lei Orçamentária a ser enviado aos Legislativos Municipais.
Setembro a dezembro de 2014	Sensibilização da equipe de governo para a nova ferramenta, treinamento dos(as) servidores(as) públicos, desenvolvimento da plataforma para a realidade municipal.
Setembro a dezembro	Mapeamento das redes sociais e rede de usuários de internet no município.
Setembro a dezembro	Definição das ferramentas e das bases de consulta e participação popular que serão adotadas pelo Gabinete Digital
Janeiro a fevereiro	Execução do Projeto
Março	Lançamento do Gabinete Digital Municipal

Recursos

Como apontado na análise de risco, a definição dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos é imprescindível para a execução do projeto. O primeiro desafio, sem dúvida, é gravar os recursos necessários no orça-

mento municipal. É a partir do orçamento que são garantidos, por sua vez, os recursos materiais e tecnológicos necessários ao desenvolvimento do GDM.

No que tange os recursos humanos, um mapeamento de quadros se faz necessário, oportunizando a chamada valorização da “prata da casa”. A ausência de quadros experimentados em comunicação digital no âmbito da prefeitura poderá ensejar a contratação de assessoria especializada ou mesmo de cursos de treinamento, o que por si só abre necessidade de financiamento específico para esta atividade.

Comunicação

Cada passo do presente projeto exigirá a permanente interlocução das Prefeituras com o Gabinete Digital do Governo RS. A direção partidária, por meio das respectivas secretarias de Assuntos Institucionais, Comunicação e Formação Política, deverão dar o devido acompanhamento e assessoramento aos governos municipais.

5.6 Gerenciamento de custos

Esta área do projeto será devidamente contemplada na análise, elaboração e complementação das peças orçamentárias municipais. Além disso, cada Prefeitura poderá vislumbrar projetos de captação de recursos ou linhas de financiamentos destinadas à implantação de novas tecnologias de informação e comunicação digital, reduzindo, assim, a necessidade de aplicação direta de recursos significativos do Orçamento Municipal.

Qualidade

A implantação dos Gabinetes Digitais Municipais tem por objetivo aprofundar a democracia participativa em 15 cidades administradas pelo Partido dos Trabalhadores, oportunizando a participação popular digital, como espaço complementar da participação presencial. A destinação de recursos para este fim somente se justifica com o compromisso dos(as) prefeitos(as) de fazer do GDM um espaço real de debate, diálogo, construção e definição de políticas públicas.

Qualquer decisão que torne o GDM um mero espaço consultivo ou de propaganda das ações de governo estará desvirtuando sua finalidade e, com isso, desperdiçando recursos públicos. É fundamental que, chamados a participar, os cidadãos vislumbrem seu papel no processo decisório e, mais do que isso, possam identificar, no futuro, os frutos da sua participação. Para isso, o GDM necessita prever espaços e ferramentas de Feedbacks, a exemplo do “De olho nas obras” do Gabinete Digital do Governo RS.

Conclusão

O Gabinete Digital do Governo RS, em três anos de existência, mobilizou milhares de homens e mulheres para a participação através da internet. A singularidade da experiência resultou na conquista de quatro prêmios nacionais e dois internacionais: Prêmio Conip de Excelência e Inovação na Gestão Pública, Prêmio A Rede 2011, Prêmio TI&Governo 2011, Prêmio e-gov de Excelência em Governo Eletrônico, e no âmbito internacional o Prêmio Bank Beneficiary Feedback Awards, concedido pelo Insituto do Banco Mundial, e o Prêmio Puntogov da Red Gobierno Abierto.

Esse canal de diálogo mostrou-se muito eficiente na relação com os diferentes movimentos reivindicatórios com os quais abriu relação. É o caso dos atores das Jornadas de Junho, dos movimentos sociais que debatem o tema da Copa, das categorias de servidores públicos que canalizaram suas demandas para a ferramenta o Governador Responde.

Os números da participação, por si só, já apontam para o êxito da experiência. No entanto, é necessário, ainda, avançar no retorno do que é debatido para a população. Ao acessar o Gabinete Digital é possível conhecer as propostas sugeridas e votadas, mas não é possível verificar quais já foram realmente executadas. Esse retorno é crucial para que o internauta volte a participar.

O Brasil tem vivido, desde junho de 2013, um período de certa efervescência reivindicatória de um conjunto de movimentos, articulados ou não. O poder local, mais próximo do cidadão, é a primeira porta a qual se bate. Por esta razão, as Prefeituras Petistas, por seu caráter democrático e popular, devem estar preparadas para avançar na sua capacidade de diálogo e de

articulação com a sociedade e com os novos sujeitos e atores que emergem das redes sociais.

A implantação do Gabinete Digital Municipal oportunizará às prefeituras petistas a ampliação dos seus instrumentos de democracia participativa, alcançando um setor que tradicionalmente não se sensibiliza para a participação presencial. Acredita-se que, ao aceitar o convite para implantar o GDM, cada prefeitura vai abrir um canal de diálogo com um setor da sociedade que se organiza e articula em rede, que tende mais à participação digital do que à participação presencial. Um público afeto às novas tecnologias e às novas formas de trabalho não material. Um público cada vez mais jovem e feminino.

Referências

ASSUMÇÃO, Jéferson. Por um Estado-Rede. In: WU, Vinicius (Org.). *Redes, poder e democracia no século XXI*. Porto Alegre: Sapiens, 2013.

BELTRÃO, Rodrigo. *Donos do poder?* Caxias do Sul: Lorigraf, 2011.

COCCO, Giuseppe (Org.). *Gabinete Digital: análise de uma experiência*. Porto Alegre: Corag, 2013.

DAGNINO, Renato. *A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da Administração Política*. Disciplina: Estado, Administração Pública e Gestão Democrática e Popular. Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas. Fundação Perseu Abramo e Fespsp, 2013.

DANTAS, Marcos. *Comunicação, desenvolvimento, democracia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victoria. *Orçamento participativo e socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GABINETE DIGITAL. Disponível em: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/resultados>. Acesso em 1 jun. 2013.

GENRO, Tarso. Crise democrática e democracia direta. In: WU, Vinicius

(Org.). *Redes, poder e democracia no século XXI*. Porto Alegre: Sapiens, 2013.

INSTITUTO IDEIA. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/portal/page/portal/ideia/Capa>. Acesso em 1 jun. 2013

MARQUES, Moisés. *Gestão integrada do planejamento público*. Disciplina Planejamento de Estado e de Gestão. São Paulo: Fespsp e FPA, 2013.

POSSAMAI, Ana Júlia. Perspectivas e desafios da democracia digital no Brasil. In: WU, Vinicius (Org.). *Redes, poder e democracia no século XXI*. Porto Alegre: Sapiens, 2013.

TADEU, Eduardo. *O Estado na concepção marxista*. Disciplina: Estado, Administração Pública e a Gestão Democrática e Popular. Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas. Fundação Perseu Abramo e Fespsp, 2013.

WEISSHEIMER, Marco. Tentando entender o que vai pelas ruas. In: *Redes, poder e democracia no século XXI*. Porto Alegre: Sapiens, 2013.

CAPÍTULO V

**GARANTIA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS
E ADOLESCENTES NA PERCEPÇÃO DOS
CONSELHOS TUTELARES: UM ESTUDO DOS
CONSELHOS TUTELARES DOS MUNICÍPIOS
DE CONTAGEM, BETIM E IBIRITÉ - MG**

Marina Dutra

Orientador: Rafael Balseiro Zin

Aprofundar o conhecimento acerca da realidade brasileira das políticas públicas, em especial da política de garantia dos direitos da criança e do adolescentes, na percepção dos conselhos tutelares, é uma das técnicas que possibilita o entendimento das ações de interferências realizadas neste contexto, sendo este o objeto de do trabalho em questão, que assume como critério, a fundamentação na Constituição da República Federativa do Brasil, assegurando uma ampla participação e controle da sociedade no desenvolvimento das políticas públicas, no Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e no Sistema de Garantia de Direitos – SGD. Como atributo necessário para a relevância do tema, apresenta os principais conceitos, aspectos metodológicos, dados relevantes de cada município pesquisado, as atribuições dos Conselhos Tutelares no desenvolvimento da política de atendimento e as parcerias de suporte para a efetivação da política pública de garantia de direitos de crianças e adolescentes. Como contribuição, finaliza ilustrando sugestões aos atores envolvidos no estudo no intuito de contribuir com a efetivação das ações de atendimento a esta política pública, ainda tão emergencial.

Palavras-chave: Direitos da criança. Garantia de direitos. Crianças. Adolescentes. Conselho Tutelar.

Introdução

O ciclo de implementação das políticas públicas corresponde a etapas, iniciando por definição da agenda, a formulação de políticas que definem as alternativas e opções de ação, a implementação da política pública com definição do problema, estratégias, estimativas, avaliação que possibilite verificar se ocorreu uma mudança positiva e o monitoramento, onde permite á sociedade civil exerça o controle social ao longo dos procedimentos.

A Constituição da República Federativa do Brasil assegura ampla participação e controle da sociedade no desenvolvimento das políticas públicas e surgimento do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, envolveram múltiplos atores sociais de forma sistemática e integrada em prol dos direitos de crianças e adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é a concretização dos direitos aprovados pela Assembleia da ONU da Convenção 1989, vindas do clamor da intensa mobilização da sociedade brasileira no contexto de luta pelo retorno às liberdades democráticas e historicamente enfrentado, este, concebeu o Sistema de Garantia de Direitos – SGD, cujo modelo estabelece uma ampla parceria entre o Poder Público e a sociedade civil para elaborar e monitorar a execução de todas as políticas públicas voltadas para o universo da infância e adolescência.

Neste sentido, assegura, dentre outras diretrizes, a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, onde prevê para o atendimento direto a criança e ao adolescente um órgão popular que possibilite justiça social célere, com um mínimo de formalidade voltada a resolver, no próprio município, as questões relacionadas aos direitos fundamentais. Neste sentido, o Conselho Tutelar – CT, foi criado em uma expectativa de proteção, amparo, dignidade, fatores estes emergências na garantia e proteção, porém muitas são as contingências relacionadas tanto em sua origem de formação que se procede através de eleições municipais, como também nas ações de atendimento, funcionamento, infraestrutura e poder de ação. Porém, este órgão não pode se limitar à mera verificação da pedagogia do atendimento, já que se torna imprescindível quando se trata de um órgão de atendimento que adota o regime de abrigo/internação e outras peculiaridades de atendimento em suas atribuições.

Portanto, o tema proposto possibilita conhecer as atividades realizadas na garantia dos direitos de crianças e adolescentes dos Municípios de Contagem, Betim e Ibirité na perspectiva dos Conselhos Tutelares, suas atribuições no desenvolvimento da política de atendimento, as parcerias de suporte, a estrutura física de atendimento, os métodos utilizados para a efetivação da política pública de direitos nos três (3) municípios do Estado de MG.

Objetivos

- Conhecer a atuação dos Conselhos Tutelares de Contagem, Betim e Ibirité;
- Apresentar o atendimento á garantia de direitos de crianças e adolescentes;
- Apresentar a estrutura física de atendimento dos conselhos tutelares em questão;
- Propor sugestões na efetivação da garantia de direitos.

Objetivos específicos

- Descrever o funcionamento dos conselhos tutelares em questão;
- Apresentar dados dos atendimentos;
- Descrever a estrutura funcional dos mandatos;
- Apresentar sugestão aos Municípios envolvidos no estudo.

Justificativa

A garantia dos direitos de crianças e de adolescentes é tema de grande relevância no contexto mundial e especialmente na questão Brasil, vindo de mudanças na percepção da sociedade, ao público atendido e na condição deste atendimento em paralelo as mudanças vindas tanto do público quanto da nova formação social familiar da sociedade brasileira. Onde o tema proposto: Direitos de Crianças e de Adolescentes na Percepção dos Conselhos Tutelares faz-se necessário e se embasa na problemática de atendimento, garantia de direitos, atribuições, funcionamento, infraestrutura e poder de ação dos Conselhos

Tutelares. Justifica-se também diante da urgência de se compreender as perspectivas da materialização dos direitos infantojuvenis diante da ação do Poder Público, articulada com a sociedade de civil organizada para que se efetivem os direitos nos municípios de Contagem, Betim e Ibirité do estado de MG.

Fundamentação teórica

O paradigma da luta pelas eleições diretas em 1984 e por uma Constituição cidadã de 1986 a 1988, onde se situam os também os direitos da criança e dos adolescentes previstos no artigo 227 da Constituição, configurando o conceito de criança sujeito de direitos ou criança cidadã. Ainda hoje tal conceito é um desafio para a efetivação das políticas públicas neste seguimento de garantia de direitos e atendimento. Portanto, faz necessário um resgate, fundamentado nas atualizações de garantia e exigibilidade de direitos. Tendo em vista que se passaram 23 anos, atualmente o cenário é bem mais diversificado. Mesmo diante de tantas lutas travadas, neste sentido, ainda são perceptíveis lacunas na totalidade de se manter a educação, saúde, lazer e alimentação em muitos municípios do Brasil.

Desde as primeiras experiências de governos municipais pelo PT (em 1982) foram criados canais de participação popular, instituindo com isso o “modo petista de governar”,

A luta do PT – Partido dos Trabalhadores na garantia dos direitos sociais, cidadania/direitos de crianças e adolescentes, iniciou-se sustentado pela proposta de participação popular, prioridades de investimentos para as áreas de saneamento, saúde, educação, assistência social, infraestrutura, transportes, esporte e lazer. Os governos do PT têm levado a efeito um conjunto de políticas voltadas à superação e garantia de direitos em um processo de transformação. O Brasil avançou bem mais que a média mundial na redução da exploração de mão de obra infantil, mas, ainda há desafios a serem superados e a Presidenta Dilma Rousseff, em seu mandato (2010/2014), vem dando continuidade à Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente, contribuindo para os avanços, principalmente no que se relaciona à educação e à garantia que a criança esteja na escola, com todos os seus direitos assegurados, e sua família trabalhando.

Entretanto, foi a aprovação da Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, a consagração do direito que, além de explicitar os direitos gerais e específicos de crianças e adolescentes, propôs uma nova gestão desses direitos, por meio de um sistema de garantia de direitos (SGD) que atende ao cumprimento do Artigo 86 do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, “através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (ECA). O SGD – Sistema de Garantia de Direitos é estabelecido no campo do Controle Social e na Promoção dos Direitos pelos seguintes órgãos e instituições: os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente; e, no Campo da Defesa dos direitos pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Centros de Defesa, Segurança Pública e Conselhos Tutelares.

O SGD está distribuído em três eixos estratégicos, Eixo de Promoção de direitos, que se dá por meio do desenvolvimento da política de atendimento (...), os principais atores responsáveis são: as instâncias governamentais e da sociedade civil. O Eixo de Defesa tem como atribuição fazer cessar as violações de direitos e responsabilizar o autor da violência, seus principais atores, são os Conselhos Tutelares, Ministério Público Estadual e Federal (centros de apoio operacionais, promotorias especializadas), Judiciário (Juizado da Infância e Juventude, Varas criminais especializadas, comissões judiciais de adoções) Defensoria Pública do Estado e da União, e órgãos da Segurança Pública, como Polícia civil, militar, federal e rodoviária, guarda municipal, ouvidorias, corregedorias e Centros de defesa de direitos etc. O Eixo de Controle Social, responsável pelo acompanhamento, avaliação e monitoramento das ações de promoção e defesa dos direitos, o controle se dá primordialmente pela sociedade civil organizada e por meio de instâncias públicas colegiadas, Conselhos de Direitos.

Dentre os órgãos de proteção aos direitos de crianças e adolescentes, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança do adolescente – CONANDA, instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal, criado pela Lei n. 8.242/91, é o órgão responsável por tornar efetivos os direitos, princípios e diretrizes contidos no Estatuto

da Criança e do Adolescente – ECA, Lei n. 8.069/90. O CONANDA fiscaliza as ações executadas pelo poder público de atendimento a população infantojuvenil e é responsável pela gestão do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – FIA, pela regulamentação, criação e utilização dos recursos, garantindo assim, às ações de promoção e defesa dos direitos. Portanto, defini as diretrizes para a criação e o funcionamento dos Conselhos Estadual, Distrital e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, órgão deliberativo, composto por representantes da sociedade civil e do poder executivo local. Sua principal função é definir diretrizes para a formulação das políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente, construindo parâmetros que orienta a criação de projetos e programas pelo governo municipal, além de regular o processo de escolha dos membros dos Conselhos Tutelares e dispor e fiscalizar as atuações dos conselheiros tutelares, entre outras atribuições, previstas no ECA.

Segundo SOARES, (2002), o Conselho Tutelar não é apenas uma experiência, mas uma imposição constitucional decorrente da Democracia participativa, [...]. O Conselho deve ser como mandatário da sociedade, o braço forte que zela pelos direitos da criança e do adolescente.

Mandatos dos Conselheiros Tutelares

Recentemente foi editada a Lei 12.696/12, que alterou profundamente as regras para a organização dos Conselhos Tutelares. Dentre as mudanças, destacam-se a ampliação dos mandatos dos conselheiros de 3 para 4 anos, a obrigatoriedade de remuneração, e as eleições unificadas em âmbito nacional. Entretanto, a eleição unificada é a de mais difícil adequação, pois cada Município está vivenciando situação particular, oriunda do fato de, até então, cada um estabelecer suas datas para a realização do pleito para conselheiro tutelar.

Portanto, os mandatos dos conselheiros eleitos e empossados nos últimos anos estão em curso, e se faz necessária uma adequação para o cumprimento da nova exigência legal quanto à eleição unificada. O CONANDA expediu a Resolução 152, dispondo sobre as regras de transição até o primeiro processo de escolha unificado.

A Lei nº 12.696/2012 possibilitou unificar a data das eleições para membros do Conselho Tutelar em todo o território nacional, alterou alguns artigos

do Estatuto da Criança e do Adolescente referentes aos Conselhos Tutelares. Como consequência, ocorreram eleições para mandato “tampão” em vários municípios. Em alguns municípios, no entanto, ocorreu a prorrogação de mandato dos Conselhos Tutelares por meio de Resoluções e esta definição ainda é causa de contingências e processos no MP no estado de MG e inclusive nos municípios foco deste estudo.

Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece conselhos de direitos, configurados como instrumentos de discussão, formulação e deliberação da política social para criança e adolescente, numa corresponsabilidade dos poderes públicos e da sociedade civil para cumprir suas normativas. Os Conselhos são frutos do avanço do processo democrático nacional que foi conquistado por milhares de mãos que, em todo o país, contribuíram num esforço conjunto e articulado, para a efetivação do Estatuto da criança e do adolescente (ECA, 1990).

Portanto, de acordo com o ECA, os Conselhos Municipais, Estadual/Federal são órgãos ou instâncias colegiadas de caráter deliberativo, de composição paritária (governo e sociedade), formuladores e normalizadores das políticas públicas, controladores das ações, articuladores das iniciativas de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente e definem as prioridades para os Fundos da Infância e da Adolescência – FIA.

São canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA é uma expressão da chamada “democracia participativa”, prevista no art. 1º, par. único e art. 204, II, da Constituição Federal, por meio da qual a sociedade civil organizada é chamada a debater com o governo os problemas existentes na área da infância e da juventude e para estes encontrar soluções efetivas e duradouras. São criados por meio de leis e seus regimentos ou regulamentos são definidos pelos conselheiros, atuam para a consolidação de uma cultura cidadã, na medida em

que viabiliza a participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas, bem como constitui um espaço pedagógico de exercício da participação.

Conselho Tutelar

O Conselho Tutelar – CT é um órgão permanente, autônomo, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. São pessoas que têm o papel de porta-voz das suas respectivas comunidades, são eleitos através do voto direto da comunidade. Entre as atribuições, segundo o Art. 136 (ECA), devem atender crianças e adolescentes que tiverem seus direitos ameaçados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, ou em razão de sua conduta. Também, os CTs devem encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; assessorar o Poder Público local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; (...) e representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

Portanto, é necessário frisar que o Conselho Tutelar é a principal porta de entrada da população para assegurar à criança e ao adolescente a efetivação de seus direitos. Este órgão é a instância prevista por lei para o recebimento de toda e qualquer denúncia de ameaça ou violação de direito cometido contra criança e adolescente. Entretanto, não são atribuições do conselho tutelar busca e apreensão de crianças, adolescentes ou pertences dos mesmos (quem faz isso é o oficial de Justiça, por ordem judicial); autorizar para viajar ou para desfilar, (quem faz é Comissário da Infância e Juventude); dar autorização de guarda (quem faz isso é o juiz, por meio de um advogado que entrará com uma petição para a regularização da guarda ou modificação da mesma).

O Conselho Tutelar é composto membros, eleitos pela comunidade para acompanharem as crianças e adolescentes e decidirem em conjunto sobre qual medida de proteção para cada caso. Entretanto, o Conselho Tutelar não é subordinado a ninguém, nem mesmo ao Prefeito municipal (cuja atua-

ção no que diz respeito à implementação de políticas públicas destinadas ao atendimento da população infantojuvenil), (aliás, é fiscalizada pelo Conselho Tutelar). O órgão goza de plena autonomia funcional para o cumprimento de suas atribuições, devendo apenas respeito à lei e à consciência de seus integrantes, que tomam suas decisões de forma colegiada. Isto não impede, logicamente, que seja efetuado um controle de sua atuação, quer pela Prefeitura, quer pelo CMDCA, ou pelos demais integrantes do “Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente”, de modo a evitar abusos ou omissões por parte dos Conselheiros Tutelares. Este controle de atuação, vale dizer, é recíproco, sendo também efetuado pelo Conselho Tutelar na perspectiva de um adequado funcionamento do “Sistema de Garantias” e da “Rede de Proteção”.

O Conselho Tutelar é um órgão público municipal de caráter autônomo e permanente, têm o papel de porta-voz das comunidades, atuam junto a órgãos e entidades para assegurar os direitos das crianças e adolescentes zelando pelos direitos da infância e juventude, conforme os princípios estabelecidos pelo (ECA), Lei de criação n. 1.311/94 e demais Leis Federal 8.069/90 (Normas Jurídicas/ Lei 12.696/2012).

Sistema de Garantia de Direitos – SGD

O Sistema de Garantia de Direitos é articulado em três meios, a promoção, o controle e a defesa, envolvem vários órgãos e instituições do poder público na esfera federal, estadual e municipal, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, as delegacias, hospitais, abrigos, fundações e vários outros que devem estar articulados em rede, como um só sistema de integrado.

São os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, integra o sistema de atenção básica a criança e ao adolescente e, é a porta de entrada para as famílias para a inclusão social e o acesso a serviços como Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (para idosos e pessoas com deficiência) e benefícios eventuais (auxílio natalidade, funeral e outros).

Além dos CRAS e CREAS, existe uma rede de serviços e órgãos de proteção aos direitos de crianças e adolescentes. Um dos mais conhecidos é o

Disque 100, que funciona geralmente em todo o Brasil, diariamente das 8h às 22h, inclusive aos fins de semana/feriados e recebe denúncias anônimas com garantia de sigilo. É um serviço de proteção vinculado ao Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual – PNEVS da Secretaria Nacional de Direitos Humanos. O serviço ouve, orienta e registra a denúncia; encaminha-a para a rede de proteção e responsabilização e monitora as providências adotadas para informar a pessoa denunciante sobre o que ocorreu com a denúncia.

E o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA, instrumento de apoio à gestão em direitos da criança e do adolescente, que facilita a aplicação da Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA em âmbito local, regional e nacional. Seu objetivo é fortalecer as ações do Sistema de Garantia de Direitos e qualificar a elaboração, a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de direitos humanos de crianças e adolescentes.

Entretanto, sociedade, Estado e a família devem atuar conjuntamente na luta pela efetivação dos direitos da criança e do adolescente, papel este capaz de concretizar direitos, respeitando e considerando o princípio da tríplice responsabilidade compartilhada.

Municípios estudados

Município de Contagem – MG

O município de Contagem está localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, fazendo limites com os municípios de Betim, Esmeraldas, Ribeirão das Neves e Ibirité. Sua privilegiada localização geográfica, a região central do estado mineiro, permitiu ao município tornar-se um importante centro urbano polarizador de atividades industriais, de comércio e serviços. São apenas 16 quilômetros que o separam de Belo Horizonte, a capital do Estado. Duas principais rodovias cortam seu perímetro urbano: a BR 040, ligando Brasília ao Rio de Janeiro e a BR 381, ligando Belo Horizonte à São Paulo. Os Aeroportos da Pampulha e Internacional Tancredo Neves, de Confins, ficam, respectivamente,

a 10 e 35 quilômetros de sua sede municipal. A Ferrovia Centro Atlântica atravessa o Município integrando o transporte de cargas entre o Nordeste do País, Centro Oeste e Sudeste até os principais terminais marítimos localizados nos portos de Sepetiba, Aracajú, Salvador, Vitória e Rio de Janeiro.

Segundo as estimativas do IBGE/Censos Demográficos/2013, a cidade de Contagem tem 637.061 habitantes, é a 30ª maior cidade de MG. Atende 55.543 alunos em suas 2.292 turmas distribuídas em 140 escolas municipais de atendimento à Educação Infantil, Fundamental, Ensino Médio, Programa Educação Integral, Programa Educação para Adultos – EJA e também atende ao público de 3.500 alunos de 0 a 6 anos que estão locados nas 37 instituições conveniadas de Educação Infantil.

E fazendo uma verificação dos aspectos populacionais, a faixa etária de 0 a 24 anos representa 49,14% da população de Contagem de acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2000 e 2010. Na projeção Demográfica do IBGE (2013), a população de 0 a 24 anos, até 2014, foi projetada com um crescimento de 1,15 (% a.a.).

Município de Betim – MG

A cidade de Betim tem limítrofes com Contagem, Ibirité, Esmeraldas, Juatuba, Igarapé, São Joaquim de Bicas, Mário Campos e Sarzedo, abriga um contingente populacional da ordem de 406.073 habitantes é a quinta (5ª) maior cidade do estado de MG e uma das cinquenta (50) maiores cidades do Brasil, segundo Estimativa Populacional do IBGE (2013).

O município de Betim é polo petroquímico e automotivo e também abriga importantes empresas nos setores de metalurgia, alumínio, mecânica, serviço, logística e o orçamento público da cidade depende de duas grandes indústrias: Refinaria Gabriel Passos, Fiat Automóveis, conforme o site da Prefeitura de Betim (2014). A cidade é privilegiada por várias vocações, como industrial, comercial, serviços e a atividade rural que, nos últimos anos, vem fazendo parte do cenário de desenvolvimento. Entretanto, Betim é um dos municípios mais violentos do Estado de Minas Gerais, possuindo altos índices de homicídios entre jovens.

Município de Ibitaré – MG

O Município de Ibitaré localiza-se na Zona Metalúrgica, limita-se com os municípios de Contagem e Betim (norte), Belo Horizonte (leste e nordeste), tem uma população de 158.954 habitantes, segundo fontes de Estimativa Populacional, IBGE (2013).

Em 2010, o número de habitantes entre as faixas etárias de 0 a 19 anos era de 54.245 mil e, entre os 19 aos 24 anos, 14.935 mil habitantes portanto, era composto por 69. 180 mil habitantes, conforme Tabela 1, do Censo Demográfico de Crianças e adolescentes do IBGE (2010). População ainda dependente diretamente de políticas públicas de fortalecimento ao desenvolvimento socioeconômico do município.

Entretanto, segundo o site da Prefeitura de Ibitaré (2014), o Município apresentou nas ultima décadas elevado grau de urbanização e a população urbana passou de 20% para 68%. Porém, o setor primário ocupava ainda um bom espaço no município, onde a produção agrícola absorve parte da mão de obra. Em 1996, ocorreu a instalação do Distrito Industrial e o município caminhou para a diversificação da economia. Até hoje, o setor de serviços é um grande fortalecedor da cidade.

Tabela 1 - Censo Demográfico de Crianças e adolescentes.

IDADE	IBIRITÉ		TOTAL M/F
	MASCULINO	FEMININO	
0 a 4 anos	4.898	4.856	9.754
5 a 9 anos	6.704	6.666	13.370
10 a 14 anos	8.060	7.963	16.023
15 a 19 anos	7.482	7.616	15.098
20 a 24 anos	7.311	7.624	14.935
TOTAL GERAL	34.455	34.725	69.180

Fonte: IBGE, 2010

Entretanto, ainda hoje o município tem um cenário escasso na geração de recursos públicos e este fato, inviabiliza a promoção das políticas públicas e sua integralidade, principalmente no contexto da criança e do adolescente,

esta afirmativa foi possível, diante do estudo realizado em loco os conselheiros tutelares diante do cenário das políticas públicas aplicadas pelo município no contexto populacional.

Metodologia

No estudo aqui descrito, buscou-se uma abordagem predominantemente qualitativa. Richardson coloca que “a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos” (RICHARDSON, 1999). A necessidade de descrição detalhada do fenômeno estudado requer do pesquisador um contato direto com os fatos.

Nesse sentido, a aproximação da pesquisadora com a realidade estudada ajuda para a compreensão do fenômeno, já que neste tipo de pesquisa “procura-se compreender o fenômeno segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (GODOY, 1995, p. 58).

Por buscar a interpretação por meio da descrição, a pesquisa pode ser caracterizada como descritiva-interpretativa. Para Triviños (1994), a pesquisa qualitativa é essencialmente descritiva e a descrição de fenômenos é impregnada de significados extraídos do ambiente. A investigação se deu por meio do estudo de caso que, de acordo com Fachin: “é caracterizado por ser um estudo intensivo. E levada em consideração, principalmente, a compreensão como um todo dos aspectos investigado e quando o estudo é intensivo podem aparecer relações que de outra forma não seriam descobertas” (FACHIN, 2001).

Os dados foram coletados por meio de questionários e as entrevistas aplicadas aos CTs. Visando aos objetivos deste estudo utilizou-se como base, o ECA, a fundamentação política das atividades governamentais do PT, implantadas nas diversas formas de participação de crianças, adolescentes, familiares e sociedade no contexto dos direitos sociais, na educação propriamente dita e suas possibilidades de acesso. A realidade vivenciada dos Conselheiros Tutelares dos municípios de Contagem, Betim e Ibituripe, a fim de examinar

as questões que envolvem os processos de garantia de direitos de crianças e adolescentes diante das atribuições no cenário em tempo real e comumente, referência que afeta diretamente a percepção da garantia dos direitos.

Portanto, para se chegar a um dado conhecimento, existe a necessidade de se saber as construções mentais que o possibilitam ser efetivados. Em outras palavras, como afirma Gil, tem-se que determinar o método, podendo este ser definido como o “(...) caminho para se chegar a determinado fim e método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicas adotadas para se atingir o conhecimento” (GIL, 2002).

Estudo de caso

Conselho Tutelar da Cidade de Contagem – MG

O estudo na cidade de Contagem foi realizado em três (3) momentos (visitas) e somente na última visita foi possível aplicar as entrevistas com o Presidente do Conselho de Contagem, dia, 05/02/2013, também presentes a conselheira, Sra. Etiene Araújo Martins, no dia 18/03/2014 a conselheiras Sra. Etiene Araujo e a Sra. Maria Aparecida se colocaram à disposição para contribuir com o estudo. Vale ressaltar que, em um dos dias das visitas (18/02), foram vistas duas (2) crianças (menino e menina), que diante da conselheira Sra. Zilda, foram abandonadas pela família e estava na sede o dia todo. Na ocasião, buscava-se uma solução para a questão.

Quanto à formação estrutural do CT de Contagem, tem seis (6) sedes, trinta conselheiros (30), a grande maioria com mais de oito (8) anos na função, vindos do mandato de 2010/2013. No ano em questão, 2014, o Prefeito lançou mão de Resolução para manter os CTs ativos, porém este fato ainda é trâmite no MP devido às irregularidades no processo de eleição, e ocorrem grandes debates na Câmara dos Vereadores diante de apadrinhamentos, por legislações feitas em causa própria, por muitos dos CTs em mandatos a mais de oito anos muitos deles, serem também parentes dos vereadores e a Resolução somente surgiu depois das ocorrências dos processos de candidatura (realização de inscrição, provas e testes psicológicos), além do fato de muitos dos

candidatos entrarem na justiça (MP) por danos e outros questionamentos.

Uma das sedes, a regional Industrial, é instalada no CRAS, casa no segundo piso, e possui cinco (5) salas de atendimento individual para cada conselheiros, recepção, e uma cozinha nos fundos. A estrutura física possui vários arquivos, computadores. Segundo os entrevistados, recentemente receberam matérias (estrutura física) do Governo Federal, como equipamento físico de trabalho. A sede não possui sala pedagógica e a varanda é utilizada como recepção, onde se vê cadeiras antigas e não confortáveis. As demais sedes estão menos estruturadas e necessitam de vários equipamentos, e conforme informado a Sede e Nova Contagem e do Nacional, estão em péssimas condições de trabalho e atendimento, conforme relatos, espera por avaliação da Defesa Civil e não possui sala pedagógica de atendimento. Para o exercício das atividades, a Prefeitura fornece uniforme (camisas), mas a maioria dos conselheiros não utiliza. Também foi informado que faltam recursos humanos para atender as demandas.

O CT realiza parcerias com a Rede de atendimento: Acolhimento Betel, Lar de Matos, Aguarela, Viver Bem, o CMDCA, a saúde, as escolas, a educação e outros. Grande parte das demandas vai para a Promotoria Pública, principalmente ações de adolescentes retidos. Para as conselheiras, a rede ainda é pequena para o atendimento e o número de conselhos e de conselheiros no município, também, diante do número de habitantes e demandas recebidas.

Quanto às ações que realiza em caso de prática de crime contra criança ou adolescente, foi respondido que este é um atendimento Policial e em caso de abuso sexual a medida é de atendimento psicológico. No caso de negligência da família, é necessário o abrigo, caso a criança não tenha outra família para ficar, ou seja parentes. Quanto à adolescentes em bares e boates, especialmente consumindo bebidas alcoólicas, não é atribuição dos CTs utilizar esta abordagem, esta é de ordem dos Comissários de Menor, que acionam a Polícia e posterior os CTs. Porém não foram informadas quais as atitudes dos CTs nesta questão após acionamento.

Os plantões do CTs ocorrem dentro do espaço da Guarda Municipal da Cidade (Defesa Civil), onde há uma sala específica, porém esta não possui estrutura adequada, tem uma (janela quebrada, há muito tempo), mas o local

possui câmara de segurança. Quanto ao questionamento de atendimento a crianças e adolescentes na rua sem a presença da Polícia Militar, foi informado que não é procedimento dos CTs, mas, nesses casos, se aciona a Polícia Militar. Porém, se o CT receber denúncia os conselheiros realizam averiguação. A PM faz a localização das famílias, aciona os CTs ou leva diretamente as crianças ou adolescentes às sedes dos CTs da regional. Das demandas de atendimento à Criança/Adolescente na rua, frequentemente se contesta que as crianças e adolescentes matam aula para realizarem atividades esportivas e de lazer.

Quanto à demora excessiva na conclusão do processo, onde é causado prejuízo a criança/adolescente, foi informado que é solicitada ao juiz, a medida emergencial não consignada e a medida de proteção à criança, caso esteja em risco de vida e relatar os fatos ao MP. Quanto aos atendimentos à demanda das escolas, os CTs são chamados com frequência para sinalizares os direitos e deveres nesta questão.

Vale ressaltar que conforme o CT de Contagem, para o melhor desenvolvimento das atribuições, as conselheiras informaram que é necessário melhorar as sedes, as parcerias de atendimento, aumentar o número de conselheiros, o número de conselheiros plantonistas e possibilitar capacitação em toda a Rede de atendimento.

Conselho Tutelar da cidade de Betim – MG

A sede central é localizada na Rua 65, Centro, local em que foi realizado o estudo no dia 19/02/2014, no horário de 14hs às 17h20min. Neste dia e horário foi realizada a reunião geral dos Conselheiros com mobilização para a 4^a paralisação em busca de reivindicações por melhores condições de trabalho, aumento salarial, efetivação do atendimento da Rede conveniada, garantia nas deliberações dos CTs, dentre outras. Portanto, foi possível conhecer cada um dos vinte (20) conselheiros e as contingência no atendimento de garantia de direitos de criança e adolescentes da cidade.

Os Conselheiros são do mandato de 2010/2013, possuem 3 (três) anos de mandato, porém se beneficiaram com a Resolução do Prefeito da Cidade para ampliação até 2016, evitando assim a eleição para o mandato “tampão”, como estipulava a demanda do CONANDA. Porém, não foi realizado ne-

nhum aumento salarial e também não foi oferecida nova estrutura para o funcionamento.

A estrutura de atendimento de Betim possui cinco sedes do Conselho Tutelar, tem parcerias com CREAS, CRAS, SEMA, CERSANI, Guarda Municipal, abrigos, porém, segundo os conselheiros, a rede de atendimento está em estado extremamente precário e não oferece o atendimento necessário diante da demanda da cidade. O número de atendimentos, nos últimos meses, tem crescido muito e chega hoje em 1.200 mil casos ao mês.

A sede visitada é estruturada com seis computadores, uma impressora, dez arquivos. Demais sedes não possuem a mesma estrutura, principalmente nas sedes que estão nas áreas de maior vulnerabilidade de cidade. Nenhum conselheiro trabalha de uniforme e é emergencial a necessidade de se estruturar as sedes de atendimento, realizar capacitação tanto para os conselheiros quanto para as redes de atendimento, disponibilizando novos locais de atendimento de rede. Foi defendido por vários conselheiros a urgência de atender a Resolução do CONANDA, ao Artigo 139 que dispõe sobre dos parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares, a consolidação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e a implementação das políticas públicas no plano municipal.

Para os CTs, a Rede de proteção à criança e ao adolescente de Betim, “não funciona”, não possui recursos necessários para o atendimento e as questões básicas como disponibilidade de internet, recursos humanos, telefone do plantão com possibilidades de realizar chamados, o sistema do CIPIA e outros não dão condições de cumprimento de atribuições aos CTs da cidade.

Os conselheiros tiveram deficiência (ou falta de conhecimento da causa ou, embasamento na prática da questão) ao responder ao questionamento sobre quais atitudes são realizadas quando o Conselho Tutelar recebe a notícia da prática de crime contra criança ou adolescente. Foi informado que realiza verificações para ver se a denúncia procede e toma medidas cabíveis quanto à denúncia, mas não conseguiram responder quais medidas cabíveis são realizadas.

Quanto ao atendimento à criança e aos adolescentes encontrados em bares e boates, especialmente consumindo bebidas alcoólicas, informaram que esta é uma atribuição do Comissário da Infância e da Juventude, do antigo Juizado

de Menor e não atribuição de CTs. Quanto ao plantão dos CTs, é realizado nas residências de cada conselheiro. Os conselheiros utilizam telefone celular no qual são acionados de 18hs às 6hs da manhã (24hs), em feriados, sábados e domingos, caso seja necessário suas ações. Porém, não informaram se o número do telefone de plantão é de acesso à população, informaram apenas que os hospitais e a PM acionam por esta via o contato com o conselheiro plantonista. Quanto ao atendimento de crianças e adolescentes na rua sem a presença da Polícia Militar, informaram que sim, mas não informaram como é a situação que a criança se encontra.

Dos problemas mais frequentes das crianças atendidas, foi citado que identificá-las, localizar a família, (caso seja de outro município, ou encaminhar para o abrigo até o seu recambiamento ou até o encaminhamento a família ou do município de pertencimento. Quanto aos problemas mais comumente ocorridos das crianças atendidas, foram unânimes em informar que a falta de base familiar é o grande fator responsável.

Nos casos em que o CT constata que a criança está sendo prejudicada em razão de uma demora excessiva na conclusão de um processo, os conselheiros de Betim informaram ser necessário conhecer os casos e depois cobram deliberações dos órgãos competentes. Eles foram unânimes também em informar que não é atribuição do conselheiro tutelar resolver conflitos dos alunos dentro da escola, mas acabam fazendo esse tipo de atendimento, já que sempre são acionados.

A Capacitação continuada para toda a rede, a estrutura das sedes, salários dignos e segurança, foram consideradas pelos conselheiros ações necessárias para o desenvolvimento de melhores trabalhos, cumprimento de atribuições e consequência disto, garantia de direitos para crianças e adolescentes.

Procurando “compreender o fenômeno segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (GODOY, 1995), é importante ressaltar a fala de uma das conselheiras, no contexto da efetivação de direitos pela Rede de atendimento, a Sra. Jaqueline:

- “Visto que a parceria com os demais órgãos não funciona, em muitas vezes, por que a Rede de atendimento desconhece o ECA”. E, os poucos que conhecem “um pouco” (ECA) não cumprem o que é determinado.
- “Na verdade, falta efetivação do código penal criminal, também, por que os

agressores das crianças e adolescentes não são penalizados criminalmente”.

- “É desumana a falta de estrutura que temos para o tanto de atendimento que fazemos”.
- “Tem dia que nem almoçamos ou trabalhamos até 12 horas seguidas”.

Conselho Tutelar da Cidade de Ibitaré – MG

Neste município, todas as atividades e atribuições dos CTs utilizam uma única sede, localizada na rua Maria Amabili, 191, Vila Esperança, centro, onde no dia 13/02/2014 no horário de 9hs às 12h20min, foi realizada visita em loco, contando com o apoio das conselheiras Gisele Cristina de Assis Silva Araújo e Eliane Costa. No local, foi possível conhecer a garantia dos direitos de crianças e adolescentes na percepção dos conselheiros da cidade.

O conselho tutelar da cidade é composto por cinco conselheiros eleitos por meio do voto direto da comunidade. Os conselheiros atuantes hoje estão com mandatos vencidos, (2010/2013), segundo a Lei de normalização dos Conselhos Tutelares, entretanto estão trabalhando com interferência judicial. A eleição de normatização ocorreu em 2013, porém devido à interferência judiciária, os novos conselheiros para o mandato “Tampão” não foram empossados e o processo está tramitando no Ministério Público da Cidade.

Para Gisele Cristina de Assis Silva Araújo e Eliane Costa, o processo eleitoral (eleição de Conselheiros) é um dos agravantes na efetivação de direitos. Segundo elas, o fato gerado remete de inconformidades no processo eleitoral, (concurso), com divergências com as normas do Conselho de Direitos, desacordo com o Regimento Interno, participação partidária, apadrinhamentos e divergência política. Tais ações desmotivam o grupo de conselheiros que ainda não foram efetivados no cargo, mas continuam atuando como conselheiros e os cinco novos conselheiros eleitos para o mandato de 2013/2015 aguardam decisão de MP.

Neste município, a demanda de atendimento é de aproximadamente duzentas crianças e adolescentes mensalmente e tem parceria da rede de apoio (CREAS, CRAS APAI, SAPSI, CAPSI) e também os três abrigos de atendimento misto. A estrutura física de atendimento do Conselho Tutelar está instalada em uma casa com oito salas e um banheiro, seis computadores, uma

impressora e dez arquivos, uma varanda com cadeiras antigas, servindo de sala de espera. A sede não possui sala pedagógica, salas de capacitação e cursos para a população atendida e os conselheiros não utilizam uniforme.

Diante das conselheiras, a estrutura física de atendimento poderia ser melhor e conter mais arquivos, armários, melhores cadeiras na recepção, computadores para cada conselheiro e uma rede integrada de computadores com impressora, com acesso à internet e à rede de atendimento, dinamizando as atividades e fortalecendo a garantia dos direitos.

Quanto à rede de atendimento, existe um consenso de que poderia ser bem melhor estruturada, fomentando capacitação aos órgãos da rede de atendimento, (CREAS, CRAS APAI, SAPSI, CAPSI) para que possam atuar em suas atribuições, realmente na efetivação dos Direitos nas crianças e dos adolescentes. Entretanto hoje, o atendimento muitas vezes não se efetiva pelas condições de falta de vagas, infraestrutura, ou mesmo por falta de conhecimento ou informação.

Na cidade de Ibitaré não existe local específico para menor infrator, vale relatar aqui um atendimento realizado pelos conselheiros a um adolescente infrator que não necessitou permanecer sob os cuidados dos conselheiros e foi necessário que a Delegacia de Polícia da cidade contribuísse com o trabalho dos conselheiros. Para isto, foi preciso desocupar uma das celas, (ocupadas por infratores adultos/homens), superlotando as demais. O jovem infrator ficou detido por mais de 12hs, sendo liberado após este período. A rede de atendimento da cidade é falha e não atende à garantia de direitos com efetividade. Muitos dos assistidos são os jovens, crianças e adolescentes que hoje são infratores e usuários de drogas e os conselheiros tutelares não têm estrutura necessária para integralizar suas ações.

Quanto às atribuições desenvolvidas pelos conselheiros, são conforme demandas da sociedade direcionadas/encaminhadas ao conselho tutelar, avaliadas pelo Presidente do CT, (membro eleito pelos próprios conselheiros) e distribuídas entre os conselheiros, dando preferência pelo bairro/região de moradia de todos os conselheiros. Para as denúncias, inicia-se então o processo de apuração, verificação, sindicância, atendimento e acompanhamento temporário, ou não, da questão. Entretanto, para os encaminhamentos, são buscadas a melhor solução de

atendimento para cada um dos casos, ou seja, as ações dependem da necessidade de cada um deles.

Para os casos de crianças e adolescentes em bares e boates, especialmente consumindo bebidas alcoólicas, os pais são notificados e advertidos pelo conselho tutelar, porém em persistência ao ato o caso é encaminhado ao Ministério Público/Vara da Infância.

Quando crianças e adolescentes são atendidos na rua, às vezes sem acompanhamento da Polícia Militar, mas em todos os atendimentos é realizado BO (Boletim de Ocorrência) e são direcionados para a residência própria ou em caso de não existência de moradia e familiares, as crianças e adolescentes são levados para os abrigos e se informa ao Ministério Público/Vara da Infância.

Dentre os problemas mais frequentes das crianças/adolescentes atendidas, permeia a questão da falta de estrutura familiar, onde a maioria das famílias informa que “não estão dando conta”, ou seja, de integralizar a educação dos filhos diante do novo mundo e suas contingências, não mais tanto familiar como antes.

Quanto à demora excessiva na conclusão do processo, onde a criança está sendo prejudicada em razão de demora no procedimento adotado, é encaminhamento o caso para Ministério Público e solicitada urgência nos procedimentos. Outro tema que é foco de discussões é a questão dos conselheiros tutelares serem convocados pelas escolas para resolverem conflitos dos alunos dentro da escola, não é uma atribuição do Conselho Tutelar, porém, muitas escolas encaminham tais demandas de conflitos, muitas vezes, conforme relatos das conselheiras de Ibitité. Então, realiza-se o atendimento e são sinalizadas para a direção escolar que esta não é uma prática contida nas atribuições do conselho tutelar, porém o Conselho contribui para a solução da demanda/questão do momento.

Nas atribuições dos conselheiros tutelares, existe a obrigatoriedade de realizar plantões sequenciais e em Ibitité, o plantão é realizado no próprio domicílio do conselheiro. É por meio de contato telefônico que o conselheiro plantonista do dia é acionado, geralmente pela Polícia Militar e pelo hospital e poucas pessoas da sociedade civil têm acesso ao número do telefone celular do plantonista. Outro agravante desta questão: o CT possui um telefone celular

para receber chamadas, mas não possui créditos para realizar chamadas e o número não é público à sociedade.

Sobre a estrutura física, os CTs acreditam que deveria ocorrer mais apoio e parceria do Conselho de Direitos, o CMDCA, melhoria nas redes de atendimento, na sede do Conselho Tutelar, principalmente aumentar o quadro de conselheiros no município devido à demanda, além de promover mais autonomia, porém resultando em uma ação apartidária, sendo a questão dos envolvimento políticos, conforme o conselho de Ibitité, um dos problemas na efetivação da garantia dos direitos de crianças e adolescentes da cidade e nas interferências ocorridas diante das deliberações e atribuições do CT.

Resultados

Para os CTs estudados e no que diz respeito ao atendimento prioritário e preferencial de crianças e adolescentes, por intermédio de políticas e programas específicos, capazes de permitir o pleno exercício de seus direitos fundamentais, o estudo diagnosticou que ainda é carente este contexto. A capacitação dos atores envolvidos ainda é uma consequência na efetivação dos direitos. Os processos utilizados na efetivação dos direitos perpassam por falta de adequação da rede de atendimento. Para a efetivação das atividades da garantia dos direitos, diante do ECA, as deliberações e os procedimentos realizados pelos CTs devem ser imediatos, ou seja, devem ser cumpridos espontaneamente, sem a necessidade de qualquer determinação judicial e a princípio, devem ser acompanhados de sanções aos administradores e gestores omissos, na forma prevista pelos citados arts. 5º, 208/216.

Para atingir aos objetivos das obrigações legais e constitucionais com a população infantojuvenil é necessário um planejamento capaz de fazer com que, ao longo dos mandatos dos CTs, seja implementado e/ou reordenado políticas e programas de atendimento por meio de uma atuação intersetorial e interdisciplinar articulada e comprometida com a efetiva solução dos problemas enfrentados pelas crianças e adolescentes de cada município – portanto, uma proteção integral. E, é necessário que tanto o Ministério Público quanto o Poder Judiciário sejam colaboradores e forneçam subsídios neces-

sários e adicionais para a adequada estrutura de cada município de acordo com as demandas de atendimento.

Diante do estudo, foi perceptivo que os municípios e o contexto social onde estão inseridos ainda não são capazes de promover e assegurar, plenamente, a proteção à criança e ao adolescente. Esta incapacidade se dá diante da falta de cumprimento efetivo de toda uma legislação específica, já existente, com destaque para as disposições da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. E, a não efetivação da rede de atendimento trabalhando em parceria, além de contrariar o que recomenda a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, viola e transforma o destino infantojuvenil. Cabe, portanto, a cada município atuar em sua integralidade e efetividade nos direitos de crianças e adolescentes, transformando esta realidade.

Porém, por imposição do bom senso, há de se consignar neste estudo que tal débito não deve ser atribuído tão somente ao Poder Público. Enfim, família, instituições e entidades voltadas a crianças e adolescentes, organizações não governamentais e a sociedade em geral são atores neste contexto e devem assumir o seu papel de responsabilidade social na preservação e operacionalização dos direitos a esses indivíduos.

Portanto, deve-se dinamizar e promover melhorias nas estruturas físicas de atendimento para todas as sedes dos conselhos tutelares, regionalizar o atendimento, com o fim de viabilizar que a criança e o adolescente sejam atendidos o mais próximo possível de suas residências e sejam concluídos os procedimentos necessários, fazendo justiça à garantia de direitos e o atendimento ao ECA e as legislações específicas.

Entretanto, um conselheiro eficaz, no desempenho de suas atribuições legais, precisa superar o senso comum e o comodismo burocrático, ocupando os novos espaços de ação social com criatividade e perseverança, incorporando em suas ações o compromisso com o bom resultado do CT de cada município. E a capacitação continuada e estruturada é uma urgência percebida neste estudo, como atribuição básica para o bom desenvolvimento do trabalho em rede destes profissionais para que os processos e procedimentos ocorram na garantia de direitos. Vale ressaltar que um conselheiro tutelar é mais que um

porta-voz de denúncias, não é apenas testemunha de situações sociais críticas, ou funcionário de escritório, este deve saber entender e resolver problemas, tornar-se uma referência comunitária segura e respeitada e ajudar a criar um movimento compartilhado de ações sociais eficazes no contexto.

É importante também que os gestores públicos entendam a importância dos CTs e da rede de atendimento. Não adianta promover mudanças, por exemplo, só em capacitação e deixar a educação, a saúde em segundo plano, deve se pensar em melhorias para todas as áreas. Uma das estratégias consideradas neste estudo, como atributo à melhoria no atendimento dos CTs é promover a divulgação exaustiva do ECA, principalmente no ambiente escolar, na mídia, promovendo a disseminação ampla do conhecimento e a responsabilidade de cada um, possibilitando que a sociedade exerça o seu papel de participante, fiscalizador e controlador desta política de atendimento tão necessária.

Sendo assim, cumprindo o objetivo geral deste estudo, contribuindo na garantia e efetivação de direitos de crianças e adolescentes, acredita-se que avançar no processo de articulação entre a sociedade civil, a rede de atendimento, os atores, conselheiros e os CTs das unidades de atendimento de cada município é um fator de grande relevância, promovendo parcerias efetivas entre os três municípios, até porque são limítrofes, e sociedade, crianças e adolescentes se diversificam na vida comum entre estes espaços no Estado de MG.

Vale ressaltar que ainda é um desafio à mudança no desenho da gestão das políticas públicas sociais. É preciso mobilização para que sejam capazes de articular os princípios de descentralização, municipalização, frente à face deste complexo conjunto de características e problemas no desenvolvimento de programas e políticas que incorporem a participação comunitária e popular na formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas e programas de garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Mesmo depois de mais de 10 anos do ECA, ainda há urgência. É preciso que sejam potencializados recursos e dinâmicas efetivas na rede de atendimento, para que seja um sistema capaz de atender as demandas da sociedade deste segmento dos Direitos de crianças e adolescentes, principalmente nos três municípios estudados: Contagem, Betim e Ibirité.

Portanto, ainda são muitos os caminhos a se percorrer, também frente às mudanças ocorridas na legislação pertinente à metodologia eleitoral deste

grupo, já que são fatores consideráveis no contexto dos CTs, foco de estudo, os três municípios do Estado de MG. Entretanto, a regulamentação, as Leis, normas reguladoras, o ECA, CONANDA, é completa e precisa neste universo. Cabe aos agentes deste meio garantir possibilidades efetivas e concretas para que os Municípios implantem políticas públicas que garantam materialmente os direitos a cada criança e adolescente, porém, não somente nos Municípios estudados de MG, mas em todo o Brasil, sem que para isto seja necessário criar novos sistemas burocráticos de ação.

Considerações finais

O Brasil ainda é marcado por profundas desigualdades nos âmbitos social, regional, político, econômico, de gênero e racial. Temos uma sociedade polarizada entre ricos e pobres, que ainda possui exclusão de grande parcela da população com os mínimos serviços do Estado e das mínimas condições de sobrevivência. Mesmo vindo de grandes mudanças governamentais realizadas, ainda é um desafio conciliado à questão efetiva de direitos garantidos aos cidadãos, principalmente às crianças e aos adolescentes.

E diante de estudos foi possível conhecer as complexidades da efetivação da política pública de crianças e adolescente e perceber que especialmente nos municípios estudados, é emergencial uma mudança no sistema e uma nova reestruturação diante deste cenário. E tanto a sociedade como os municípios estudados ainda não são capazes de promover e assegurar, plenamente, a proteção à criança e ao adolescente. Esta é a certeza que se chega com o fim deste estudo. Ainda são muitos os caminhos a se percorrer diante da legislação específica, principalmente da Constituição Federal de 1988, do ECA e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.

Entretanto, as mudanças ocorridas na legislação pertinente à unificação das eleições foram e são fatores consideráveis no contexto dos CTs nestes municípios. Mas a falta de capacitação estrutura de atendimento precária também é considerável e não possibilita o atender às necessidades da garantia de direitos, de forma que possa refletir na sociedade um futuro desejável para crianças, jovens e adolescentes.

Portanto, o débito não deve ser atribuído tão somente ao Poder Público, às famílias, instituições e entidades voltadas a crianças e adolescentes. As organizações não governamentais e a sociedade em geral têm sua parcela, são estes os atores e cada um deve assumir o seu papel de responsabilidade social na preservação da garantia dos direitos a esses indivíduos. Entretanto, as famílias no cumprimento de seu papel em decorrência da falta de orientação e a falta de acesso a serviços como os de saúde, educação e assistência social, além de escassas perspectivas profissionais, podem ocorrer falhas na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Porém, é imprescindível a participação e o comprometimento de todos os atores envolvidos, famílias, comunidade, sociedade, CTs, CMDCA, rede de atendimento e demais, maximizando assim as potências de possibilidades da garantia de direitos.

Referências

ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS TUTELARES. Disponíveis em: http://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2012/11/19_debate_publico_conselho_tutelar.html. Acesso em 18 nov. 2013.

BITTENCOURT, Rosely. Cristovam Buarque: Político ou intelectual da Educação? *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. IV, n. 8, p. 75-110. 2011. Disponível em: <http://www.pppfapp.org/pdf/ppp8/Cristovam%20PPP8.pdf>. Acesso em 10 out. 2013.

CARVALHO, Rose Mary de. In: CURY, Munir; AMARAL E SILVA, Antonio Fernando do; MENDEZ, Emílio Garcia (Coordrs.). *Estatuto da criança e do adolescente comentado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/13024/das-atribuicoes-do-conselho-tutelar#ixzz2iMgok2FS>. Acesso em 20 out. 2013.

CONTAGEM (MG). Prefeitura do Município. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/?hs=303766&hp=133244>. Acesso em 11 jun. 2012

FACHIN, Odília. *Fundamentos de metodologia*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arlinda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v.35, n.2, mar./abr. 1995.

IBGE. *Censos Demográficos*. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang&codmun=312980&search=minas-gerais%7Cibirite%7Cinfograficos:-dados-gerais-do-municipio>. Acesso em 13 fev. 2014.

IBIRITÉ (MG). Prefeitura do Município. Disponível em: <http://www.ibirite.mg.gov.br/prefeitura.html>. Acesso em 11 jun. 2012

INFOESCOLA. *Estrutura etária da população*. Disponível em: <http://www.infoescola.com/geografia/estrutura-etaria-da-populacao/>. Acesso em 11 jun. 2012.

RICHARDSON, Robert (Org.). *Pesquisa social*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999. SIPIA. Disponível em: www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/ed12010/.../4criandireitos.pdf Acesso em 25 mar. 2014.

SOARES, Judá Jessé de Bragança. Estatuto da criança e do adolescente comentado. In: CURY, Munir; AMARAL E SILVA, Antonio Fernando do; MENDEZ, Emílio Garcia (Coord.). *Estatuto da criança e do adolescente comentado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/13024/das-atribuicoes-do-conselho-tutelar#ixzz2iMSDa1RW>. Acesso em 20 out. 2013.

SOUSA, Silvio Araújo de. *Geografia: pirâmide etária*. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/24290484/Piramide-Etaria>. Acesso em 11 jun. 2012.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

CAPÍTULO VI

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A POPULAÇÃO DE RUA NAS ZONAS PERIFÉRICAS DA CIDADE DE MANAUS

Joelma Carvalho dos Santos
Orientador: Rafael Balseiro Zin

O objetivo deste trabalho é refletir sobre instrumentos da gestão pública que possam dar conta da ausência de moradia para a população que reside nas ruas da periferia de Manaus. Pensar mecanismos de inclusão social com base nos programas do Governo Federal, como a inserção no CAD-Único. Apontar meios pelo qual os moradores de rua possam ser incluídos no Programa de Habitação de Interesse Social pelo Ministério das Cidades, para morar com dignidade. Esta preocupação emerge, pois, de um público alijado dos processos sociais, econômicos e produtivos, que vive em situação de vulnerabilidade social e não usufrui da moradia como um direito garantido na Constituição de 1988, a qual a partir deste direito, se efetivam outros como educação, saúde, esporte, lazer, trabalho decente, valorizando o ser humano e dando-lhe qualidade de vida. Desta forma, por meio de uma pesquisa aplicada, buscou-se visibilizar esta situação nas periferias de Manaus, dentro da gestão pública municipal, de maneira justa, humana e solidária, tornando homens e mulheres sujeitos de sua história, priorizando a qualidade de vida dentro do espaço da cidade, promovendo socialmente moradores de rua, contribuindo para a redução dos índices da pobreza em que vive este seguimento, gerando trabalho digno, processos formativos educacionais, formação técnica e profissional e acompanhamento psicológico caso necessário, inserido-os na vida social e no mundo do trabalho.

Palavras-chave: População em situação de rua. Moradia. Inclusão social.

Introdução

A questão urbana no Estado do Amazonas é uma temática em constante discussão pela sociedade civil organizada, pois o aumento populacional e demográfico da cidade de Manaus causou imensos vazios demográficos, precarização da moradia, especulação imobiliária, expulsão dos pobres para periferias do município e aumento da população de rua. Justamente pela ausência de uma política urbana habitacional, gerou delimitações de exclusão social e uma demanda de população marginalizada que vive nas ruas.

Neste sentido, o presente estudo pretende debruçar-se na questão da política habitacional para a população excluída que vive na periferia da cidade de Manaus. Ressaltando que há uma política Nacional de moradias populares para pessoas de zero a três (0 a 3) salários mínimos, o PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida) do Governo Federal. Em torno dessa questão, o diálogo entre poder público e sociedade civil tem sido constante na área de políticas públicas habitacionais que respondam à dura realidade de cidadãos e cidadãs que vivem a margem da sociedade, excluídas do usufruto do direito à moradia e, por consequência, do direito à cidade.

Neste sentido as políticas públicas nos remetem a noção de democracia, e esta por sua vez está vinculada diretamente com a capacidade dos indivíduos participarem ativamente do processo de tomada de decisões que afetam suas vidas. Com este olhar, a pesquisa aponta para a criação de uma política pública de inclusão social por meio do acesso à moradia, viabilizado com um programa intersetorializado e transversal que dê novas perspectivas de vida para a população em situação de rua. Promovendo a esses sujeitos acesso à moradia como direito social, de modo a agregar emprego e renda, tecnologia da leitura, escrita, tecnologia digital, educação formal, continuada e profissionalizante, corroborado por instâncias de atendimento de assistência social e acompanhamento de profissionais na área psicossocial.

Ações paliativas de remoção de moradores das ruas, como alimentar e vestir, mostram-se insipientes. É necessário dar dignidade e visibilidade a esses sujeitos. Há experiências positivas de reabilitação e ressocialização de indivíduos que viviam nas ruas. Ricardo, morador de rua há 16 anos em Belo Horizonte, MG, afirma: “O morador de rua é só um camarada que

precisa de oportunidade, emprego e moradia.” (sítio cidaderefúgio). Dessa forma, com olhar político e social, percebe-se que é possível mudar a realidade dos moradores que vivem nestas condições, à margem da sociedade, por conta de trajetórias de governos neoliberais, que não fortaleceram a função do Estado de promover a efetiva cidadania a toda população.

Objetivos

Objetivo geral

Apontar mecanismos na estrutura da gestão pública municipal para a efetivação do direito a moradia digna para a população de rua que mora na periferia da cidade de Manaus, enfatizando assim a implementação da política habitacional de interesse social na capital como um direito constitucional inalienável.

Objetivos específicos

- Refletir sobre a política habitacional de interesse social na cidade de Manaus para populações em vulnerabilidade social, com foco nos moradores de rua;
- Indicar processos da política habitacional de interesses social na estrutura de governo para superação da problemática;
- Dialogar sobre a realidade social da população em situação de rua, impactada diretamente pela fragilidade da ausência de políticas públicas habitacionais na cidade de Manaus;
- Debater com a sociedade a condição sub-humana em que vivem os moradores de rua;;
- Apontar instrumentos dentro da gestão pública municipal que atenda segmento, de forma efetiva e respeitando as suas especificidades.

Justificativa

No Brasil há cerca de 192 milhões de habitantes, segundo a Fundação IBGE (2010) o censo do IBGE aponta que há entre 0,6% a 1% como população de

rua. É uma variação que calcula novos moradores de rua e os que deixam de morar na rua. Em números, há até 1,8 milhões de moradores de rua em todo o território brasileiro. Segundo pesquisas, a maior dificuldade na reabilitação é o vício em bebidas alcoólicas, causando problemas familiares e financeiros.

Outras fontes como Ministério do Desenvolvimento Social – MDS e UNESCO informam que

entre agosto de 2007 e março de 2008, por meio de uma parceria entre as duas instituições, foi realizada a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Esta pesquisa, que incluiu a contagem e caracterização da população adulta em situação de rua, foi realizada nos municípios com mais de 300.000 habitantes e em todas as capitais, com exceção de Belo Horizonte, São Paulo e Recife, que haviam realizado pesquisas semelhantes em anos recentes, e Porto Alegre, que naquele momento, conduzia a pesquisa de iniciativa municipal. A pesquisa nacional contabilizou, neste período, um contingente de 31.922 adultos em situação de rua nos 71 municípios pesquisados. Nesse sentido, ao somar o valor do contingente da pesquisa nacional com os números das pesquisas realizadas em Recife, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre estima-se que o total de pessoas adultas em situação de rua identificadas representa, aproximadamente, 50.000.

Embora expressivo, esse contingente não deve ser tomado como o total de pessoas em situação de rua no país: primeiro, porque a pesquisa nacional não englobou as crianças e adolescentes que também vivem nesta situação; e, principalmente, porque se deve considerar que as pesquisas foram realizadas em um conjunto de municípios brasileiros e não em sua totalidade, num período específico.

Assim, é necessário refletir sobre a realidade dos indivíduos que moram em situação de rua, levados por inúmeros motivos, mas que são sujeitos de direitos e precisam ser respeitados, tratados pelo poder público democraticamente, com políticas públicas que visem superar a pobreza em que vivem, contribuindo para recuperar a dignidade e honra das pessoas que vivem nas ruas.

É relevante ressaltar que no arcabouço jurídico e legal dos governos neoli-

berais ocorreram mudanças de ordem nacional, atingindo em especial a população de baixa renda, modificando o cenário urbano e rural, gerando conflitos sociais, produção cultural bem diversificada, surgindo nichos populacionais e guetos de exclusão, que reflete a necessidade do Estado intervencionista.

A política de concentração de renda do modelo de desenvolvimento neoliberal marginalizou e confinou pessoas a morarem nas ruas, muitas vezes levando-as a utilizar entorpecentes para suportar as perdas da vida, o frio, a fome, a nudez, a falta da família e da referência de um lar, urgindo desta forma por políticas públicas efetivas, que deem conta da realidade ora apresentada.

De modo que é necessário devolver o gosto de viver das pessoas que ficaram desencantadas pela vida, por não terem um teto para morar e outras razões agregadas a este fato. Não bastam ações de higienização da cidade e recolhimento das pessoas das ruas. Estas ações não se configuram em políticas públicas de Estado, são ações paliativas, que não transformam vidas, garantem direito e dão dignidade ao cidadão e à cidadã que está alijado do processo da vida social, econômica e produtiva. Ademais, indivíduos como estes sofrem violação de direitos de todos os gêneros a cada dia, de ordem psicossocial, política, cultural e histórica, por conta de uma hegemonia capitalista e de classe.

Desta feita, é de grande relevância um olhar crítico social sobre a política de habitação de interesse social, na linha do enfrentamento da extrema pobreza e vulnerabilidade social para população moradora de rua, pois os programas do governo federal ainda não atingiram este público como deveriam, por meio do Minha Casa Minha Vida – PMCMV, com vista a superação desta problemática.

Construções precárias ou moradias inadequadas nas ruas da periferia de Manaus são processos de ocupação fomentados pela ausência da implantação de políticas habitacionais de interesse sociais voltadas para a população excluída e de baixa renda, apesar de ser um direito conquistado na Constituição de 1988.

Diante deste contexto, torna-se oportuno evidenciar a atuação dos movimentos sociais e populares na luta pela implementação da política habitacional de interesse social nas últimas décadas, no Brasil e, por conseguinte, do Estado do Amazonas. Mas ainda há deficiência habitacional, que gera situações como as indicadas nesta pesquisa com pessoas que moram na ruas da periferia de Manaus.

Somente a partir de políticas públicas de habitação de interesse social, juntamente com outras secretarias afins, será possível reverter esta mazela social, por meio de um trabalho sistemático, de acolhida, amparo e formação para a inserção social de homens e mulheres que merecem o direito de viver com dignidade.

No entanto, não podemos desperceber a raiz da problemática, a política de Estado mínimo de governos neoliberais debilitou a sociedade civil, ondas de privatizações e monopólio do mercado marcaram a lógica do grande capital, com benesses e privilégios para alguns e exclusão e pobreza para outros. Há necessidade de se repensar a prática de governos, na perspectiva da gestão democrática participativa do direito à cidade, uma política de habitação voltada para inclusão social e ambiental para os seguimentos excluídos da cidade de Manaus, como se apresenta a população em situação de rua.

As experiências vividas no Brasil a partir de 2003 são favoráveis, mas há necessidade de ampliação das políticas públicas que envolvam programas sociais de habitação de interesse social e distribuição de rendas para as camadas excluídas da população, como compromisso de gestão pública e o modo petista de governar, consolidando uma política habitacional que dê acesso ao direito da moradia, como é o caso dos moradores de rua, uma política desenvolvida com respeito à singularidade, particularidade e diversidade cultural de cada indivíduo que mora nas ruas de Manaus.

Referencial teórico

A partir da análise da literatura, percebemos que a década de 1980 foi indelevelmente marcada por profundas mudanças de ordem, social, política e econômica no Brasil, em que as instituições sentiram os reflexos da busca pela democratização dos espaços públicos, da tomadas de decisões, controle da gestão e dos recursos públicos. O diálogo entre sociedade civil e poder público tornou-se intenso e acirrado ao mesmo tempo, nos mais diversos setores da sociedade, na tentativa de criar mecanismos efetivos de gestão pública que alcançasse a maioria da população excluída.

A Constituição Federal de 1988 sinaliza pela democracia, descentralização do poder e participação social como parte da gestão pública, em todos os níveis de governo, a partir daí enseja-se um novo cenário na forma de ser fazer política. A gestão não seria mais centralizada e a população deveria participar nesta gestão a partir de instâncias representativas, como fóruns, conselhos, conferências e outras – um momento ímpar na história da democracia brasileira, o aspecto do novo figura diante do imaginário da população por dias melhores, que era ansiado a partir da participação popular na gestão do País.

No entanto, esta fatia do bolo não se deu sem tensão, sem conflitos, do dia para noite. Ainda há um longo caminho há percorrer, pois a nova configuração da gestão das políticas públicas instituiu novos mecanismos nos processos de tomada de decisões. Segundo Santos, a gestão democrática, está centrada em três eixos fundamentais “a maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 228). O que requer novo formato institucional nas três esferas de governo com a inserção de entidades e organizações representativas que discuta e delibere a política na elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas sociais e de controle social.

Fato este que denota avanços para a superação de um sistema arcaico, paternalista e tradicional, voltado para os privilégios da elite burguesa. No atual modelo de gestão, a participação social é fundamental para inserir, equilibrar e contemplar as agendas sociais na agenda de governo. A gestão de interesses coletivos implica na participação da sociedade dentro das ações de governo, o que significa fazer parte como um todo articulado, disputar espaço, definir a gestão da coisa pública junto. Segundo Dagnino (1994) a participação da gestão dos interesses coletivos passa a significar também participar do governo, representantes da sociedade, disputar espaços de definição e gestão das políticas públicas, questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública, construir espaços públicos, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, pela gestão participativa, a co-gestão, e a interface entre o Estado e a sociedade.

Corroborando com este pensamento, Teixeira afirma: “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de “ações

coletivas” (TEIXEIRA, 2001, p. 27). Ou seja, implica inserção integrada na ação, dentro da esfera pública, que conduzirá há um modelo de gestão descentralizada, que alcançará a toda população no que tange ao respeito aos direitos sociais de cada cidadão e cada cidadã.

A participação cidadã na esfera social e na esfera pública

A vida em sociedade exige ações na perspectiva da racionalidade. Neste sentido, as principais decorrências do estabelecimento da vida comunitária, são o desenvolvimento da consciência, da afetividade e dos desejos de cada indivíduo. Havendo necessidade de compreensão desse processo para haver inclusão social, de fato e de direito para pessoas em situação de rua, envolve mais que dar-lhe abrigo, e alguns tratos pessoais, envolve cuidar do conteúdo interno deste homem, desta mulher. Pois, é justamente a razão que possibilita o homem e a mulher vivenciar a linguagem do mundo e a sociedade que o cerca, constituindo em cultura o seu fazer.

Desta feita, governos democráticos populares devem focar a gestão não apenas no crescimento e desenvolvimento econômico, mas nas pessoas que residem nas cidades e no campo, com respeito à vida, à liberdade e à propriedade, para não haver revoltas como aconteceram na época da ditadura brasileira e debaixo da onda de governos neoliberais.

Os reflexos da nova política econômica atingiram também o plano social e político. A ideologia do favor comandava as relações entre o Estado e a classe burguesa, pois o poder daquele “preocupou-se apenas com o desenvolvimento, mesmo doentio, do capital industrial: proteções, prêmios, favores de todo tipo e de toda medida (...). O poder do Estado defendeu de maneira selvagem o capital financeiro” (GRAMSCI, 1954, p. 77).

O social e o político não é fragmentado, mas é compreendido dentro do princípio da totalidade, vinculado ao fator econômico, que perpassa pela relação entre infraestrutura e superestrutura. Compreende as implicações do capitalismo, de modo dialético entre a produção material e a reprodução da vida humana, o que é de suma importância para entendimento da conjuntura social.

Trazer para o cenário os moradores de rua como sujeitos de direito nos faz refletir e apresentar para o debate acerca da cultura política de um país, que mostra um contexto histórico de centralidade do poder em que beneficia a poucos e aumenta as desigualdades sociais.

Soma-se a discussão a visão marxista, da luta de classes e como esta luta pode transformar a sociedade a partir de ideologias alternativas, que estabeleçam outros valores de produzir e viver em sociedade, garantindo direitos – em especial o direito à cidade, que agrega outros como educação, saúde, direito de ir e vir, propriedade e assim por diante – pautados na Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, perceber o papel do Estado democrático de direitos e que a gestão é compartilhada entre sociedade civil e poder público na condução das políticas públicas em favor da população em vulnerabilidade social, permite refletir sobre as possibilidades de implementação de políticas públicas, pautadas nos instrumentos políticos e jurídicos da carta magna do País e outras leis que se somam a ela na garantia de direitos individuais e coletivos.

Instrumentos estes que legitimam a luta pelos direitos sociais, humanos e o direito à cidade, como Estatuto da Cidade, Lei nº10.257/2001 e do Plano Diretor da Cidade de Manaus, regulamentado por meio da Lei nº671/2002, que trata em seu art 1º sobre o desenvolvimento urbano e ambiental de Manaus e tem como premissa o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Neste aspecto, o presente estudo aponta ausência de uma política habitacional em Manaus, que atenta às pessoas que se encontram em vulnerabilidade social e em especial uma política com base na legislação atual, atenda aos moradores em situação de rua na periferia de Manaus.

Segundo o site do Ministério das Cidades, há um déficit habitacional de 93 mil moradias e a Fundação João Pinheiro, Centro de Estatísticas e Informações (2006), aponta para 43 mil imóveis fechados ou desocupados.

Visto que o município de Manaus tem uma população estimada em 1.982.179 habitantes, de acordo com o levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a capital do Amazonas permanece como a sétima entre as mais habitadas do Brasil. O dado é referente a 1º de julho de 2013 e foi publicado no Diário Oficial da União. De acordo com a pesquisa, a

população de Manaus cresceu 120.341 pelo último levantamento realizado pelo IBGE em 2010, sendo um aumento de 6,5%, embora a estimativa em 2012 era de 1.861.838 habitantes (G1; GLOBO, 2013), com este aumento populacional, Manaus deveria ter o implementado o seu plano de habitação de interesse social, mas não tem e está entre os 59 municípios do Estado do Amazonas que ainda não realizou o seu Plano Habitacional de Interesse Social – PHIS.

Nesse contexto, a gestão pública deve ser partilhada e participativa nos processos de formulação das políticas públicas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental, como canais de gestão democrática e de instrumentos redistributivos da renda e riqueza produzidas nas cidades brasileiras. Para Dagnino (1994), está implícita, nessa concepção, a ideia de “cidadania ampliada”, que possibilita o acesso dos cidadãos ao processo de gestão das políticas públicas na sociedade.

Nesse sentido, a participação da sociedade civil na gestão da coisa pública ganha novas dimensões, com a inclusão de vários atores sociais no processo de deliberação da agenda pública. Por esse enfoque, o presente estudo analisa o pressuposto de que a gestão pública democrática e participativa possibilita o acesso dos cidadãos e cidadãs a política habitacional de interesse social, num processo decisório de partilha de poder e inclusão social na perspectiva da “cidadania ampliada”.

Torna-se importante ressaltar que no âmbito da gestão democrática e participativa da cidade, foi criado o Ministério das Cidades em 1º de janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano, e a consequente criação do Conselho das Cidades possibilitou o início de uma política urbana em que, pela primeira vez na longa trajetória pelo movimento de reforma urbana no Brasil, os diversos atores, legítimos representantes da sociedade civil, passaram a integrar um espaço institucional com objetivo de elaborar, executar políticas urbanas e estar presente na condução da política das cidades.

Por outro lado, há uma extensa legislação que ressalta a importância da política urbana na construção da cidadania, como a Medida Provisória 387/07, convertida em lei N.º11.578/07 que viabiliza o acesso aos recursos do FNHIS

– Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social pelas associações e cooperativas autogestionárias, fruto das reivindicações e participação social.

Novas perspectivas abrem-se na construção da política urbana em que a partilha do poder permite pensar quais atores sociais integram o público prioritário, quais as demandas sociais existentes hoje são relevantes para a formulação de políticas públicas. O planejamento de cidades sustentáveis implica pensar os diversos atores que vivem na cidade e são alijados dos processos da vida social, conforme a realidade da população em situação de rua. Envolve projetar a cidade com inclusão para seguimentos excluídos, num processo pedagógico, político e social.

Estado, produção da moradia em Manaus e a legislação que ampara a população em situação de rua

É de fundamental importância para o aprofundamento da democracia brasileira perceber o papel do Estado na condução das políticas públicas de habitação na cidade de Manaus, como agente indutor para elaborar e promover marcos institucionais que consagrem o direito à cidade. Importante ainda é construir plataformas associativas, com ampla participação da sociedade civil, promovendo o desenvolvimento sustentável, que possibilite efetivar uma política habitacional com ações estratégicas na área de habitação de interesse social, voltada para os seguimentos excluídos da população.

Não obstante, a produção da habitação não pode ser projetada somente a partir da localização, mas da relação de pertencimento em relação à cidade. Pois a moradia representa uma gama de aspectos sociais, culturais e econômicos, que reflete a concepção psicossocial, num constante fazer e refazer da produção humana.

A produção da moradia como direito, para população em situação de rua, implica perceber as suas singularidades, como um grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular. Por essas dificuldades, eles são forçados a utilizar a rua como espaço de moradia e sustento de forma temporária ou permanente, que esporadicamente, buscam albergues para pernoitar, abrigos, casas de acolhida temporária ou moradias provisórias.

No entanto, há necessidade de consolidação das políticas públicas que atendam a este público com uma abordagem diferenciada. Isso requer cuidados em detrimento das suas fragilidades sociais, deve ser feito com respeito à forma de vida, comportamento e costumes que a pessoa em situação de rua adota em seu cotidiano.

O contato com esses sujeitos deve ser com base na confiança e diálogo, que permita em especial a escuta, pois a fragilidade da pessoa em situação de rua favorece a necessidade da fala, o que sempre é carregado de sentimentos e emoções, devido à fragilidade no sentimento de pertença, tanto em nível social como pessoal e com baixa autoestima. Muitos estão anos a fio nas ruas e constroem uma identidade própria com relação ao espaço em que vivem, considerando como seu lar.

Porém, deve-se considerar a ampla legislação que ampara moradores em situação de rua e em vulnerabilidade social. As instruções normativas no âmbito das Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com base na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, reconhece a atenção que deve ser dada à população em situação de rua.

A Lei nº 11.258 de 2005 inclui, no seu parágrafo único do Artigo 23 da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, a prerrogativa de que, na organização dos serviços da Assistência Social, deverão ser criados programas destinados às pessoas em situação de rua. Também o Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006, instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, coordenado pelo MDS com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua, a Portaria MDS nº 381, de 12 de dezembro de 2006 do MDS, assegurou recursos do cofinanciamento federal para municípios com mais de 300.000 habitantes com população em situação de rua, visando apoio à oferta de serviços de acolhimento destinados a este público.

Além do que a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS nº 109, de 11 de novembro, de 2009, documento este que tipifica os serviços socioassistenciais em âmbito nacional, dentre os quais os serviços destinados ao atendimento à População em Situação de Rua na Proteção Social Especial – PSE, ou seja, aponta inúmeros atendimentos de forma especializada tais como: Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço Especializado

para Pessoas em Situação de Rua; Serviço de Acolhimento Institucional (que incluem adultos e famílias em situação de rua) e Serviço de Acolhimento em República (que inclui adultos em processo de saída das ruas). E mais recentemente o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.

Também foi instituída a Instrução Operacional conjunta Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC Nº 7, de 22 de novembro de 2010, em que reúne orientações aos municípios e Distrito Federal para a inclusão de Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADUNICO) e a Resolução da Comissão Intergestores Tripartite – CIT nº 7, de 7 de junho de 2010, que pactuou critérios de partilha de recursos do cofinanciamento federal para a Expansão dos Serviços Socioassistenciais em 2010, com recursos advindos do Plano Integrado de Enfrentamento ao *crack* e outras Drogas (Decreto 7179, de 20 de maio de 2010) e por fim Portaria Nº 843, de 28 de dezembro de 2010, que dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade – PFMC, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, e dá outras providências.

No entanto, apesar da extensa legislação voltada para a população em situação de rua, não se observa nenhum instrumento voltado para o direito à moradia no âmbito do SUAS, embora se tenha conhecimento que o CADÚNICO é a porta de entrada para o acesso a esse direito, mas é preciso ter um mecanismo jurídico legal que aponte mais diretamente a execução da política de habitação para moradores em situação de rua.

Por outro lado, a política de atendimento citada acima deve ser fortalecida pelo gestor público para execução, com base numa gestão comprometida com resultados mensuráveis a fim de reverter o quadro de exclusão social nos quais se encontram os moradores de rua, com controle social por parte da sociedade para efetivação desta política pública.

A questão do morador de rua está intrinsecamente relacionada à pobreza extrema, que o governo federal tem como meta a sua superação, que pode ser

entendida como falta de renda, estado de carência, privação, falta de acesso às necessidades básicas, incapacidade de mobilizar esforços e meios em prol da satisfação de tais necessidades.

Diante desta realidade, os moradores de rua são homens e mulheres que, por não terem relação com o trabalho como trabalhadores formais, também não se relacionam com o dinheiro (enquanto remuneração pela venda contratual da sua força de trabalho). Geralmente não possuem existência legal, uma vez que na grande maioria não possuem documentos que os identifiquem como cidadãos e não têm local de moradia. São homens e mulheres que vivem num mundo próprio, alguns guardam lembranças da vida que levaram anteriormente, outros não fazem questão ou não se lembram de nada e, como consequência, isso gera um quadro de exclusão social de pessoas que necessitam de políticas públicas efetivas para a transformação desta realidade.

De acordo com a análise da problemática ora apresentada, espera-se que gestões progressistas utilizem os instrumentos legais para efetivação do direito à moradia para a população de rua na periferia da cidade de Manaus, desenvolvendo indicadores que possam mensurar os resultados da ação de governo com relação a dados apontados na pesquisa para solucionar a problemática com relação à população em situação de rua.

Pois alguns dados devem ser considerados para se perceber a dimensão do problema: em 2014, o ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, desenvolveu um censo nacional da população de rua.

Foram enviados questionários a 76 municípios brasileiros com mais de 300 mil habitantes, dos 53 que responderam, 20 informaram não saber o número de moradores de rua – incluindo capitais como Rio de Janeiro e Manaus. Considerando apenas estes números recebidos pelo ministério, o Brasil possui 26.615 pessoas morando nas ruas, dos quais cerca de 80% são homens pardos (30 a 40%) ou negros (20 a 25%), com idades entre 25 e 60 anos. Um detalhe é que algumas prefeituras preferem negligenciar a acuridade destes números, com o objetivo de, evidentemente, fazer com que a região tenha um melhor ‘status’ na pesquisa, sendo que existem denúncias de prefeituras que, ile-

galmente, compensam financeiramente certos moradores de rua para que estes abandonem o município.

Conclui a pesquisa:

Os moradores de rua são praticamente cidadãos invisíveis, não possuem domicílio fixo e são excluídos do universo pesquisado nos censos oficiais. Para que o governo possa combater este problema, é necessário que antes, o conheça profundamente. Mas a falta de informações dificulta maiores ações nessa área (CALLIARI, 2008).

Mais recentemente, entre agosto de 2007 e março de 2008, por meio de uma parceria do MDS e UNESCO, foi realizada a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua.

Que incluiu a contagem e caracterização da população adulta em situação de rua, foi realizada nos municípios com mais de 300.000 habitantes e em todas as capitais, com exceção de Belo Horizonte, São Paulo e Recife, que haviam realizado pesquisas semelhantes em anos recentes, e Porto Alegre, que naquele momento, conduzia a pesquisa de iniciativa municipal. A pesquisa nacional contabilizou, neste período, um contingente de 31.922 adultos em situação de rua nos 71 municípios pesquisados. Nesse sentido, ao somar o valor do contingente da pesquisa nacional com os números das pesquisas realizadas em Recife, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre estima-se que o total de pessoas adultas em situação de rua identificadas representa, aproximadamente, 50.000 (BRASIL, 2014).

A mesma pesquisa nacional aponta o perfil da população em situação de rua e foram identificados como sendo:

- 82% do sexo masculino;
- 53% com idade entre 25 e 44 anos;
- 67% são negros;
- A maioria (52,6%) recebe entre R\$20 e R\$80 semanais;

- Composta, em grande parte, por trabalhadores – 70,9% exercem alguma atividade remunerada;
- Apenas 15,7% pede dinheiro como principal meio para a sobrevivência;
- Parte considerável é originária do município onde se encontra, ou locais próximos;
- 69,6% costuma dormir na rua, sendo que cerca de 30% dorme na rua há mais de 5 anos;
- 22,1% costuma dormir em albergues ou outras instituições;
- 95,5% não participa de qualquer movimento social ou associativismo;
- 24,8% não possui qualquer documento de identificação;
- 61,6% não exerce o direito de cidadania elementar que é o voto;
- 88,5% não é atingida pela cobertura dos programas governamentais, ou seja, afirma não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais.

Entre os benefícios recebidos, destacaram-se:

- Aposentadoria (3,2%);
- Programa Bolsa Família (2,3%);
- Benefício de Prestação Continuada (1,3%).

As principais razões pelas quais essas pessoas estão em situação de rua são:

- Alcoolismo/drogas (35,5%);
- Desemprego (29,8%);
- Desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%).

Diante da complexidade da problemática, há necessidade de planos estratégicos na gestão pública do município para fazer um mapeamento do quantitativo real e dimensionar uma política integrada e intersectorializada das secretarias de habitação e assistência social, com base na legislação de habitação de interesse social e das SUAS, numa ação conjunta para efetivar e garantir direitos dos moradores de rua, dando-lhes dignidade e cidadania.

Neste sentido, é fundamental fazer um diagnóstico para conhecer com profundidade o problema, com desdobramentos que estabeleça prioridades para mitigá-lo e ações concretas com estabelecer no PAA – Plano Pluri Anual

um programa para superar o problema de “moradores de rua” e lhe proporcionar uma vida melhor em todos os aspectos. Pois, a solução dos problemas relacionados à moradia na cidade de Manaus depende da ação do Estado, em diálogo constante com a sociedade civil.

Com empenho, determinação e priorização da demanda ora apresentada por meio da pesquisa ao gestor público municipal, poderá se vislumbrar outros horizontes na cultura de pertencimento à cidade e implantação da política habitacional de interesse social para os moradores de rua da periferia de Manaus, com perspectivas de ampliação do direito à cidade no território do Amazonas.

Considerações finais

Refletir sobre a problemática sem a pretensão de esgotar a mesma, visto que há muito a fazer para superar a situação enfrentada pela população em situação de rua no âmbito da gestão administrativa municipal. O intuito é minimizar o déficit habitacional e a extrema pobreza na linha de habitação de interesse social, de modo intersectorializado, com participação cidadã e controle social das políticas públicas de Estado, pois no decorrer da pesquisa constatou-se que a política de assistência social é ampla e direcionada a este público, mas não contempla a especificidade do direito à moradia.

Por outro lado, a pesquisa conduz a um sentimento de provocar Estado e sociedade à efetivação de direitos adquirido pela Constituição de 1988, que é o direito à moradia digna, que contemple acesso a outros direitos como educação, saúde, esporte, lazer, segurança. Enfim, garantido assim a sustentabilidade e manutenção da vida para a população em situação de rua.

Havendo portanto a necessidade legítima de enfrentamentos para que ação do poder público seja efetiva, alcançando em especial àqueles que de fato necessitam das políticas públicas de habitação de interesse social, pois, percebe-se que há um quadro alarmante de exclusão social, como a observada neste campo da pesquisa, sobre os moradores de rua.

Nestes sentido, pretende-se aprofundar o debate em torno da temática para a sua superação, pois, entendemos que uma gestão pública municipal diferenciada, com base na democracia participativa, descentralizada e com envolvimento po-

pular permite avanços no direito à moradia digna para a população em situação de rua. Buscando dar sentido e qualidade de vida à população que vive a margem da sociedade, alijada dos processos sociais, econômicos e políticos, conduzindo a ética do bem viver, transparência na gestão e comprometimento com os princípios solidários de um povo, com foco nas relações sociais e nos direitos humanos, em constante diálogo com a sociedade civil, é possível perceber e agir nos pontos nevrálgicos, como é a situação dos moradores de rua, para superar a ausência de políticas públicas de habitação de interesse social para este seguimento.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Desenvolvimento Social e Agrário*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em 1 jun. 2014.

CALLIARI, Carolina Souza. *Moradores de rua: na periferia da sociedade*. Disponível em: <https://utopiatura.wordpress.com/2008/07/26/moradores-de-rua-tambem-tem-alma>. Acesso em 1 jun. 2014

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: __ (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. 2.ed. Brasília: [s. n.]: 2006.

GRAMSCI, Antonio. *L'Ordine Nuovo: 1919-1920*. Turim: Einaudi, 1954.

IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 1 jun. 2014

OLIVEIRA, José Aldemir; COSTA Danielle Pereira. A análise da moradia em Manaus (AM) como estratégia de compreender a cidade. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales universidad de Barcelona*. Barcelona, v. xi, n. 245, ago. de 2007.

SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001

Maria Celeste de Souza da Silva
Orientadora: Alessandra Felix de Almeida

O Brasil é um país marcado por uma cultura de violência, resquício de uma herança do colonialismo. Mesmo anos após a colonização brasileira e também da ditadura militar, os jovens continuam sendo filhos de uma nação que os exclui socialmente. Diante disso, devemos pensar a cidade com espaços de convivência e oportunidade onde o acesso à educação, ao emprego, à cultura, ao esporte e ao lazer seja priorizado como projetos alternativos para romper a escala de violência vigente nos dias atuais. Mediante esses acontecimentos, está em curso no Estado do Rio Grande do Sul o Programa de Oportunidades e Direitos executado pela Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos. Tal Programa traz em seu bojo políticas de atenção específicas para a juventude, além de priorizar outros setores da sociedade também fragilizados. Constituído como política pública, uma das ações do POD merece destaque pela incidência e efetividade no que diz respeito à atenção à juventude: o Centro POD de Juventude. As ações previstas pelo Programa buscam a emancipação dos jovens, especialmente àqueles que moram na periferia das grandes e médias cidades gaúchas. Essa ação, além de garantir institucionalmente o protagonismo necessário à juventude, nos permite arejar politicamente, ou seja, pensar novas formas, ações e alternativas, sem que continuemos a repetir políticas pensadas para uma juventude que não existe mais.

Palavras-chaves: Juventude. Violência. Programa de Oportunidades e Direitos.

Introdução

Os dias atuais têm imposto à juventude brasileira um alto preço, em boa medida por uma cultura de violência, ainda resquício de uma herança do colonialismo, e de uma história recente de desrespeito à ordem constituída democraticamente e que perdura por mais de 20 anos.

A vinda da família portuguesa trouxe ao país não apenas o modelo de família patriarcal como também a exploração e a escravidão. Primeiro com índios que aqui viviam, tomando suas terras e mulheres, desrespeitando sua cultura, com interesse apenas na exploração da riqueza da nova colônia. "Do contato com o europeu resultou uma população mestiça, que mostra, até hoje, sua presença silenciosa na formação da sociedade brasileira" (FAUSTO, 1996).

No rastro da escravidão, institui-se a vinda dos negros traficados do continente africano trazidos para um território desconhecido, longe de suas famílias, a fim de serem escravizados no trabalho das minas de ouro e diamantes, e pelos senhores das fazendas, na produção da cana de açúcar, do fumo e do café. Durante este período, segundo Fausto, a escravidão, sobretudo a dos negros tornou-se "uma instituição nacional, penetrando toda a sociedade, condicionado seu modo de agir e de pensar" (FAUSTO, 1996).

Este período da história brasileira deixa marcas que nos acompanham até os dias de hoje. O preconceito velado, a discriminação e o racismo contra os negros ultrapassam o fim da escravatura e marcam a ferro aqueles que contribuíram intensivamente e com suas próprias vidas para a construção do nosso país.

A formação do povo brasileiro se dá pela sua diversidade: mestiços, mamelucos, brasilíndios, negros, crioulos, brancos e pardos. Toda esta gama de cruzamentos gerou uma enorme riqueza cultural, todavia durante ao longo da história, a classe dominante, predominantemente branca e exploradora, levou o país à configuração de uma sociedade marcada também por uma cultura de exclusão social.

Entre esta população encontra-se ainda uma parcela mais vulnerável, os jovens brasileiros.

Juventude em uma nação que exclui

O Brasil alcançou na última década o status de liderança regional e mundial. No entanto, uma série de obstáculos sociais ainda impede o país de proporcionar à totalidade da sua população uma vivência dotada de direitos, assim como, de plena cidadania. Atualmente, o Brasil é o nono país com maior índice de criminalidade e violência da região da América Latina e Caribe, apresentando taxas de homicídios superiores às das nações menos desenvolvidas, como o Haiti e a Nicarágua. De acordo com o Mapa da Violência publicado pelo Ministério da Justiça, considerando dados coletados entre 1998 e 2008, todas as regiões, com exceção do sudeste, evidenciaram um acréscimo no número de homicídios registrados.

Segundo dados do IBGE de 2010, a população jovem em nosso país representa aproximadamente 25% dos habitantes. Apesar do longo período que nos separa da colonização brasileira e também do período marcado pela ditadura militar, nossos jovens continuam sendo filhos de uma nação que os exclui socialmente. Há pouca oferta de oportunidades, acesso à educação e ao emprego. Os altos índices de mortes violentas, “denominadas causas externas” na população jovem apresentados no país nos levam a questionar a eficácia dos programas e projetos aplicados na gestão pública no Brasil, especificamente no Rio Grande do Sul.

Dados do “Mapa da Violência 2013: Homicídios e Juventude no Brasil” (WAISELFISZ, 2013), mostram uma triste e brutal realidade. Entre a população jovem, a cada três mortes, duas se originam da violência, seja homicídio, suicídio ou acidente de trânsito. Outro dado importante é o fato de que morrem 82% mais jovens negros que brancos no país. A taxa de homicídio também é alta: 27,4 homicídios para 100 mil habitantes, superando índices dos países mais populosos do mundo. Para fins de comparação, a taxa de homicídios de 30 por 100 mil habitantes é a estimativa usada para caracterizar uma guerra civil. Só em 2011, registrou-se 52.198 vítimas de homicídio, representando 143 homicídios por dia. Outro dado impressionante é o revelado na pesquisa Agenda Juventude Brasil, publicada pela Secretaria Nacional de Juventude: $\frac{1}{4}$ da população jovem do Brasil carrega a condição de ter tido uma pessoa muito próxima vítima de homicídio, e dentre os problemas que mais preocupam os jovens atualmente em primeiro lugar está a violência.

Ainda sobre os dados referenciados no Mapa da Violência de 2011: Os jovens do Brasil, temos que

Em 1980, as causas externas já eram responsável por aproximadamente a metade (52,9%) do total de mortes dos jovens do país. Vinte e oito anos depois, em 2008, dos 46.154 óbitos registrados no SIM/SVS/MS, 33.770 tiveram sua origem em causas externas, pelo que esse percentual elevou-se de forma drástica: em 2008, quase $\frac{3}{4}$ de nossos jovens (72,1%) morreram por causas externas. Como veremos ao longo deste trabalho, o maior responsável continua sendo o capítulo de homicídios, apesar da queda do ano de 2004 em razão do impacto das políticas do desarmamento (WAISELFISZ, 2011).

No Estado do Rio Grande do Sul, constatou-se que o número de homicídio na População Total teve um crescimento de 56,3% no período de 1998 a 2008. Embora esse número referente à população em geral possa ser considerado elevado, a taxa relativa especificamente ao grupo de adolescentes e jovens é ainda mais preocupante. O número de homicídios na população de 15 a 24 anos que em 1998 era de 463 passa a 737 em 2008, um crescimento de 59,2% (*Ibid.*, p. 27), revelando que é entre os desta faixa etária que estão as principais vítimas de homicídios.

Dados apresentados pelo Mapa da Violência 2011 demonstram que as causas de morte entre a população jovem no RS apresentam 27,0% de causas naturais e 75,5% causas externas, sendo 35,1% homicídios considerado o maior percentual. Já os dados de morte entre população não jovem representam mortes de causas naturais 91,9% e 8,1% causas externas. (Fonte: SIM/SVS/MS).

Ao repetirmos os erros históricos de exclusão, falta de educação e oportunidades, sentenciamos gerações a viverem sob condições precárias e vítimas desta mesma sociedade, porém tratando-os como marginalizados e foco da legislação penal, numa condição quase sub-humana.

Analisando os dados do Mapa da Violência em Porto Alegre, que em 1998 apresenta 400 mortes geradas por homicídios na população total, e em 2008, 670 mortes ocorrendo um aumento de 63,4% conforme tabela da página 32.

Já a taxa de homicídio (em 100 mil) na população total demonstra que Porto Alegre apresentou, em 1998, 31,4% e cresceu para 49,2% em 2008.

Pelos dados apresentados, se observa que os jovens são a parcela da população mais frequentemente vitimizada pela violência. Sinalizam que a juventude gaúcha está ou sendo desperdiçada em longos anos cumprindo medidas socioeducativas, regra geral de internação, ou sendo perdida vitimada pela violência. Isto demonstra que estamos longe de uma situação de estabilidade, ou de retrocesso nos índices apresentados. Demonstra também, que apesar do esforço que o governo Lula/Dilma tem feito na última década, especialmente no que diz respeito a oferecer políticas públicas à parcela que historicamente esteve marginalizada, ainda assim o resultado tem sido insuficiente em relação às políticas públicas voltadas para a juventude brasileira, especialmente para os jovens negros. Este parece ser o grande desafio a ser enfrentado para superação da violência contra os jovens.

Devemos pensar a cidade, no seu território com espaços de convivência e oportunidade aos jovens, onde o acesso à educação, ao emprego, à cultura, ao esporte e ao lazer sejam priorizados como projetos alternativos para romper esta escala de violência.

Diante da brutal realidade que vivenciamos no Brasil, com grande número de jovens ceifados em sua mais tenra idade, verifica-se a necessidade de cada vez mais os governos priorizarem a definição de políticas públicas a serem construídas para esta parcela da população.

Os jovens que vivem em periferias de cidades como em Porto Alegre, muitos sem perspectiva, acesso à educação, a cursos profissionalizantes, à cultura e ao lazer necessitam de uma política pública eficiente que dê conta de suas necessidades.

Portanto, não restam dúvidas, que esse é o público ao qual às políticas públicas de redução da violência deve ser dirigida.

Programa de Oportunidade e Direitos – POD

Neste sentido, está em curso, no estado do Rio Grande do Sul, o Programa de Oportunidades e Direitos. Foi instituído pela Lei 14.227 de abril de 2013, e conforme seu art. 1 que diz:

Fica instituído o Programa de Oportunidades e Direitos – POD, no âmbito da Secretaria de Justiça e dos Direitos Humanos, com a finalidade de realizar os direitos humanos de crianças, adolescentes, jovens, afrodescendentes, idosos, população LGBT, indígenas, pessoas em situação de rua, consumidores, egressos do sistema socioeducativo ou penitenciário, usuários de drogas e outros grupos em vulnerabilidade social, por meio de programas de geração de oportunidades em particular de inserção social, familiar, comunitária, educacional, profissional, cultural, esportiva e de lazer.

Identifica-se então, o objetivo da proposta e a população que pretende atingir.

Conhecido como POD, o programa trás em seu bojo políticas de atenção específicas para a juventude, além de dar atenção a outros setores da sociedade também fragilizados, a exemplo da população indígena, pessoas com deficiência e outros grupos. As ações previstas pelo programa buscam a emancipação dos jovens, especialmente aqueles que moram na periferia das grandes e médias cidades gaúchas.

A Lei no seu art. 2 no Parágrafo único instituiu as ações do Programa, a saber: POD Legal, Centro POD Juventude, POD Socioeducativo, POD Tutelar e o POD Universidade Já.

Constituídos como política pública, três ações do POD merecem destaque pela incidência e efetividade no que diz respeito à atenção a juventude: POD Universidade Já, o POD Legal e o Centro POD de Juventude.

O POD Universidade Já busca gerar oportunidade de ingresso nas universidades, por meio de um curso pré-vestibular, se caracteriza como uma política de inclusão, pois visa justamente à população jovem da periferia e oriundos da rede pública que não têm acesso ao ensino superior. Em sua grade curricular dirige a atenção às universidades públicas e ao Enem e possibilitou, no ano de 2012, que 750 jovens disputassem vagas em pé de igualdades com aqueles alunos oriundos do sistema privado ou com condições de pagar cursinhos pré-vestibulares.

Na mesma esteira, identificamos o POD Legal, que consiste em contratar com carteira assinada jovens em situação de vulnerabilidade social na condição de aprendizes. Eles participam de um processo de formação profissional e

estágio em empresas públicas e privadas, com remuneração, além de garantir entrada no mercado de trabalho em funções mais qualificadas, permite aos jovens a escolha de uma carreira profissional.

Os Centros POD de Juventude se traduzem em espaços construídos a partir de parcerias com instituições do terceiro setor, que possibilitam aos adolescentes e jovens, entre 12 e 24 anos, especialmente os que se encontram em situação mais vulnerável, o acesso à formação cidadã e a valorização dos direitos humanos. Visam estimular o protagonismo e a participação juvenil, a inserção social e laboral com objetivo de contribuir para a construção de uma cultura de paz. Propõem atividades de oficinas profissionalizantes, de lazer, cultura e esporte e educação. Os Centros buscam, sobretudo, oferecer aos jovens um espaço alternativo ao ócio, sem, entretanto, obrigá-los a desempenhar atividades que não lhe chamem a atenção – em razão disto explica-se a diversidade de atividades ofertadas. Há também a possibilidade do ingresso ao mercado de trabalho por meio da Lei da Aprendizagem.

Assim, busca-se nos Centros justamente um espaço de convivência que incida diretamente na ociosidade do tempo, além de ofertar alternativas de atividades.

Os primeiros Centros de Juventude foram pensados para a região metropolitana de Porto Alegre, por esta concentrar cerca de 31% dos homicídios no estado. Os Centros POD de Juventude têm como objetivo reduzir os índices de violência e criminalidade, garantindo os direitos humanos, em particular os direitos sociais, econômicos e culturais, e as liberdades individuais do segmento da população de crianças, adolescentes e jovens localizado em comunidades conflagradas pela violência nas cidades de Alvorada, Porto Alegre e Viamão. Como objetivo específico o programa pretende reduzir a incidência de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social, mediante a criação de oportunidades e efetivação dos direitos desse grupo. Para tanto, o projeto visa empoderar jovens em situação de vulnerabilidade social, propiciando-lhes o desenvolvimento de autonomia, independência, sentimento de pertencimento a sua comunidade de origem e consciência cidadã sobre seus direitos e a valorização dos direitos humanos. Busca também efetivar a inclusão social por meio do oferecimento de serviços públicos de educação conti-

nuada para o aumento da escolaridade, apoio financeiro para permanência na escola e redução da evasão escolar; de capacitação para a inclusão no mercado de trabalho e de geração de renda, de saúde, cultura, esporte e lazer e para a proteção contra a violação a seus direitos.

O programa desenvolveu dois projetos pilotos destinado aos jovens em vulnerabilidade de ambos os sexos, moradores da periferia da Lomba do Pinheiro e da Vila Cruzeiro. A opção para implantação do projeto se dá pela forma de convênios com instituições não governamentais, ou seja, o Estado repassa às instituições selecionadas o recurso destinado ao necessário atendimento da juventude.

A Lomba do Pinheiro é a região que compreende os bairros Lomba do Pinheiro e Agronomia. Lá moram em torno de 52.000 habitantes, e se caracteriza como uma das regiões de maior pobreza e ausência de políticas públicas de atenção à família, à criança e ao adolescente, especialmente por se encontrar na periferia da cidade. A comunidade da Lomba do Pinheiro está em acelerado processo de transformação, com o incremento ainda de um inchaço de novos condomínios, que seguem sendo construídos com um aumento considerável de sua população. No entanto, esse aumento da população, que traz com ele o aumento das dificuldades da região, necessita ser seguido de crescimento também nas alternativas de inclusão e possibilidade de acesso, aos que já estão inseridos na comunidade e aos novos moradores que chegam à região.

Na Lomba do Pinheiro, as oportunidades de construção de um projeto de vida com uma visão positiva de futuro para as crianças e principalmente para os jovens configura um dos grandes desafios contemporâneos. Existe pouca oferta de espaços de convivência, qualificação e até de educação para esta parcela da população. O quadro de pobreza extrema associado à falta de oportunidades e perspectiva positiva acaba sendo um elemento que contribui para que muitos jovens aproximem-se e até ingressem no mundo da drogadição e das diversas formas de violência. Acordar para novas oportunidades de inclusão, nas quais estes jovens sejam de fato protagonistas e tenham ciência e consciência da mesma, é algo que precisa ser instituído com brevidade para que se promova a paz e a realização na vida de importante parcela da sociedade destas localidades.

O convênio realizado nesta região foi com o Instituto Cultural São Francisco

de Assis, instituição com forte inserção social na região, contratada para um período de junho/2012 a maio/2014, podendo ser prorrogado. O valor total do projeto foi de R\$ 698.207,68, sendo que o valor do repasse do estado foi de R\$ 633.407,68 e a contrapartida da entidade representa o valor de R\$ 64.800,00, para atender 200 jovens.

A Grande Cruzeiro, onde vivem aproximadamente 70 mil moradores de baixa renda, é considerada uma das regiões com maior vulnerabilidade social, tais como alto índice de gravidez na adolescência entre jovens com idade de 13 a 20 anos. A maioria da população, com idade entre 8 e 24 anos, possui formação escolar somente até o Ensino Fundamental. As questões relacionadas ao meio ambiente não são trabalhadas dentro da comunidade, que possui o serviço de coleta de lixo regular prestado pela prefeitura municipal, mas, este não é de alcance de grande parte da comunidade, pela dificuldade de acesso às ruas e por se tratar de região geográfica irregular com difícil acesso. O envolvimento com o tráfico ou o uso de drogas leva muitos jovens a desistirem da escola.

O convênio realizado nesta região, no Morro Sta Tereza, foi com a entidade não governamental Grupo Sócio Cultural Canta Brasil para o período compreendido entre novembro/2012 a outubro/2014 previsto como valor total de R\$ 680.303,80, sendo que o valor do repasse do Estado é na ordem de R\$ 463.528,80 e a contrapartida da instituição é de R\$ 216.775,00 para um atendimento de 200 jovens.

Diante dos dados apresentados, verifica-se que a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, consciente da necessidade de implantar o POD Programa de Oportunidade e Direitos e por impossibilidade estrutural, financeira e operacional do Estado, opta pela contratação de convênios com entidades não governamentais de atendimento direto aos jovens, com forte inserção social em suas comunidades. Observa-se que o prazo para início e término dos programas é suficiente para análise e avaliação, tendo em vista a possibilidade de prorrogação dos mesmos. O programa instituído tanto na Lomba do Pinheiro quanto na Cruzeiro, pela análise nas entrevistas, tem contribuído para inserção social dos jovens e no combate à violência nas referidas regiões e é visto com simpatia pela comunidade em geral. O possível desgaste poderá ocorrer se o Estado não mantiver o POD, pois hoje na prática é apenas uma política

de governo, ainda em processo para se tornar uma política de Estado, mesmo tendo sido apresentado com uma Lei Estadual do RS.

As causas da violência e o POD

A violência é um fenômeno complexo e são múltiplas as causas. As políticas públicas dirigidas a reduzir a violência de forma permanente e não apenas paliativa, deverão, portanto, conhecer suas causas e ser elaboradas de forma a diminuir a incidência desses fatores geradores. O enfoque em apenas um dos fatores, como é o da repressão, não só tem um alto custo como pode gerar resultados no curto prazo, mas é insuficiente no combate permanente à violência.

As taxas de homicídios não afetam a todos os jovens de forma equânime. No Rio Grande do Sul, como no Brasil, o mapa de homicídios tende a coincidir com o mapa da exclusão social, econômica e cultural, reforçando a relação, pobreza e desigualdade. Os jovens que vivem na periferia das cidades, em condições de marginalidade social, são os mais propensos a se depararem com a violência, seja como vítimas ou como perpetradores.

Os principais fatores que caracterizam essa população em torno da qual a violência se concentra são os seguintes:

- **Baixa Escolaridade:** dos 512 mil apenados no sistema penitenciário gaúcho em 2011, 56% tem menos de 30 anos. Mas os dados que caracterizam a classe social da qual provém essa juventude são aqueles sobre seu grau de escolaridade, que são reveladores, ainda que não surpreendentes 63% deles não têm Ensino Fundamental completo;
- **Necessidade de recursos e ausência de oportunidades de emprego e geração de renda para a população juvenil:** no Rio Grande do Sul, retratando realidade semelhante a do Brasil, em torno de 50% das pessoas desempregadas tem até 29 anos. Ou seja, mesmo numa situação de virtual pleno emprego como a que vive o país atualmente, as taxas de desemprego atingem os jovens de forma desproporcional e mais severamente que o restante da população. Quando se tratam de jovens afrodescendentes ou jovens mulheres as disparidades de salários e os obstáculos para o ingresso no mercado de trabalho são ainda mais severos;

- O uso excessivo e indevido e o fácil acesso ao álcool, às drogas e às armas: o primeiro contato com o álcool na infância e na adolescência ocorre, na maioria dos casos, aos 10 anos e o primeiro episódio de embriaguez acontece na faixa dos treze anos de idade. O consumo de drogas e álcool tem aumentado sensivelmente na faixa etária dos 15 aos 29 anos. O consumo crescente desses entorpecentes tem levado a um aumento de 43% a 58% na comissão de roubos no Rio Grande do Sul e, somado ao fácil acesso às armas, contribui para o aumento de homicídios. Os efeitos do álcool, assim, se estendem para além das consequências e gastos em saúde, gerando um vasto conjunto de custos sociais, atribuídos aos altos níveis de violência interpessoal, homicídios, comportamento sexual de risco, violência intrafamiliar e acidentes com veículos automotores. Por último, as prisões por tráfico de entorpecentes, de 2008 a 2009, subiu 32% no estado; e 15% por posse e uso de drogas, no mesmo período;
- A vitimização na infância: a violência pode surgir como conduta aprendida dentro do lar e como tal afeta principalmente as crianças vulneráveis, que são vítimas da violência nos seus primeiros anos de vida. Vítima da violência, a criança aprende a associar estímulos agressivos com condutas violentas e a responder com violência a frustrações ou na solução de conflitos cotidianos. Assim, existe uma relação significativa entre a vitimização durante a infância e a posterior propensão a comportamentos agressivos. À medida que a vítima infantil cresce, suas condutas violentas transmitem e se intensificam, iniciando como atos de indisciplina escolares e *bullying* passando pela prática de furtos, roubos e participação em gangues, até a prática de homicídios e a atração em organizações criminosas.

Por meio do Programa de Oportunidades e Direitos, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul pretende focar a ação do poder público nas causas da violência, promovendo investimento tanto no âmbito preventivo como de controle, articulando ações entre as diversas esferas do poder público, o setor e a sociedade civil. O Programa propõe a presença estatal nas comunidades

conflagradas por meio da qualificação da infraestrutura, da capacitação dos profissionais da Segurança, da geração de oportunidades de emprego e renda, e, principalmente, da promoção do protagonismo dos jovens, da sua capacidade de mobilização e criatividade, o estímulo à convivência positiva e a característica transformadora do jovem.

O POD na visão dos adolescentes

A metodologia utilizada para avaliar a efetividade do Programa de Oportunidade e Direitos foi a qualitativa, por meio de questionário aplicado junto a dez adolescentes e seus respectivos familiares nas unidades da Vila Lomba do Pinheiro e no Morro Santa Tereza.

O questionário continha quatro perguntas dirigidas aos adolescentes e três aos seus familiares. Como os adolescentes frequentam regularmente as oficinas do programa, foi relativamente fácil a aplicação do questionário. Entretanto, o mesmo não ocorreu em relação aos familiares. A aplicação do questionário aos familiares foi planejada para aproveitar as reuniões mensais que ocorrem aos sábados, com a participação dos pais. De toda forma, não há uma regularidade em relação à participação destes, e invariavelmente quem vai às reuniões são as mães – geralmente as mulheres são as chefes de famílias, motivo pelo qual todas as entrevistadas no critério familiares são mulheres.

Na unidade da Lomba do Pinheiro, há um número maior de adolescentes participantes nas diversas oficinas oferecidas e também uma diversidade em relação a gênero e idade, podendo-se encontrar jovens de 16 a 20 anos. Uma quantia maior de jovens maiores de 18 anos participando só é possível tendo em vista a oferta de oficinas no turno da noite, pois a maioria dos adolescentes nesta faixa etária desempenha alguma atividade.

Outra característica do público participante diz respeito à faixa etária – a maioria dos entrevistados encontra-se entre os 16 e 18 anos, estudantes regulares da rede pública.

A primeira pergunta do questionário indagava o adolescente quanto a sua escolha por participar do programa, e qual seria sua motivação. E neste quesito todos foram unânimes em definir o programa como uma ocupação

positiva do tempo. Segundo os entrevistados, a outra opção seria estar em casa jogando videogame ou na rua em companhia de amigos. Apesar da idade, a maioria deles define a ociosidade no turno inverso à escola como uma possibilidade de fazer “coisas ruins”. Quase na totalidade dos entrevistados é perceptível a influência da escola e mais propriamente do professor quanto aos motivos que fizeram com que os adolescentes escolhessem participar do programa.

A segunda questão indagava os adolescentes quanto à representação do programa em suas vidas, o que havia mudado, e novamente houve unanimidade entre os entrevistados ao responderem que haviam ocorrido mudanças positivas. Um dos entrevistados alegou inclusive um reflexo na sua conduta escolar, por estar mais atento e calmo. Muitos dos adolescentes repetiram sentir-se bem por estarem participando das oficinas, pois caso contrário, estariam ociosos em casa.

A maioria faz uma relação entre as oficinas e a aprendizagem profissional, e por conta disto alegam estar aprendendo para um futuro profissional. Tais respostas reincidentem quando aplicada a terceira questão, que indaga sobre o que pensa o adolescente quanto ao futuro, depois do programa. Em sua totalidade, dizem que o programa é uma ótima oportunidade de aprendizagem profissional, e que mesmo aquelas oficinas em que não há um direcionamento para a preparação profissional acabam por contribuir, lembram os entrevistados que “elas vão ajudar muito na vida”.

A quarta indagação procurava saber qual a percepção dos adolescentes em relação ao POD incidir ou não sobre o envolvimento dos demais adolescentes com a violência presente nas comunidades em que moram.

A última questão foi a que cumulou com a maior diversidade de respostas, porém apontam para dois eixos fundamentais, nos permitindo dividi-las em dois grupos: parte dos participantes acredita que indiferente de haver oferta ou não de oficinas, uma parte da gurizada da vila estará envolvida com as “bocas”, segundo este grupo, é rentável e um trabalho fácil. Um dos entrevistados lembrou que aqueles que estão envolvidos com o tráfico, “não dão bola, vivem em um mundo a parte”.

Outro grupo defende que é necessário ofertar em todas as comunidades programas como o POD, pois o número de interessados será maciço, e por

consequência haverá uma diminuição no número de adolescentes envolvidos com o tráfico. Este grupo defende que é necessário ofertar uma ocupação no turno inverso a escola, para que os adolescentes não estejam sujeitos à convivência com o tráfico.

A entrevista com os familiares buscava delimitar a compreensão destes sobre o programa se constituir como uma alternativa de enfrentamento à violência.

A primeira questão indagava diretamente sobre o programa incidir ou não sobre a vida dos adolescentes participantes e como a mãe avaliava isto. Em sua totalidade, as mães alegaram que o programa é positivo, e notaram alterações na conduta dos adolescentes, inclusive na escolar. Assim como os adolescentes, muitas delas alegaram que o programa é uma boa preparação profissional, além de ocupar o tempo.

A segunda questão indagava sobre o papel do programa no futuro dos adolescentes participantes, novamente houve unanimidade entre as entrevistadas, que concluíram que será uma ótima qualificação para o mercado de trabalho. Muitas verbalizaram a possibilidade de uma melhora salarial em relação aos pais e o quanto isto seria positivo na vida dos filhos.

A última questão abordava a visão das mães em relação aos demais jovens da comunidade, e a importância do programa na vida deles. Nesta questão ficou mais evidente a preocupação das mães em relação ao envolvimento dos filhos com o tráfico. Segundo as entrevistadas, por estarem sozinhos em casa, os adolescentes estão suscetíveis ao envolvimento, pois as “bocas” pagam bem por serviços fáceis e inocentes. Quando o adolescente se dá por conta já está fazendo entregas.

Todas defendem a necessidade de ofertar programas como o POD em todas as comunidades, inclusive a interligação entre as atividades no programa e aquelas desenvolvidas no âmbito da escolar, de forma a incentivar a continuidade dos adolescentes no programa.

Naturalmente que o reduzido universo de entrevistados não nos possibilita conclusões definitivas sobre o grau de incidência do programa como ferramenta de enfrentamento à violência, porém é inegável seu reflexo sobre aquele grupo que frequenta as oficinas. Além disso, nos permite contemplar a avaliação daqueles que são sujeito da ação, ou seja, os adolescentes e seus familiares.

Neste sentido, foi extremamente positivo considerar que o programa tem sido eficaz em relação ao que se propõe apesar das limitações de público e

geográficos. Precisamos então avançar, seja ofertando um maior número de vagas e uma maior diversidade de oficinas, e também ampliando o espectro do programa para outras comunidades.

Conclusão

Pensar políticas para a juventude requer nos reinventarmos. Não é possível pensarmos novos projetos, ações e programas, sem que os jovens sejam protagonistas e sujeitos, em especial na construção da própria política pública. É necessário estabelecer novos padrões de organização social, dinâmicos, com linguagem própria e novos valores nas relações construídas.

Ainda neste viés, é possível, por meio de políticas públicas, estimular a organização de entidades, associações de jovens, e mesmo Conselhos de Juventude nas três esferas de poder. Estas ações além de garantir institucionalmente o protagonismo necessário à juventude nos permite arejar politicamente, ou seja, pensar novas formas, ações e alternativas, sem que continuemos a repetir políticas pensadas para uma juventude que não existe mais.

Apesar do avanço socioeconômico que podemos perceber nos últimos anos, há ainda uma carência de serviços e projetos na periferia das grandes cidades, a partir disso todo e qualquer projeto desenvolvido nestas comunidades contam com público garantido, especialmente aqueles que trabalham no turno inverso a escola.

Entretanto, somente ocupar o tempo da juventude não se constituiu como política pública. Precisamos de mais qualidade na intervenção, os programas necessitam ser aprazíveis e convidativos.

O Programa de Oportunidades e Direitos tem demonstrado que políticas que incluam o protagonismo da juventude tendem a ser eficazes. Foi extremamente positivo considerar que o programa tem sido efetivo em relação ao que se propõe, ou seja, uma ferramenta de enfrentamento à violência. De toda forma, precisamos avançar, seja ofertando um maior número de vagas e uma maior diversidade de oficinas, como também ampliando o espectro do programa para outras regiões e comunidades que apresentam altos índices de violência e de vulnerabilidade social.

Portanto, esse tende a ser o caminho a trilhar. Garantimos além da inclusão da juventude em todos os espaços de convivência também, o seu protagonismo, além de fortes investimentos públicos, como alternativa ao massacre que vivenciamos diariamente e que dissipa com a juventude em nosso país.

Referências

AGENDA Juventude Brasil: Pesquisa Nacional Sobre Perfil e Opinião dos Jovens Brasileiros, 2013. Disponível em: www.juventude.gov.br. Acesso em 8 dez. 2013.

MINGARDI, Guaracy (Org.). *Violência e segurança pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

ATHAYDE, Celso...[et al]. *Cabeça de porco*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

FAUTO, Boris. *História concisa do Brasil*. Disponível em: http://www.4shared.com/office/uGaufKi1/fausto_boris_-_historia_concis.html. Acesso em 5 dez. 2013.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari; Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2013: Mortes matadas por arma de fogo*. São Paulo: Centro Brasileiro de Estudos Latino Americanos; Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

CAPÍTULO VIII

O EMPODERAMENTO DA MULHER COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA: A DESIGUALDADE DE GÊNERO

Ana Lúcia Lippaus Perugini

Orientadora: Dra. Maria Cristina Briani

O objetivo deste trabalho foi revelar que a desigualdade de gênero é estrutural, é basilar, é primária, visto que é a primeira desigualdade e alimenta uma cultura e um sistema imposto às mulheres desde séculos passados. É necessário mudar essa realidade, esses valores e costumes que colocam a mulher numa posição de inferioridade na sociedade, nos espaços público e privado. Assim, é preciso criar políticas públicas que envolvam as diversas áreas como: educação, assistência social, trabalho, saúde, dentre outras. Só assim, será possível a emancipação da mulher e seu empoderamento, a fim de se tornar instrumento de efetivação da democracia.

Palavras-chave: Desigualdade. Gênero. Inferioridade. Submissão. Feminismo.

Introdução

A problemática da desvantagem social, política e econômica entre mulheres e homens na sociedade contemporânea, cenário constante de lutas e de combates às diferentes formas de opressão, expressas num sistema patriarcal, na dominação de classe, na dominação racial e sexual, está longe de ser superada. Apesar dos avanços das últimas décadas, em que ocorreram inúmeras conquistas, as mulheres ainda não ocuparam os espaços da política e do poder, e permanecem subordinadas.

Nos primórdios da humanidade, as sociedades eram nômades, coletivas, tribais e organizavam-se em sua maioria em torno da figura feminina; os pa-

péis sociais de homens e mulheres ainda não haviam se definido, geralmente as tarefas eram comunitárias.

As comunidades começaram a se fixar em territórios após o surgimento da agricultura, caça e fogo, e a partir daí os homens, responsáveis pela função de caçador, passaram a dominar os espaços externos da comunidade, enquanto as mulheres permaneciam responsáveis pelos afazeres domésticos. Nesse período, os homens passaram a controlar o corpo e a sexualidade das mulheres, formou-se então a sociedade patriarcal.

Nesse tipo de sociedade patriarcal, a organização é regida pelos princípios de que todas as mulheres são hierarquicamente subordinadas aos homens e submetidas à autoridade patriarcal; aos homens mais velhos cabe a autoridade paterna e os mais jovens lhes são subordinados, consolidando o domínio do homem, atribuindo maior valor às atividades masculinas, em relação ao valor dado às atividades femininas, “legitimando o amplo controle da sexualidade, dos corpos e da autonomia das mulheres; e, estabelecendo papéis sexuais, políticos e sociais rígidos nos quais o masculino passou a ter vantagens e prerrogativas” (MATOS; CORTÊS, 2010, p.12).

Para Pateman, uma política feminista importante, “o poder natural dos homens como indivíduos (sobre as mulheres) abarca todos os aspectos da vida civil. A sociedade civil como um todo é patriarcal. As mulheres estão submetidas aos homens tanto na esfera privada quanto na pública” (PATEMAN, 1993, p. 167), uma forma de patriarcado moderno que estruturaria a sociedade civil e capitalista.

Na *Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã*, de 1791, sua autora Olympe de Gouges define os homens como

Estranho, cego, inchado de ciências e degenerado, em pleno século das luzes e da sagacidade, da forma ignorante a mais crassa, quer mandar como um déspota sobre um sexo que recebeu todas as faculdades intelectuais e pretende participar da revolução e reclamar seus direitos à igualdade, para incorporá-lo de uma vez por todas (GOUGES, 1791).

Em 1884, Marx e Engels, no livro *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, em contribuição para desvendar a origem da opressão

sobre a mulher, e construindo caminhos que conduziram a soluções, destacam que a estrutura familiar monogâmica e patriarcal nem sempre existiu e que, portanto, conclui-se que o poder masculino e a submissão da mulher não seriam eternos, como diziam as religiões e as culturas racistas e sexistas da época. Durante os anos de 1880 e 1881, Marx debruçou-se sobre o tema do direito materno, sobre a evolução da família e a relação entre os sexos, mas morreu antes que pudesse concluir esse projeto, ficando para Engels a tarefa de terminá-lo.

O descobrimento da primitiva gens de direito materno, como etapa anterior à gens e direito paterno dos povos civilizados, tem, para a história primitiva, a mesma importância que a teoria da evolução de Darwin para a biologia e a teoria da mais-valia, enunciada por Marx para a economia política (ENGELS, 1974, p. 17).

O grande teórico socialista Engels, consciente da significação social e política no que dizia respeito à libertação da mulher, declara que a

reversão do direito materno foi a grande derrota histórica do sexo feminino. O homem passou a governar também na casa, a mulher foi degradada, escravizada, tornou-se escrava do prazer do homem e um simples instrumento de reprodução, a submissão de um sexo ao outro, como a proclamação de um conflito entre os sexos, desconhecido até então em toda a pré-história.

Concluiu que

o primeiro antagonismo de classe que apareceu na história coincide com o desenvolvimento do antagonismo entre o homem e a mulher, com a opressão do sexo feminino pelo sexo masculino, o bem-estar e o progresso de uns que se realizam através da infelicidade e do recalçamento de outros (MARX; ENGELS; LENIN, 1980, pp. 22-23).

O primeiro passo para a emancipação feminina seria o da incorporação da mulher ao trabalho social produtivo.

Para Engels e Marx,

(...) a emancipação da mulher e sua equiparação ao homem são e continuarão sendo impossíveis, enquanto ela permanecer excluída do trabalho produtivo social e confinada ao trabalho doméstico, que é um trabalho privado. A emancipação da mulher só se torna possível quando ela pode participar em grande escala, em escala social, da produção, e quando o trabalho doméstico lhe toma apenas um tempo insignificante (ENGELS, 1974, p.182).

O surgimento do capitalismo iniciou essa revolução, mas foi incapaz de concluí-la, pois a forma familiar monogâmica patriarcal, gênese da dominação da mulher, nascera justamente da “concentração das grandes riquezas nas mesmas mãos – as dos homens – e do desejo de transmitir essas riquezas por herança aos filhos desses mesmos homens”. Assim, “a preponderância do homem no casamento é uma simples consequência da sua preponderância econômica e desaparecerá com esta” (MARX; ENGELS; LENIN, 1980, p. 24- 25).

A superação deste estado de coisas milenar deveria passar, necessariamente, por uma revolução social que transformasse os meios de produção e a riqueza produzida por eles, em propriedade social. Assim,

(...) a conclusão do processo emancipatório feminino também passaria pela eliminação da propriedade privada dos meios de produção e pelo fim da exploração do homem pelo homem. Para esta perspectiva teórica, somente uma profunda revolução social, de caráter socialista, poderia limpar o terreno para que a libertação da mulher pudesse, finalmente, ser completada (MATOS; CORTÊS, 2010, p. 14).

Atualmente no Brasil, 35% dos domicílios são comandados por mulheres, porém este fenômeno não produziu a concentração da riqueza nas mãos destas famílias, onde às mulheres, são o eixo do lar. As desigualdades entre

mulheres e homens continuam através da exploração do trabalho e a desigualdade de salários no sistema capitalista, para o mesmo cargo e função, ainda que as mulheres apresentem maior nível de escolaridade.

A discriminação de grupos considerados inferiores, como no caso das mulheres e da população negra e parda, é uma forma de opressão e dominação, principalmente por excluir essa parcela significativa da sociedade brasileira da base econômica, gerando desigualdades por não ter acesso à educação e aperfeiçoamento profissional.

Em meados dos anos 1970, surgiu o conceito de gênero nos Estados Unidos e a partir dos anos 1980 incorporou-se às ciências, com o objetivo de distinguir o “sexo” de caráter biológico, natural, do “gênero” que tem uma dimensão bem mais ampla, envolvendo a história da humanidade, o aspecto social, e a política relacional entre homens e mulheres, estabelecendo as implicações na evolução da sociedade como a conhecemos nos dias de hoje.

Justificativa

A distinção entre gêneros resulta em prejuízos à sociedade, seja no desenvolvimento social, econômico, psíquico, gerando opressão, especialmente à mulher, por ser vista como ser com capacidade inferior nos vários aspectos da vida.

Discutir a necessidade do empoderamento da mulher é discutir as características atuais da própria sociedade brasileira, que progressivamente as vê assumir o posto de chefes de família e a alcançar posições de destaque, mas que continua a tratar as mulheres com extrema violência e desigualdade, tanto no campo social como no profissional, deixando-as reféns de uma realidade injusta e temerosa.

A maneira como mulheres e homens comportam-se diante dos diferentes contextos sociais passou a ser compreendida como fruto de um intenso e duradouro processo de aprendizagem sociocultural de gênero que, por sua vez, ensina cada um/uma a agir conforme as prescrições já estabelecidas para cada sexo. Ou seja, as dimensões, sentidos, símbolos, significados sociais e políticos diferenciados que estão associados aos sexos, seja o masculino ou o feminino,

e também as posições relativas à homo ou heterossexualidade constroem, de modo igualmente diferenciado e frequentemente assimétrico e desigual, os gêneros (MATOS; CORTÊS, 2010, p.19).

As inter-relações sociais, políticas, econômicas e simbólicas entre gênero, classe, raça e sexualidade, são algumas das identidades que irão formar cada ser humano, apresentando diversas maneiras de opressão sobre as mulheres. Conclui-se que, superadas as desigualdades materiais e econômicas, teremos superado as opressões que se originam no gênero, na raça ou na sexualidade, através de uma melhor distribuição das riquezas.

Marco de referência conceitual

Para a elaboração do presente trabalho serão adotados os elementos do Estado Necessário, do Modo Petista de Governar e por analogia as teorias de Marx e Engels.

Desenvolvimento

Descrição do problema

Empoderar as mulheres para garantir a igualdade formal contida na Constituição significa efetivar as igualdades de gênero garantidas constitucionalmente e, conseqüentemente, o exercício da democracia. No sistema brasileiro de democracia representativa a importância do tema ainda é maior, pois a participação da mulher não pode se resumir a mera condição de coadjuvante.

A legislação brasileira referente às mulheres é muito rica e vasta, se encontra especialmente em áreas como direito do trabalho, seguridade social, penal, civil, eleitoral, entre outras, incluindo também acordos internacionais. As conquistas aconteceram ao longo de muitos anos, podendo ser conferidas por meio de leis, decretos, portarias em riquíssima legislação nacional e internacional, que refletem as necessidades específicas da mulher em diferentes esferas da vida em sociedade.

Os movimentos de mulheres, que ocorreram com maior intensidade no século XX, revelaram demandas específicas, principalmente a necessidade de sua participação nas esferas de poder, a conquista da igualdade de gênero, buscando diminuir a desigualdade entre homens e mulheres.

Apesar de todo o aparato legal, a desigualdade de gênero não foi eliminada, ainda vê-se uma grande distância entre homens e mulheres nos espaços de poder e decisão, na diferença de renda no campo profissional, ainda que com grau de escolaridade superior aos homens os salários das mulheres são inferiores, mesmo ocupando cargos e responsabilidades equivalentes, na dupla jornada de trabalho feminino na esfera familiar. Conforme dados do IBGE (2009), as mulheres trabalham cerca de 56,6 horas semanais, ao passo que os homens trabalham cerca de 52 horas semanais. Para igualar os salários médios, o rendimento das mulheres deveria aumentar em 38%.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial em 1919, as negociações de paz geraram o Tratado de Versalhes, que contemplou a criação da Sociedade das Nações e, no âmbito desta, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), para normatizar em nível internacional as demandas trabalhistas. A OIT tem um Conselho Feminino Internacional e inseriu entre seus princípios o salário igual para homens e mulheres e a inclusão da mulher no serviço de proteção aos trabalhadores.

No início do século XX, no Brasil, as lutas operárias buscavam a redução da jornada de trabalho, a liberdade de organização e expressão, o acesso à moradia digna, a limitação do trabalho infantil e alguma regulamentação do trabalho feminino.

Nesse mesmo período, surgiu o movimento pelo direito de voto das mulheres, conquistado em 1932, no Código Eleitoral, e o início da comemoração do dia 8 de março, no ano de 1947.

Mesmo obtendo o direito de votar e ser votada, apenas uma mulher foi eleita para a Constituinte de 1934, e a de 1946 não contou com nenhuma parlamentar. Entre 1932 e 1982, apenas 31 mulheres tiveram assento no Congresso Nacional, sendo que as maiores bancadas femininas foram registradas em 1965 (com 6 mulheres) e 1982 (com 8 mulheres), com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de dezembro de 2000.

Em 1962, sendo que concorreram ao cargo de deputada estadual 92 mulheres e 11 se elegeram. Dados mostram que o máximo de candidatas em pleitos anteriores não chegou a 40 candidatas. Porém, o golpe de 1964 e o autoritarismo de 1968 foram um retrocesso nessa área, só na segunda metade de 1970 o processo foi retomado.

As demandas das mulheres avançaram além das questões de trabalho, exigindo legislação específica para os encaminhamentos dos problemas que ainda hoje afligem as mulheres: a opressão da sociedade patriarcal, a discriminação no acesso ao trabalho, à violência, a assistência à saúde, à maternidade e à infância, a liberdade sexual, o direito à expressão e organização, a representação política, entre outros.

Apesar das restrições do regime militar, em 1975 a Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu o Ano Internacional da Mulher, promovendo eventos que deram maior visibilidade às questões específicas das mulheres e permitiram a realização de encontros, antes vedados pelo governo. Neste período, movimentos feministas eclodiram na Europa e Estados Unidos tornando-se referência para as brasileiras.

Novos e importantes espaços foram sendo ocupados pelas mulheres, como o Movimento pela Anistia no final da década de 1970, na luta pela redemocratização. Na década de 1980, o movimento de mulheres passa a ocupar assento nos partidos políticos, sindicatos e associações comunitárias, e ao longo dos anos 1980 começaram a surgir políticas públicas para as mulheres, especificamente na área de saúde e de combate à violência contra a mulher, e tem início a criação de delegacias especializadas no atendimento à mulher. Nessa época também começaram a se desenvolver pesquisas acadêmicas sobre as mulheres e as relações de gênero.

A criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) no ano de 1985 foi um marco importante, pois a partir daí passou a existir uma estrutura formal de representação do movimento de mulheres. Após a campanha pelas Diretas Já, com a derrota da emenda das eleições diretas e a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral, um grupo de 40 mulheres do PMDB procurou o presidente eleito, obtendo dele “a garantia de instauração de um órgão estatal para cuidar dos direitos da mulher”.

A atuação do conselho foi decisiva durante a Assembleia Nacional Constituinte em 1988, que contava com apenas 26 mulheres; apesar de pequena, foi a maior bancada feminina da história brasileira até então. Anteriormente, o maior número de mulheres eleitas havia sido oito, em 1982. Como resultado da intensiva atuação do CNDM, um documento com as reivindicações femininas, denominado *Carta das Mulheres*, entregue aos constituintes, teve a maioria das demandas incorporadas ao texto da Constituição de 1988, entre as quais a igualdade entre homens e mulheres, a licença à gestante e a licença paternidade, a proibição de diferença de salários e a igualdade de direitos e deveres na sociedade conjugal.

Num momento mais favorável, os movimentos sociais melhores estruturados e a ação de organizações não governamentais voltadas às necessidades da mulher marcaram a década de 1990. Uma importante realização da Organização das Nações Unidas foi a Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, China, em 1995, da qual participaram representantes brasileiras do movimento de mulheres. O documento final tornou-se referência mundial para a luta feminista.

A década de 1990 foi marcada por importantes acordos internacionais de direitos humanos, entre estes, textos específicos sobre a mulher, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (aprovada em 1994) e a Convenção Interamericana para Prevenir e Erradicar a Violência contra a Mulher (aprovada em 1996), acordos também assumidos pelo Brasil.

Após 1995, foram aprovadas diversas leis no Congresso Nacional contemplando as reivindicações do movimento de mulheres.

Nesse período, destacam-se a norma que estabeleceu as quotas de mulheres para as candidaturas nos partidos políticos (1995) e a aprovação da lei que regulamentou a união estável como entidade familiar (1996).

No período que envolve os anos de 2003 a 2010, com a chegada do Partido dos Trabalhadores à direção da nação brasileira, os temas relativos às mulheres passam a ter destaque com a criação da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres, em 2003, proporcionando um novo olhar às demandas femininas, promovendo a interlocução e melhor relacionamento entre os órgãos estatais responsáveis pela execução de políticas públicas.

Em 2004, houve a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e, em 2005, foi lançado o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Ainda nessa década, foram criados em todas as instâncias governamentais, diversos órgãos como coordenadorias, superintendências, secretarias, assessorias, departamentos, diretorias, voltados às políticas para as mulheres, sendo que eram apenas 13 em 2003 e passaram a ser 101 já em 2005, exigindo do Poder Executivo respostas específicas para as necessidades das mulheres.

O grande destaque nessa década foi a aprovação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, Lei Maria da Penha, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do artigo 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências, reconhecendo, portanto, a necessidade de sua proteção.

A luta pela eliminação das desigualdades continua, seja no âmbito familiar com o equilíbrio nas obrigações domésticas e a erradicação da violência por cônjuges ou parceiros, ou no ambiente social como a diferença salarial, o acesso a cargos eletivos e a funções de direção em empresas e órgãos públicos e privados, apesar dos avanços ocorridos nas últimas décadas. Para o futuro, os grandes desafios serão garantir a efetividade dos direitos conquistados e a promoção de mudanças estruturais no legislativo, executivo, e culturais e de valores na sociedade, com o objetivo de alcançar um ambiente de respeito aos direitos humanos e à vida, para que a mulher possa ter suas necessidades específicas atendidas, ocupar espaços e ter sua capacidade reconhecida.

A desigualdade de gênero no Brasil é cultural, alimentada por uma sociedade machista e patriarcal, para diminuir os impactos dessa situação é necessária uma mudança estrutural, mudança de valores e conceitos estabelecidos por este sistema imposto às mulheres por séculos.

Diante da afirmação da Constituição Brasileira, em seu Capítulo I, Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, Artigo 5º, todos são iguais perante

a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade, nos termos seguintes:

1 – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.

Se ambos, homens e mulheres são iguais, o porquê da necessidade de se garantir e assegurar essa premissa em lei? Vê-se aqui que este é um problema que surge desde os primórdios da humanidade, onde a lei do mais forte sempre prevaleceu. Do mais forte fisicamente, e do mais forte pela dominação cultural, econômica e por valores de um sistema imposto desde a antiguidade, onde o homem sempre decidiu sobre a vida e a morte da mulher, como objeto de sua propriedade, dispondo da sua vida, seu corpo, sua vontade, sua educação, saúde, e até mesmo sobre seu desenvolvimento intelectual.

Como garantir a emancipação da mulher se não há políticas públicas? Como a mulher vai se emancipar das tarefas da vida privada, se não houver a coparticipação do homem na distribuição dos afazeres domésticos? Como a mulher vai se empoderar, se não tiver tempo disponível e espaço para discutir sobre política? Ter os mesmos recursos para se engajar na vida pública, e participar de forma igualitária no pleito em eleições?

Explicação do problema

Nossa Constituição em seu Capítulo II, Dos Direitos Sociais, no Artigo 6º define que: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

Ainda, no Artigo 7º, em defesa de uma melhor condição social, seja no meio urbano ou rural, o trabalhador ou a trabalhadora tem seus direitos garantidos contra a despedida arbitrária, sem justa causa, seguro-desemprego, fundo de garantia por tempo de serviço, salário mínimo, fixado em lei, e muitas outras garantias como licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei, assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até cinco anos de idade em creches e pré-escolas, proibi-

ção de diferença de salários, de exercício de função e de critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

A Constituição traz ainda em seu Artigo 40, § 1º, inciso III, tratado sobre a garantia de aposentadoria no serviço público para homens e mulheres, estabelecendo tempo mínimo de contribuição e idade; no Capítulo II, Seção III, da Previdência Social, Artigo 201, § 7º, incisos I e II a aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, para homens e mulheres; no § 12 dispõe sobre o trabalho doméstico, garantindo o acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo, condição que se enquadra grande parcela da população feminina brasileira.

Na Seção IV, Da Assistência Social, Artigo 203, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida pela família, conforme dispuser a lei.

A Constituição brasileira traz um olhar especial em seu Capítulo VII, Da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso, no Artigo 226, a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§1º O casamento é civil e gratuita a celebração.

§2º O casamento religioso tem efeito civil, nos termos da lei.

§3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

§4º Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

§5º Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

§6º O casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio.

§7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade de responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.

§8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Considerando que a porção feminina ultrapassa 50% da população brasileira, temos hoje um grande número de meninas, adolescentes, jovens e mulheres adultas e idosas que estão contempladas nos artigos acima, visto que pelo histórico na cultura do nosso país a mulher não teve esses direitos respeitados num passado recente, gerando uma grande demanda pelo resguardo de seus direitos na atualidade.

Nossa legislação trata no Código Penal, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Título V, das Penas, Capítulo II, Das Lesões Corporais, Artigo 129, da Violência Doméstica, no § 9º. Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade: Pena – detenção, de 3 (três) meses a 3 (três) anos, nos parágrafos anteriores e seguintes trata dos agravantes da pena.

Ainda em seu Título VI, Dos Crimes contra a Dignidade Sexual, Capítulo I, Dos Crimes, contra a Liberdade Sexual, trata especificamente do Estupro em seu Artigo 213. Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso: Pena – reclusão, de 6 (seis) a 10 (dez) anos; § 1º - Se da conduta resulta lesão corporal de natureza grave ou se a vítima é menor de 18 (dezoito) ou maior de 14 (quatorze) anos: Pena – reclusão, de 8 (oito) a 12 (doze) anos; § 2º – Se da conduta resulta morte: Pena – reclusão, de 12 (doze) a 30 (trinta) anos.

Nos exemplos, temos leis que visam a proteção à vida e em especial destaque para os casos relacionados de estupro, que geralmente são praticados contra menores e mulheres. As leis brasileiras ainda condenam a violação sexual mediante fraude, o atentado ao pudor mediante fraude, o assédio sexual, a prostituição ou outra forma de exploração sexual e tráfico de pessoas.

Até aqui vemos os direitos da mulher garantidos em leis, mas para que a mulher possa se tornar instrumento de efetivação da democracia em nosso país, ela precisa estar inserida no meio político, onde se criam e determinam as leis que regem sua vida. Para tanto é necessário dar condições à mulher para que possa participar também da vida pública. Ter tempo e espaço para participar da política, poder se candidatar aos cargos eletivos do legislativo, executivo, e também participar em maior número no poder judiciário. Afinal as mulheres estão estudando mais, se preparando melhor, não só para o setor privado, mas também para o setor público, a mulher está dominando espaços antes reservados apenas aos homens.

Para que o empoderamento da mulher seja efetivo é necessário criar políticas públicas que lhe garantam essa autonomia. Essa autonomia perpassa pela questão da representação política, pois o olhar feminino diante das necessidades da sociedade e a forma como ela deve ser gerida é diferente, é abrangente, não vê apenas o lado econômico, mas também o social.

De acordo com a Convenção Internacional sobre os Direitos Políticos da Mulher, assinada na 7ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova York a 31 de março de 1953 e promulgada pelo Decreto nº 52.476, de 16/09/1963:

Desejando pôr em execução o princípio da igualdade de direitos dos homens e das mulheres, contido na Carta das Nações Unidas,

Reconhecendo que toda pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos assuntos públicos de seu país, seja diretamente, seja por intermédio de representantes livremente escolhidos, ter acesso em condições de igualdade às funções públicas de seu país, e desejando conceder a homens e mulheres igualdade no gozo e exercício dos direitos políticos, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e com as disposições da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Tendo decidido concluir uma convenção com essa finalidade, estipularam as condições seguintes:

ARTIGO 1º

As mulheres terão, em igualdade de condições com os homens, o direito de votar em todas as eleições, sem nenhuma restrição.

ARTIGO 2º

As mulheres serão, em condições de igualdade com os homens, elegíveis para todos os organismos públicos de eleição, constituídos em virtude da legislação nacional, sem nenhuma restrição.

ARTIGO 3º

As mulheres terão, em condições de igualdade, o mesmo direito que os homens de ocupar todos os postos públicos e de exercer todas as funções públicas estabelecidas em virtude da legislação nacional, sem nenhuma restrição.

Descritores dos resultados esperados

Como resultado da luta feminista no Brasil, as mulheres conquistaram o direito a frequentar escolas e universidades; o direito a trabalhar de forma remunerada e em larga escala, fora do ambiente doméstico; o direito a votar e ser votada; o direito à liberdade sexual e reprodutiva, conquistando liberdade sobre seu próprio corpo; o direito à separação conjugal, assim como o direito de se casar novamente de acordo com sua própria vontade; o direito a um tratamento digno pela família e, principalmente, por seu cônjuge e/ou parceiro; o direito à igualdade de direitos e de oportunidades; e o direito fundamental à sua diferença, sem que isto implique em desigualdade, hierarquia ou discriminação (MATOS; CORTÊS, 2010, p. 23).

No entanto, ainda, não é o suficiente, pois existem muitos fatores que levam a mulher a sofrer opressão e dominação, como a diferença salarial, que para as mulheres que exercem determinados cargos e funções, mesmo com grau de escolaridade maior, ainda recebem menos e são mais cobradas pelo mesmo trabalho a ser realizado.

As relações sociais de gênero no Brasil são diferentes conforme a classe social, por isso a necessidade de um trabalho contínuo entre diversas áreas, envolvendo a educação, a assistência social, o trabalho, a saúde etc., para caminharmos para políticas de igualdade de gênero.

Mundialmente, a preocupação como tema chegou até a Organização das Nações Unidas, que através da ONU Mulheres, em conjunto com o Pacto Global criaram os Princípios de Empoderamento das Mulheres; são eles:

1. Estabelecer liderança corporativa de alto nível para a igualdade de gênero;
2. Tratar todas as mulheres e homens de maneira justa no trabalho – respeitar e apoiar direitos humanos e não discriminação;
3. Assegurar saúde, segurança e bem-estar a todos, trabalhadoras e trabalhadores, mulheres e homens;
4. Promover educação, treinamento e desenvolvimento profissional para as mulheres.
5. Implementar desenvolvimento empresarial e práticas de cadeia de suprimentos e *marketing* que empoderem as mulheres;
6. Promover igualdade através de iniciativas comunitárias e de defesa;
7. Medir e publicamente relatar o progresso no alcance da igualdade de gênero

Observamos assim que o empoderamento da mulher trata-se de um evento que não afeta somente o Brasil, mas a comunidade mundial, e que o tema tem relevância enquanto eixo de discussão para elaboração de políticas públicas, fortalecendo diretamente o exercício da democracia.

Qual é a proposta? O que deve ser feito para equacionar o problema?

Na tentativa de minimizar o problema da desigualdade, iniciativas como encontros, debates, denúncias, troca de experiências, que ajudem na construção de alianças e parcerias no âmbito da sociedade civil para a defesa e promoção de direitos e da cidadania das mulheres; a construção de redes e articulações de grupos de mulheres; a realização de conscientização da violência perpetrada contra as mulheres; da realização de eventos que evidenciem datas históricas e expressivas para o movimento de mulheres; além da construção de alianças e parcerias no âmbito da sociedade civil para a promoção de direitos e da cidadania das mulheres; apresentação de propostas para elaboração de legislação específica de políticas públicas; e a interlocução com o Estado para a promoção de intervenções e mudanças sociais a partir da perspectiva de gênero (MATOS, CORTÊS, 2010, p. 24).

Mas essa discussão deve ir além, pois a tão esperada Reforma Política ainda não saiu do papel, e até que haja igualdade de recursos para realização de pleitos eleitorais a mulher permanece em desvantagem. A criação de políticas públicas que lhe permitam maior autonomia para participar da vida pública é o caminho a ser seguido e conquistado.

Análise de viabilidade e plano de ação

Para se alcançar os objetivos das propostas no item anterior, os movimentos de mulheres brasileiras, inseridas num contexto de luta pelo avanço do processo democrático, através de novas maneiras de conceber a cultura política e outras formas de se organizar coletivamente. Como plano de ação e luta, buscar mudanças através de várias tentativas de reformas nas instituições consideradas democráticas, tentativas de reformas do Estado, reformatação dos espaços públicos com a participação de movimentos sociais de mulheres negras, indígenas, rurais etc.

A criação de políticas públicas envolvendo diversas áreas como educação, assistência social, trabalho, saúde e outras são fundamentais para a emancipação da mulher e seu empoderamento, a fim de se tornar instrumento de efetivação da democracia.

Análise de atores envolvidos e interesses

Para que as políticas públicas voltadas às necessidades das mulheres sejam implementadas, o Estado e seus poderes constituídos, Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a sociedade civil devem se mobilizar conjuntamente e concordarem com os projetos a serem desenvolvidos. A criação de órgãos executivos de gestão de políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal, as redes feministas e ONGs, todas as instituições sociais devem ser envolvidas para tentar reverter o quadro grave de desigualdade político-representativa das mulheres.

A atuação delas começa a se modificar a partir de embates surgidos dentro dos partidos e coordenadorias de mulheres que recentemente estão investindo esforços nas transformações necessárias para alterar o padrão tradicional

e assimétrico de relações de gênero nas instâncias de representação política formal e cargos de poder e decisão.

Considerações finais

O Partido dos Trabalhadores sempre esteve envolvido com as causas das minorias, e as mulheres estavam incluídas naqueles grupos defendidos pelo PT pela falta de políticas públicas voltadas para o gênero no Brasil e no exterior.

O PT foi o grande precursor das ações voltadas para a igualdade de gênero, os debates sobre o tema culminaram com a criação no governo federal da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres, o que também na cidade de São Paulo, na gestão Haddad, e graças aos pensamentos sociais e progressistas diferenciados do partido elegemos a primeira presidenta do país.

Nossa luta pelas mulheres iniciou-se nas Comunidades Eclesiais de Base e deu seguimento no Poder Legislativo, primeiro municipal e depois estadual, a nossa luta pelo empoderamento da mulher, pela melhoria da sua qualidade de vida com projetos visando à adoção de políticas públicas preventivas e de afirmação, exemplo do Projeto de Lei que visa a vacinação contra o Papiloma Vírus Humano – HPV no Estado de São Paulo e a Criação das Frentes Regionais de Combate à Violência Contra a Mulher, movimento que tem se espalhado por diversas regiões do nosso Estado, informando e conscientizando vários grupos de mulheres. A luta por Delegacias da Mulher que atendam 24 horas e Casas Abrigo, e melhores condições de atendimento nos órgãos municipais e estaduais de atendimento à mulher em situação de violência e risco de morte continua.

A participação da mulher na política é nossa luta. Nosso desejo de ver a sociedade transformada e mais humana no que tange às mulheres. Nossa esperança de ver as mulheres cada vez mais engajadas na política, trazendo mais democracia ao nosso país.

Referências

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Balanço das ações 2003/2005*. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/publi->

cacoes-teste/publicacoes/2005/balanco-violencia.pdf. Acesso em 11 fev. 2014.

CONVENÇÃO sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (aprovada em 1994). Disponível em: <http://www.mulheres.org.br/violencia/leis/CONVEN%C7%C3O%20DISCRIMINA%C7%C3O.pdf>. Acesso em 5 mar. 2014.

CONVENÇÃO Interamericana para Prevenir e Erradicar a Violência contra a Mulher (aprovada em 1996). Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=122009>. Acesso em 10 mar. 2014.

ENGELS, Friederich. 1974. *A origem da família, da propriedade privada e do estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [s.d.]

GOUGES, Olympe de. 1791. *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-dos-direitos-da-mulher-e-da-cidada-1791.html>. Acesso em 10 mar. 2014

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich; LENIN, Vladimir Ilitch. *Sobre a mulher*. São Paulo: Global, 1979.

MATOS, Marlise; CORTÊS, Iáris Ramalho. *Mais mulheres no poder: Contribuição à formação política das mulheres*, Brasília: Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Brasília, 2010.

PATEMAN, Carole. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

CAPÍTULO IX

O ESTADO E O RACISMO INSTITUCIONAL NO BRASIL: O ENFRENTAMENTO DO GOVERNO E PARTIDO DOS TRABALHADORES

Aparecida do Carmo Miranda Campos
Orientadora: Dra. Maria Cristina Briani

As diferenças raciais se apresentam por meio da realidade empírica e dos indicadores oficiais, assim, entende-se que o racismo institucional é um grande limitador do acesso aos direitos e serviços públicos, determinando as condições de vida de uma etnia, causando impacto direto na vida dessas pessoas, demonstrado pela relação direta com os serviços de saúde educação, trabalho, moradia, segurança alimentar, lazer, segmento religioso e acesso às políticas públicas, onde a ausência do Estado é perceptível e inegável. Diante desse fato, este trabalho aborda o racismo no Brasil, desde o período da escravidão até os dias atuais, o papel do Estado na institucionalização e legalização do racismo e como a partir do governo do PT acontecem avanços, quando se reconhece a existência explícita das desigualdades raciais, buscando, a partir da Conferência Mundial de Combate ao Racismo em Durban (2001) e denúncia do Movimento Negro, a necessidade de garantir o debate e propostas de ações afirmativas que levam a políticas públicas para o enfrentamento dessa questão.

Palavras-Chave: Racismo no Brasil. Partido dos Trabalhadores. Políticas Públicas.

Introdução

Segundo Ianni e outros, “O Brasil pode transformar-se em nação, em Estado-nação, em uma fluente conjugação entre sociedade civil e Estado se

houver empenho em encaminhar e lutar pela resolução da ‘questão regional’ e da ‘questão racial’”. Ainda afirma que esta questão racial está diretamente ligada com a questão nacional, como um desafio entre o Estado e a sociedade civil (IANNI, 2005, p. 7).

O racismo institucional foi conceituado pelos ativistas do grupo Panteras Negras, Stokely Carmichael e Charles Hamilton (1967) para explicar a manifestação do racismo nas estruturas de organização da sociedade e nas instituições, justificando ser uma negação de uma organização em prover serviços específicos por causa da cor ou origem étnica. O Brasil cria em 2005 o Programa de Combate ao Racismo Institucional onde definiu o racismo como:

(...) fracasso das instituições e organizações em prover um serviço profissional e adequado às pessoas em virtude de sua cor, cultura, origem racial ou étnica ele se manifesta em normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano do trabalho, os quais são resultantes da ignorância, da falta de atenção, do preconceito ou outros estereótipos racistas (PCRI, 2006, p. 22).

As desigualdades sociais têm cor e estão profundamente enraizadas no racismo institucional que estrutura a sociedade brasileira e que se materializa por meio das práticas e políticas promovidas pelo Estado, em todos os seus níveis. No Brasil, as desigualdades sociais se somam e são expostas pelas desigualdades raciais. E mais do que isso, as desigualdades raciais estão no cerne do modo de gestão estatal dos territórios desta população na sua maioria negra.

Este trabalho vai abordar o racismo no Brasil, desde o período da escravidão até os dias atuais e o papel do Estado na institucionalização e legalização do racismo e como a partir do governo do PT acontecem avanços ao reconhecer a existência explícita das desigualdades raciais, buscando, a partir da Conferência Mundial de Combate ao Racismo em Durban (2001) e denúncia do Movimento Negro, a necessidade de garantir o debate e proposta de ações afirmativas que levaram a políticas públicas para o enfrentamento desta questão.

A naturalização do racismo ultrapassa as instituições públicas, pois se insere no cotidiano da sociedade brasileira, fator que não isenta também os partidos políticos no qual está incluso o Partido dos Trabalhadores e que

necessita ser mais visibilizado, discutido e internamente, bem com reafirmar a cada militante que aspira ou não o cargo de gestão pública levar no cerne de sua plataforma política e política de governo a questão da igualdade racial como uma das prioridades para a construção de um Brasil mais justo, diverso e igualitário.

Justificativa

Um país com tanta desigualdade, onde as diferenças raciais se apresentam pela realidade empírica e dos indicadores oficiais, este fato faz supor que o racismo institucional é um grande limitador do acesso a direitos e serviços públicos, determinando a condições de vida de uma etnia, causando impacto direto na vida destas pessoas demonstrado por meio da relação direta com os serviços de saúde educação, trabalho, moradia, segurança alimentar, lazer, segmento religioso e acesso às políticas públicas, onde a ausência do Estado é perceptível e inegável. Como afirma Santos (2010), ao contrário do racismo individual, que se aproxima do preconceito, quando alguém se acha superior ao outro por conta de sua raça, o racismo institucional é desencadeado. As estruturas e instituições, públicas e/ou privadas de um país atuam de forma diferenciada em relação a determinados grupos em função de suas características físicas ou culturais. Ou quando o resultado de suas ações – como as políticas públicas, no caso do Poder Executivo – é absorvido de forma diferenciada por esses grupos. É, portanto, o racismo que sai do plano privado e emana para o público.

Indicadores do racismo institucional mostram que “Segundo o PNAD de 2008, 40,9% das mulheres pretas e pardas acima dos 40 anos de idade jamais haviam realizado mamografia em suas vidas, frente a 26,4% das brancas na mesma situação” (PAIXÃO et al, 2011). Quando se refere à Educação, o PNAD 2009 demonstra que 22,7% de crianças negras no Ensino Fundamental tinham uma distorção de idade-série, diferente das crianças brancas, onde esse índice era de 12,4%. No trabalho, os cargos intermediários são 31,1% para negros e 25,6% para brancos, em detrimento de gerência são 13,2% e na diretoria 5,3%.

Não é possível pensar no período de 300 anos de escravidão sem admitir que fosse impossível que o racismo não se arraigasse nas estruturas institu-

cionais do Brasil. É possível transformar esta realidade a partir de um modo petista de governar, sendo que este racismo também perpassa pelos partidos políticos, incluindo o próprio PT?

Para Marx e Engels (1974), ao perceber que o Estado é um aparelho de dominação de uma classe por outra, percebe-se também que a revolução armada para a construção do socialismo é uma forma passageira de Estado, mas segundo aqueles autores, é um Estado que já não é mais Estado, pois não só inverte a relação de domínio como cria as bases para seu próprio fim.

Objetivo

Este trabalho visa mostrar como o Estado tem tido um papel importante na manutenção do racismo institucional. Uma proposta séria de um novo Estado, com a participação popular e com um olhar aprofundado nesta questão, considerando que o Brasil é um país de 191 milhões de habitantes, onde 97 milhões se declaram negros ou negras, equivalendo a 51% desta população, deve necessariamente levar em conta uma forma mais equânime de políticas públicas que possam contemplar com mais igualdade a todos os seus habitantes.

A construção do racismo no Brasil

A história da chegada da população negra no Brasil

É difícil olhar o presente sem considerar aspectos passados, já que o processo histórico é imprescindível para a visão crítica da atualidade. O povo negro veio de longe, arrancado da “mãe” África, como se arranca um filho do colo de sua mãe, e de lá até hoje, este povo está buscando um lugar ao sol.

Historicamente o processo de escravidão vem desde que a humanidade foi constituída, pois já era inato ao ser humano a necessidade de competir, tanto quanto a necessidade de disputa de poder e dominação do homem pelo homem, onde ter poder significava tomar posse da vida dos “sem poder”, dominando e determinando a exposição dos dominados a todo tipo de exploração e opres-

são. Assim, vários segmentos da sociedade vão se apropriando desta dinâmica de dominação e opressão sobre a sociedade menos privilegiada. Este papel era comum à Monarquia, ao Estado, e à Igreja, que detinham o sistema do poder.

O poder colonial usou a Igreja para impor seus interesses escravocratas. Em 16 de junho de 1452, o papa Nicolau declara por presentes documentos (instituído pela Igreja Católica) com Autoridade Apostólica, conceder plena e livre permissão ao rei de Portugal Afonso V para invadir, buscar, capturar e subjugar e reduzir as pessoas à perpétua escravidão, e apropriar e converter em seu uso e proveito e de seus sucessores, estendendo estes poderes aos reis da Espanha em 8 de janeiro de 1554.

Apoiados nesse documento, os reis de Portugal e Espanha promoveram uma devastação no continente africano, matando e escravizando milhões de habitantes.

O sistema escravista foi uma experiência crucial para negros, visto que os europeus, convencidos de sua superioridade, tinham um total desprezo pelo mundo negro, apesar de todas as riquezas que dele tiraram. A partir de 1500 começa o processo de diáspora africana através do sequestro desta população e o tráfico humano de negros ao Brasil, trazidos para o país, sem direitos, apenas com dever de trabalhar até morrer para extrair do solo brasileiro a riqueza para Portugal, já que o Brasil se torna uma colônia portuguesa. Durante séculos o negro foi escravizado por representar fonte de lucro e acúmulo de renda para a economia brasileira. “Explorados economicamente, não contavam senão como instrumento de trabalho e capital”(FERNANDES, 1971).

O papel do Estado brasileiro na institucionalização do racismo

O Estado Brasileiro desarticulou significativamente qualquer instrumento capaz de tornar o negro brasileiro cidadão de fato, pois minou os direitos democráticos que qualquer sujeito social inserido em uma determinada sociedade possui.

Na história da população negra não houve contemplação no acesso à terra, à educação e ao trabalho, o que por sua vez, foi o contrário aos acessos delegados à população de brancos imigrantes que chegaram ao território brasileiro de 1890

até 1930, na tentativa de embranquecer e dar civilidade ao povo brasileiro.

À medida que o estado brasileiro criava leis, decretos, leis complementares, estes eram sempre no sentido de institucionalizar o racismo contra uma população arrancada de sua pátria para ser obrigada a prestar serviços pesados em outro país, sem nenhum direito, sendo sacrificados até o fim da vida. Coisificadas e com vida útil enquanto idade produtiva, essas pessoas foram jogadas à própria sorte e sem nenhuma proteção do Estado, que tinha o papel de cuidar de seus cidadãos – mas a população negra não se incluía neste universo. A Lei do Sexagenário explicitava bem esta condição. Nela, o negro após ser explorado ao máximo em sua vida produtiva, recebia a “liberdade”, sem nenhuma condição de autossobrevivência, pois era destituído de direitos. Socialmente sem condições físicas para o mercado de trabalho, sem renda, sem moradia e muitas vezes sem saúde, acabava por optar pela mendicância, gerando um contingente de população de rua no país. Para Santos (2003), que acredita que a especialidade mais antiga do Estado brasileiro é tratar os grupos étnicos de maneira diferenciada, a política pública brasileira de maior sucesso foi a de imigração, que beneficiou a chegada de grupos estrangeiros no país sem dar o mesmo auxílio àqueles que aqui estavam 300 anos antes.

A lei complementar da Constituição de 1824, regida pela legislação do império, dizia que os negros eram impedidos de frequentar as escolas, pois eram considerados doentes de moléstias contagiosas e a classe dominante do Brasil não admitia a possibilidade de acesso ao saber, considerando que era uma alavanca de ascensão social, econômica e política de um povo. Dessa forma, os racistas brasileiros utilizaram de diferentes mecanismos para restringir o acesso do negro à educação (SANTOS, 2003).

Em 1850 o Estado cria a Lei da Terra (nº 601), na qual os negros livres não poderiam habitar em nenhum lugar público que não fosse comprado por preços inacessíveis, forjando os mesmos a continuarem a trabalhar nos locais onde tinham sido escravos. Também aqueles que residiam em Quilombos e que começaram a se desenvolver, a partir da lei de terras que só poderiam ser garantidas por títulos de compra, dificultou o desenvolvimento da população negra, porque “a terra nesse período era um meio de se produzir riquezas e assim constituir uma classe média negra, coisa que a

população branca não queria porque o Brasil passava naquele momento por um processo de branqueamento” (SANTOS, 2003).

Com a Lei do Ventre Livre do ano de 1871, toda criança que nascia a partir daquela data, seria livre. Na prática, essa Lei separava as crianças de seus pais e desestruturava as famílias negras. Como forma de remediar a situação, o Governo abriu uma casa para acolher as crianças e de cada 100 que lá entravam 80 morriam antes de completar um ano de idade. Era uma forma de exterminar a população negra (SANTOS, 2003).

Na Guerra do Paraguai (1864 -1870), o exército brasileiro recrutava negros escravizados e libertos para servir no fronte, pois sabia quem ia para essa guerra e quem morria. A guerra do Paraguai foi, inclusive, um dos instrumentos para poder diminuir a população negra no Brasil. Havia um acordo do Estado que todos os negros que fossem lutar nessa guerra, quando retornassem, receberiam liberdade e quem já fosse livre, receberia terras. Os filhos dos fazendeiros também eram convocados para a guerra, porém eles escondiam seus filhos e, no lugar, enviavam de 5 a 10 negros (SANTOS, 2003).

A Lei Áurea de 1888 libertou cerca de 736 mil escravos, 5,6% da população. Eles já não eram a mais importante força de trabalho nos principais centros. Por isso, não havia massa escrava lutando pela sua liberdade – o abolicionismo foi um debate político, não uma luta social. Acabaram-se os escravos; restaram os negros (CHIAVENATO, 1999, p. 117).

O Decreto-lei 528 de 28 de junho de 1890 dizia:

É inteiramente livre a entrada, nos portos da República, dos indivíduos válidos e aptos para o trabalho [...] Excetuados os indígenas da Ásia ou da África, que somente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admitidos (NASCIMENTO, 1978, p. 71).

A política de Estado organizou um projeto de nação de forma a eliminar o negro brasileiro do quadro institucional e da vida cotidiana do país.

O projeto de nação tinha como fundamento a ideologia do branqueamento, que orientou e alimentou a política da eugenia de meados do século XIX até o pós Segunda Guerra Mundial em 1945, que foi exaustivamente questio-

nada e ignorada pelas organizações políticas mundiais e especificamente no Brasil (DIWAN, 2007).

Diante dessas estratégias adotadas pelo Estado brasileiro, tanto no período da escravidão quanto na pós-abolição, é possível perceber o quanto elas foram fundamentais para a efetivação das desigualdades raciais, a partir da construção da supremacia branca com base nas teses, de inferioridade biológica do negro pelo fortalecimento do racismo.

Na década de 1930, era Getúlio Vargas, começa a ganhar força a ideologia da democracia racial, porém o ideal de branqueamento.

Presente no Decreto – Lei n. 7967, art 2, assinado por Vargas em 18 de setembro de 1945, oficializando a entrada da brancura, que representava o ideal de sociabilidade, formação e estruturação de uma sociedade, que diz:

Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia, assim como a defesa do trabalhador nacional (NASCIMENTO, 1978, p. 71).

Assim, é possível compreender que as diferentes formas de discriminação racial estão intrinsecamente relacionadas às diferenças físicas de cada um, nesse sentido, à cor da pele negra (MUNANGA; GOMES, 2006, p. 175).

Democracia racial um atraso na questão racial do país

A partir da década de 1930, as teorias raciais que mantinham a superioridade de uma raça sobre a outra vão se tornando arcaicas frente às mudanças sociais que estavam em desenvolvimento, pois o elemento nacional defendido e orientado pelo Estado procurou “transformar radicalmente o conceito de homem brasileiro”, visto que, “o que se assiste neste momento é na verdade uma transformação cultural profunda, pois se busca adequar as mentalidades às novas exigências de um Brasil moderno” (ORTIZ, 2003, pp. 42-43).

Neste período no Brasil, há um movimento que redefine no campo teórico as relações étnicas raciais, movidas a partir da ótica da cordialidade e da harmonia entre negros e brancos.

Essa suposta cordialidade, definida como democracia racial, é entendida como a ausência de conflitos e desigualdades étnicas. Apesar de novos cenários com uma reformulação, com outras estratégias, ainda assim não conseguiram camuflar a essência da discriminação e da desvalorização em relação à população negra, pois esta população não representa mais, para os argumentos políticos, a causa primordial do atraso da civilidade brasileira; porém continua ocupando a pior condição na educação, no trabalho, na saúde, na habitação. A ideia de uma condição de igualdade e equidade entre negros e brancos no Brasil não passou de argumentação teórica e ainda potencializou as representações estereotipadas do povo negro.

A democracia racial configura-se na estrutura social brasileira como um mito, no sentido de um mecanismo que aliena as relações sócio-históricas reais da condição do negro na sociedade brasileira.

As estatísticas apresentam e revelam uma situação distinta, visto que os índices de maior pobreza, desemprego e subempregos, evasão escolar no ensino primário e secundário e a ausência nos quadros acadêmicos são da população negra.

Devemos compreender “democracia racial” como significando a metáfora perfeita para designar o racismo estilo brasileiro: não tão óbvio como o racismo nos Estados Unidos e legalizado qual o *apartheid* da África do Sul, mas eficazmente institucionalizado dos níveis oficiais de governo assim como difuso no tecido social, psicológico, econômico, político e cultural da sociedade do país. Da classificação grosseira dos negros como selvagens e inferiores, ao enaltecimento das virtudes da mistura de sangue como tentativa de erradicação da “mancha negra”; da operatividade do “sincretismo” religioso; à abolição legal da questão negra através da Lei de Segurança Nacional e da omissão censitária – manipulando todos esses métodos e recursos – a história não oficial do Brasil registra o longo e antigo genocídio se vem perpetrando contra o afro-brasileiro.

Monstruosa “máquina ironicamente designada democracia racial” que só concede aos negros um único “privilégio”: aquele de se tornarem brancos, por dentro e por fora.

Desse imperialismo da brancura, e do capitalismo que lhe é inerente, responde a apelidos bastardos como assimilação, aculturação, miscigenação; mas

sabemos que embaixo da superfície teórica permanece intocada a crença na inferioridade do africano e seus descendentes (NASCIMENTO, 1978, p. 93).

Para ser possível ter uma visão mais crítica sobre as desigualdades entre negros e brancos, continua sendo preciso verificar os dados mais antigos e compará-los com os mais recentes para poder avaliar o tamanho da discriminação e do preconceito que corroboram coma falácia da democracia racial, também chamado de racismo cordial. Relacionadas às estratégias de um projeto de nação e aos elementos do mito da democracia racial foram instrumentos fomentadores da condição e das representações da população negra em um quadro de não acessos e imobilidades sociais.

O racismo é estruturante das desigualdades a que está submetida a população negra, pois incide sobre ela e determina as suas condições sociais por gerações. Como elemento de estratificação social, o racismo se materializou na cultura, no comportamento e nos valores dos indivíduos e das organizações sociais na sociedade brasileira, perpetuando uma estrutura desigual de oportunidades sociais para os negros. A ideologia da democracia racial se estende até próximo da década de 1980, porém existe uma retomada da discussão racial através do Movimento Negro que se reorganiza a partir do processo de redemocratização política do país.

A importância do Movimento Negro na retomada das questões raciais

Como lutar contra o racismo se o racismo “não existia”? – esse era um dos principais problemas que se apresentavam aos militantes do movimento negro na década de 1970. O grande desafio do movimento negro brasileiro, especialmente a partir da década de 1970, foi enfrentar o “mito da democracia racial”, que ganhou força principalmente após a publicação do clássico *Casa grande & senzala*, de Gilberto Freyre, em 1933. Segundo esse mito, as relações de raça no Brasil seriam harmoniosas e a miscigenação seria a contribuição brasileira à civilização do planeta. Seguindo essa linha de pensamento, como não haveria preconceito de raça no Brasil, o atraso social do negro dever-se-ia exclusivamente à escravidão (e não ao racismo).

Nesse universo, o principal efeito era a valorização do negro – o que alguns chamam de elevação da autoestima. Percebe-se que as formas de atuação dos diferentes “fundadores” do movimento negro contemporâneo dialogam com as características do racismo no Brasil e se concentram, nesse primeiro momento, nas estratégias de questionamento do mito da democracia racial. As influências são muitas e as áreas de atuação, não estando definidas, estão abertas a diferentes possibilidades: panfletos, debates, audiovisuais, teatros, produção de jornais, dança, leitura de livros e revistas, penteado afro etc.

Foi nos anos 1970 que a luta organizada contra o racismo desembocou num movimento negro de amplitude nacional, destacando-se, diferentemente de qualquer outro movimento social.

Segundo Santos (2009, p. 8), durante os anos 1930 surge a Frente Negra Brasileira – FNB, considerada a primeira grande organização efetivamente política. A FNB e outras organizações negras, em linhas gerais, reivindicavam a integração do negro na sociedade como cidadãos. Nos anos 1940, temos o protagonismo do Teatro Experimental do Negro e da União dos Homens de Cor. No final da década de 1970 surge o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial – MNUDCR, reunindo organizações negras do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Nos anos 1980 os movimentos negros buscam legitimidade de ação política junto aos aparatos estatais. Neste momento é criada nas principais capitais do país uma série de experiências de secretarias de promoção da comunidade negra e de centros de denúncia contra o racismo.

A Constituição de 1988 – um marco legal para a democracia racial

Nessa direção, a Constituição de 1988 significou uma ampla reorganização do Estado no campo das políticas sociais. Garantiu a universalização do atendimento na saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS); o atendimento dos serviços e benefícios da assistência social; e a gratuidade e obrigatoriedade do Ensino Fundamental, entre outras expansões de cidadania (LOPÉZ *apud* CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005).

Na Constituição de 1988, o movimento negro comemora 100 anos de abolição e revitaliza as questões étnico-raciais no Brasil, retomando em nível nacional as relações raciais no cenário brasileiro, na intenção de dar visibilidade pública e política, buscando respostas para as questões elencadas pelo movimento desde sua organização sobre o nascer, viver, e morrer neste país a partir da história da chegada do povo negro e que claramente se colocava contrária à falácia da democracia racial. Este momento foi de extrema importância para alavancar a questão racial e a reorganização do movimento negro, principalmente no que tange ao cenário político. Nesta ocasião o Brasil também estava em pleno processo de rediscussão e reformulação de sua Constituição, onde o exercício da democracia começa a ser construído, com a participação da sociedade civil e movimentos sociais se reorganizando e usufruindo da conquista pelos direitos de participar desta reformulação. O movimento negro inicia então uma mobilização nacional para organização da Marcha Zumbi, nome dado com o objetivo de homenagear líder negro Zumbi dos Palmares, representante da resistência negra no período de escravização. A marcha objetivava mobilizar nacionalmente a maioria, se não todas as entidades e representatividades negras para marchar em Brasília exigindo respostas em relação ao racismo, através do movimento negro perante o Estado.

Em 1995, pela primeira vez na história republicana brasileira, um governo democraticamente eleito reconhece que as históricas desigualdades raciais necessitariam de tratamento específico por parte do Estado, o que ainda não sinalizava para a adoção de políticas de ação afirmativa.

A ideologia do Estado brasileiro responsável pela dissimulação da existência do racismo e das desigualdades raciais, o *mito* ou *ideologia da democracia racial*, vem perdendo força de maneira gradativa ao longo dos últimos 10 anos. A partir daquele momento uma nova fase emerge no cenário político nacional no que passou a ser chamado de “promoção da igualdade racial”.

Os anos de 1990 representaram para o movimento negro um período significativo de mudanças institucionais. Até o ano de 1995, após a reali-

zação da Marcha Zumbi dos Palmares Pela Cidadania e a Vida, organizada por diversas organizações negras em Brasília, as questões deste movimento passam de denúncias às demandas “propositivas”. Se até este período as energias políticas dos movimentos negros se concentravam em denunciar a existência de uma ideologia de democracia racial sustentada, sobretudo pelo Estado, após este momento os ativistas passam a propor políticas de inclusão racial e a dialogar com as esferas estatais de modo mais profissionalizado e sistemático.

Neste período, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso cria o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra – GTI, a fim de responder de forma mais objetiva às demandas e pressões políticas exercidas pelos movimentos negros durante o seu governo. Nesta ocasião, o Brasil já era signatário de vários tratados internacionais de proteção contra a discriminação racial e já havia assinado resoluções com recomendações de políticas específicas para a inclusão de segmentos sociais e racialmente marginalizados. Apesar da exterioridade de tal compromisso, não havia políticas significativas de redução das desigualdades raciais.

Em 2001 aconteceu em Durban a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que retomou com relevância a questão de discriminação racial a partir do racismo no mundo, o qual traz uma realidade desigual para humanidade de acordo com a raça e etnia dos povos.

O Brasil assume a partir das recomendações de Durban o enfrentamento do racismo, assumindo então no governo do presidente Lula (2003) a questão racial como assunto de governo, criando a Secretaria Especial de Promoção de Igualdade Racial com status de Ministério, o que permitiu condições de avanços governamentais com criação de políticas públicas a partir das ações afirmativas em busca de igualdade e equidade.

A seguir uma síntese da luta do movimento negro brasileiro.

Ano	Descrição
1695	20 de novembro – Morte de Zumbi dos Palmares.
1701	Ordem real obrigava os senhores de engenho a fornecer refeições a seus escravos ou a dispensá-los por um dia para que cultivassem gêneros alimentícios de autoconsumo.
1741	Alvará determinava que negros capturados em quilombos tivessem a letra “F” gravada a fogo no corpo.
1831	Foi criada a lei que proibia o tráfico transatlântico de escravos.
1838	O Governo de Sergipe proibia a africanos, negros livres ou libertos de frequentarem escolas públicas.
1869	Nova lei proibia a venda de escravos em leilão, exposição pública, separação de marido e mulher, pais e filhos.
1871	Lei do Ventre Livre (Visconde do Rio Branco).
1885	Lei Saraiva-Cotegipe liberta os escravos maiores de 60 anos.
1888	Lei da Abolição da Escravatura.
1890	Rui Barbosa determina a queima dos documentos relativos à escravidão.
1900 -1930	Criação de clubes, associações recreativas, auxílio mútuo e imprensa negra.
1931	Fundação da Frente Negra Brasileira (SP, MG, SE, MA, PE, BA, RS, RJ).
1934	I Congresso Afro-Brasileiro (Recife-PE).
1937	Estado Novo – decretada a ilegalidade de todas as atividades políticas, fechamento da Frente Negra Brasileira que tinha se tornado um Partido Político.
1937	II Congresso Afro-Brasileiro (Salvador-BA) – mito da democracia racial (Gilberto Freyre).
1945	I Convenção Nacional do Negro.
1946	Assembleia Nacional Constituinte - Proposta de lei anti-discriminatória do Senador Hamilton Nogueira, porém é derrotada sob a alegação de que não havia exemplos concretos para fundamentá-la.
1949	Conferência Nacional do Negro (SP, MG, RS, RJ e BA) - combater as dificuldades da comunidade negra; - levantar a consciência popular a respeito do caráter racista das teorias antropológicas e sociológicas; - organização do I Congresso do Negro Brasileiro.
1950	I Congresso do Negro Brasileiro (RJ) - Orientação de cunho integracionista ao recomendar a melhoria das condições de vida do povo em geral e ação especial no sentido de realizar a verdadeira integração do negro na sociedade brasileira.
1950	Discriminação racial atinge personalidades negras internacionais: Katherine Duhan (coreógrafa) e Marien Anderson (cantora) são impedidas de entrar no Hotel Esplanada em São Paulo.
1951	Lei Afonso Arinos – condena como contravenção penal a discriminação de raça, cor e religião, reconhecendo a existência do racismo no Brasil.
1964	Golpe Militar – promulgação de Atos Institucionais que explicitamente proíbem a discussão do racismo (militância política migra para militância cultural).
1970	Ressurgimento das atividades de combate ao racismo (libertação dos países africanos). Surgimentos de novas organizações: IPCN, SINBA, Escola de Samba Quilombo, Grupo de Teatro Evolução de Campinas, CECAN de São Paulo, Grupo Palmares do Rio Grande do Sul, Blocos de Afros e afoxés da Bahia, Movimento Black-Rio.

1976	Bahia torna-se o primeiro Estado brasileiro a abolir a exigência de registro Polícial para os Templos Afro-brasileiros.
1978	Fundação do Movimento Negro Unificado. - Manifestação pública na escadaria do Teatro Municipal de São Paulo. - Retomada da luta política de contestação das práticas racistas. Programa de ação ampla e articulado com os outros setores do movimento social. Em todo país, multiplicam-se os grupos e entidades negras com o propósito específico de lutar contra o racismo, colocando em xeque o mito da democracia racial.
1980	O Estado brasileiro passou a reconhecer a existência do racismo e da discriminação racial no Brasil e para tanto iniciou-se a adoção de políticas públicas pela igualdade racial.
1985	Constituição de Conselhos de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra.
1986	I Jornada do Negro pela Assembleia Nacional Constituinte – Campinas – SP - Unicamp
1988	Constituição da República Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei. LXXVII - § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Disposições Transitórias Art. 68 - Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecido a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.
1995	A denúncia do Brasil na Organização Internacional do Trabalho pela não implementação da Convenção 111, que estabelece o fim da discriminação no emprego na ocupação, tem orientado ações que visam coibir a discriminação no trabalho e na ocupação, inclusive instituindo a obrigatoriedade do quesito raça/cor nos formulários da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).
2002	É criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.
2003	Lei de n. 10.639 – Torna obrigatório o ensino de história e cultura afro-brasileira nos estabelecimentos de Ensino Fundamental e Médio.
2010	Lei Federal nº 12.288, 20 de julho de 2010. Estatuto da Igualdade Racial. Vários direitos, obrigações estatais, objetivos e metas que dizem respeito a todo o povo brasileiro.
2012	Lei nº 12.711/2012 – garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do Ensino Médio público, em cursos regulares ou da Educação de Jovens e Adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência.
2012	Lei nº 12.711/2012 – garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência.
2013	Emenda Constitucional 72 – iguala os direitos trabalhistas dos trabalhadores domésticos com os dos outros trabalhadores.
2014	Sancionada a lei que estabelece cotas para negros no serviço público municipal da cidade de São Paulo.
2014	Congresso Nacional está analisando o Projeto de Lei que estabelece cotas para negros no serviço público federal (ALMEIDA, 2008).

O Brasil no fortalecimento sobre a questão de combate ao racismo a partir de Durban

A Conferência de Durban, realizada pelas Nações Unidas, de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001 na África do Sul, teve como objetivos fazer um diagnóstico mundial das formas de racismo, discriminação e intolerância (racial, de gênero, étnica, religiosa, contra migrantes); identificar suas vítimas; elaborar medidas de prevenção e combate ao racismo; obter dos governos o compromisso de providenciar recursos para combater o problema, implementando estratégias de promoção da igualdade e erradicação do racismo.

A Declaração de Durban reconhece, conforme estabelecido no artigo 12, que a escravidão e o tráfico de escravo transatlântico foram tragédias atroz na história da humanidade, não apenas por sua abominável barbárie, mas também por sua magnitude, seu caráter organizado e, especialmente, sua negação da essência das vítimas. Reconhece ainda que a escravidão e o tráfico de escravos, especialmente o tráfico transatlântico, são, e sempre deveriam ter sido, um crime contra a humanidade e se encontram entre as maiores fontes e manifestações de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. É em Durban que as principais metas e o planejamento foram estabelecidos para que os estados programem políticas que combatam e revertam os efeitos danosos do racismo e da discriminação racial, principalmente os causados pela escravidão e o *apartheid* (DURBAN, 2001, p. 7).

No Brasil as diversas articulações provenientes das resoluções e do Plano de Ação de Durban, deram corpo às instituições governamentais que planejam e ordenam medidas de reparação e inclusão de grupos afetados pela discriminação. Com isso temos hoje a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República - SEPPPIR.

A SEPPPIR foi criada em 2003 e protagoniza um avanço institucional significando o reconhecimento das lutas históricas do Movimento Negro Brasileiro. A criação desta Secretaria acontece exatamente quando um partido político de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT) assume o governo brasileiro. Esta prática demonstrou o quanto este novo governo tinha uma visão diferente e progressista da sociedade brasileira e quanto se mostrou atento aos dados estatísticos da desigualdade no país, em relação à disparidade entre ricos e pobres e principal-

mente entre brancos e negros, percebendo que as desigualdades não eram apenas sociais, mas raciais também. O governo assume que o “racismo é incompatível com a democracia e que é preciso ampliar o espectro de proteção consagrado em Durban, aprofundá-lo e fortalecê-lo, jamais reduzi-lo” (SANTOS, 2009, p. 5).

A missão da SEPPIR é estabelecer iniciativas contra as desigualdades raciais no País, onde objetiva promover a igualdade e a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados pela discriminação e demais formas de intolerância, com ênfase na população negra; acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e outros órgãos do Governo Brasileiro para a promoção da igualdade racial; articular, promover e acompanhar a execução de diversos programas de cooperação com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais; promover e acompanhar o cumprimento de acordos e convenções internacionais assinados pelo Brasil, que digam respeito à promoção da igualdade e combate à discriminação racial ou étnica; auxiliar o Ministério das Relações Exteriores nas políticas internacionais, no que se refere à aproximação de nações do Continente Africano (CALDAS et al, 2001, p. 10).

A SEPPIR utiliza como referência política o Programa Brasil sem Racismo, que abrange a implementação de políticas públicas nas áreas do trabalho, emprego e renda; cultura e comunicação; educação; saúde, terras de quilombos, mulheres negras, juventude, segurança e relações internacionais. A criação da SEPPIR reafirma o compromisso com a construção de uma política de governo voltada aos interesses reais da população negra e de outros segmentos étnicos discriminados.

Com a criação da SEPPIR, enquanto programa ministerial ela inicia uma série de ações de combate ao racismo como o programa de ações afirmativas, o Brasil Quilombola; a Lei 10.639/03, hoje ampliada para 11.645/09, que aumenta a obrigatoriedade de História da África, Afro-brasileira e Indígena; o Estatuto da Igualdade Racial – Lei 12.288/10; a Lei das Cotas 12.711/12; a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra 2006; e o próprio Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial-SINAPIR - Decreto 8.136/13.

O Plano Nacional da Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR, aprovado em 4 de junho de 2009, por meio do Decreto nº 6.872, institui o Comitê

de Articulação e Monitoramento composto por um representante de cada órgão institucional:

Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que o coordenará; Secretaria - Geral da Presidência da República; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República; Ministério da Educação; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Cultura; Ministério de Minas e Energia; e três representantes do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR.

O PLANAPIR indica ao Estado as metas para superar as desigualdades raciais existentes no Brasil, por meio da adoção de ações afirmativas associadas às políticas universais. O Plano pretende garantir o recorte étnico-racial no conjunto das políticas públicas executadas pelo governo, seguindo os princípios da transversalidade, descentralização e gestão democrática. Define ainda a alocação de recursos no orçamento da União, por meio do Plano Plurianual.

O Plano está estruturado em 12 eixos estratégicos de atuação que são: Trabalho e Desenvolvimento Econômico; Educação; Saúde; Diversidade Cultural; Direitos Humanos e Segurança Pública; Comunidades Remanescentes de Quilombos; Povos Indígenas; Comunidades Tradicionais de Terreiro; Política Internacional; Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar; Infraestrutura e Juventude. Para cada eixo é esboçado um conjunto de diretrizes a serem implantadas, as quais vão à direção do reconhecimento da importância da população negra para a construção da sociedade brasileira (CALDAS et al, 2001, p.12).

Importante destacar que essas conquistas somente foram possíveis com o estabelecimento da democracia plena no Brasil e principalmente com o estímulo à participação da sociedade civil nos debates para implementação de políticas de igualdade racial no país, nos diversos estados e municípios. Relatórios nacionais e internacionais demonstram que os negros no Brasil estão em desvantagem em relação aos brancos em itens como violência,

renda, educação, saúde, emprego, habitação e Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.

Mas para que possa efetivamente acontecer a implementação das ações e políticas públicas de inclusão e promoção da igualdade racial é preciso eliminar o racismo institucional, que acaba sendo um determinante na manutenção das desigualdades sociais, mas principalmente raciais, pois ele sempre coloca pessoas de grupos raciais ou étnicos discriminados em desvantagem na possibilidades de acesso a bens de serviços e benefícios gerados pelo Estado, por outras instituições e/ou organizações. O Programa de Combate ao Racismo Institucional - PCRI nasceu durante a Conferência de Durban (2001), onde a sociedade civil ampliou o debate público sobre a questão racial, intensificando as discussões e cobrando como o setor público mundial poderia se comprometer com mais efetividade e continuamente com o combate ao racismo e as desigualdades sócio-raciais.

O Ministério de Desenvolvimento Britânico - DFID, juntamente com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, atentos a esta cobrança resolvem desenvolver um trabalho conjunto e formulam o Programa de Combate ao Racismo Institucional - PCRI.

O Brasil cria a partir de 2002 o Programa de Combate ao Racismo Institucional - PCRI visando contribuir para o estabelecimento de políticas de desenvolvimento e redução de pobreza por meio do enfrentamento das desigualdades que as determinam. De acordo com estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, utilizando apenas as políticas públicas universais, o Brasil levará 65 anos para alcançar a igualdade econômica entre negros e brancos.

O PCRI vem reafirmar que o Estado brasileiro assume a existência e a prática do racismo institucional; portanto, ao assumir o programa demonstra a preocupação e o interesse do governo no enfrentamento desta situação, com a preocupação de mudar o quadro das desigualdades do país.

A prática da criação da SEPPIR e todos os programas que esta Secretaria de Promoção da Igualdade Racial tem feito esforço para pensar, elaborar e executar, contando com a participação da população através das suas representações organizadas, como a criação do CNPIR (Conselho Nacional de Promoção

da Igualdade Racial), FIPIR (Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial) constituído através da SEPPIR e que tem o papel de promover ações continuadas entre as três esferas públicas (Federal, Estadual e Municipal) na alocação dos recursos oriundos dos programas desenvolvidos pela Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, tem sido uma maneira de garantir constitucionalmente a promoção da igualdade e o combate ao racismo.

A SEPPIR elabora e articula políticas de igualdade racial e de proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, tem dado ênfase a população negra, devido ao contexto histórico de escravização e racismo afetados pela intolerância religiosa e discriminação racial.

Ao avançar, a SEPPIR publicou uma portaria nº8/2014, que aprova a adesão dos Entes Federados ao SINAPIR – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que foi instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial com o objetivo de organizar e articular a implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas do Brasil.

O Capítulo V, Seção II, art., 14 do SINAPIR trata das condições para a participação de Estados e Distrito Federal:

I - Instituir e apoiar administrativa e financeiramente os conselhos estaduais e distritais voltados para a promoção da igualdade racial. Para que seja possível a execução deste sistema foi preciso que a SEPPIR participasse do planejamento PPA (Plano Plurianual) da Federação e garantisse uma parcela orçamentária para o desenvolvimento das ações [...]

V - apresentar sugestões para a elaboração do planejamento plurianual do Governo Federal, o estabelecimento de diretrizes orçamentárias e a alocação de recursos no Orçamento Anual da União, visando subsidiar decisões governamentais relativas à implementação de ações de promoção da igualdade racial. (NR dada pela Decreto nº 6509 de 2008 - Portal da Legislação - Diário das Leis - Decreto nº 4885 de 20/11/2003 / PE - Poder Executivo Federal).

A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial é considerada um fundamental instrumento para institucionalizar a Política de Promoção da Igualdade Racial em todo o país, sendo que a participação ao mesmo será do governo e da sociedade civil, esta participando por meio de representação

através de conferências, conselhos, grupos de trabalho, comitês e a partir da execução de projetos específicos financiados pelo poder público.

O enfrentamento dos militantes negros ao racismo institucional dentro do Partido dos Trabalhadores

O movimento negro esteve sempre à frente das questões raciais denunciando, reivindicando e se colocando politicamente em defesa da população negra e contra o racismo. Em 1970, havia uma efervescência do movimento negro em relação ao embate político teórico sobre o racismo e que se acentuava por meio das manifestações culturais da população negra, sendo que a razão para este fenômeno ocorria em função da repressão do período que impunha restrições ao modo de vida desta população.

Ao mesmo tempo em que as manifestações tinham este caráter cultural, como mecanismo de protesto ao modelo racial vigente, existia uma identidade racial que encontrava apoio nas experiências internacionais como a luta dos negros norte americanos, pelos direitos civis e a luta de libertação dos povos africanos de vários países como Moçambique, Angola, Guiné-Bissau, dentre outros.

Neste período foi possível perceber que havia formas diferentes no enfrentamento do racismo, pois enquanto São Paulo/Rio de Janeiro buscavam uma postura mais política de manifestação, por meio de concentração em praça pública, jornais, panfletos e atos públicos, a Bahia priorizava suas denúncias e atos antirracistas através da cultura e assim iam se organizando e fortalecendo o movimento contra o racismo na década de 1970, por meio de uma hegemonia ideológica de esquerda.

Sem dúvida, ao defender a perspectiva de eliminar as desigualdades econômicas da sociedade brasileira, a esquerda brasileira contribuirá para a superação do racismo, na medida em que o estabelecimento da melhoria nas condições de vida elimina o aspecto material de

manifestação do racismo, isto é, a pobreza (...). As organizações e os partidos de esquerda, no início da década de 1970, não possuíam prática e discurso de combate ao racismo e não dimensionavam o grau de opressão racial existente na sociedade brasileira (SANTOS, 2005).

Até por isso há um fator profundamente relevante nessa experiência: o caráter embrionário dessa relação histórica, que se reflete na fragilidade da relação teórica entre raça e classe na década de 1970.

Após a década de 1980, novos estudos, ações e alianças estratégicas travadas junto aos movimentos sociais e partidos políticos definidos como de oposição, progressistas ou mais à esquerda, construíram experiências de combate ao racismo que estão amadurecendo a ação teórica e prática da relação entre classe e raça (SANTOS, 2005, p. 36).

A relação de raça e classe pode ser classificada como um fator explicativo das desigualdades da sociedade brasileira.

As esquerdas tratam os conflitos raciais de forma secundária e às vezes demagógica, embora já seja possível identificar nas fileiras do pensamento marxista defensores de que a luta do negro e a superação do racismo devem ser colocadas como componentes da questão nacional. Mas, ainda assim, a luta do negro continua circunscrita ao povo negro e suas organizações. Os discursos progressistas de membros dos partidos de esquerda parecem servir muito mais para preencher uma lacuna programática dos seus partidos do que uma posição estratégica e uma ação efetiva em prol da luta pela igualdade racial e da justiça social. O papel do negro na história do Brasil vem sendo secundarizado tanto pelos progressistas (esquerda) como pelos conservadores (direita). A esquerda identifica as manifestações de resistência dos trabalhadores a partir da chegada dos primeiros imigrantes brancos europeus. Muitos não reconhecem o papel do trabalho negro como elemento estruturador e definidor do caráter da sociedade gestada no Brasil. A raça à qual pertence o indivíduo norteia qualquer discussão que tenha como objetivo transformar o Brasil, ou seja, viabilizar políticas que a maioria da população necessita.

Segmentos da esquerda insistem, ainda hoje, em secundarizar estas questões, optando mais uma vez por discursos genéricos sobre excluídos e trabalhadores, deixando de reconhecer que, para além das diferenças de classe, a discriminação racial é pedra angular da manutenção de uma sociedade hierarquizada, antidemocrática e violenta, e que somente por meio de um projeto realmente poderemos promover um processo revolucionário e transformador em nosso país (SANTOS, 2005, p. 42).

Segundo Ianni (2005), os partidos políticos de base popular, o PT (Partido dos Trabalhadores) e os PCs (Partidos Comunistas), têm muita dificuldade de lidar com a questão racial. E agora foi lembrado que no programa de governo o problema não aparece. Não é um acidente. Isso quer dizer que a ideologia racial do branco, dominante no país, impregna e envenena os partidos de esquerda. Intimida. É muito grave, porque isso significa uma infiltração da ideologia racial do branco nos partidos de esquerda; os PCs sempre foram vítimas disso, com agravante de que acreditavam que a questão racial estava automaticamente colocada em termos de classe. De fato, é preciso revelar para o próprio PT que ele tem sido vítima de uma sub-reptícia perversiva invasão da ideologia racial predominante na sociedade brasileira, o que prejudica sua relação com a sociedade, com o povo, com os setores subalternos. Não há democracia possível sem passar pela questão racial. Sem esses três itens, a racial, a de gênero ou feminina e a regional, o PT ainda não é o partido plenamente enraizado na sociedade, no povo, nos setores e classes subalternas. É claro que há expressões notáveis por parte do PT também. No Programa do partido em 1980 “o PT manifesta-se solidário com os movimentos de defesa dos demais oprimidos, entendendo que respeitar as culturas e as raças significa ajudar a acabar com as discriminações em todos os planos, sobretudo, o econômico” (DIRETÓRIO NACIONAL DO PT, 1998, p. 71).

Segundo Soares (2009), na década de 1980, o PT acabou por não dar a importância necessária para a questão racial, tendendo a:

(...) tratar as demandas do movimento negro como problemas menores e que diziam respeito ao próprio movimento. Isso sig-

nifica que o partido não reconhece a existência de um problema racial na sociedade brasileira. Os principais documentos do PT, desde sua fundação, sempre fizeram menção 'à questão racial e as lutas dos movimentos sociais de uma forma geral' (DIRETÓRIO NACIONAL DO PT, 1998).

No entanto, quando analisado os documentos de década de 1980 não se encontra uma reflexão sobre a questão racial.

Apesar da variável raça e classe estar colocada para o movimento negro, no PT sinalizava uma forma de opressão ficando então fora do projeto de hegemonia do partido, impossibilitando a temática entre as prioridades do PT.

No entanto, os discursos de Lula na primeira convenção nacional (1980), já abordavam a questões de raça, gênero e classe. Lula dizia que:

(...) há em nosso País, uma discriminação racial genericamente velada. Um negro, porém, sabe o quanto essa discriminação, que para os brancos pode parecer velada, é real, agressiva, profunda. Ele sente na pele. Por isso, devemos apoiar a organização dos negros por seus direitos em nossa sociedade, ainda que isso venha a descobrir a luz do sol, o racismo que carregamos na entranha. [...] Por isso, defendemos o direito de os negros manifestarem sua cultura, sua palavra, seus anseios (*apud* SOARES, 2009, p. 41).

Neste discurso, Lula traz à tona a questão racial, mas ainda distante de ser elencado como uma das discussões prioritárias do partido.

O movimento Negro Contemporâneo, tanto quanto o PT e outros movimentos sociais mais progressistas, tinham como demanda a denúncia em relação ao Estado autoritário, fortalecendo o campo da democracia a partir da sociedade civil na correlação de forças com a sociedade capitalista.

A relação entre a militância negra nas organizações de esquerda gerou muitas tensões, porém o PT tem um papel importante nesta organização no partido. Havia uma defesa naquele momento pelo movimento negro que os militantes buscassem uma expressão partidária que seria para além da questão racial, que também compusesse ideologicamente.

Dentro do Partido dos Trabalhadores Milton Barbosa cria a primeira Comissão de Negros em 1982, onde Benedita da Silva seria indicada como vice na candidatura de Lula para a Presidência da República em 1989.

Estas Comissões de Negros surgem a partir da organização da militância negra no PT formando então os primeiros núcleos, que levaram a estruturação de espaços de combate ao racismo institucional.

Segundo Soares (2009), “O desenvolvimento de espaços mais institucionalizados do partido para a questão racial acompanhou o processo de institucionalização do PT”. “O II Encontro Nacional ‘O PT e a Questão Racial’ (Vitória-ES, 1988), aprovou a criação da Subsecretaria Nacional do Negro do PT, vinculada à Secretaria de Movimentos Populares, criada em 1986.”

Neste encontro, foi deliberada a participação de Benedita da Silva como vice na candidatura de Lula. Reforçada no II Encontro de Negro do Centro Oeste (1988), segundo documento da Comissão de Negros do Distrito Federal. Esta campanha seria pautada na raça e classe, com um operário metalúrgico e uma mulher negra, deputada e trabalhadora, ex-doméstica. Esta união teria o propósito de atrair votos da classe trabalhadora, setores mais excluídos e segmentos religiosos, ao qual Benedita era ligada. Porém, apesar do apoio de outros segmentos sociais além da defesa da militância negra, o PT resolve aprovar outro nome, José Paulo Bisol (PCB), para contemplar as coligações. Houve então um desconforto da militância negra que gerou várias discussões nas Comissões de Negros.

No ano de 1988 era comemorado o Centenário da Abolição no Brasil, fato que intensificou as discussões e levou a militância negra a indicar Benedita da Silva para Vice-Presidenta da República, pois com certeza ali o Brasil estaria representado na realidade racial que o país compõe. A discussão do centenário perpassou por vários segmentos da sociedade, incluindo o Estado, imprensa, as universidades e a igreja, pois naquele ano a igreja católica lançou como tema de sua campanha da fraternidade Povo Negro e Fraternidade, com o lema “Ouvi o clamor deste povo”, no sentido de provocar este e outros segmentos religiosos a refletir a condição do povo negro no Brasil.

A possibilidade de nacionalização do tema racial no Brasil fortaleceu a organização de outras frentes de combate ao racismo, como Soweto Organização

Negra (1991) que trouxe para seu cerne um numero significativo de petistas negros, o CEERT - Centro de Estudos e Relações Raciais e Trabalho (1990), que tem como objetivo a interface entre o movimento negro e o movimento sindical, empresarial e a formação de quadros negros, entre outras.

(...) os militantes negros organizados no PT aproveitaram a ocasião do Centenário para veicularem, nos espaços de debate do partido, seus posicionamentos sobre a forma como a questão racial era tratada no Brasil, mas também para fazer a crítica à intratabilidade do tema no partido. Conseguiram que o tema do centenário fosse incorporado às resoluções do V Encontro Nacional do Partido, realizado em 1987. A resolução sobre o Centenário, respaldada em dados estatísticos, apresentava o quadro das desigualdades raciais enfatizando como a condição da classe trabalhadora era também condicionada pela dimensão racial (SOARES, 2009, p. 72).

Com a retomada da organizações do movimento negro, acontece em 1991 em São Paulo o I Encontro Nacional de Entidades Negras com a criação da Coordenação Nacional de Entidades Negras – CONEM, com o objetivo de disputa no campo político.

Este encontro foi um marco importante para que as organizações ampliassem a discussão racial dentro de um contexto social que envolvesse outros aspectos como raça e classe, raça e gênero, raça e trabalho, raça e direitos humanos. O ano do centenário da abolição ajuda a dar visibilidade nas desigualdades e iniquidades raciais e aponta a população negra como o setor mais explorado da sociedade brasileira. Segundo Soares (2009) e quando o movimento negro diz que é preciso tirar o tom festivo que o governo brasileiro dava à data, e conclamar o PT “a transformar este Centenário em um momento de avaliação das reais condições do trabalho, no Brasil, articulando por meio de seus militantes, a mobilização do Movimento Negro com a mobilização dos trabalhadores em geral” (*Idem*).

Soares relata que este momento foi histórico no PT, pois “pela primeira vez o diretório nacional do partido aprovava uma resolução destinada a uma intervenção de todo o partido, onde o PT assume uma posição de questionar

a abolição” e ainda abordar as questões de condições de vida da população negra dentro do partido.

Na revista *Teoria e Debates*, Florestan Fernandes, diz que:

O PT precisa tomar posição diante dessa problemática, divorciando-se das ilusões correntes. Não basta ser socialista para entender o que sucedeu com o negro e o que deve se fazer para alterar a situação racial que persiste até hoje. Não basta recorrer ao “movimento popular” como terapêutica de assistência social e de “cura” na opção pelos excluídos. Essa linguagem pode traduzir solidariedade humana e fraternidade social. Não obstante, o dilema social representado pelo negro liga-se à violência dos que cultivaram a repetição do passado no presente. E exige uma contra-violência que remova a concentração racial da riqueza, da cultura e do poder (FERNANDES, 1988).

Para além do artigo de Florestan Fernandes, outras produções relacionadas às questões de raça e classe foram escritas: no Boletim Nacional de 1987 o artigo de Hélio Silva Junior com o título *O PT e a questão racial: uma conversa, que não pode ficar só entre negros* e na Revista *Teoria e Debate* um artigo de Hamilton Cardoso que destaca o simbólico da branquitude nas construções ideológicas e na luta políticas. Todos estes escritos demonstram um descontentamento da militância negra petista com o tratamento dispensado pelo partido à temática racial e tentavam apontar explicações para estas limitações (SOARES, 2009, p. 74).

O questionamento era então “Se os dados são tão evidentes, a questão é porque o PT ignora essa realidade em seus planos de ação” (*Idem*).

Segundo Hélio Silva Junior, alguns fatores seriam condicionantes desse comportamento: a) o peso da democracia racial; b) a influência do marxismo ortodoxo; c) e impulsionada pelos dois fatores anteriores, uma concepção que tende a minimizar a luta contra o racismo, relegando-a a um problema dos negros ou ainda afirmando que essa luta divide os trabalhadores; d) fragilidade do movimento negro na elaboração de uma ideologia antirracismo capaz de desestabilizar o mito da democracia racial e que servisse para colocar a luta contra o racismo no contexto da luta de classe como parte da luta política por

uma sociedade socialista (SILVA JR. *apud* SOARES, 2009, p. 74).

Era preciso fazer uma reflexão da dificuldade de avançar nesta questão dentro do partido. Cria-se uma tensão entre a posição do partido em relação à da militância negra petista, pois incorporar as questões raciais era a expectativa comum esperada pelos militantes negros. A militância negra petista continua a reivindicação pela incorporação da questão racial para dentro do partido.

Em 1990 no 7º Encontro Nacional do PT, a militância negra petista consegue por meio de negociação com partido que seja produzida uma reflexão sobre a questão racial, onde ela propunha que, para ampliar sua ação junto à sociedade, tornando-se referência para todos os trabalhadores e para a população em geral, com legitimidade para atuar junto a setores historicamente distanciados da ação política organizada, consequência da secular exploração racial no Brasil. O Partido terá que elaborar uma política de relações raciais a partir do entendimento de que o racismo não é apenas um problema de negros, mas uma questão nacional que reflete diretamente na luta de todos os trabalhadores do País (DIRETÓRIO NACIONAL DO PT, 1998).

Foram realizados vários encontros e seminários, que o partido se comprometera fazer com militantes e setores progressistas do movimento negro. Na década de 1990, o partido reconhece, por meio destes encontros, que há uma ausência de política interna de combate ao racismo.

Em documento do DN do PT no 10º Encontro Nacional, em 1995, afirma-se que “O compromisso com o movimento negro não pode resumir-se às comemorações de 300 anos de Zumbi. O PT tem de fortalecer, em sua agenda e na sua estrutura partidária, a luta contra a discriminação e de apoio ao movimento negro” (DIRETÓRIO NACIONAL DO PT, 1998, pp. 71 e 627).

Em 20 de novembro de 1995, a militância negra de várias entidades do movimento negro organizou a Marcha Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida, reunindo quase 30 mil militantes, sendo um marco importante para o movimento, pois foi entregue ao então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso um documento que apresentava avaliação das desigualdades e problemas que afetam a população negra em todos os segmentos da sociedade, assinado pela executiva da Marcha. Neste dia o presidente assina o decreto que criou o Grupo de Trabalho Interministerial

para Valorização da População Negra – GTI, que era formado por governo e sociedade civil, representada por pessoas do movimento negro.

No PT os militantes negros petistas organizavam subsecretarias de negros em vários lugares levando à ampliação deste setorial. Em 1995 é criada a Secretaria Nacional de Combate ao Racismo – SNCR, um ganho da organização da militância negra petista. Esta secretaria contou com o apoio de Lula e seus objetivos foram definidos no V Encontro Nacional de Negros e Negras do PT, que seriam elaborar implementações na administração petistas, indicação de candidaturas negras para cargos de representações e formação políticas de filiados e militantes. Dentre os primeiros nomes de dirigentes da SNCR estavam Matilde Ribeiro e Martvs Alves Chagas, entre outros.

Com a vitória para Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva levou para seu 1º escalão quatro ministros negros: Benedita da Silva, no Ministério da Ação Social; Gilberto Gil, no Ministério da Cultura; Matilde Ribeiro, na SEPPPIR – Secretaria Especial de Igualdade Racial com status de ministério, e Marina da Silva no Ministério do Ambiente e Martvs atuou como Secretário Adjunto na SEPPPIR.

Na Tese do Setorial de Combate ao Racismo, Pires (2002) afirma que:

A Secretaria Nacional de Combate ao Racismo do PT, instituída em 1995, fruto de intensos debates travados pela militância negra, tem o objetivo de levar ao centro das discussões programáticas o caráter estratégico da luta no combate ao racismo e aprofundar o enraizamento do nosso partido na população negra, nos seus movimentos, conquistas e esperanças. O Brasil cresce e se desenvolve, promove políticas sociais e afirmativas, mas a desigualdade étnico-racial se mantém. O racismo demonstra sua plasticidade, reciclando-se e demonstrando sua capacidade de seguir determinando lugares e não-lugares dos negros e negras. A militância negra integrou-se na construção do PT como uma expressão partidária de seus interesses políticos gerais e específicos; o faz em razão de identificar-se com o projeto político de um partido de trabalhadores/as e pelo que ele representa em termos de contestação à ordem e de ruptura com a tradição conservadora da política brasileira (PIRES, 2002).

Conclusão

O enfrentamento ao racismo institucional pelo governo e pelo Partido dos Trabalhadores é ainda uma questão a ser discutida mais profundamente e ter sua visibilidade ampliada, pois ainda carece de produção acadêmica. A base teórica emanada por pesquisadores como Otavio Ianni, Florestan Fernandes e outros ainda necessita ser apropriada e incentivada nos debates do racismo institucional como prioridade nas relações de poder no governo e partido. O combate ao racismo institucional é uma devolutiva do governo e do partido para militância negra que integra o Partido dos Trabalhadores, além de ser um novo fator que alavanque o desenvolvimento social e seja redutor das desigualdades sociais, em termos raciais, culturais e de classe. Assim, o enfrentamento ao racismo institucional pode auxiliar a transformação social para além do capitalismo, possibilitando a construção de uma sociedade mais igualitária, fraterna e livre.

Referências

- ALMEIDA, Celso Ribeiro. *Perspectivas do movimento negro no Brasil*. Disponível em <bit.ly/1mLprl7>. Acesso em 20 jun. 2014.
- CALDAS, Alcides dos Santos et al, Conferência de Durban: implementação e desenvolvimento das políticas de promoção da igualdade no Brasil. In: *Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais*.11. Salvador, 2001.
- CARDOSO Jr, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p. 181-260.
- CHIAVENATO, Julio José. *O negro no Brasil: da senzala a abolição*. São Paulo: Moderna, 1999.
- DIRETÓRIO NACIONAL DO PT. *Partido dos Trabalhadores: resoluções de encontros e congressos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

DIWAN, Pietra. *Raça pura: uma história da eugenia no Brasil e no mundo*. São Paulo: Contexto, 2007.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Ática, 1978.

_____. *Branços e negros em São Paulo*. São Paulo: Anhembi, 1971.

_____. Lutas de raças e de classes. *Revista Teoria e Debate*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1988. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/sociedade/luta-de-racas-e-de-classes?page=full#sthash.DI85xbTF.dpu-f-Março>>. Acesso em 30 abr. 2014

_____. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

_____. *Significado do protesto negro*. São Paulo: Autores Associados, 1989.

IANNI, Otávio et. al. *O negro e o socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich; LENIN, Vladimir Ilitch. *Sobre a mulher*. São Paulo: Global, 1979.

MUNANGA, Kabengelê. *Negritude: usos e sentidos*. São Paulo: Autêntica, 2009.

NASCIMENTO, A. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

ORTIZ, Renato. *Cultura brasileira e identidade nacional*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003.

PRÁTICA da Lei 11.645/08. Disponível em: <<http://diversidadeensinodehistoria.blogspot.com>>. Acesso em 14 abr. 2014.

SANTOS, Luiz Alberto Silva. Escravidão e socialismo: comentários. In: Ianni, Otávio et al. *O negro e o socialismo*. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2005a.

SANTOS, G. G. A luta contra o racismo na esquerda brasileira. In: Ianni, Otávio et al. *O negro e o socialismo*. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2005b.

_____. *Partidos políticos e etnia negra*. São Paulo. Dissertação (Mestrado) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1992.

SANTOS, Héliida. *Políticas públicas para a população negra no Brasil*. [S.l.]: ONU, 1999.

SANTOS, Marcio André de Oliveira. *A persistência política dos movimentos negros brasileiros: processo de mobilização à III Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo*. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2005.

_____. Política negra e democracia no Brasil contemporâneo: reflexões sobre os movimentos negros. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana. (Org.). *Caminhos convergentes: estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll e ActionAid Brasil, 2009.

SEPPPIR. *Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*, 3, 2001. Disponível em: <www.seppir.gov.br>. Acesso em 22 mar. 2014.

_____. *Declaração e programa de ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata*, 2001. Disponível em: www.seppir.gov.br. Acesso em 22 mar. 2011.

SOARES, Claudete Gomes. *Raça, classe e cidadania: a trajetória do debate racial no Partido dos Trabalhadores (1980-2003)*. Campinas, 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) Universidade Estadual de Campinas, 2009.

CAPÍTULO X

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DE INCLUSÃO: UM NOVO PARADIGMA

Nara Barberini
Orientadora: Alessandra Atti

A sociedade atual vive um momento histórico onde se evidencia toda diversidade humana, a escola como um recorte sociocultural da sociedade passou a ser objeto de pesquisas no campo da didática para possibilitar a inclusão das diversidades. A educação inclusiva parte de uma mudança de paradigma, propõe a construção de uma instituição educacional que respeite as diferenças e se organize de forma a permitir que todos possam ter seu potencial desenvolvido. Verificou-se com essa pesquisa que estão sendo fornecidos instrumentos e recursos para a escola trabalhar com a diversidade, e para realizar uma gestão, articulada com a família e comunidade, buscando respostas para os desafios. No entanto, a inclusão requer um tipo de apoio que reconheça a resposta à diversidade como uma responsabilidade de todos. O presente trabalho objetiva discutir a proposta de educação inclusiva caracterizando as ações inclusivas para o alunado com deficiência na rede de Ensino do Estado de São Paulo, visando responder quem são os atores e o que eles podem fazer por uma inclusão educacional efetiva e quais são as políticas públicas de incentivo aos professores na rede pública paulista? Sendo a educação especial um movimento que busca a garantia do direito, na perspectiva de um novo paradigma educacional, a expectativa é que com a formação continuada dos professores e o auxílio dos facilitadores da inclusão, a Educação para todos possa tornar realidade.

Palavras-chave: Educação especial. Escola inclusiva. Aprendizagem efetiva.

Introdução

O presente estudo tem como objetivo discutir a proposta de educação inclusiva caracterizando as ações inclusivas para o alunado com deficiência na rede estadual de ensino de São Paulo. A proposta é responder quem são os atores e o que eles podem fazer por uma inclusão educacional efetiva e quais são as políticas públicas de incentivo aos professores na rede pública paulista. Para atingir tal objetivo faremos a análise das políticas públicas de inclusão na rede de ensino paulista e das políticas públicas para o exercício docente.

A diversidade nos traz um enriquecimento mútuo, combinações de culturas, histórias e pensamentos. A sociedade atual vive um momento histórico onde se evidencia toda diversidade humana, expressadas por desigualdades sociais, econômicas e culturais, sustentadas pela hegemonia tecnológica e financeira de uma minoria da população. A escola como um recorte sociocultural da sociedade passou a ser objeto de pesquisas no campo da didática para possibilitar a inclusão das diversidades. Uma escola que desenvolve práticas inclusivas vê na diversidade uma grande oportunidade de aprendizagem, entendendo que as diferenças humanas são comuns. No Brasil, os portadores de deficiência, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, representam 24% da população nacional.

A educação inclusiva parte de uma mudança de paradigma na educação, propõe a construção de uma instituição educacional que respeite as diferenças e se organize de forma a permitir que todos possam ter seu potencial desenvolvido; proporciona à pessoa com deficiência maior independência, qualidade de vida e inclusão social, através da ampliação de sua comunicação, mobilidade, controle de seu ambiente, habilidades de seu aprendizado, trabalho e integração com a família, amigos e sociedade.

A integração de um indivíduo na escola acaba sendo um processo gradual e dinâmico que pode ser diferenciados por habilidades e necessidades de cada aluno, assim possibilita o processo de ensinar para todos os indivíduos no mesmo grupo, crianças com ou sem necessidades educativas especiais, durante um período ou na totalidade do tempo de permanência

na escola, exemplificando no espaço escolar uma nova dimensão social (BRASIL, 1994).

Esse tema se faz importante, pois a convivência entre as pessoas diferentes contribuem para as inteligências que cada um de nós possui, isto é, ao expandirmos o horizonte de nossas experiências, aperfeiçoamos a nossa habilidade de entendimento e a elasticidade de nossas inteligências a ofício do bem ou do mal. A criança sem deficiência, ao estudar ao lado de uma criança com deficiência, tem a oportunidade de vivenciar um conflito, de confrontar valores, praticar a cooperação e solidariedade. Vai crescer sabendo que existem pessoas de todo o tipo no mundo e que estas pessoas têm necessidades, condições e habilidades diferentes das suas. Poderá aprender a lidar com a diferença e naturalizá-la em seu convívio diário. Assim, talvez, no futuro, não estranhe tanto a presença de uma pessoa com deficiência ao seu lado. Há um desejo mundial de se buscar uma sociedade que reconheça as diferenças como valor humano irrevogável e que promova o pleno desenvolvimento das potencialidades de todos os seres humanos singularmente.

Anterior ao movimento de inclusão, as classes especiais, pressupunham que a segregação escolar permitiria melhor atender as necessidades educacionais diferenciadas desses alunos, porém com a inclusão houve uma mudança filosófica orientada pela ideia de integração escolar entre todos. A educação das crianças com deficiência nas escolas de ensino regular exige das políticas públicas uma atenção especial. Necessidades tão diversas demandam disponibilizações que utilizem amplos recursos, sejam de restrita ou avançada tecnologia. O Ministério da Educação (1999) descreve que a presença de alunos com deficiências vem crescendo na rede regular de ensino, e com isso exige mudanças de atitude dos professores como de toda comunidade escolar. Passando por uma reconstrução cultural pela necessidade de quebrar alguns preconceitos e atuar com generosidade, acolhimento e respeito.

Nesse tom, esta pesquisa tem como finalidade subsidiar o desenvolvimento de propostas renovadoras para a educação inclusiva, a partir da reflexão e análise dos modelos atuais de apoio ao alunado com deficiência.

Referencial teórico

Antonio Gramsci

Foram utilizados quatro livros como embasamento teórico para a construção desse trabalho. O primeiro foi de Antonio Gramsci *A Concepção Dialética da História*. A contribuição teórica do pensador marxista destaca-se por sua concepção dialética da história, ao privilegiar o estudo dos conflitos no processo histórico, evidenciando o papel ativo do sujeito na construção das relações humanas e na promoção das mudanças sociais. Segundo Gramsci, uma massa humana não conquista sua autonomia sem organizar-se, e não existe organização sem intelectuais, sem aqueles que se ocupem de dar homogeneidade e consciência ao grupo ao qual pertencem. Para esse autor o papel dos intelectuais é de organizador cultural, de um agente determinado a organizar o seu mundo e seus homens, fornecendo homogeneidade à classe que representa, podendo não só transformá-la, mas, sobretudo, mantê-la e reproduzi-la. Para ele, todo homem é um intelectual, um filósofo transformador ou reproduzidor da totalidade, e que deve ser analisado no conjunto da classe social a qual é provindo.

Em seu livro, Gramsci difere individualidade da personalidade. Onde esta se constrói pela consciência e pelo agir do homem a partir das circunstâncias, por meio da apropriação da consciência das identidades que o limita ou o liberta. Assim, Gramsci, apresenta o respeito à compreensão da relação da formação do indivíduo no percurso da própria ética na política, ou seja, os princípios são colocados a partir do abarcamento do sujeito no contexto social, num compromisso fiel com a sociedade.

Compreendendo que a educação se faz na base de duas interpretações: a leitura da sociedade política e a leitura da sociedade civil. Para Gramsci essas leituras são um conjunto de dois espaços do Estado. Na visão liberal, a sociedade política e a sociedade civil são duas estruturas separadas e para Gramsci não existe essa divisão, visto que ele fala que o Estado é o principal educador. Por conseguinte, conforme a visão gramsciana, a educação, na esfera da sociedade política, se faz pela coerção, e, na esfera da sociedade civil, a educação se faz pela cultura, escolas, família, universidades, comunidade, entre outros. Em

vista disso, Gramsci representa uma escola do trabalho e não uma escola burguesa. Afirma que economia e política estão sempre relacionadas. A educação, assim sendo, tem que ter associação com a prática, se fazer a partir da ação e da compreensão mais abrangente de mundo. A esse respeito, faz-se necessário afirmar que num processo de organização política, o conhecimento é poder, pois modifica, e a hegemonia intelectual é a luta por uma nova ordem social, onde a Escola se faz presente em ação e decisão para a formação humana.

Lev Semenovitch Vygotsky

O segundo autor estudado foi Lev Semenovitch Vygotsky por sua grande contribuição para a Educação Inclusiva. Apesar de produzida por volta de 1930, sua obra é mais do que atual e auxilia para a assimilação das dificuldades relativas à educação especial e para a busca de uma intervenção inovadora.

Esse autor dedicou boa parte de seus estudos à educação de crianças com NEE. Em sua concepção todas as crianças, independentemente das suas necessidades, devem ter direito a frequentar a escola de ensino regular. Para Vygotsky, as funções psicológicas superiores, que caracterizam essencialmente o ser humano, originam-se das relações sociais entre os indivíduos. O fato de estar havendo espaço e, além disso, solicitação aos alunos para que iniciem interações e respondam a elas quando solicitados, favorece a participação de alunos no contexto regular da sala de aula, e, assim, um possível e melhor desenvolvimento destes alunos. Esse estudioso nos propõe uma visão dialética do real, que leve a constatar que, se existem problemas, existem também possibilidades. E as dificuldades podem ser uma fonte de crescimento. Segundo esse autor, um defeito ou problema físico, qualquer que seja sua natureza, desafia o organismo. Assim, o resultado de um defeito é invariavelmente duplo e contraditório. Por um lado, ele enfraquece o organismo, mina suas atividades e age como uma força negativa. Por outro lado, precisamente porque torna a atividade do organismo difícil, o defeito age como um incentivo para aumentar o desenvolvimento de outras funções no organismo; ele ativa, desperta o organismo para redobrar atividade, que compensará o defeito e superará a dificuldade.

Vygotsky (1994) postulou que as crianças com qualquer incapacidade mental ou física devem ver asseguradas a sua educação na escola do ensino

regular e não educadas com crianças com a mesma incapacidade, que se as crianças com deficiências físicas ou mentais fossem educadas separadamente das crianças consideradas normais o seu desenvolvimento procederia de um modo totalmente diferente, e não benéfico, levando à inevitável criação de pessoas com dificuldades na relação com o mundo e consigo próprias.

O paradigma vygotskyano pressupõe em apostar nas possibilidades de desenvolvimento do sujeito com NEE. Para Vygotsky (1994), é a possibilidade de relacionar-se, de entender e ser entendido, de comunicar-se com os demais, o que impulsiona o desenvolvimento do homem.

A educação das crianças tem que ser vista como um problema social. O nosso trabalho será desenvolver, tanto quanto nos for possível, os instrumentos intelectuais de relação com o mundo exterior. A questão central é a natureza dos problemas que as crianças podem encontrar na sua entrada no mundo social e naturalmente cultural (VYGOTSKY, 1924).

Angeles Parrilla e Harry Daniels

O terceiro material explorado foi o livro *Criação e desenvolvimento de Grupos de Apoio entre Professores* de Angeles Parrilla e Harry Daniels. Esses autores apresentam um modelo colaborativo para a inclusão escolar. Para eles a inclusão requer um apoio que possibilite e colabore na busca de respostas para as necessidades específicas dos estudantes por todos os profissionais envolvidos no processo de educação. De acordo com os autores a inclusão requer um apoio que reconheça a resposta à diversidade como uma responsabilidade compartilhada. Ou seja, todos os profissionais envolvidos no processo de educação de qualquer estudante que em um momento apresente uma NEE devem colaborar em busca de respostas a essas necessidades. O modelo colaborativo apresentado por esses autores é institucional e curricular, é um apoio dirigido ao alunado com NEE e também ao professorado, família e comunidade educativa. Portanto, a construção da educação inclusiva requer definição de políticas públicas que visem alterar a organização dos sistemas de ensino, fortalecendo a proposta de educação especial integrada ao projeto político pedagógico da escola comum, capaz de se opor às diferentes formas de exclusão e garantir as condições de acesso, participação e aprendizagem.

O compromisso ativo implica planificar as ações para proporcionar uma aprendizagem de qualidade aos alunos com NEE, para incluí-los no planejamento geral e no processo de ensino junto aos demais alunos. Se expresso no currículo e no regulamento organizacional da escola, isso se manifestaria, conseqüentemente, num aumento da qualidade, bem como num crescimento das atividades de apoio internas e externas, das respostas dadas aos alunos com NEE, melhorando conseqüentemente a adaptação e o ensino (PARRILLA; DANIELS, 2004).

Para esses estudiosos, os Grupos de Apoio entre Professores são uma alternativa da comunidade escolar para transformar essa intenção em realidade. É um modelo de apoio desenvolvido com base nas teorias do desenvolvimento organizativo, base da criação de pequenos grupos de colegas de um mesmo centro que, colaborativamente, trabalham sobre problemas apresentados por outros professores. Tornam-se, assim, um apoio aos professores e, indiretamente, aos alunos e à instituição. Sua principal novidade consiste justamente na possibilidade de oferecer apoio de dentro da escola.

Anabel Moriña Díez

Um quarto estudo foi realizado no livro *Teoria e prática da educação inclusiva* de Anabel Moriña Díez. Para essa autora a educação inclusiva pode ser definida como um modelo que propõe a inserção de todos os alunos como valiosos membros participativos. Trata-se de uma filosofia e prática educativa que pretende melhorar a aprendizagem e participação ativa de todo o alunado em um contexto educativo comum. A inclusão educacional, como proposta, orienta o processo de mudanças desde a educação comum aos serviços de apoio especializados, dispondo-se a promover o desenvolvimento das escolas e constituindo práticas pedagógicas capazes de atender a todos os alunos. O processo de inclusão para o aluno NEE visa proporcionar de forma natural à inclusão do aluno no meio socioeducacional oportunizando métodos adaptados que auxiliarão na aprendizagem dentro do processo educacional. A inclusão educacional possibilita que a pessoa com deficiência seja um sujeito de aprendizagem e não apenas um número de matrícula. A educação inclusiva se concebe como um processo inacabado que desafia qualquer situação de ex-

clusão, procurando mecanismos para eliminar as barreiras que obstaculizam uma educação para todos (MORIÑA, 2004).

O programa de discussões das políticas educacionais, igualmente como outros referenciais que destacam a educação de qualidade para todos, reforçam a precisão da elaboração e efetuação de práticas que providencie a universalização do acesso escolar em todos os níveis da educação.

A educação especial na perspectiva da educação inclusiva denuncia o caráter desafiador dos sistemas educacionais a fim de garantir a escolarização de todos os meninos e meninas, objetivando combater situações em que determinados alunos são submetidos a práticas segregadoras dentro dos centros de educação. Em todos os sistemas educativos independente do contexto político, social, cultural e econômico deve seguir incorporando em suas agendas mecanismos para avançarem em práticas mais acolhedoras que contemple a todas as parcelas da sociedade. Assim se concebe a educação inclusiva como um processo inacabado que desafia a qualquer situação de exclusão, procurando mecanismos para eliminar as barreiras que obstaculizam uma educação para todos (MORIÑA, 2004).

Estudo de caso

Educadores de todo o país lutaram, durante anos, para que as escolas incluíssem crianças e jovens com deficiência, por meio desses movimentos sociais conquistamos a garantia da educação como um direito de todos. O sistema educacional inclusivo está fundamentado na Constituição Federal/88, que garante a educação como um direito de todos, e no Decreto N° 6.949/2009, que ratifica a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006), assegurando o direito de pleno acesso à educação em igualdade de condições com as demais pessoas.

O artigo 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência versa sobre o direito da pessoa com deficiência à educação ao afirmar que: “(...) para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os estados partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida(...)” (ONU, 2006).

Assim, tem início a composição de uma nova política de educação especial que enfrenta o desafio de se instituir como uma modalidade transversal desde a educação infantil à educação superior. Esse princípio fundamenta novas fronteiras legais, políticas e pedagógicas da educação especial, impulsionando o desenvolvimento de propostas pedagógicas que visam criar condições de acesso e participação de todos os estudantes no ensino regular. Nesse contexto, a educação inclusiva torna-se um direito inquestionável e absoluto. Agora, cabe à sociedade agenciar as condições de acessibilidade necessárias para promover maior autonomia e participação social dos estudantes com deficiência.

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI, em articulação com os sistemas de ensino programam políticas educacionais nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação especial, do campo, escolar indígena, quilombola e educação para as relações étnico-raciais. O objetivo da SECADI é contribuir para o desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino, voltado à valorização das diferenças e da diversidade, a promoção da educação inclusiva, dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental visando à efetivação de políticas públicas transversais e intersetoriais.

A SECADI está subdividida em cinco diretorias: Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais; Diretoria de Políticas de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos; Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania; Diretoria de Políticas de Educação Especial e Diretoria de Políticas de Educação para a Juventude.

A Diretoria de Políticas de Educação Especial desenvolve programas e ações que estão contribuindo para a inclusão dos alunos com NEE na rede pública de ensino, dentre eles:

O *Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais* visa apoiar a organização e a oferta do Atendimento Educacional Especializado – AEE, prestado de forma complementar ou suplementar aos estudantes com NEE em classes comuns do ensino regular, assegurando-lhes condições de acesso, participação e aprendizagem. O programa disponibiliza as escolas públicas de ensino regular, conjunto de equipamentos de informática, mobiliá-

rios, materiais pedagógicos e de acessibilidade para a organização do espaço de atendimento educacional especializado. Cabe ao sistema de ensino, a seguinte contrapartida: disponibilização de espaço físico para implantação dos equipamentos, mobiliários e materiais didáticos e pedagógicos de acessibilidade, bem como, do professor para atuar no AEE.

O *Programa Escola Acessível* propende promover condições de acessibilidade ao ambiente físico, aos recursos didáticos e pedagógicos e à comunicação e informação nas escolas públicas de ensino regular. Esse programa concede adequação arquitetônica: rampa, sanitários, via de acesso, instalação de corrimão e de sinalização visual, tátil e sonora e aquisição de cadeiras de rodas, recursos de tecnologia assistida, bebedouros e mobiliários acessíveis.

O *Programa de Formação Continuada* de professores em Educação Especial visa apoiar a formação continuada de professores para atuar nas salas de recursos multifuncionais e em classes comuns do ensino regular, em parceria com Instituições Públicas de Educação Superior. Seu objetivo é ofertar cursos no nível de aperfeiçoamento e especialização, na modalidade à distância, por meio da Universidade Aberta do Brasil – UAB e na modalidade presencial e semipresencial pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores na Educação Básica – RENAFOR.

O *Programa BPC na Escola – Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola dos Beneficiários do Benefício da Prestação Continuada da Assistência Social*, tem o objetivo de monitorar o acesso e permanência na escola dos beneficiários do Benefício da Prestação Continuada (BPC) com deficiência, na faixa etária de 0 a 18 anos, por meio de ações articuladas, entre as áreas da educação, assistência social, direitos humanos e saúde. Para atingir tal objetivo o programa recorre ao pareamento anual entre os dados do EducaCenso e do cadastro administrativo do BPC DATAPREV do Ministério da Previdência Social/MPS e a identificação das barreiras que impedem o acesso das pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, à escola.

O *Programa Educação Inclusiva: direito à Diversidade* apoia a formação de gestores e educadores, a fim de transformar os sistemas educacionais em sistemas educacionais inclusivos. O programa realiza o Seminário Nacional de Formação dos coordenadores municipais e dirigentes estaduais; presta apoio

técnico e financeiro e orienta a organização da formação de gestores e educadores dos municípios polos e de abrangência; e disponibiliza referenciais pedagógicos para a formação regional.

O *Projeto Livro Acessível* busca promover a acessibilidade, no âmbito do Programa Nacional Livro Didático – PNLD e Programa Nacional da Biblioteca Escolar – PNBE, assegurando aos estudantes, com deficiência visual, matriculados em escolas públicas da educação básica, livros em formatos acessíveis. O programa é implementado por meio de parceria entre SECADI, FNDE, IBC e secretarias de educação, às quais se vinculam o CAP – Centro de Apoio Pedagógico a Pessoas com Deficiência Visual e o NAPPB – Núcleo Pedagógico de Produção Braille. Esse programa auxilia no desenvolvimento do Sistema de Informação Digital Acessível – Mecdaisy, que possibilita acessar o texto por meio de áudio, caractere ampliado e diversas funcionalidades de navegação pela estrutura do livro; disponibiliza laptop para estudantes cegos dos anos finais do ensino fundamental, do ensino médio, da EJA e educação profissional; criação do Acervo Digital Acessível – ADA, ambiente virtual destinado à postagem de materiais digitais e a produção coletiva de livros em Mecdaisy;

O *Programa Nacional para a Certificação de Proficiência no Uso e Ensino da Língua Brasileira de Sinais - Libras e para a Certificação de Proficiência em Tradução e Interpretação da Libras/Língua Portuguesa – Prolibras* realiza por meio de exames de âmbito nacional, a certificação de proficiência no uso e ensino de Libras e na tradução e interpretação da Libras. Tem como objetivo a formação presencial aos professores das salas de recursos multifuncionais; a apoiar o desenvolvimento de atividades de enriquecimento curricular, junto às escolas com matrícula de estudante com altas habilidades/superdotação; oferta de curso para o ensino do Sistema Braille e oferta de curso de Língua Brasileira de Sinais; e a Produção de material didático em formatos acessíveis: Braille, Mecdaisy, LIBRAS/Língua Portuguesa; materiais didáticos táteis, dentre outros.

O *Programa de Apoio à Educação Especial – PROESP* – Desenvolvido em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, tem por objetivo apoiar projetos de pesquisa e de formação na área da educação especial na perspectiva da educação inclusiva, no âmbito da pós-

-graduação *stricto sensu*. O Programa é voltado à produção e avaliação de referenciais, metodologias e recursos de acessibilidade na educação e demais processos pedagógicos e formativos que envolvem o atendimento educacional especializado para estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

Além dos programas e ações apresentados aqui, a Diretoria de Políticas de Educação Especial conta com três centros de Formação e Recursos: o CAP – Centro de Apoio para Atendimento às Pessoas com Deficiência Visual / NAPPB, que pretende apoiar a formação continuada de professores para o atendimento educacional especializado e a produção de material didático acessível aos estudantes com deficiência visual; o CAS – Centro de Capacitação de Profissionais da Educação e de Atendimento às Pessoas com Surdez, que visa promover a educação bilíngue, por meio da formação continuada de profissionais para oferta do AEE a estudantes surdos e com deficiência auditiva e da produção de materiais didáticos acessíveis; e o NAAH/S – Núcleos de Atividades de Altas Habilidades/Superdotação, que busca apoiar a formação continuada de professores para atuar no atendimento educacional especializado a estudantes com altas habilidades/superdotação.

A SECADI também tem participação direta na Comissão Brasileira do Braille – CBB, instituída pela portaria GM/MEC, nº 319/1.999, alterada pela Portaria GM/MEC, nº 1.200/2008, que visa ao desenvolvimento de uma política de diretrizes e normas para o uso, o ensino, a produção e a difusão do sistema Braille em todas as modalidades de aplicação, compreendendo especialmente a língua portuguesa, a matemática e outras ciências, a música e a informática, considerando a permanente evolução técnico-científica que passa a exigir sistemática avaliação, alteração e modificação dos códigos e simbologia Braille, adotados nos países de língua portuguesa e espanhola. A composição brasileira do Braille é composta por um representante da SECADI, um representante do Ministério da Educação; um representante do Instituto Benjamin Constant – IBC; um representante indicado pela organização nacional de pessoas cegas; e um membro representante das cinco regiões do país, indicado dentre os Centros de Apoio Pedagógico – CAPS.

A Universidade Federal do Ceará – UFC, por meio do instituto UFC

Virtual, em parceria com a SECADI, promovem cursos de formação continuada em direitos humanos; curso de aperfeiçoamento em educação ambiental, educação de jovens e adultos, gênero e diversidade na escola; curso de extensão em educação ambiental, sustentável e com vidas. O SECADI e suas parcerias têm contribuído muito para o avanço da inclusão dos alunos com NEE nas escolas estaduais de São Paulo, todos esses programas e ações apresentados atingem diretamente a escola regular de educação básica. Para oferecer suporte ao processo de inclusão escolar dos alunos com NEE na rede estadual de ensino foi criado, em 2001, o CAPE – Centro de Apoio Pedagógico Especializado.

O CAPE atua no gerenciamento, acompanhamento, e suporte às ações regionais de educação especial, nos processos de formação continuada, na provisão de recursos e na articulação das escolas com a comunidade, procedendo à orientação e encaminhamentos. O centro oferece suporte às 91 Diretorias Regionais de Ensino no processo de inclusão escolar dos alunos com NEE matriculados na rede estadual paulista. Esse suporte se estende pra mais de 50 mil alunos. Os CAPEs possuem convênios firmados com instituições e credenciamento de escolas especializadas que permitem o atendimento daqueles alunos que, pelo seu comprometimento, exigem equipe e equipamento muito especializados. São 290 convênios firmados com instituições especializadas, que atendem cerca de 30 mil alunos. Com isso o atendimento de alunos com NEE chega a mais de 90 mil alunos. A proposta de trabalho do CAPE foi concebida por professores pesquisadores da área da psicologia da educação e das correntes inclusivas, amplamente difundidas no contexto educacional contemporâneo. Sua estrutura de trabalho conta com uma equipe multidisciplinar integrada por pedagogos, fonoaudiólogos, psicólogos, terapeutas ocupacionais e fisioterapeutas que oferecem orientação e acompanhamento aos casos identificados, visando contribuir na melhoria da aprendizagem e do completo desenvolvimento profissional dos acadêmicos, porque a função da educação superior está ligada ao desenvolvimento técnico, a preparação profissional e a formação integral do sujeito. O centro de Apoio Especializado também garante a capilarização do atendimento nos SAPEs – Serviços de Apoio Especializado.

O sistema educacional garante ao aluno com NEE o atendimento escolar realizado preferencialmente, em classes comuns da rede regular de ensino, com apoio, no contraturno, de (SAPes) organizados na escola em que o aluno estuda ou em outra unidade escolar, na forma de itinerária, para garantir a inclusão, permanência, progressão e sucesso escolar. O aluno que está matriculado na rede estadual paulista conta com os seguintes serviços de apoio especializado: apoio de professores especializados em deficiência física, visual, auditiva e intelectual; livros e textos diversos em Braille, em caracteres ampliados, ou em formato digital; dicionário de inglês, tabela periódica e todos os materiais que compõem os programas e projetos da SEE adaptados (Braille/caracteres ampliados); cadernos adaptados para alunos com paralisia cerebral ou cegos que utilizam máquina Braille ou reglete; aquisição de mobiliário adaptado (mesas e cadeiras); plano de acessibilidade nas escolas, coordenado pela Fundação de Desenvolvimento da Educação – FDE; aquisição de recursos pedagógicos e equipamentos específicos para atendimento das demandas específicas de cada escola; transporte escolar para alunos com grave comprometimento que interfira na sua possibilidade de locomoção até a escola; convênio com instituições que mantêm escolas especiais para atender os alunos com grave comprometimento que não se beneficiariam do ensino regular; professor interlocutor de Libras; profissional de apoio (cuidador) para os alunos com deficiência física que não possuem autonomia para as atividades de vida diária (alimentação, higiene e locomoção), kits escolares adaptados para alunos com deficiência visual e física; sala de recursos; professor itinerante.

A educação inclusiva institui políticas públicas voltadas à efetivação do direito de todos à educação, concebidas numa cultura democrática, orientadas para a valorização das experiências dos sujeitos sociais, a constituição de estratégias pedagógicas não excludentes e a batalha para a construção de um sistema educacional inclusivo.

Análise de discurso

A educação inclusiva é um movimento que busca a garantia do direito, na perspectiva de um novo paradigma educacional, que transforma as práticas pedagógicas, que propõem novas maneiras de pensar o ensino, a apren-

dizagem, os materiais pedagógicos, a avaliação, os ambientes educacionais. Atualmente podemos destacar as transformações, os avanços, os direitos respeitados e, mais, assegurados por políticas públicas apropriadas. Identificamos que mudamos a cultura, caminhamos, avançamos, lutamos e conquistamos. O SECADI fez acontecer, porque a realidade da inclusão hoje era a aspiração de ontem. Direitos humanos, direito à diversidade, programa BPC na escola, formação continuada, ônibus acessível, salas de recursos multifuncionais, atendimento educacional especializado e muitas outras ações são conquistas da sociedade através das políticas públicas do SECADI/MEC. Nota-se que estão sendo fornecidos instrumentos e recursos para a escola trabalhar com a diversidade, e para realizar uma gestão, articulada com a família e comunidade, buscando respostas para os desafios.

Entretanto, a inclusão requer um tipo de apoio que reconheça a resposta à diversidade como uma responsabilidade de todos. Todos os profissionais envolvidos no processo de educação de qualquer estudante com uma necessidade específica devem colaborar em busca de respostas a essas necessidades. O apoio deve ser dirigido não só ao alunado, mas também ao professorado, família e comunidade educativa. A escola deve reconstruir seu modo de trabalho, para que a educação seja para todos. Devem-se oferecer os recursos físicos necessários para alunos desenvolverem suas potencialidades e trabalhar esses professores no sentido de capacitá-los para ministrar aulas que prevejam as limitações, necessidades e potencialidades de cada aluno. (BRASIL, 1999). Então podemos dizer que a necessidade não é acolher e sim garantir que os estudantes com deficiência avancem nos conteúdos. A orientação adequada é dar apoio aos professores regente e permitir que eles e seus colegas especialistas trabalhem cada vez mais em conjunto. Para isso, as redes devem estruturar-se de forma diferente, oferecendo Educação de qualidade significativa fazendo adaptações físicas e pedagógicas. A educação também não deve seguir a tendência de eliminar, ignorar o defeito ou a deficiência, mas sim, vencê-los, discuti-los, ou seja, promover a diversidade e a diferença na sala de aula, pela conquista do social. O educador deve conhecer as peculiaridades do aluno com deficiência, que como aponta Vygotsky (2004), necessita de outros meios e caminhos para garantir seu processo de aprendizagem.

Nas escolas estaduais paulistas o conceito integração tem sido utilizado no sentido de levar as crianças com deficiências para o espaço escolar, e não podemos confundir esse com o conceito de inclusão, que significa escola para todos, direito que toda criança tem e que requer esforço e articulação de todas as instâncias da sociedade. A educação inclusiva exige o atendimento de NEE, não apenas dos portadores de deficiências, mas de todas as crianças. Implica trabalhar com a diversidade, de forma interativa. A educação inclusiva deve ser orientada para o acolhimento, aceitação, esforço coletivo e igualdade de oportunidades. Ela solicita que as crianças com NEE saiam da exclusão e participem de classes comuns. A legislação avançou e sinaliza caminhos, facilitando a execução da prática, mas, no entanto não significa que tem garantido o seu sucesso. A comunidade educativa precisa estar mobilizada para trabalhar e dar respostas à diversidade, isto requer aceitação, valorização e compromisso.

Abordar a questão da inclusão para além da simples integração dos alunos com NEE é o mais recente desafio que nos está sendo demandado. O projeto pedagógico da escola deve incorporar a diversidade, como um eixo central das decisões a serem tomadas. O currículo deve ser flexível e aberto, que abranja os aspectos cognitivos, afetivos e sociais do alunado daquela região. A formação continuada dos professores é um dos motivos de maior preocupação da SEE, uma vez que os professores da sala regular, em sua maioria, não tem formação para atender o alunado com NEE, necessitando de apoio eficaz para incluir seus alunos com deficiência. O profissional especializado pode ser um grande parceiro orientando a relação dos demais docentes com esses alunos e colaborando para que os colegas possam desempenhar efetivamente seu papel de educador. Temos muito que caminhar para uma efetiva inclusão escolar, o ideal é que todos os professores de sala regular saibam identificar os alunos com NEE, que conheçam metodologias para auxiliar esses alunos; que saibam adaptar atividades no compasso e as dificuldades desses alunos; que saibam técnicas especiais de leitura e escrita; entre muitas outras competências necessárias para incluir nossos alunos com NEE. No entanto, ainda não atingimos esse patamar e necessitamos de especialistas que possam orientar esses professores que ainda não possuem formação para o atendimento desses alunos.

Para Vygotsky (1995, p.161) a educação dos alunos com necessidades especiais não se diferencia dos outros. Os alunos com deficiência alcançam o mesmo grau de desenvolvimento que os outros alunos, porém por outras vias. O que é necessário é que o professor ou o responsável pela educação conheça estes caminhos e atue em sua prática pedagógica de maneira a estimular o processo de conhecimentos destes alunos.

Os professores enfrentam sozinhos a solução de problemas pedagógicos e didáticos complexos, não há dúvida sobre a importância do tema. As demandas do ensino geral, além das trazidas pelas contínuas e quase permanentes mudanças dos últimos anos, incluindo a atenção à diversidade, podem gerar situações de estresse e esgotamento profissional. Isso se traduz, em geral, na diminuição da tolerância e no envolvimento profissional dos professores em qualquer situação que suponha aceitar novos desafios ou propostas. Não é difícil que esses professores, cansados e isolados diante das dificuldades da docência, reproduzam um ciclo de reações que terminam por agravar o problema quando este talvez pudesse ter sido resolvido e enfrentado pelo próprio professor, se houvesse sido tratado dentro da escola entre companheiros (PARRILLA; DANIELS, 2004).

As tentativas de tornar mínimos os índices de reprovação e manter todas as crianças e adolescentes nas escolas, juntamente com as políticas relacionadas à inclusão de alunos com necessidades especiais nas redes regulares, têm criado uma série de dificuldades às instituições e aos docentes. Esse tipo de situação pode criar, nos professores, estados de ansiedade e esgotamento profissional (CODD, 1999).

Sensação de fracasso e descontentamento com a profissão é repetidamente relatados pelos professores. Mattos (1994) evidencia o quanto as atividades pedagógicas dos professores são orientadas por situações adversas, obrigando-os a uma reorganização e improvisação no trabalho indicado, tornando-lhes o trabalho legítimo totalmente descaracterizado em relação às expectativas. Tal distorção no conteúdo de suas atividades pedagógicas não lhes permite experimentar esse trabalho como significativo, o que gera um processo de permanente desagrado. Essa situação os induz a sentimentos de indignidade, fracasso, ineficácia, culpa e anseio de desistir, entre outros. A proposta da

inclusão de alunos com NEE nas classes regulares de ensino tem reforçado o quadro, pois os professores sentem-se despreparados para lidar com este tipo de alunado. Como consequência, o profissional está cada vez mais propenso a frustrações. É nesse quadro problemático que os profissionais de educação inclusiva devem adentrar, auxiliando os professores de sala regular a planejarem e desenvolverem atividades pedagógicas significativas a todos os alunos.

Os profissionais especializados em educação especial desempenham papel fundamental no desenho da estrutura pedagógica escolar, uma vez que desenvolvem estratégias de sistematização, intervenção e avaliação dos trabalhos realizados pelas professoras de sala regular, às quais são atribuídas ações de educação inclusiva além das atividades no plano da educação regular, no entanto o quadro de especialistas em educação especial na rede estadual paulista, mesmo com toda oferta de formação continuada, está desfalcado. Precisamos de professores especializados em Educação Especial para dar apoio aos professores que atendem alunos com NEE no ensino regular. Construir uma política pública de incentivo à formação continuada em educação especial para professores é estratégico para o crescimento de profissionais especializados nas unidades escolares. Assim sendo, melhorar a preparação dos docentes torna-se urgente e necessário para que promovam um processo de ensino-aprendizagem satisfatório para os alunos com NEE.

Propõe-se para a SEE um profissional especializado em educação especial por unidade escolar, resalvando que esse especialista não seja professor de sala regular e sim um integrante do grupo gestor, assim esse profissional terá tempo satisfatório para apoiar professores, alunos, familiares e suas especificidades. Para que isso se concretize é necessário incentivar o professor a se especializar nessa área, uma política pública que ofereça uma porcentagem a mais no salário para aquele que se propor a essa formação. O que sugerimos é um aumento de 5% no salário para o professor que estiver cursando educação especial e um aumento de 10% no salário para o professor formado em educação especial. Segundo o censo escolar de 2012, temos 5.580 mil escolas estaduais paulistas. (Dados disponíveis em: <http://www.educacao.sp.gov.br/central-de-atendimento/downloads.asp>). Sendo assim precisamos de no mínimo 5.580 especialistas em educação especial na rede de

ensino estadual paulista. Para tudo isso é necessário investimento. Se desejarmos transformar, precisamos ter coragem de arriscar e investir.

A Educação Inclusiva exige um novo preceito de formação de professores, pois a formação centrada nas etiquetas estereotipadas não mais responde às necessidades dos alunos. É indispensável uma formação que privilegie os aspectos educacionais. O essencial nesse novo processo de formação é a análise da prática e trabalhos em equipes de professores de forma compartilhada.

As informações constatadas nas discussões sobre a formação dos professores são bastante diversas. No entanto a mais mencionada e melhor aferida entre os pesquisadores da área de educação, é a tendência de formação de professores reflexivos. Fernández (1998) considera que o professor é o elemento-chave para o atendimento dos alunos com necessidades especiais. Para ele, a tendência de formação de professores reflexivos é a mais adequada dentro da perspectiva da escola inclusiva, pois, esta permite aos professores que se percebam como construtores e transformadores sociais, ao passo que os modelos tecnológicos de formação de professores fazem com que eles se percebam apenas como transmissores da cultura estabelecida. Nota-se nas críticas sobre as propriedades da tendência de formação de professores reflexivos que esta plataforma solicita para sua efetivação definidos procedimentos que aproximam a universidade da realidade, requer também que tenha como princípio a valorização do professor e a finalidade de desenvolvê-lo com mais autonomia. Além do mais, também busca auxiliar o professor na recuperação de seu status profissional. O'Brien e O'Brien (1999) observam que a prática reflexiva ajuda o professor a desenvolver novas habilidades e a lidar melhor com as dificuldades de seu dia a dia, especialmente naquelas situações nas quais o professor se sente ansioso, por não se considerar preparado para atender os alunos com deficiência.

Além da formação de professores reflexivos, para a efetiva inclusão dos alunos com NEE, existe a necessidade da implantação de um sistema colaborativo entre todos os profissionais envolvidos com a educação. Os professores das escolas estaduais paulistas, com todas as suas atribuições, são em sua maioria, dispersos. Na escola existem momentos de organização (sala dos professores), nos conselhos de classe ou nos horários de HTPC – Horários de Trabalho

Pedagógico Coletivo. No entanto esses momentos de encontro entre os professores são utilizados para a realização de atividades burocráticas e resolução de problemas de emergência. A inclusão requer outro tipo de apoio que reconheça a resposta à diversidade como uma responsabilidade compartilhada. Quer dizer, todos os profissionais que estão envolvidos no processo de educação de qualquer estudante que em um momento determinado apresente uma necessidade específica devem colaborar em busca de respostas a essas necessidades. É assim que o modelo de apoio que é preciso é o conhecido como modelo colaborativo, institucional ou curricular (PARRILLA; DANIELS, 2004).

Em um sistema colaborativo todos os membros participam das decisões a serem tomadas e também são responsáveis pela qualidade do que é realizado em grupo. Na colaboração, ao trabalharem juntos, o grupo se apoia, visando atingir objetivos comuns que são discutidos pelo coletivo, assim estabelecendo relações não hierárquicas, sendo a liderança no grupo compartilhada. Parrilla e Daniels (2004) apontam que, em nenhum caso, a meta do apoio é dizer ao companheiro o que se deve fazer. O trabalho se desenvolve sobre um ciclo de soluções colaborativas de problemas e acordos.

Vygotsky (1989) é um dos autores que vem embasando um grande número de estudos voltados para o trabalho colaborativo na escola. Ele argumenta que as atividades realizadas em grupo, de forma conjunta, oferecem enormes vantagens, que não estão disponíveis em ambientes de aprendizagem individualizada. O autor explica que a constituição dos sujeitos, assim como seu aprendizado e seus processos de pensamento (intrapsicológicos), ocorrem mediados pela relação com outras pessoas (processos interpsicológicos). Elas produzem modelos referenciais que servem de base para nossos comportamentos e raciocínios, assim como para os significados que damos às coisas e pessoas.

Cada vez mais, torna-se evidente a defasagem que existe entre essa realidade de transformações que ocorrem na sociedade e as práticas escolares tradicionais, que não dialogam com o que está acontecendo a sua volta, tornando atual e pertinente o atento de Perrenoud, quando este afirma que “a escola não pode ignorar o que se passa no mundo” (PERRENOUD, 2000). Buscando identificar os conceitos considerados indispensáveis para promover o processo de inclusão escolar, e assim adequar melhores condições de aprendizagem,

verificou-se, além da formação continuada dos professores, a necessidade de promover debates e discussões no ambiente escolar; envolvendo professores, alunos, funcionários, pais e comunidade; sobre a importância da educação inclusiva e das possibilidades de ensinar e aprender junto com alunos portadores de deficiência.

Assim, a colaboração entre os professores é fundamental para construir comunidades inclusivas. Esse achado deve apoiar o argumento de que nenhum professor ou professora isoladamente, por mais inclusiva que seja sua sala de aula, pode fazer que um centro seja inclusivo (MORINA, 2005). Então, entendendo a educação inclusiva como responsabilidade de todos, aqui foram elencados pontos facilitadores da inclusão escolar, no entanto deve-se lembrar de que esta inclusão implica muito mais que práticas pedagógicas, atenta para a atitude das pessoas, que acima de tudo devem ter em mente o respeito e a aceitação com o próximo quanto às suas limitações.

Considerações finais

A inclusão é um novo paradigma que passa a existir no que diz respeito às pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais. Este processo não aborda apenas o fato de permitir o acesso destas pessoas na sociedade, mas sim, aceitar, possibilitar e dar condições para que estes sujeitos possam efetivamente se educar e se preparar para a realidade do mundo do trabalho.

Assegurar uma sociedade sem discriminação, como prevê a Constituição Federal e construir um mundo melhor, onde nossas crianças saibam conviver com a diversidade não é tarefa fácil. A batalha continua, mas agora acompanhada de outra tão importante quanto: garantir as condições de aprendizagem. Não basta acolher e promover a interação social é preciso ensinar.

Identificou-se como atores da inclusão escolar o corpo docente, corpo discente, grupo gestor, professores especialistas em educação especial, funcionários da secretaria, supervisor escolar, profissional de apoio, comunidade e família; enfim, todos aqueles que de alguma forma tem contato com a criança ou adolescente com NEE no contexto escolar. Portanto, são esses que podem e devem formar um trabalho colaborativo onde todos participam das decisões

a serem tomadas e também são os responsáveis pela qualidade do que é realizado em grupo. O trabalho de colaboração se desenvolve sobre uma série de soluções colaborativas de problemas e resoluções. Nesse modo de trabalho o grupo se apoia para atingir objetivos comuns que são discutidos pelo coletivo.

Catalogaram-se, nesse trabalho, as políticas públicas de apoio ao alunado com NEE, e também de formação continuada dos professores, mas, no entanto, não identificamos uma política pública de incentivo aos professores na rede pública paulista. Sendo proposto um profissional especializado em educação especial por unidade escolar, se torna importantíssimo uma política de incentivo para os professores, para que esses se sintam estimulados em cursar a especialização em educação especial, sugerimos um aumento de 5% no salário para o professor que estiver cursando educação especial e um aumento de 10% no salário para o professor formado em educação especial.

De certo, se quisermos construir uma sociedade onde a segregação seja superada, se quisermos transformar o mundo de forma que a solidariedade, a cooperação, o respeito às diferenças, conduzam a uma convivência de tolerância e acolhimento, devemos cultivar a valorização da diversidade humana, assim será favorecido o surgimento da sociedade mais justa e igualitária almejada por todos.

Concluimos que a colaboração entre os atores e o incentivo para os professores são fundamentais para a concretização de comunidades escolares inclusivas.

Por fim, o que se espera conquistar é uma educação de qualidade, que garanta a constância de todos na escola com a apropriação e produção de conhecimento, que permita sua participação na sociedade.

Referências

- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. *Política nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília, 2008.
- _____. Ministério da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- _____. Ministério da Educação. *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão*. Disponível em: <http://portal.mec.gov>.

br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816.
Acesso em 15 de mar. 2014.

_____. *Decreto nº 6949 de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Brasília, DF, Presidência da República.

CODO, Wanderley (Org.). *Educação: carinho e trabalho*. Petrópolis: Vozes, 1999.

ONU. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. Nova Iorque, 2006.

DUARTE, Maria da Conceição. A formação de professores: problemática e perspectivas. In: FORMAÇÃO de professores. Universidade do Ninho, 1998. Mesa redonda.

FERNÁNDEZ, José Antonio García. Organización de La Escuela para la Sociedad Multicultural. In: Jornadas Nacionales de Universidad Y Educacion Especial, 15., 1998, Oviedo. *Educación y Diversidad*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1998.

GRAMSCI, Antônio. *A concepção dialética da história*. São Paulo: Civilização Brasileira, [s.d.].

MATTOS, M. G. *Vida no trabalho e sofrimento mental do professor de Educação Física da escola municipal: implicações de seu desempenho e na sua vida pessoal*. São Paulo, Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo. (Tese) Doutorado. São Paulo, 1994.

MORINA, Anabel. *Teoria e prática da educação inclusiva*. Archidona: Cisterna, 2004.

_____. *Colaboração entre o professorado para a diversidade*. Bilbao: Mensageiro, 2005.

O' BRIEN, John; O' BRIEN, C. L. A inclusão como uma força para a renovação da escola. In: STAINBACK, Susam; STAINBACK, William. *Inclusão: um guia para educadores*.

Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

PARRILLA, Angels; DANIELS, Harry (Org.). *Criação e desenvolvimento de grupos do apoio entre professores*. São Paulo: Loyola, 2004.

PERRENOUD, Philippe. *Dez novas competências para ensinar*. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

SÃO PAULO. Governo do Estado. *Centro de Apoio Pedagógico Especializado*. Disponível em: <http://cape.edunet.sp.gov.br>. Acesso em 26 de mar. 2014.

_____. *Secretaria da Educação do Estado de São Paulo*. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br>. Acesso em 27 de mar. 2014.

VIGOTSKY, L.S. *Thought and Language*. Cambridge MA: MIT Press, 1962.

_____. *Mind and society: the development of higher psychological processes*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1978.

_____. Le problème de l'enseignement et du développement à l'âge scolaire. In B. Schneuwly & J. P. Bronckart (eds.). *Vigotsky aujourd'hui*. Neuchâtel: Delachaux et Niestlé, 1985.

_____. *The principles of education for handicapped children*. New York: Plenum, 1993.

_____. *Pensamento e linguagem*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

_____. *A formação social da mente*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

_____. *Obras escogidas V: fundamentos de defectologia*. Madrid: Visor, 1997.

WELLS, G. *Indagación dialógica: hacia una teoría y una práctica socioculturales de la educación*. Barcelona: Paidós, 2001.

CAPÍTULO XI

**SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL – SISAN: O DESAFIO DA
INTERSETORIALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL
NA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA**

João Augusto de Freitas
Orientador: Otávio de Souza

Este trabalho apresenta a constituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN no Brasil, a partir da eleição do presidente Lula em 2003, e o caminho percorrido para a construção de uma nova governança de oferta de políticas públicas, capazes de iniciar um novo ciclo virtuoso para a eliminação progressiva da fome e da pobreza, ao enfrentar os entraves do governo departamentalizado e impulsionar a participação social. Relata como o Brasil tem encontrado soluções originais para eliminar a fome e a pobreza, creditando no Estado a obrigação de implementar políticas públicas que garantam os direitos fundamentais do ser humano. Após análise e discussão, é possível afirmar que os avanços obtidos pelo Brasil na luta contra a fome e a pobreza foram alcançados por meio da luta social e da decisão política de um estadista, ao implementar políticas públicas adequadas que incluem a perspectiva do aperfeiçoamento da democracia brasileira e reafirmam os princípios do direito humano à alimentação saudável, da intersetorialidade das ações de segurança alimentar e nutricional e da participação social. No que se refere à instituição do SISAN, resta avançar no comprometimento efetivo dos governos estaduais e municipais, por meio do fortalecimento do pacto federativo, respaldado na promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 64/2010 incluindo a alimentação entre os direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Palavras-chave: Fome. Pobreza. Políticas Públicas. Alimentação adequada.

Introdução

O Brasil tem obtido resultados promissores no combate à fome e à pobreza. O presente trabalho relata o caminho percorrido para a construção de uma nova governança à oferta de políticas públicas capazes de iniciar um ciclo virtuoso para a eliminação progressiva da fome e da pobreza, ao enfrentar os entraves do governo departamentalizado e impulsionar a participação social.

O texto relata como o Brasil tem tentado encontrar soluções originais para a eliminação da fome e da pobreza, creditando no Estado a obrigação de implementar políticas públicas que garantam os direitos fundamentais do ser humano: direito a renda mínima, alimentação, saúde, educação e trabalho.

O processo da redemocratização do País, iniciado em meados da década de 1980, foi fundamental para forjar as relações, atualmente existentes, entre o Estado e a sociedade civil. A Constituição Federal aprovada em 1988 assegurou direitos sociais, civis e políticos que forçaram o Estado brasileiro a assumir a necessidade de reorganizar sua estrutura e governança para o cumprimento de suas novas obrigações. Além disso, a Constituição de 1988 possibilitou novas formas de participação em políticas públicas, por meio de conselhos e de controle social das políticas, permitindo ainda parcerias entre o setor público e o setor privado sem fins lucrativos. Uma nova arena para o diálogo social foi constituída.

Várias experiências de governança e de participação social foram surgindo a partir de governos democráticos e populares locais (municipais e estaduais) nos anos 1980 e 1990, exigindo-se uma reformulação mais profunda, ampliando-se os conceitos dos diversos setores governamentais e sua correspondente ação governamental. A sociedade civil sempre esteve presente e foi protagonista neste processo de reconstrução e ampliação das instituições públicas com vistas aos direitos conquistados. O Instituto Cidadania, então dirigido pelo operário Luiz Inácio Lula da Silva, o Instituto Brasileiro de Análise Socioeconômica, coordenado nos anos 1980 por Herbert de Souza (o Betinho), entre outras organizações sociais, foram estratégias na luta pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável no Brasil. Essas experiências sociais foram levadas para o aparelho de Estado Central no início do século XXI, a partir da eleição do presidente Lula.

A abordagem sistêmica e intersetorial foi a opção de diversos setores, possivelmente por facilitar a regulação da articulação interfederativa – federal, estadual e municipal – e a gestão intersetorial, em que se podem definir claramente os papéis e as responsabilidades de cada um, com a preservação da autonomia de cada ente federado. A adoção de um “sistema nacional” para a oferta das políticas públicas também veio atender a tendência nacional de compreender os diversos setores da sociedade de maneira interdependente e indivisível. Para nós, brasileiros, surge um conceito de segurança alimentar e nutricional – construído socialmente – e, em seu sentido mais abrangente, é resultante da realização do direito à alimentação (acesso regular e permanente a alimentos), sem comprometer outros direitos como habitação, saúde, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra.

O *Projeto Fome Zero*, adotado pelo Governo Lula a partir de 2003, colocou o combate à fome e à pobreza como prioridade política e abriu espaço para a construção de instrumentos legais que assegurassem a continuidade das políticas e programas dirigidos aos mais pobres. A promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, em 2006, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, sustentado em princípios fundamentais: a intersetorialidade na elaboração e execução das ações e a participação social, fortalecendo as relações federativas com intuito de garantir e proteger o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA. Importa ressaltar que a LOSAN tem forte abordagem de direitos humanos, o que coloca a dignidade do ser humano e seu apoderamento no centro das discussões sobre políticas públicas e reforça as relações entre governos e sociedade civil. Foram lançadas aí as bases para que a Constituição Federal incluísse o direito à alimentação entre o rol dos demais direitos sociais já assegurados, o que veio a acontecer em 2010.

O SISAN tem como mandato organizar e fortalecer as instâncias do Estado Brasileiro, superando a gestão em “caixinhas” e criar espaços formais para a participação social via Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, para a formulação, execução e monitoramento das políticas públicas do campo da soberania e segurança alimentar e nutricional. O trabalho em tela apresenta o modo de funcionamento e as inter-relações existentes entre as

instâncias de governança do sistema e a participação social. Apresenta também os instrumentos legais que constituem o marco de referência que rege o direito humano à alimentação adequada no país.

Entre as principais lições aprendidas deste processo histórico estão: (i) a importância da pactuação participativa de conceitos e princípios; (ii) a adequação da opção por uma abordagem sistêmica e intersetorial, como forma de garantir o direito humano à alimentação adequada e de promover a segurança alimentar e nutricional; (iii) o papel relevante da sociedade civil garantido por meio de espaços formais para o diálogo social (CONSEA); (iv) a importância de o Estado colocar a proteção dos direitos humanos acima dos interesses do mercado; (v) a necessária prática da articulação intersetorial na concepção e na gestão das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional que envolve saúde, educação, assistência social, desenvolvimento agrário, meio ambiente e outras áreas; (vi) o papel estratégico das mulheres na luta pela garantia da soberania alimentar na conservação e no manejo sustentável dos recursos naturais; e (vii) o respeito e a garantia dos princípios de etnodesenvolvimento na formulação e implementação das políticas públicas para povos indígenas, população negra e comunidades tradicionais.

Em que pese os indiscutíveis avanços obtidos ao longo dos últimos 13 anos no País, muitos desafios permanecem na agenda brasileira. A desigualdade social existente é incompatível com o atual nível de desenvolvimento econômico. O número de pessoas que ainda vivem em vulnerabilidade social e que não têm acesso a todos os programas públicos aos quais têm direitos é alto. Além disso, verifica-se nos setores conservadores um recorrente esforço de enfraquecimento e de criminalização das organizações públicas governamentais e de movimentos sociais que lutam por justiça social e ambiental, o que contribui para fragilizar a democracia brasileira.

O trabalho conclui que os avanços obtidos pelo Brasil na luta contra a fome e a pobreza foram alcançados com a conjunção dos interesses do governo e da sociedade civil, numa construção coletiva, participativa e democrática. A continuidade das principais políticas públicas que contribuíram com tais avanços é a condição imperativa, como também a reunião de forças políticas e sociais

para a superação dos desafios que ainda se colocam à frente da completa eliminação de todas as formas de violações de direitos e da desigualdade social.

Objetivos e escopo

O Brasil vem se diferenciando ao estabelecer políticas públicas efetivas para a ampliação do acesso à alimentação adequada, para a redistribuição da renda e para a criação de oportunidades às famílias e pessoas socialmente vulnerabilizadas.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo descrever o processo de formulação de um sistema público destinado a respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada; e destacar as contribuições que as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais e os agentes públicos vêm adotando para o enfrentamento da fome e da pobreza e para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional, com foco na intersetorialidade e na participação social.

A sociedade brasileira é profundamente desigual, originada na própria história do País, exemplificada pela elevada concentração da propriedade de terra, que vem dos primórdios da colonização e persiste até nossos dias. Também se destaca o legado do passado escravocrata na discriminação da população negra e dos povos indígenas. Um contingente significativo de pobres vivendo em condições de muita precariedade sempre esteve entre as manifestações de desigualdade no País, que até um passado recente era incapaz de oferecer condições dignas de vida para o conjunto da população.

O presente trabalho se propõe a fazer um breve resgate histórico para demonstrar que o inconformismo de parcela da sociedade brasileira com o quadro acima descrito resultou no atual estágio de organização política e social do país no campo da segurança alimentar e nutricional. O trabalho apresenta os avanços obtidos nesse campo e, sobretudo, demonstra que as organizações sociais contribuíram decisivamente para a construção participativa da governança atualmente existente nesta área. O texto apresenta a trajetória da formação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conforme hoje estabelecido, que se origina na militância e no empenho de li-

deranças políticas, sociais e intelectuais na luta contra a fome e pela defesa dos direitos humanos, que tiveram como principal ponto de partida o processo de redemocratização da sociedade brasileira na década de 1980.

O SISAN busca estruturar as instâncias do Estado Brasileiro e criar espaços formais para a participação social via conselhos de políticas públicas, denominados de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que, por sua vez, devem apresentar proposições para formular, executar, avaliar e monitorar as ações oriundas das políticas públicas. Importa ressaltar que esta construção tem sido acompanhada de uma abordagem de direitos humanos, que tem permitido, simultaneamente, a articulação intersetorial do governo brasileiro com os movimentos sociais na gestão das políticas públicas. A abordagem de direitos tem sido grande aliada da democracia, por colocar a dignidade do ser humano e seu apoderamento no centro das discussões sobre políticas públicas e nas relações entre governos e sociedade civil. Esta abordagem instrumentaliza indivíduos e grupos para a luta por seus direitos individuais e coletivos, o que os fazem mais aptos a exercerem a cidadania.

Ao longo deste trabalho, serão descritas as características das atuais instâncias de governança que constituem o SISAN, tais como a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a rede de CONSEAs (nacional, estaduais e municipais) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que reúne vinte ministérios do Governo Federal para um trabalho intersetorial de formulação, execução e monitoramento das ações de Segurança Alimentar e Nutricional. Será descrito como esses espaços se organizam para enfrentar os desafios e os setores hegemônicos do mercado que ameaçam ou violam o direito humano à alimentação adequada. O texto também apresenta os instrumentos que constituem o marco legal que rege o direito humano à alimentação adequada no Brasil.

Método

Este trabalho, fruto da parceria desenvolvida com o CONSEA e a CAISAN, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi elaborado e fundamentado por meio de pesquisa bibliográfica em artigos,

manuais, publicações e livros, os quais deram consistência aos argumentos desenvolvidos ao longo da pesquisa.

Além disso, utilizou-se também como fundamento os dados de duas plenárias nacionais do CONSEA em Brasília – reunião de conselheiros e conselheiras da sociedade civil e do governo brasileiro – e de três reuniões do pleno executivo da CAISAN – reunião entre gestores de vinte ministérios que analisam e encaminham de maneira intersetorial as ações de segurança alimentar e nutricional.

Por fim, utilizou-se ainda entrevistas a conselheiros(as) do CONSEA e a membros do pleno executivo da CAISAN, com vistas a levantar informações para o trabalho desenvolvido.

Fundamentação teórica

Segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: o caminho percorrido

A constituição do SISAN não foi uma decisão política apenas do governo, mas sim um processo partilhado com a sociedade civil, resultante de duas décadas de mobilização e luta social. É uma construção que combina participação institucional com mobilização autônoma das organizações e redes sociais. A sociedade civil, há muitos anos, defende conceitos e propostas que culminaram no atual desenho do SISAN, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, e compartilhado com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

Mobilizações populares ocorreram em torno do tema da fome, da reflexão e crítica aos modelos de produção agrícola existentes, do abastecimento de alimentos e dos programas públicos de alimentação e nutrição. Foram muitas as tentativas de formulação de planos e políticas públicas, mesmo em momentos adversos da vida econômica e política do País (PELIANO, 2010). Mas foi, sem dúvida, o trabalho pioneiro de Josué de Castro que deu partida ao debate sobre o problema da fome e pobreza no Brasil como uma questão social e política nos anos 1940. Desde então, compreendeu-se o problema da alimentação como um complexo de

manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais e que a erradicação da fome dependia, sobretudo, da decisão política de fazê-lo. Ele alertou que a fome não era simplesmente um problema de saúde pública (carência de nutrientes) ou problema restrito à área social (políticas assistencialistas).

Josué de Castro foi o primeiro intelectual que denunciou a fome como um produto do subdesenvolvimento e de um modelo econômico que de maneira perversa perpetuava as péssimas condições de vida, as altas taxas de desnutrição entre crianças e adultos derivadas da pobreza e do consequente acesso insuficiente à água potável e à alimentação adequada, que afetava a maioria da população brasileira (CASTRO, 2005). Josué teve coragem para enfrentar o tema da fome, o que até então era um tabu no Brasil e em muitas partes do mundo.

Foi a partir de diagnósticos feitos por ele, ainda nos anos 1940-50, que os primeiros serviços de alimentação coletiva foram criados, que o salário mínimo foi instituído no País e que foi criada a Campanha da Merenda Escolar, que viria a se transformar no atual Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

No ano de 1964, o Brasil sofreu um golpe de Estado que instaurou uma ditadura militar que durou 20 anos (1964 a 1984). Esse período foi marcado pelos sucessivos presidentes militares que operavam um regime autoritário, antidemocrático e uma dura repressão à liberdade individual e coletiva. Nesse tempo, houve massiva supressão dos direitos civis e políticos considerados básicos, como o direito de votar, a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa, de organização política, entre outros. Na década de 1970, período chamado de Milagre Brasileiro, houve grande crescimento econômico, mas, do ponto de vista social, não houve mudança significativa, visto que a riqueza gerada não alcançou as camadas mais pobres da população. A justificativa econômica do regime era que seria necessário fazer o “bolo crescer” para só depois dividi-lo, mas o que ocorreu foi o acirramento da desigualdade social e a ampliação de políticas públicas de caráter assistencialista e compensatório. O Brasil se tornou um dos países mais desiguais do mundo.

O conjunto de violações de direitos, a forte repressão do regime e a situação de pobreza em que vivia a maioria da população brasileira forjaram, nessa época, forte indignação e motivação por grupos da sociedade civil e parti-

dos populares que lutavam para mudar essa realidade. Apesar de os canais de reivindicação de participação social estarem muito limitados, havia resistência por meio de movimentos sociais que se organizavam nas periferias das grandes cidades, sindicatos e entidades de classe, militantes e políticos ligados a setores de esquerda, grupos religiosos e também de grupos ligados às universidades. Assim, o período de maior repressão política e social foi também um período de grande mobilização da sociedade civil brasileira, pelo fim da ditadura, por eleições diretas e pela restauração da democracia.

No início da década de 1980, aprofundaram-se as lutas políticas por democracia e direitos, que confluíram, a partir do ano de 1985, para a transição da ditadura militar a um governo civil, período no qual a sociedade civil organizada lutou ativamente pelo restabelecimento do Estado de Direito. Não há dúvida de que a mobilização popular e a pressão exercida por diversos segmentos da sociedade civil organizada foram essenciais para que o processo de redemocratização tivesse êxito.

A emergência de um amplo movimento social contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional, desde uma perspectiva de cidadania, foi parte desse processo.

O período de elaboração da Constituição Federal de 1988 foi um dos momentos de maior riqueza e pluralidade de debates já vivenciados no Congresso Nacional, com a participação de centenas de grupos de interesses, de organizações do campo e das cidades, de lideranças e movimentos sociais, sindicatos, entidades de classe, setores público e privado, igrejas, povos e comunidades tradicionais.

A Constituição Federal de 1988 é um dos mais importantes frutos dessa luta e o seu texto reflete a importância central dada à democracia e à participação social naquele cenário político. Exemplos disso são os diversos dispositivos constitucionais de canais institucionais de participação social, que recomendam a realização de referendos, plebiscitos, iniciativas populares de leis e audiências públicas. Nessa mesma direção, instituíram-se, posteriormente, o orçamento participativo e os conselhos setoriais de políticas públicas em diversas áreas de governo.

Esse histórico da luta social pela democracia brasileira (ainda hoje em cons-

trução progressiva) nos lembra que, se hoje vivemos em uma sociedade mais democrática, temos liberdade de voto, de expressão, de organização e de participação pública, isto se deve à luta e à participação social de muitos que deram até suas vidas a esta causa. Deve servir, também, para nos lembrar de que a sociedade mobilizada, politizada, apoderada e organizada é capaz de mudar a realidade e de ajudar na construção de políticas públicas eficientes e eficazes.

As origens do Fome Zero

No início da década de 1990, após a derrota dos partidos de esquerda na eleição de 1989, um grupo de militantes organizou o chamado Governo Paralelo, coordenado pelo futuro presidente Lula, que tinha como objetivos monitorar as ações do governo então eleito e apresentar propostas alternativas julgadas mais adequadas ao projeto de reconstrução da nação brasileira. Entre elas, destacou-se a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar para o Brasil, apresentada para a sociedade em 1991, com o objetivo de “garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham, em todo o momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam”. Lula falava que o povo brasileiro tinha o direito de fazer pelos menos três refeições ao dia. O documento fazia referência à criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo servido de base para a primeira e breve experiência de um CONSEA que funcionou entre 1993 e 1994 na gestão do Presidente Itamar Franco e extinto em 1995 por Fernando Henrique Cardoso (SILVA, 1991).

Posteriormente, iniciativa semelhante coube ao Instituto Cidadania, organização não governamental dirigida por Luiz Inácio Lula da Silva que, frente ao agravamento da situação de pobreza e vulnerabilidade social aprofundada pela crise econômica e aumento do desemprego no final dos anos 1990, contou com contribuições de centenas de especialistas e militantes da sociedade civil. O documento elaborado foi intitulado de Projeto Fome Zero, vindo a converter-se no programa de governo de mesmo nome, implementado desde os primeiros dias do Governo Lula, a partir de 2003 (TAKAGI, 2010).

O Projeto Fome Zero partiu da constatação de que o País tinha até então um contingente de 44 milhões de brasileiros (28% da população) vulnerável

à fome e que ainda não tinha uma política pública de segurança alimentar e nutricional (TAKAGI, 2010). Considerava, ainda, que a fome que assolava esta parcela da população estava muito mais relacionada à falta de acesso à alimentação por insuficiência de renda do que à indisponibilidade de alimentos, uma vez que o País já produzia muito acima das necessidades de consumo alimentar *per capita* da sua população.

Todas essas propostas foram intensamente debatidas durante toda a década de 1990 e início dos anos 2000, sendo, efetivamente, retomadas em 2003, após o lançamento do Fome Zero, estratégia do Governo Lula para o combate à fome. No mesmo ano foi recriado o CONSEA. A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda (PE), em 2004, teve como lema “Pela construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (MALUF, 2010).

O grande desafio brasileiro: erradicar a fome e a desigualdade social

Como já mencionado, a sociedade brasileira caracteriza-se por elevada desigualdade social e contingente significativo de pobres vivendo em condições de muita precariedade, entre os quais milhões abaixo da linha da indigência e sem os meios suficientes para sua alimentação. O Brasil sempre foi um exemplo do paradoxo representado pela ocorrência de fome e da desnutrição em escala massiva ao lado de um pujante setor produtor e exportador de alimentos.

Muitos indicadores sociais melhoraram ao longo das últimas décadas, com mais intensidade e consistência desde os primeiros anos da década de 2000. Entre os anos de 2004 a 2009, a parcela da população brasileira vivendo em famílias com renda mensal igual ou maior do que um salário mínimo *per capita* subiu de 29% para 42%, passando de 51,3 a 77,9 milhões de pessoas (IPEA, 2011). A população nas faixas de renda correspondentes aos extremamente pobres, pobres e vulneráveis decresceu em número absoluto. O estrato com maior redução relativa (44%) foi o dos extremamente pobres, caindo de 15,1% para 8,4% entre os anos de 2004 e 2009. Houve um crescimento real do rendimento médio *per capita* de 22% no mesmo período, fenômeno que ocorreu em todas as regiões brasileiras, sendo mais expressivo no Nordeste,

região considerada a mais pobre do país. A primeira Meta de Desenvolvimento do Milênio (ODM/ONU) consiste em reduzir até 2015 a extrema pobreza à metade dos índices existentes em 1990. No caso do Brasil, esse objetivo foi alcançado em 2006 (de 22,1% em 1990 para 10,8% em 2006) e, portanto, com quase uma década de antecedência (BRASIL, 2011).

Em grande parte, o acentuado crescimento na renda dos mais pobres é resultado do aperfeiçoamento e da boa focalização dos programas de transferência de renda do Brasil, em particular do Programa Bolsa Família – PBF. O PBF é um programa de transferência direta de renda com condicionais nas áreas de saúde e educação, que inclui famílias em situação de extrema pobreza de até R\$ 70 e em situação de pobreza com renda mensal por pessoa de R\$ 70,01 até R\$ 140. Os principais marcos legais do programa são: a Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e o Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004 (mds.gov.br/bolsafamilia).

Os avanços podem também ser demonstrados pela evolução de alguns indicadores sociais: melhorias na escolaridade com aumento do número médio de anos de estudo da pessoa de referência das famílias, que subiu de 5,2 anos em 1992 para 7,4 anos em 2008; redução da mortalidade infantil que, entre 1990 e 2008, caiu de 47,1 para 19 óbitos para cada mil nascidos vivos (redução de cerca de 60% em 18 anos); queda expressiva da desnutrição em crianças menores de cinco anos, ainda que persistam desigualdades regionais, de raça e étnicas importantes.

Um desafio ainda longe da sua solução está relacionado aos povos indígenas, porque são marginalizados e têm reais dificuldades para acessar políticas públicas essenciais (acesso à terra e território, saúde, educação, previdência, entre outras). Outro aspecto da desigualdade a ser considerado é a questão de gênero: as mulheres ainda são as mais afetadas pela pobreza extrema, analfabetismo, falhas do sistema de saúde, conflitos e violência sexual.

Em geral, as mulheres recebem salários menores pela mesma atividade profissional que os homens, têm presença reduzida nas principais instâncias decisórias, encontram-se em maior número na economia informal, além de enfrentarem dupla jornada de trabalho (pelo trabalho doméstico). As mulheres agricultoras familiares e camponesas, que sabidamente contribuem deci-

sivamente para a produção de alimentos, têm também o seu trabalho invisibilizado e sofrem forte discriminação quando tentam participar e ter voz ativa no núcleo familiar e na comunidade. É reconhecido que, entre os pobres, mulheres e crianças rurais são em geral os grupos mais afetados pela desnutrição, devido à distribuição desigual do alimento dentro da família e ao excesso de trabalho, agrícola e doméstico (SILIPRANDI, 2004).

Uma nova governança para a garantia do direito à alimentação

Em 2003, foi restabelecido o CONSEA, cuja composição conta com representantes governamentais e com participação majoritária da sociedade civil. A partir daí, retomou-se com afinco o debate entre governo e sociedade civil sobre a segurança alimentar e nutricional e a alimentação como um direito humano. A necessidade de avançar na construção institucional que contemplates o enfoque intersetorial nas ações de governo e o papel atribuído à participação social impulsionaram o processo. A partir de então, foram elaboradas e adotadas as bases legais e institucionais que respeitam, protegem, promovem e proveem o direito humano à alimentação adequada.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, aprovada em 2006, é o principal instrumento que legisla sobre o tema no país e que define a criação do SISAN, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Ela é a carta que mostra os caminhos que a nação deve seguir no campo da segurança alimentar e nutricional, ao estabelecer os princípios do sistema: universalidade, equidade, autonomia, participação social e intersetorial, transparência.

A LOSAN recomendou a elaboração de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e de um Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). A Política é a expressão mais prática e operacional das diretrizes emanadas pela LOSAN, uma vez que apresenta os procedimentos para sua gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação da ação do Estado. Já o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional é a peça de planejamento da ação do Estado, que contém programas e ações a serem implementadas, bem como as metas quantificadas e o tempo necessário para sua realização. O Plano dialoga ainda com o orçamento

público, pois nele está definido o quanto e como se pretende aplicar os recursos (I PLANSEAN, 2012-2015, CAISAN/MDS).

O SISAN é um sistema público que reúne os diversos setores de governo para a coordenação das políticas que têm o objetivo comum de promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso digno à alimentação a toda a população. O Brasil tem trilhado o caminho de gerenciar políticas públicas a partir do enfoque de sistemas integrados e articulados para garantir direitos humanos, sempre contemplando a participação social na formulação, implementação e controle das ações públicas.

São instâncias do SISAN:

- A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – instância que se reúne a cada quatro anos para indicar ao CONSEA as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, bem como para avaliar o SISAN;
- O CONSEA – órgão de assessoramento imediato do Presidente da República.
- A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) – integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da SAN;
- Os órgãos e entidades de Segurança Alimentar e Nutricional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- As instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestam interesse na adesão e que respeitam os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

O Sistema, a Política e o Plano são como peças de uma mesma engrenagem que juntas procuram dar sentido concreto aos princípios da Constituição Federal e da LOSAN, no que se refere à realização do direito humano à alimentação adequada. O sistema é o elemento estruturante da composição, propiciando a articulação entre os setores nas instâncias respectivas e a relação entre as esferas federal, estadual, distrital e municipal. O sistema ganha corpo com as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, elementos basilares de sua estrutura que vêm a ser o aspecto mais relevante, pois tratam da ação pública chegando, de fato, até a comunidade, saindo dos gabinetes da burocracia estatal para mudar a vida dos titulares de direito.

Considerando a complexidade e a diversidade das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, fica evidente a importância da abordagem

sistêmica, uma vez que ela permite mais racionalidade, visão integrada dos problemas da população, economicidade na medida em que evita a superposição de programas e facilita a convergência das ações dos diferentes setores.

A Política e o Plano de segurança alimentar e nutricional são elementos que tornam realidade a ação organizada do sistema: permitem a compreensão mais exata do que será feito, como será feito, quem são os atores públicos responsáveis e quais são as suas obrigações, quem são os atores sociais (titulares de direito das políticas), quando será feito e com que recursos humanos, materiais e financeiros.

Foi um fato importante no marco legal do SISAN a aprovação da Emenda Constitucional nº 64 pelo Congresso Nacional, em 2010, ao incluir a alimentação entre os direitos sociais de todo brasileiro, ao lado da educação, da saúde, do trabalho, da moradia, entre outros. A alimentação como um direito constitucional exige do Estado a revisão de suas ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional e políticas de seguridade social e a forma como são desenvolvidas.

A alimentação, como um direito constitucional, exige uma abordagem que reafirme o direito de cada pessoa de ser “titular” – e não simplesmente “beneficiário” – de políticas públicas voltadas para o alcance da segurança alimentar e nutricional. Ou seja, as pessoas que têm, por qualquer motivo, dificuldade de acesso ao alimento adequado têm agora direitos garantidos na Constituição Federal, e o governo pode ser responsabilizado se esse direito não for atendido (ABRANDH, 2012).

A participação social nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional

O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional é composto por uma plenária (conselheiros e conselheiras), um presidente, um secretário executivo, comissões temáticas permanentes e grupos de trabalho. A plenária constitui a instância máxima deliberativa do conselho, sendo composta por todos os membros do conselho, titulares ou suplentes, representantes da sociedade civil e do governo, conforme proporção explicada adiante. O pleno é reunido em sessões ordinárias a cada bimestre e extraordinárias, quando necessário. Cada membro no exercício da titularidade tem direito a voz e a

um voto no conselho, enquanto os suplentes e convidados/observadores têm direito apenas a voz.

Esse é um importante exercício de democracia participativa que pressupõe a participação social na construção das políticas públicas do país. Neste, verifica-se um processo de aprendizagem que requer o aprimoramento da capacidade propositiva das representações da sociedade civil que participam de conselhos e conferências. Exige-se, também, dos representantes de governos a disposição para que suas ações sejam apresentadas e avaliadas em espaços públicos institucionalizados de participação social como os conselhos setoriais de políticas públicas. Os conselhos dão visibilidade aos distintos setores sociais, possibilitam a emergência de diferentes visões e interesses e também salientam os conflitos existentes, as divergências polarizadas não apenas entre governo e sociedade, mas também em seu interior.

O CONSEA tem especificidades na sua constituição e atuação. A primeira delas deriva do enfoque intersetorial da segurança alimentar e nutricional, que requer uma localização institucional do conselho que favoreça a interlocução entre os diversos setores de governo, bem como uma representação igualmente diversa dos setores sociais. Esta compreensão levou à localização do CONSEA na Presidência da República, que expressa a prioridade política conferida ao enfrentamento da fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. Nessa mesma direção segue a proposição de situar os CONSEAs estaduais e municipais junto ao gabinete do chefe do Executivo da esfera de governo respectiva (Governador de Estado ou Prefeito Municipal).

Outra peculiaridade é a adoção de um critério de representação que busca compensar a desigual relação entre o estado e as organizações da sociedade civil, de modo que o CONSEA Nacional é composto por uma maioria de dois terços de seus membros representando a sociedade civil e um terço, os diversos setores de governo. Hoje, integram o CONSEA dezenove Ministros de Estado e trinta e oito representantes da sociedade civil, aos quais se junta uma dezena de observadores representando organismos internacionais e outros conselhos nacionais. Igualmente importante para a autonomia do Conselho, o Presidente (ou Presidenta) do CONSEA é escolhido entre os representantes da sociedade civil, ficando a Secretaria Geral a cargo do Ministério que concentra o maior

número de ações relacionadas com a segurança alimentar e nutricional, a saber, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Essa composição vem sendo adaptada aos CONSEAs estaduais e municipais.

O CONSEA tem o estatuto de conselho de assessoramento do/a Presidente/a da República, de modo que suas deliberações têm caráter propositivo, isto é, elas não são mandatórias ao Executivo. Essa delicada questão, por vezes, é alvo de controvérsia, cabendo explorar alguns dos aspectos envolvidos pelo que eles ensinam sobre os desafios colocados para a participação social em políticas públicas. No caso das políticas de segurança alimentar e nutricional, pode-se argumentar que o estatuto de conselho consultivo se deve à pretensão do exercício da intersetorialidade na formulação, implementação e avaliação dos programas correspondentes. Desse modo, a aparente limitação do caráter consultivo abre a possibilidade de apresentar proposições, emanadas desde a Presidência da República, para as mais distintas áreas de governo que contam, quase todas, com seus próprios dispositivos de participação social.

O êxito em fazer a perspectiva intersetorial de segurança alimentar e nutricional possibilitou a incorporação, no CONSEA, de parcela significativa dos setores de governo representados por seus respectivos ministérios. Mais do que o número de ministérios, uma política nacional de segurança alimentar e nutricional engloba parte considerável dos programas e ações de um governo, os quais, por sua vez, possuem seus próprios espaços de deliberação, quase sempre com participação social na forma de conselhos setoriais de políticas públicas. Torná-las mandatórias implicaria atribuir às deliberações do CONSEA precedência questionável sobre outros espaços de deliberação igualmente legítimos, inclusive, alguns deles com mais experiência e maturidade institucional.

Nesse marco institucional, a efetividade das proposições formuladas pelo CONSEA depende não apenas da consistência e fundamentação dos seus conteúdos, mas sobretudo de fatores localizados no campo da política, como a estreita relação com os anseios da sociedade e a busca de coordenação com os demais espaços de participação social. Os avanços na delimitação e nos dispositivos de funcionamento de um sistema intersetorial de segurança alimentar e nutricional têm que ser construídos num complexo processo de diálogo e negociação entre as instâncias dos distintos setores de

governo envolvidos, bem como buscando o envolvimento das organizações e redes sociais de diversos campos.

A capacidade do CONSEA de incidir sobre as políticas públicas não é exclusivamente determinada por sua natureza de conselho consultivo. De fato, o conteúdo, base social e força política de suas resoluções é que definem se estas se imporão. Para tanto, as posições defendidas pelo conselho devem ter respaldo significativo na sociedade, pois a existência de conselhos não exclui a mobilização social. Ao contrário, a experiência brasileira mostra que a eficácia dos CONSEAs – de fato, dos conselhos de políticas públicas em geral – é maior quando há organização autônoma da sociedade civil que deles participa e capacidade de pressão das redes e movimentos sociais. Ao mesmo tempo, o conselho deve possuir capacidade apurada de negociação, de forma a chegar a propostas possíveis de serem aprovadas e aplicadas.

O CONSEA, desde 2003, tem sido o espaço de concertação de planos, programas e ações de segurança alimentar e nutricional. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, e a proposta de elaboração de um Plano de Safra específico para a agricultura familiar foram exemplos de avanços nos debates ocorridos no interior do CONSEA. Foi instituído um grupo de trabalho composto pela sociedade civil e governo para elaborar a proposta da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo texto contemplou todos os conceitos, os princípios e a ótica dos direitos humanos por anos defendidos pela sociedade civil organizada no campo da segurança alimentar e nutricional.

A atuação conjunta do governo e sociedade, no interior do CONSEA, e na negociação direta com então Presidente da República, Lula, foi decisiva para iniciar a recuperação do valor *per capita* da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, assim como teve importante participação na elaboração da proposta de uma nova e avançada legislação para esse programa. Foram, também, aprofundadas propostas para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família. Destaca-se também o forte debate em torno da elaboração do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012-2015), em execução.

A segurança alimentar e nutricional encontrou uma plataforma política

que possibilitou à sociedade civil e ao governo federal espaços de diálogo e encontros que deram visibilidade ao tema e às distintas visões a respeito, contribuindo na elaboração das políticas públicas. Coube ao CONSEA, juntamente com o governo Lula, a retomada da mobilização e a construção de uma agenda pública da segurança alimentar e nutricional no Brasil, com a implementação de um conjunto de programas nessa área.

Os espaços híbridos de encontro entre o Estado e a sociedade civil, como é o caso do CONSEA, não são exatamente espaços de parceria, pois muitas vezes envolvem tensões e conflitos, com a consequente busca dos consensos possíveis. Existe uma baixa participação da iniciativa privada e, inclusive, de alguns movimentos sociais, mas nem por isso deixa de ser um espaço que adquiriu reconhecimento crescente no país. Está colocado frente ao permanente desafio de aperfeiçoar os procedimentos de consulta e indicação dos representantes a sociedade civil visando a conferir maior legitimidade social e diversidade em termos das várias dimensões da segurança alimentar e nutricional, dos setores sociais e regiões do país.

A Segurança alimentar e nutricional: conceitos e concepções no Brasil

A construção brasileira contemporânea, valendo-se de contribuições recolhidas no debate internacional sobre a fome, caminhou na direção de colocar a segurança alimentar e nutricional como um objetivo de ações e políticas públicas relacionadas com os alimentos e a alimentação, sejam elas de iniciativa governamental ou não governamental. A construção coletiva dentro do SISAN e a articulação da sociedade civil com setores progressistas, democráticos e populares no Governo Federal e no Congresso Nacional conseguiram ampliar o conceito de segurança alimentar e nutricional.

As definições de segurança alimentar e nutricional são suscetíveis a distintas acepções e meios para sua efetivação, envolvendo um evidente componente de disputa ao ser utilizada para fundamentar proposições de política pública. A diversidade de compreensões e os conflitos nesse campo envolvem governos, organismos internacionais, representantes de setores produtivos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, entre outros. Diferenças

de visão não impedem, no entanto, a construção de consensos ou acordos, ainda que parciais, visando a implementar ações e políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, como já ocorre no Brasil.

A segurança alimentar e nutricional consagrada na Lei Orgânica, aprovada em 2006 e regulamentada pelo Presidente Lula em 2010, por meio do Decreto nº 7272, está assim definida:

Segurança alimentar e nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

Esta definição saiu de um encontro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, em 2003, sendo, posteriormente, aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Olinda-PE, em 2004. Ela recolhe contribuições dos movimentos sociais e governos democráticos e populares ao longo do processo de desenvolvimento do conceito no Brasil desde os anos 1980.

Assim definida, a “segurança alimentar e nutricional” converte-se em objetivo público de estado, estratégico e permanente, característica que a coloca entre as categorias nucleares das opções de desenvolvimento de um país. A formulação brasileira desde cedo acrescentou o adjetivo “nutricional” à expressão mais utilizada como “segurança alimentar”. Desse modo, pretendeu-se interligar os enfoques socioeconômico e de saúde e nutrição que estiveram na base da evolução dessa noção expressando a perspectiva intersetorial. Outra peculiaridade é englobar numa única noção duas dimensões, de fato inseparáveis, que são a disponibilidade de alimentos e a qualidade desses bens, sem diferenciar a disponibilidade física (segurança alimentar) da qualidade dos alimentos para o seu consumo (segurança dos alimentos). A junção de ambas as dimensões permite questionar os modelos predominantes de produção e consumo e as referências de alimentação saudável.

Compreende-se a segurança alimentar e nutricional como um objetivo de ações e políticas públicas cuja formulação, implementação e monitoramento devem refletir dois princípios fundamentais, que são o direito humano à alimentação adequada e saudável e a soberania alimentar. A vinculação a esses princípios e

a intersectorialidade das ações diferenciam esse enfoque dos usos correntes da expressão “segurança alimentar” por alguns governos e organismos internacionais e, sobretudo, por representações empresariais vinculadas às grandes corporações de produção e processamento de alimentos industrializados.

A noção de “segurança alimentar e nutricional” inscreve-se no campo do direito de todo cidadão e cidadã de estar seguro(a) em relação aos alimentos e à alimentação nos aspectos da suficiência (proteção contra a fome e a desnutrição), qualidade (prevenção de males associados à alimentação) e adequação (apropriação às circunstâncias sociais, ambientais e culturais). Uma alimentação é adequada quando, para além de uma “ração nutricionalmente balanceada”, colabora para a construção de seres humanos saudáveis, conscientes de seus direitos e deveres e de sua responsabilidade para com o meio ambiente e com a qualidade de vida de seus descendentes (ABRANDH, 2012).

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) deve ser assegurado por meio de políticas de segurança alimentar e nutricional, vale dizer, ela é de responsabilidade do Estado e da sociedade. O DHAA está expresso na LOSAN, art. 2º, 2006, da seguinte maneira:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Quando se considera a ordem internacional, o objetivo da segurança alimentar e nutricional se defronta com questões de soberania, usualmente, abordadas na perspectiva da soberania nacional. Embora importante, esta referência é insuficiente seja para diferenciar os interesses que convivem no interior dos países – afinal, estes não são blocos homogêneos – seja para enfrentar os desafios postos pela construção de um sistema alimentar global. Mais promissora é a noção de soberania alimentar que vem sendo difundida principalmente pelos movimentos sociais, desde meados da década de 1990. Ela expressou o avanço da articulação social no plano internacional, em resposta à conformação de um sistema alimentar global sob controle de grandes corporações, num contexto em que os Estados nacionais perdiam capacidade

de formular políticas agroalimentares soberanas, sobretudo, com a edição do neoliberalismo nos anos 1980 e 1990.

O Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar realizado em Havana, Cuba, em 2001, definiu a soberania alimentar como:

(...) o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional contemplou a perspectiva da soberania alimentar conforme formulação reproduzida a seguir:

A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e consumo de alimentos.

A promoção da segurança alimentar e nutricional requer, portanto, o exercício soberano de políticas relacionadas com os alimentos e à alimentação que se sobreponham à lógica mercantil estrita – isto é, à regulação privada – e incorporem a perspectiva do direito humano à alimentação. Desse modo, estabelece-se a conexão entre um objetivo de ações e políticas públicas (segurança alimentar e nutricional) e um princípio (soberania alimentar) que o qualifica. Soberania alimentar implica também que as políticas adotadas em seu nome, particularmente pelos países com poder para tanto, não comprometam a soberania de outros países.

Esse risco está presente nos termos dos acordos internacionais (sobre comércio, investimentos, propriedade intelectual, biodiversidade etc.) e no desmonte de políticas de promoção e proteção de setores domésticos e do patrimônio nacional. O comércio internacional não é necessariamente fonte confiável para a promoção da segurança alimentar e nutricional e seu papel deve estar subordinado às estratégias de desenvolvimento dos países (BRASIL, 2006).

A segurança alimentar e nutricional é um objetivo que expressa um direito

que concerne a toda a população, tem natureza estratégica e deve ser buscado de forma permanente com base no exercício de políticas soberanas. Os processos de desenvolvimento econômico ligam-se à questão alimentar por motivos de ordem ética, econômica e política, e esta questão influi de forma decisiva no padrão de equidade social de uma sociedade. A maneira como os países enfrentam os vários componentes da questão alimentar pode contribuir ou dificultar que esses processos promovam equidade social e melhoria sustentável da alimentação e da qualidade de vida de sua população.

O enfoque da segurança alimentar e nutricional busca ampliar o acesso aos alimentos, ao mesmo tempo em que questiona padrão inadequado de consumo alimentar, sugere formas mais equitativas, saudáveis e sustentáveis de produzir e comercializar os alimentos e requalifica as ações dirigidas para os grupos populacionais vulneráveis ou com requisitos alimentares específicos. Essas três linhas de ação convertem a busca da segurança alimentar e nutricional num parâmetro para as estratégias de desenvolvimento de um país, como também o são o desenvolvimento sustentável e a equidade social.

O acesso aos alimentos engloba não apenas comer regularmente, mas também comer bem, com alimentos de qualidade e adequados aos hábitos culturais e regionais, com base em práticas saudáveis e que preservem o prazer associado à alimentação. Essa perspectiva aplica-se também para os indivíduos ou grupos com maior vulnerabilidade à fome, pois não se trata de assegurar-lhes qualquer alimento. Além disso, o acesso regular aos alimentos pode não representar uma condição de segurança alimentar e nutricional caso o custo da alimentação comprometa o acesso aos demais componentes de uma vida digna como a educação, a saúde, a habitação e o lazer. Essa é uma questão relevante em países com elevada desigualdade social como o Brasil.

Pelo lado da oferta de alimentos, a produção de grandes quantidades de alimentos e um abastecimento adequado não demonstram que o país esteja contemplando os requisitos da segurança alimentar e nutricional, tanto em termos imediatos quanto numa perspectiva de longo prazo. Isto depende do modo como os alimentos são produzidos, comercializados e consumidos, já que o enfoque da segurança alimentar e nutricional considera os aspectos locais, sociais, culturais e ambientais envolvidos nesses processos. A oferta de

alimentos não está dissociada da condição social das populações e das relações que elas mantêm com a cultura e o ambiente.

Da estratégia Fome Zero ao Programa Brasil sem Miséria

A relação entre o objetivo da segurança alimentar e nutricional e as estratégias de desenvolvimento, peculiar ao enfoque brasileiro, visa a retirar o Programa Fome Zero do campo das políticas meramente compensatórias ou setoriais para convertê-lo em política de Estado. O importante é eliminar a fome ao mesmo tempo em que se eliminam as condições de geração da desigualdade social, tais como a baixa escolarização, a falta de acesso aos serviços de saúde, o não acesso à moradia, terra, energia elétrica, água e saneamento, entre outras condições essenciais da sociedade em que vivemos.

O governo do presidente Lula, iniciado em 2003, representou um período político oportuno, abrindo uma ampla janela de oportunidades que possibilitou o encontro dos interesses da sociedade civil com os objetivos de um plano de governo que pretendia incorporar essa perspectiva. A criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome – MESA, depois transformado no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, incorporando toda a política de transferência de renda, a assistência social e ainda ações de inclusão social produtiva – marca a definição do combate à fome como prioridade do Estado e um conjunto de medidas e políticas que são organizadas de forma transversal aos ministérios. A agenda da sociedade civil, construída historicamente no processo de mobilização social e política, encontrou um fértil campo de diálogo com a Estratégia Fome Zero, que contou com a participação de vários setores sociais em sua própria construção.

Transformado em programa governamental desde a primeira gestão do presidente Lula (2003 a 2010), o Fome Zero visava a articular políticas e programas públicos para combate à fome com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, adotando a perspectiva da transversalidade e intersectorialidade das ações nas três esferas de governo e a participação social. Organizou a ação do Estado em quatro eixos: acesso aos alimentos, geração de renda, fortalecimento da agricultura familiar e articulação, mobilização e controle social.

Adotando o enfoque da “vulnerabilidade à fome” ou da “exposição à insegurança alimentar e nutricional” medida pelo nível de renda, o Fome Zero estimou seu público potencial em 44 milhões de pessoas (27,8% da população total do país). Dada as dificuldades verificadas na mensuração da fome, indigência e da pobreza, decidiu-se proceder a uma estimativa de “população vulnerável à fome” em função da renda disponível, a partir dos dados da PNAD de 1998. Eram 9,2 milhões de famílias (21,9% do total) distribuídas nas regiões metropolitanas (19,1%), áreas urbanas não metropolitanas (25,2%) e áreas rurais (46,1%); dos chefes dessas famílias, 64% eram de cor parda ou preta (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

A lista, a seguir, revela a concepção ampla e intersetorial que orientou a Estratégia Fome Zero:

Eixos, Programas e Ações da Estratégia Fome Zero

1. Acesso aos Alimentos: Programa Bolsa Família (PBF); Alimentação Escolar (PNAE); Distribuição de Vitamina A e Ferro; Alimentos aos grupos populacionais específicos, Educação Alimentar e Nutricional; Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN); Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT); Restaurantes Populares; Cozinhas Comunitárias; Bancos de Alimentos; Feiras Populares e Agricultura Urbana.
2. Fortalecimento da Agricultura Familiar: Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF) com Seguro Agrícola e Seguro Safra; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
3. Geração de Renda: Qualificação Social e Profissional; Economia Solidária e Inclusão Produtiva; Microcrédito Produtivo Orientado; Arranjos Regionais de SAN; Conselhos de Desenvolvimento Rural, CONSADs e Territórios da Cidadania.
4. Articulação, Mobilização e Controle Social: Centros de Referências em Assistência Social (CRAS) e Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF); Conselhos de Políticas Públicas (CONSEAs e outros Conselhos e Comitês de Controle Social); Educação Cidadã e Mobilização Social; Doações Fome Zero e Parcerias com Empresas e Entidades (ARANHA, 2010).

O advento do governo Dilma Rousseff, em 2011, trouxe a perspectiva de

ampliar o foco das ações governamentais que, orientadas no governo Lula pela eliminação da fome, passaram a buscar a erradicação da miséria ou extrema pobreza no Brasil. Assim, já nos primeiros dias do novo governo, anunciaram-se as ações da nova estratégia intitulada de Programa Brasil sem Miséria – BSM. O programa visava focar as ações para a faixa dos extremamente pobres que ainda não conseguiram sair desta condição, apesar de todos os esforços da estratégia Fome Zero. A pobreza engloba múltiplas dimensões e tem formas diversas de manifestação, de modo que é bastante heterogêneo o universo dos que podem ser considerados pobres no Brasil ou em qualquer outra sociedade. É importante ressaltar que o acesso aos alimentos ainda deve ter um enfoque prioritário, pois as condições de acesso à alimentação estarão sempre entre os parâmetros que aferem as condições de existência dos indivíduos, famílias ou grupos sociais, em particular, daqueles em extrema pobreza.

O BSM se valeu da legitimidade social e da experiência de integração nas políticas públicas já alcançadas no Brasil, pela promoção da SAN, à luz dos princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada e saudável. O País dispõe do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) com vigência no período 2012-2015 (articulado com o PPA do mesmo período), lançado pelo governo Dilma em agosto de 2011, a partir de decreto presidencial assinado pelo ex-presidente Lula. Em março de 2014, ocorreu a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que publicou o primeiro balanço do PLANSAN 2012-2015 e constatou, pelo trabalho técnico realizado pela CAISAN, que, no Governo Dilma, o orçamento para os programas e ações de SAN deu um salto considerável para 78 bilhões de reais (BRASIL, 2014).

Resultados e lições aprendidas da experiência brasileira

Dentre os diversos fatores presentes na longa trajetória brasileira, destacam-se como resultados e lições aprendidas, tanto nas conquistas quanto nos desafios ainda por enfrentar, o seguinte:

- Enraizamento social de conceitos e princípios construídos em processos participativos, englobando atores dos mais variados setores sociais e campos temáticos, não governamentais e governamentais, posteriormente consagrados nos marcos legal e institucional;

- Desenvolvimento de uma abordagem intersetorial e sistêmica da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação, com vistas a desenhar programas e ações integrados que deem conta dos múltiplos fatores que determinam a condição alimentar e nutricional dos indivíduos, famílias e grupos sociais;
- Decisão política do governo federal, seguida por vários governos estaduais e alguns governos municipais, de colocar a fome e a segurança alimentar e nutricional entre as principais prioridades na agenda governamental, localizando o CONSEA em nível supraministerial (ou supra-setorial) e conferindo suporte orçamentário e institucional aos respectivos programas públicos;
- Participação social na formulação, implementação, monitoramento e controle das políticas públicas, superando os enfoques tecnocráticos tradicionais, simultaneamente à construção de capacidades entre as organizações da sociedade civil para ir além de demandas e projetos específicos. A possibilidade de participação social tem contribuído para a progressiva superação da visão de que as organizações da sociedade civil não têm condições de contribuir com o desenho e a implementação de políticas públicas, sendo então tais tarefas exclusivas do Estado, por meio de seus representantes eleitos;
- Busca permanente de transparência e responsabilização (*accountability*), para o que tem sido fundamental a vontade política, e de capacitação técnica para realizar o monitoramento e controle social das ações públicas, como o exemplificam as metodologias desenvolvidas por gestores públicos e conselheiros da sociedade civil, de indicadores da realização do direito à alimentação, de monitoramento do orçamento público e do desenho e gestão dos programas;
- Enfrentamento da questão do acesso das organizações sociais aos fundos públicos, de modo transparente e com controle social, em razão do papel estratégico cumprido pelas organizações da sociedade civil na execução de programas públicos e no apoio a experiências significativas levadas a cabo pelas organizações sociais.
- Por fim, os avanços obtidos pelo Brasil na luta contra a fome e a pobreza foram alcançados por meio da luta social e pela decisão política de um estadista de implementar políticas públicas adequadas e que incluem a perspectiva do aperfeiçoamento da democracia brasileira e reafirmam os seguintes princípios:
 - A alimentação adequada e saudável reconhecida como direito humano e obrigação do Estado.
 - A soberania e a segurança alimentar e nutricional entendida como eixo estratégico do desenvolvimento socioeconômico do país.

- A participação social garantida por meio de espaços formais para o diálogo social.
- O fortalecimento do papel regulador do Estado, que deve colocar a proteção dos direitos humanos acima dos interesses do mercado.
- A prática da intersetorialidade (diálogo permanente entre os setores) na concepção e na gestão das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.
- O papel estratégico das mulheres na luta pela garantia da soberania alimentar, na conservação e no manejo sustentável dos recursos naturais.
- O respeito e garantia dos princípios de etnodesenvolvimento na formulação e implementação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, universais ou específicas, para povos indígenas, população negra e povos e comunidades tradicionais.
- Formulação e implementação de políticas afirmativas de combate ao racismo e à discriminação, em especial aquelas dirigidas à eliminação das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero.

A paz, o bem-estar social, a eliminação da fome, da pobreza e de todas as formas de discriminação e racismo dependem do aprofundamento da democracia participativa e da redistribuição de renda e do poder, condição necessária para assegurar o direito humano à alimentação adequada e à soberania e segurança alimentar e nutricional de uma nação.

No que se refere à instituição do SISAN, resta avançar no comprometimento efetivo dos governos estaduais e municipais, por meio do fortalecimento do pacto federativo, respaldado na promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 64/2010, incluindo a alimentação entre os direitos sociais previstos na Constituição Federal. Esta significativa conquista deve ser seguida pela criação, fortalecimento e garantia de mecanismos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada em coordenação com o sistema de políticas públicas dos direitos humanos e com os demais sistemas sociais no país (saúde, assistência social, educação, desenvolvimento agrário e ambiental, entre outros).

Referências

- ABRANDH. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2010.
- ARANHA, A V. *Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil*. Coleção *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, v. I. 2010. pp. 74-95.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA – IPEA. Mudanças recentes na pobreza brasileira. *Comunicação*. Brasília, n. 111, ago. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Caderno SISAN 01/2011: estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, 2011.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Coordenação Geral das Ações Internacionais de Combate à Fome – CGFOME. *Cooperação Humanitária Internacional: balanço*. Brasília, 2006-2010.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. *A construção do SUS: história da reforma sanitária e do processo participativo*. Brasília, 2006.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Barros, Ricardo; Mendonça, Rosane; Tsukada, Raquel. *Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil*. Brasília, 2011.
- CASTRO, Josué de. *Geografia da fome*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *A segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação adequada no Brasil: Indicadores e Monitoramento: da constituição de 1988 aos dias atuais*. Brasília: CONSEA, 2010.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio*. Suplemento de Segurança Alimentar. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: [s. d.], 2001.

LEÃO, M. M.; CASTRO, I. Políticas públicas e alimentação e nutrição. In: KAC, Gilberto; SICHIERI, Rosely; GIGANTE, Denise Petrucci. *Epidemiologia nutricional*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

MALUF, Renato. Construção do SISAN, mobilização e participação social. *Coleção Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, v. 2, 2010, p. 27-37.

MENEZES, Francisco. Mobilização social e participação da sociedade civil. *Coleção Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, v.1, 2010, p. 120-32.

PAIM, Jairnilson Silva. *Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica*. Salvador: Eduufba, 2008.

PELIANO, Ana Maria Medeiros. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. *Coleção Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, v. 1, 2010, p. 26-41.

SILVA, L.I. *Política nacional de segurança alimentar e nutricional*. São Paulo: Governo Paralelo, 1991.

SILIPRANDI, Emma. Políticas de segurança alimentar e relações de gênero. *Cadernos de Debate*. Campinas, v. XI, p. 38-57, dez. 2004.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome do governo Lula. *Coleção Fome Zero: história brasileira*. Brasília, v.1, 2010, p. 54-73.

CAPÍTULO XII

TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO MARANHÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS AOS TRABALHADORES EGRESSOS DO TRABALHO ES CRAVO EM AÇAILÂNDIA-MA

Antonio Erismar de Castro

Orientadora: Milena de Senne Razini

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre o trabalho escravo contemporâneo, no Maranhão e conseqüentemente em Açailândia, enquanto problemática presente nos dias atuais, mesmo que a assinatura da Lei Áurea 1888 tenha previsto a abolição oficial da escravidão no Brasil. Passados mais de 125 anos, muitos homens, mulheres, idosos e crianças ainda vivem em condições sub-humanas no campo e na cidade. A escravidão atual está diretamente ligada ao atual modelo de desenvolvimento econômico, pautado na busca incessante por lucro pelo empregador que atua confiante na impunidade que resiste ao tempo no que se refere ao combate a este crime. Além de observar a fragilidade do processo de criação de políticas públicas no Brasil, no que se refere ao trabalho, e descrever a face do trabalho escravo, configurada na exploração de trabalhadores rurais. É pertinente também analisar em que medida o Serviço Social atua para o enfrentamento do problema em questão, uma vez que o trabalho centraliza o cidadão como ator social, sujeito de direitos.

Palavras chaves: Trabalho escravo. Condições análogas de escravo. Dignidade da pessoa humana. Políticas Públicas.

Introdução

Desde o início da civilização, o homem busca conquistar direitos individuais e coletivos, o que inicialmente se dava a partir de um sentimento natural de proteção de todos aqueles que viviam em agrupamento. Este processo se amplia e se consolida a partir do desenvolvimento das relações de trabalho que marcam o processo histórico de construção da sociedade. No início desta construção histórica não havia uma consciência clara, capaz de compreender o Trabalho Escravo em sua verdadeira essência por isso se faz necessário fazermos um retrocesso na história do Brasil, buscando destacar fatos que são fundamentais para se entender que a exploração da mão de obra, desde o princípio se dá em um percurso histórico marcado por desigualdades sociais.

Atualmente vivemos numa sociedade onde o modo de produção capitalista, reforçado pelo projeto neoliberal, coloca em xeque a implementação das políticas públicas que não garantem a inclusão e reinserção no mercado formal de trabalho o que acaba por fazer com que homens e mulheres se submetam ao trabalho em condições análogas à escravo, na busca por subsistência. Fatores como estes permitiram que a escravidão ultrapassasse milênios, e apesar de muitas pessoas desconhecem essa realidade, ainda permanece vigente e cresce a cada dia, alimentada pelo atual modo de produção. As condições degradantes em que são encontrados esses trabalhadores e trabalhadoras se configuram como expressão da exploração da força de trabalho para alimentar o desenvolvimento do sistema capitalista.

Conforme exposto no II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo (2012) criado no estado do Maranhão, este se apresenta entre os três Estados brasileiros com maior incidência de trabalho escravo no Brasil e o município de Açailândia, cidade com aproximadamente 104.000 habitantes (IBGE, 2010) como um dos municípios com maior incidência do problema. E ainda ocupa um dos primeiros lugares no ranking de origem dos trabalhadores aliciados em cidades de diversos estados brasileiros.

Por esta razão, a escolha do tema para a elaboração deste trabalho esta pautada no pelo interesse em conhecer um pouco mais sobre o universo do trabalho e suas mutações no decorrer da história, além de buscar analisar, ainda que de forma superficial, as transformações sociais que acarretaram

grandes mudanças nas relações de trabalho no campo em Açailândia-MA., que em suas formas mais extremas, se configuram no trabalho escravo contemporâneo. Neste sentido, cabe ainda uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas diante da precarização do trabalho e das alterações conformadas através do sistema capitalista, onde o Estado perde credibilidade a partir do momento que deixa de priorizar as políticas públicas voltadas para o atendimento a garantia dos direitos dos cidadãos.

Além do exposto, foi de vital importância para a escolha da temática a convivência da autor deste trabalho com o Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán – CDVDH/CB, na cidade de Açailândia-MA, do qual o mesmo participou desde sua fundação e tem acompanhado o desenvolvimento de várias ações no combate ao trabalho escravo desenvolvido por esta ONG em Açailândia e região.

Resgate histórico sobre a escravidão no Brasil

A escravidão faz parte de um processo antigo e tem relação direta com a própria história da humanidade. Neste sentido, para uma compreensão rápida da história da escravidão, apontamos como ponto inicial desta reflexão a descrição a seguir:

A escravidão clássica e histórica consiste no processo político, social, econômico e cultural mediante o qual um indivíduo se impõe sobre o outro, sobre ele exercendo, total ou parcialmente, de forma socialmente aceita ou tolerada, os poderes normalmente atribuídos ao direito de propriedade; no regime escravista, assim o escravo é privado de liberdade e de personalidade própria, sendo-lhe atribuído o mesmo *status* de que normalmente gozam as coisas com certo valor patrimonial, enquanto o escravocrata, podendo dispor da pessoa a ele submetida, tende a beneficiar-se, sobretudo economicamente do trabalho alheio (SCHWARZ, 2008, pp. 88-89).

Neste sentido o autor deixa claro que o ser humano neste processo é tratado como uma propriedade, conseqüentemente proporcionando valor patrimonial a quem o escraviza.

No Brasil, a escravidão é marcada por dois momentos importantíssimos – o ano de 1500 e o ano de 1888. O primeiro trata-se do processo de “descobrimiento do Brasil”, onde índios foram escravizados iniciando um processo de exploração da mão de obra que já se inseria na lógica da acumulação capitalista pelos portugueses, sobre o qual Ribeiro comenta no prólogo para a edição de *Casa-Grande e Senzala*:

Não que o português aqui tivesse deparado em 1500 com uma raça de gente fraca e mole, incapaz de maior esforço que o de caçar passarinho com arco e flecha e atravessar a nado lagoas e rios fundos: os depoimentos dos primeiros cronistas são todos em sentido contrário.

Sobre isso Pero de Magalhães escreve o Tratado da Terra do Brasil, na qual aponta as características de força, valentia, habilidade e vigor do povo indígena, ao afirmar que:

as armas com que pelem são arcos e flechas, a cousa que apontarem não na errão, são muito certos com esta arma e mui temidos na guerra, andam sempre nela exercitados. E são mui inclinados a pelejar, e mui valentes e esforçados contra seus adversários, e assim parece cousa estranha ver dois, três, mil homens nus duma parte e doutra com grandes assobios e grita frechando huns aos outros e enquanto dura esta peleja nunca estão com os corpos quedos meneando-se duma parte pera outra com muita ligeireza(...) Gente lhe esta mui atrevida e que teme muito pouco a morte, e quando vão a guerra sempre lhes parece que têm certa a vitória e que nenhum de sua companhia há de morrer (GÂNDAMO, 1980).

Assim, fica evidente que o escravo nativo (índio) possuía algumas peculiaridades que contribuíam para o trabalho escravo neste período da história, visto a facilidade de seu recrutamento. Neste período os portugueses iniciaram o processo de colonização utilizando a mão de obra escrava dos nativos com a finalidade de exportar madeira (pau brasil) e especiarias para a Europa.

Porém, embora os índios tenham sua mão de obra extremamente explorada neste período, logo, esta escravidão se declina por problemas causados pelos próprios colonizadores. Ente eles as doenças que os mesmos trouxe-

ram para cá, e as transmitiram aos nativos. Diversas epidemias se alastraram atingindo diretamente os índios. Com isso, surge a necessidade de reposição de força de trabalho. Conforme descreve Pedroso (2011):

Em verdade, o contato do índio com o português gerou um verdadeiro despovoamento resultante das inúmeras enfermidades trazidas pelos europeus somadas ao rápido desgaste físico decorrente das péssimas condições do trabalho escravo. Portanto, se a escravização indígena “não deu certo” ou “não durou muito” foi antes em razão de se exaurir a capacidade humana de produção, fator que atingiria qualquer outra etnia, do que um efeito do indolente comportamento do índio. No mais, a “curta” duração da escravidão indígena só pode ser assim considerada se relacionada com o quase meio século de escravização negra contínua e legalizada, tendo em vista que a escravização de índios, ora incentivada ora coibida pela corte, acabou durando, em maior ou menos escala, mais de duzentos anos (PEDROSO, 2011, p. 34).

Portanto, a escravização dos índios que a princípio era atrativa, aparentemente barata e lucrativa, tornou-se complicada e desgastante. Tudo isso somado à pressão religiosa, principalmente dos jesuítas. Dessa forma, Portugal proibiu parcialmente a escravidão de índios no Brasil.

Diante disso, inicia-se outro processo de escravidão no país com a exploração do negro africano. O início do tráfico negreiro se deu a partir de expedições realizadas pelos colonizadores portugueses à África, com a finalidade de encontrar ouro e outros metais preciosos, como prata e cobre. Para aquisição destas riquezas naturais, realizavam trocas com os nativos africanos, que escambavam aqueles materiais por escravos de outras regiões da África (ALENCASTRO *apud* PEDROSO, 2011, p. 41).

Sobre este contexto da escravidão dos negros, Pedroso (2011), descreve o seguinte:

Com efeito, ao menos neste primeiro momento, ao negro nada mais restava senão adequar-se como fator de produção. Os negros

se encontravam separados da sua família e de suas tribos originais e em inúmeras vezes sequer conseguiam se comunicar com facilidade com outros negros, de etnias diversas, em razão da diversidade de dialetos existentes na África. Até chegarem ao Brasil, esses nativos eram objetos de inúmeras transações comerciais que cada vez mais afastavam de suas origens e provocavam a sua dessocialização. As matas próximas lhes eram desconhecidas e a fuga se apresenta tão nefasta quanto a submissão à escravidão. Enfim, a recaptura dos que ousavam a fugir os levava a punição ainda mais severas do que as cotidianas impingidas aos espíritos mais dóceis, tais como a violência dos castigos corporais e a revenda dos foragidos para outros mercados mais distantes do que aqueles em que começavam a se familiarizar (PEDROSO, 2011, p. 42).

E assim a escravidão do negro africano foi inserida no Brasil e era utilizada principalmente nos trabalhos relacionados à lavoura canavieira nordestina e posteriormente na extração de pedras preciosas em Minas Gerais.

Neste período o número de escravos negros vindo para o Brasil somou grande quantidade, nos anos entre 1576 e 1600, desembarcaram em portos brasileiros cerca de 40.000 (quarenta mil) escravos africanos. Já entre os anos 1601 e 1625, esse número triplicou, chegando a cerca de 150.000 (cento e cinquenta mil), todos destinados como dito anteriormente, a trabalhar em canaviais e engenhos de açúcar (SCWARZ, 2008, pp. 96-97).

A partir do século XIX, ameaças políticas passaram a interferir na manutenção do sistema escravista brasileiro e vem à tona grande pressão externa, principalmente por parte dos ingleses e com isso o reconhecimento da autonomia brasileira estava diretamente condicionado a extinção do tráfico de escravos no país.

Vale ressaltar que antes de extinguir o tráfico de escravos, surge no Brasil um novo contexto importante para a história marcado pela chegada dos estrangeiros europeus, o que resulta no início de uma nova forma de exploração da mão de obra.

Neste período que antecede a abolição da escravidão, chegam as primeiras levas de suíços e alemães para as fazendas paulistas. Estes se tornaram

escravos das dívidas e sufocados pelo poder dos coronéis, como bem define Rodrigo Garcia:

Na época, multiplicam-se as tentativas de introdução dos colonos europeus, em regime de trabalho semi-servil: os fazendeiros adiantavam, o valor das passagens e de outras despesas de viagem, que era pago pelos colonos através do trabalho, de forma que não podiam afastar-se das fazendas antes de quitadas as respectivas dívidas de valor, que muitas vezes assumiam proporções manifestamente abusivas; por outro lado, os colonos imigrantes eram colocados em fazendas já organizadas em base escravista, e recebiam remuneração pautada pela rentabilidade do trabalho escravo (SCHWARZ, 2008, pp. 88-89).

Os anos seguintes assinalam o fim do tráfico de escravos de forma oficial, fato marcado por uma série de fatores, políticos, econômicos e sociais, entre os quais destacamos: a assinatura da Lei do Ventre Livre ou Rio Branco (Lei nº 2.040), – que visava dar liberdade aos filhos de escravas que completassem 21 anos, ou 8 anos de idade, desde que o Estado pagasse uma indenização a seu dono e ainda, assumisse a criança, colocando-a em uma instituição de caridade; a criação da Lei do Sexagenário (Decreto nº 3.270) a qual concedia liberdade aos escravos que completassem 60 anos de idade, porém, eles teriam que trabalhar por mais 3 anos para o seu senhor. Por último, marcando definitivamente este percurso, a assinatura da Lei Áurea (Lei Nº 3.353), pela princesa Isabel, conhecida como a Lei que aboliu a escravidão no Brasil.

Ademais, apesar da abolição da escravidão ter ocorrido oficialmente em 13 de maio de 1888, extinguindo formalmente a escravidão do Brasil, infelizmente não se pode afirmar que a situação dos trabalhadores melhorou, uma vez que os governos não criaram condições de integração dos ex-escravos na sociedade.

Sobre isso, Pedroso discorre:

Apesar de editada a Lei (Áurea), de nº 3.353, em 1888, que extinguiu formalmente a escravidão, não se pode dizer que a situação dos trabalhadores que se encontravam no País, imi-

grantes ou não, melhorou. Sem um planejamento político que viabilizasse a integração da grande massa de ex-escravos necessitados de trabalho remunerado e permanecendo as melhores áreas de terra cultiváveis no domínio dos senhores de engenho, a vida do novo trabalhador era livre e remunerada, porém submetida às condições de trabalho e remuneração encontráveis (PEDROSO, 2011, p. 54).

Portanto, apesar de verificar que historicamente o trabalho escravo deu-se como abolido no Brasil com a assinatura da Lei Áurea em 1888, passados 125 anos do vigor da mesma, podemos acompanhar denúncias de que o trabalho escravo persiste na sociedade atual. Estas denúncias são oriundas de entidades ligadas a trabalhadores, bem como do Ministério Público do Trabalho e Ministério do Trabalho e Emprego, e traz a problemática à tona, visto que estas denúncias tem levado a trabalhadores (as) sendo encontrados em condição análoga a de escravo em vários Estados brasileiros.

Trabalho escravo rural contemporâneo

Vimos que ao longo da construção da história o trabalho aparece como tema central nos debates sobre o desenvolvimento da sociedade. Nesta perspectiva, é fundamental analisar suas configurações históricas e contemporâneas para compreensão do trabalho escravo na atualidade.

Assim nos reportamos a Marx, buscando uma reflexão inicial sobre o trabalho, que é afirmado por Marx e Engels como o fundamento da vida social. Ele é analisado por estes como a única categoria que faz a mediação entre os homens e a natureza. Neste sentido faz-se necessário reconhecer que é a pedra fundamental de todo o processo histórico, pois é somente por meio das relações de trabalho que as pessoas criam entre si a transformação da natureza.

Assim assinalavam Marx e Engels que as diferentes fases de desenvolvimento da divisão do trabalho são outras tantas formas diferentes de propriedades; ou seja, cada uma das fases da divisão do trabalho determina também as relações dos indivíduos entre si no que diz respeito ao material, aos instru-

mentos e ao produto do trabalho (MARX; ENGELS, 2009 p. 26).

Não há dúvida que o desenvolvimento da sociedade capitalista esta fundamentada na divisão social do trabalho, que traz como uma de suas marcas históricas a insistente presença de crises econômicas, sendo elas concretas ou latentes, o que é resultado da impossibilidade de convivência harmônica entre produção e consumo, gerando desigualdades sociais e contradições presentes na sociedade atual.

O desenvolvimento do capitalismo com base nesta lógica provoca a expansão da sociedade do consumo de massa, remetendo conseqüentemente para países periféricos, como o Brasil, a obrigação de produzir bens da natureza de todas as ordens, alimentando a indústria voltada para a produção do consumo de massa e agravando assim cada vez mais a questão social.

Portanto, para compreender melhor a escravidão antiga e a contemporânea, faz-se necessário entender suas diferenças, destacando que antigamente o trabalhador escravo era tido como um bem material e compunha o patrimônio do “seu senhor”. Atualmente apesar de todo o amparo e garantias constitucionais, a escravidão contemporânea consiste em uma nova modalidade que mantém o trabalhador aprisionado por meio de dívidas junto ao seu empregador.

Outro fator a ser considerando entre a escravidão antiga e a contemporânea está relacionado à forma de aquisição do escravo rural, o que na escravidão antiga se dava pela oferta, compra do escravo com propriedade privada. Na atualidade, em face da exclusão social e econômica latente, estes trabalhadores são recrutados nas regiões com maiores índices de pobreza e aceitam trabalho em busca de subsistência.

No que se refere à relação entre explorado *versus* explorador, se dava da seguinte forma: antigamente eram períodos longos, ou seja, o explorado passava a vida toda sob domínio do explorador. Atualmente, o período de exploração pode ser curto, permanecendo em sua maioria o explorado sob o controle do empregador no período de empreitada, geralmente de curta duração.

Vale ressaltar que independentemente das diferenças entre a escravidão antiga e a escravidão contemporânea, ambas utilizam os mesmos métodos para manter os trabalhadores em estado de submissão, destacando o uso de ameaça, violência psicológica, violência física, punições e até mesmo assassinato.

O Governo Brasileiro admitiu publicamente permanência de Trabalho Escravo no Brasil, no ano de 1995, ao reconhecer e acolhe a denúncia de trabalho escravo oferecido pela CPT neste mesmo ano, que ficou nacionalmente conhecido como o “ caso de José Pereira”.

Esse sem dúvida foi um passo importantíssimo para o início de uma construção coletiva (entre governos, sociedade civil, entidades etc.), de ações, programas e projetos com a finalidade de enfrentar essa grave violação dos direitos.

Atualmente no Brasil, milhares de trabalhadores (as) são submetidos a condições degradantes de trabalho, motivada pela ganância e busca do lucro a qualquer preço. Este tipo de exploração sofrida pelo trabalhador, que retira sua dignidade e o torna mera ferramenta da ganância desmedida, está em todos os lugares do nosso País, e nos mais diversos segmentos econômicos, nas mais diversas atividades.

A pobreza que assola parcela significativa da população brasileira, notadamente na zona rural das Regiões Norte e Nordeste do país, capta a mão de obra destes trabalhadores, que sofrem com a insuficiência de renda para suprir suas necessidades e de seus familiares. Outro fator determinante de exclusão social destes trabalhadores rurais esta relacionado à concentração fundiária de terra, que reforça e contribui para a manutenção da pobreza, visto que, priva o trabalhador do principal recurso para sua manutenção no meio rural: a terra. Sem terra, sem trabalho, sem meios de garantir sua subsistência e de sua família, os trabalhadores rurais se submetem à exploração e aceitação de condições desumanas de vida e de trabalho.

Sobre isso, Figueira narra a sensação de opressão vivida pelos trabalhadores rurais no texto a seguir:

Além do desconhecimento dos direitos, vale dizer, a sensação de opressão e o critério de justiça estão relacionados às historias de vida das pessoas. Se as condições de vida (habitação e alimentação) do trabalhador escravizado não são muito inferiores às que foram vividas antes do aliciamento, a situação de trabalho na fazenda não parece razão forte o suficiente para a fuga ou a denúncia dos patrões. Porém, se há uma forte ruptura com a

situação anteriormente vivida, o trabalhador sente-se motivado a reagir, apesar da sua desvantagem econômica, física e jurídica (FIGUEIRA, 2004, pp. 342-343).

É importante frisar ainda que fatores jurídicos também contribuem para a manutenção de estruturas que fazem com que o trabalho escravo contemporâneo se perpetue, por meio da impunidade dos empregadores, o que se reforça na falta de estrutura de órgãos de fiscalização, desconhecimento das leis e dos direitos trabalhistas por parte dos trabalhadores, dentre outros fatores.

Conceitos

Para compreender melhor o trabalho escravo contemporâneo é importante refletir sobre alguns conceitos, evitando assim uma concepção errônea sobre a temática, a manutenção de polêmicas sobre os termos que visam assegurar a não escravidão no Brasil contemporâneo.

Assim que o governo brasileiro admitiu oficialmente a persistência do trabalho escravo em seu território, em 1995, surgiram variadas expressões para definir o problema, tais como: escravidão nova, escravidão atual, escravidão contemporânea, escravidão branca, escravidão moderna, exploração do trabalhador, trabalho forçado, trabalho degradante, trabalho em condições análogas a de escravos, dentre outros. Vale ressaltar que independente do termo utilizado, todos se remetem ao crime de trabalho escravo, o que se configura como grave violação aos direitos humanos.

Atualmente, o termo trabalho forçado é o mais utilizado no país, visto que o mesmo foi adotado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, de acordo com a Convenção nº 29, a qual estabelece que trabalho forçado: “é todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente”.

Seria o trabalho forçado uma relíquia do passado? Infelizmente não. Embora condenado em todo o mundo, o trabalho forçado vem revelando novas e inquietantes facetas ao longo dos tempos. Formas tradicionais de trabalho forçado, como a escravidão e a servidão por dívida, ainda perduram em

algumas regiões, e práticas antigas desse tipo continuam nos perseguindo até hoje. Nas (sic) novas e atuais circunstâncias econômicas estão surgindo, por toda parte, formas preocupantes como a do trabalho forçado em conexão com o tráfico de seres humanos (OIT, 2002, p.1).

A partir do texto acima podemos concluir que a expressão trabalho forçado, a qual se refere a OIT, é ampla, dando margem a várias espécies de trabalho forçado. Entretanto, analisaremos somente uma espécie: a que ocorre no Brasil de forma mais clara, trabalho forçado no campo brasileiro.

Vejamos a seguir a reformulação sobre o termo, proposta por Jairo Sento-Sé:

(..) chegamos a asseverar anteriormente que a definição que melhor se adequaria ao caso concreto seria trabalho forçado. (...) Embora formulada com riquezas de detalhes, veremos que este com conceito não corresponde de maneira convincente à associação firmada entre as propriedades deste objeto (significado) e a expressão trabalho forçado (o significante). Com efeito, esta não é a posição que passamos a esposar a partir de um exame mais acurado da matéria. Ao contrário, o chamado trabalho forçado tem uma dimensão bem mais ampla do que esta que ora se deseja apontar (SENTO-SÉ, 2001, pp. 20-22).

Porém, dos termos utilizados, apresentaremos neste trabalho as expressões: trabalho escravo contemporâneo e/ou trabalho em condição análoga à de escravo. Adotamos aqui ainda os indicativos expostos no art. 149 do Código Penal, o qual ao preceituar o trabalho escravo vai além, caracterizando-o como “aquele que submete o individuo a trabalhos forçados ou jornada exaustiva, sujeitando-o a condições degradantes de trabalho ou restringindo por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto”.

Vejamos ainda o que o autor Chagas, coloca de forma bastante expressiva ao interpretar o exposto no art. 149 do Código Penal – CP:

A liberdade em sua essência é eivada pelo livre-arbítrio, conduzindo o ser humano a poder definir seu destino, fazer escolhas, eleger, recusar, aceitar, deixar que este possa construir a narrativa

de sua vida. Quando se é escravizado, palavra está utilizada na acepção moderna do termo, perde-se o domínio sobre si. A jornada exaustiva, a servidão por dívida e o trabalho degradante são sinais desta atitude. Neste aspecto, apontamos que não existe nenhuma possibilidade de flexibilização daquilo que seria o mínimo existencial necessário à preservação da dignidade do trabalhador, não importando se estamos diante de um trabalho humilde ou não (CHAGAS *apud* CORTEZ, 2013, p. 23).

Assim, fica bastante claro que o cerceamento da liberdade, bem como ser submetido a excessivas jornadas de trabalho, assim como qualquer trabalho que não reúna as mínimas condições necessárias para garantir os direitos dos trabalhadores, são características do trabalho escravo contemporâneo.

Ainda buscando um melhor entendimento, sobre o trabalho escravo, falando especificamente do trabalho no campo o autor Sento-Sé propõe a definição a seguir:

(...) trabalho escravo contemporâneo, na zona rural, é aquele em que o empregador sujeita o empregado as condições de trabalho degradantes, inclusive quanto ao meio ambiente em que irá realizar sua atividade laboral, submetendo-o, em geral, a constrangimento físico e moral que vai desde a deformação do seu consentimento ao celebrar o vínculo empregatício, passando pela proibição imposta ao obreiro de resilir o vínculo quando bem entender, tudo motivado pelo interesse mesquinho de ampliar os lucros às custas da exploração do trabalhador (SENTO-SÉ, 2001, p. 27)

Assim, vimos que no trabalho escravo contemporâneo o trabalhador é utilizado como uma ferramenta para alcançar vantagens econômicas ao explorador. Portanto, corroborando do entendimento anterior, a autora Miraglia complementa:

O trabalho escravo contemporâneo é aquele que se realiza mediante a redução do trabalhador a simples objeto de lucro do empregador.

O obreiro é subjugado, humilhado e submetido a condições degradantes de trabalho e, em regra, embora não seja elemento essencial do tipo, sem o direito de rescindir ou deixar o local de labor a qualquer tempo (MARAGLIA *apud* CORTEZ, 2013, p. 27).

Neste caso a liberdade diz respeito não apenas ao direito subjetivo de locomoção do sujeito individual, mas, também ao âmbito coletivo, no que diz respeito à liberdade de associação e exercício da atividade sindical. Neste sentido as negações ao trabalhador vão além, é negada a liberdade de escolher o trabalho, visto que muitos por terem baixa escolaridade são facilmente enganados com promessas alusivas de bons salários, de condições excelentes de trabalho.

Características

No art. 149 do Código Penal, ao preceituar o crime de trabalho escravo, este instrumento legal elenca quatro características principais, que definem este tipo de prática como:

- Trabalho forçado;
- Jornada exaustiva;
- Condições degradantes de trabalho;
- Restrições de locomoção por dívida.

Estas características exposta pelo referido artigo demonstram que o que esta em jogo é a garantia da dignidade humana do trabalhador, a sua liberdade, o seu bem-estar, a sua qualidade profissional e pessoal.

É importante ressaltar ainda que para se configurar trabalho em condições análogas à de escravo, o consentimento ou não do trabalhador não é determinante, o empregador será punido da mesma forma, independente do consentimento ou não da vítima.

O trabalho forçado é uma forma ilegal e abusiva de exploração do trabalhador, no qual fica evidente ofensa ao direito fundamental de liberdade, com violação da dignidade da pessoa. Para o autor Brito Filho, o trabalho forçado é caracterizado como crime, sobre o qual o autor aponta os seguintes elementos:

O trabalho forçado é espécie do crime de reduzir alguém à condição análoga à de escravo a partir dos seguintes elementos:

1. A existência de uma relação de trabalho entre sujeitos ativo (tomador de serviços) e passivo (trabalhador) do ilícito; 2. O fato de o trabalho ser prestado de forma compulsória, independentemente da vontade do trabalhador, ou com a anulação de sua vontade, por qualquer circunstancia que assim o determine (BRITO FILHO, 2013, p. 76) .

Para a OIT, o trabalho forçado é desempenhado com a ofensa ao direito de liberdade do trabalhador, que pode ser realizado por meio de coação física ou moral, fraude, impedindo o empregado de extinguir a relação de trabalho (MIRAGLIA *apud* CORTEZ, 2013, p. 28).

Sobre a coação sofrida por trabalhadores rurais maranhenses, há relatos de que isso se dá quando os mesmos são atraídos para o trabalho escravo por aliciadores, “gatos”, que apresentam condições vantajosas de trabalho em fazenda geralmente distantes de sua cidade de origem.

Sobre a contratação irregular de trabalhadores (as) rurais com a finalidade de submetê-los a trabalho análogo a escravo é descrita pela OIT (2007, p. 21): Esses gatos recrutam pessoas em regiões distantes do local da prestação de serviços ou em pensões localizadas nas cidades próximas. Na primeira abordagem, mostram-se agradáveis, portadores de boas oportunidades de trabalho. Oferecem serviço em fazendas, com garantia de salário, de alojamento e comida. Para seduzir o trabalhador, oferecem “adiantamentos” para a família e garantia de transporte gratuito até o local do trabalho.

Em pesquisa realizada no nordeste brasileiro, o padre Ricardo Rezende, entrevistou uma mãe (Maria Branca), cujo filho e o genro haviam partido em busca de condições melhores nos grandes centros a mesma relatou que:

Quem quer sair de casa, quer achar oportunidade. Aí sai, de qualquer forma sai, ou que o pai queira ou que a mãe não queira. A necessidade dele é que está obrigando ele sair. A gente tudo pobre, não tem como sobreviver, nem dar ao filho, não é? A gente, embora fique morrendo com a perda do filho, porque sabemos que os outros estão lá, estão adoecendo de malária, estão comendo comidas irregulares, ficam sem almoçar. Mas isso tudo

é por causa da situação, porque, se o pai tivesse condição de sustentar seu filho mesmo casado com a sua família ao lado, não deixaria que o filho fosse para lugar nenhum. Outra, eu mesmo não me sinto bem. Mas o que eu posso fazer? O nosso País não oferece oportunidade para que nós vivamos aqui (FIGUEIRA, 2004, p. 114).

O depoimento acima evidencia a situação de vulnerabilidade em que estes trabalhadores se encontram os quais melhores opções de trabalho ou sobrevivência, deixam suas casas, famílias, em fim seus locais de origem, sozinho, ou acompanhado de outros trabalhadores, ou até mesmo da família em busca de melhores condições de vida.

De acordo com as histórias contadas pelos trabalhadores libertados em estudos e denúncias registradas em todo o país, estes trabalhadores têm em comum o medo por conta das ameaças e humilhações sofridas. Conforme denúncia estudo realizado pela OIT, no exposto a seguir:

Muitas vezes os trabalhadores reclamam das condições ou querem deixar a fazenda, capatazes armados os fazem mudar de ideia. “A água parecia suco de abacaxi de tão suja, grossa e cheia de bichos”, afirmou Mateus, natural do Piauí. Ele e seus companheiros usavam essa água para beber, lavar roupa e tomar banho. Todos foram contratados por um “gato” para, no Pará, derrubar a mata virgem, limpando o caminho para as motosserras derrubarem a floresta e, assim, dar lugar ao gado. No dia do acerto, não houve pagamento. Ele reclamou de água na frente dos demais e por causa disso foi agredido com uma faca. “Se não tivesse me defendido com a mão, o golpe tinha pegado no pescoço”, conta mostrando um corte do dedo que lhe tirou a sensibilidade e o movimento. “Todo mundo viu, mas não pôde fazer nada. Macaco sem rabo não pula de um galho para outro”, afirmou Mateus, que foi instruído pelo gerente da fazenda a não dar queixa na Justiça (OIT, 2006, pp. 30-31).

O relato deixa claro a situação de humilhação e perigo a que são submetidos estes trabalhadores rurais. Muito além de ter sua liberdade de ir e vir coagida, esses trabalhadores (as) vivem em constante risco de morte.

Depoimentos desse tipo são é uma constante entre os relatos de trabalhadores resgatados de trabalho em condições análogos a escravo. O estado

de medo, de pavor, de fome, de vergonha, de humilhação, de ameaça nos leva à convicção de que a problemática persiste e que se faz necessário e urgente à aplicação de medidas mais coercitiva para a punição dos empregadores que se utilizam deste tipo de prática.

O Código Penal tipifica ainda como crime obrigar o trabalhador a adquirir mercadorias vendidas no local de trabalho, como forma de coagir sua liberdade, conforme exposto a seguir:

Art. 203 – Frustrar, mediante fraude ou violência, direito assegurado pela legislação do trabalho:

Pena – detenção de um ano a dois anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Na mesma pena incorre quem:

I – obriga ou coage alguém a usar mercadorias de determinado estabelecimento, para impossibilitar o desligamento do serviço em virtude de dívida;

II – impede alguém de se desligar de serviços de qualquer natureza, mediante coação ou por meio da retenção de seus documentos pessoais ou contratuais.

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço se a vítima é menor de dezoito anos, idosa, gestante, indígena ou portador de deficiência física ou mental.

O endividamento de trabalhadores (as) é um dos principais elementos que desencadeiam o processo de escravidão contemporânea. E normalmente a dívida começa no momento do aliciamento, quando o “gato” paga as despesas de transporte e alimentação como forma de adiantamento.

Para Pierangeli (2007, *apud* BRITO FILHO, 2013, p. 82) neste processo de endividamento se dá por meio de “uma dívida que nunca fica saldada, que mensalmente aumenta por meio de expedientes ilícitos, inclusive da fraude ou incidência de juros extorsivos, não obstante o trabalho desempenhado pela vítima por todo mês”.

Mas, o endividamento não é o único meio pelo qual o empregador impede o trabalhador de sair do local de trabalho, outra forma comum de restringir a liberdade do trabalhador se dá pela retenção de documentos, tais como carteira de trabalho, identidade, dentre outros. Neste caso, o empregador solicita

os referidos documentos com a desculpa de regularização contratual e não os devolve mais para o trabalhador e na maioria dos casos a regularização contratual não ocorre conforme previsto em Lei.

Combate ao trabalho escravo no Maranhão

Notoriamente o combate ao trabalho escravo no Brasil e, consequentemente, no Maranhão, tem se dado a passos lentos, por conta da necessidade de uma melhor articulação dos diversos atores envolvidos neste processo tais como, Órgãos do Governo: Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, Ministério Público do Trabalho - MPT, Polícia Federal - PF e entidades da Sociedade Civil que têm se empenhado para o combate a este crime atuando diretamente na defesa dos trabalhadores.

Uma das principais ações que tem acontecido com a finalidade de enfrentar o problema são as fiscalizações que estão amparadas na Constituição Federal - CF/1988 que prevê no seu art. nº. 21, que é competência da União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, ou seja, fiscalização no cumprimento das normas trabalhistas. Neste caso as fiscalizações são de responsabilidade do Governo e são realizadas por meio Ministério do Trabalho e Emprego.

A seguir Neves discorre sobre o surgimento deste importante órgão:

O Ministério do Trabalho e Emprego surgiu, com status de Ministério, em 1930, com a finalidade precípua de garantir a eficácia e o respeito aos direitos sociais, tendo a tarefa de impedir, reprimir a aplicar sanções àqueles que violam as normas e direitos trabalhistas, sendo o órgão do Estado responsável pela fiscalização do cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais, atuando na proteção dos direitos mínimos dos trabalhadores, hipossuficientes na relação de trabalho. Essa intervenção social, a nosso ver, justifica-se tendo em vista a desigualdade existente entre os sujeitos das relações de trabalho (relação privada), empregado e empregador, que gera abusos e desrespeito às garantias mínimas (NEVEZ, 2012, p. 87) .

Em complemento ao exposto a fim de combater o trabalho análogo a escravo, o governo criou o Grupo Especial de Fiscalização Móvel – GEFM em 1995, o qual é instituído através da portaria Nº. 265/2002 do MTE. O principal objetivo deste grupo móvel é o combate ao trabalho escravo e o mesmo tem atuação de forma conjunta com o Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Polícia Federal em todo Brasil. Para garantir êxito nas operações, tudo é realizado em sigilo pela equipe.

Por meio das operações de fiscalizações para combate ao trabalho análogo a escravo são verificadas nas propriedades denunciadas às violações aos direitos trabalhistas que constam na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, nas Normas Regulamentadoras, nas Convenções Coletivas de Trabalho e nos documentos nacionais e internacionais que versam sobre o direito ao trabalho.

Nestas operações, as mais variadas formas violações aos trabalhistas são encontradas, sendo as mais comuns: ausência de assinatura na carteira de trabalho, irregularidades de pagamentos de salários, 13º salário, recolhimento de FGTS, falta de equipamentos de proteção individual, dentre outras. E os procedimentos legais são realizados no ato da operação conforme explica Neves (2012, p. 96) a seguir:

Uma vez verificadas violações a qualquer preceito legal, serão obrigatoriamente lavrados os respectivos autos de infração, conforme determina o art. 628 da CLT e art. 24 do Decreto n. 4.552/2002. O auto de infração gera a abertura de processo administrativo no Ministério do Trabalho e Emprego, garantindo-se a ampla defesa e o contraditório ao autuado (art.629, § 3º, e art. 635 e seguintes da CLT), e após decisão da autoridade competente aplicar-se-á a respectiva multa (art. 634, *caput*, e parágrafo único da CLT).

Outro órgão que merece destaque na atuação junto ao grupo de fiscalização do GEFM é o Ministério Público do Trabalho que participa de forma direta nas ações por meio de um dos seus procuradores.

Neves conceitua o órgão:

O MPT, integrante do Ministério Público da União – MPU, é instituição prevista pela CF/88 no art. 127 e seguintes, incumbindo-lhe, dentre outras coisas, a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Dentre suas atribuições e competências constitucionalmente definidas podemos destacar a promoção do Inquérito Civil e da Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, e de outros interesses difusos e coletivos (art. 128, I, b; e art. 129, III ambos da CF/88) (NEVES, 2012, p. 101).

Este conceito define claramente a importância deste órgão no combate ao trabalho escravo contemporâneo, tendo como ação principal a interposição da Ação Civil Pública em defesa de trabalhadores submetidos a condições análogas a escravo, como bem é defendida por Sento-Sé:

Esta é uma das circunstâncias mais marcantes da necessidade de atuação do *Parquet* Laboral na seara trabalhista, com vistas a assegurar o cumprimento dos ditames constitucionais e evitar a violação aos interesses meta individuais. Com efeito, a prática do trabalho escravo contemporâneo materializa patente desrespeito aos comezinhos princípios de justiça, uma vez que, de uma banda, viola regramentos legais que regulam as condições de trabalho e, de outra, se constitui em inquestionável desobediência à dignidade da pessoa humana (SENTO-SÉ, 2001, pp. 117,-118).

A atuação dos órgãos competentes promovem mudanças significativas na vida dos trabalhadores (as), e no comportamento dos empregadores, que acabam sendo inibidos de cometer atrocidades. Vejamos o exemplo citado por Figueira (2004, pp. 360-361) sobre uma fiscalização realizada em grandes usinas de cana de açúcar no nordeste é emblemático neste sentido, a equipe de fiscalização chegou a constatar a presença de vigias fortemente armados e observou que os trabalhadores rurais da região são desconfia-

dos e dificilmente levantam, de forma espontânea, diante da fiscalização, questões em forma de denúncia. Limitam-se a responder às perguntas da fiscalização. Contudo, esta posição mudou na segunda semana de operação, quando as notícias já haviam circulado entre os trabalhadores. Estes, então, manifestavam-se coletivamente. O fato (...) de conhecer melhor as autoridades e a notícia de que seus direitos poderiam ser reparados ‘circular’ entre o grupo, (...) propiciava uma resposta, não somente individual, mas coletiva.

Porém, dificuldades, a ameaças constantes e ataques reais advindo dos exploradores, como o caso da morte de três auditores fiscais em Minas Gerais, que tiveram suas vidas ceifadas em uma dessas operações de apuração de denúncia de trabalho escravo, infelizmente, marcam a atuação do GEFM no combate a este crime que lesa a humanidade.

Além desta situação de ameaças constante, outro grande problema enfrentado por estes órgãos é em relação à falta de infraestrutura adequada (carros, equipamentos, burocracia para liberação de diárias, para pagamento de despesas da equipe etc.).

Apesar de toda dificuldade apresentado na atuação dos órgãos do governo no combate a este crime, milhares de trabalhadores (as) são resgatados todos os anos, pelo GEFM, que não mede esforços para combater o trabalho escravo.

Schwarz destaca esta atuação por meio do exposto na sequência:

As ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Trabalho têm se demonstrado valiosos instrumentos de garantias de direitos coletivos e, no que diz respeito à escravidão contemporânea, diante da impunidade dos infratores na esfera penal, as condenações pecuniárias decorrentes das decisões da Justiça do Trabalho têm se demonstrado a mais efetiva e eficiente forma de garantia judiciária dos direitos sociais dos trabalhadores submetidos à escravidão no Brasil. A combinação das multas aplicadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e das indenizações trabalhistas pagas durante as operações dos grupos móveis de fiscalização ou por força de decisões da

Justiça do Trabalho, a título de verbas trabalhistas e indenizações por dano moral, individual ou coletivo, são, anualmente, as punições mais efetivas e eficazes, se não efetivamente as únicas, no plano institucional, que são impostas aos fazendeiros que reduzem trabalhadores a condição análoga à de escravos (SCWARZ, 2008, p.150).

Ainda no âmbito da atuação do Poder Público, faz-se necessário destacar a participação efetiva da Polícia Rodoviária Federal nas ações de repressão a este crime, atuando efetivamente na fiscalizar as rodovias, no sentido de impedir o tráfico dos trabalhadores aliciados no seu município de origem, bem como, no apoio ao GEFM nas operações de fiscalização às propriedades denunciadas.

Neste processo de combate ao trabalho, é de fundamental importância referendar e destacar ainda a atuação de organizações sociedade civil, especialmente da Comissão Pastoral da Terra – CPT, ONG Repórter Brasil, Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán – CDVDH/CB que recebem as denúncias e encaminham aos órgãos competentes. Estas organizações têm contribuído significativa para o combate ao trabalho escravo no Brasil.

O combate ao trabalho escravo no Brasil vem ganhando força depois do reconhecimento oficial por parte do Governo Brasileiro desta problemática. O que ocorreu em 2003, que é considerado um ano importante para esta luta coletiva em prol da segunda abolição da escravidão. Foi em março deste mesmo ano que o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, e no mesmo ano foi instituída a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), dando assim um importante passo para o combate a este crime no Brasil.

O Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo tem sido instrumento de avaliação e análise constante, com o intuito de melhorar as fiscalizações e melhorar cada vez mais o enfrentamento a esta problema.

E com o intuito de ampliar estas ações e propor um instrumento de punição aos que praticam este crime foi criado um cadastro público, instituída

pela Portaria nº. 540/2004 do Ministério do Trabalho e Emprego, chamado de “lista suja”, no qual consta o nome de empregadores que mantêm trabalho escravo em sua propriedade rural, conforme segue:

O MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, e tendo em vista o disposto no art. 186, incisos III e IV, da Constituição, resolve:

Art. 1º Criar, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, o Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo.

Art. 2º A inclusão do nome do infrator no Cadastro ocorrerá após decisão administrativa final relativa ao auto de infração lavrado em decorrência de ação fiscal em que tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo.

Art. 3º O MTE atualizará, semestralmente, o Cadastro a que se refere o art. 1º e dele dará conhecimento aos seguintes órgãos:

I - Ministério do Meio Ambiente; *(Redação dada pelo(a) Portaria 496/2005/MTE);*

II - Ministério do Desenvolvimento Agrário; *(Redação dada pelo(a) Portaria 496/2005/MTE);*

III - Ministério da Integração Nacional; *(Redação dada pelo(a) Portaria 496/2005/MTE);*

IV - Ministério da Fazenda; *(Redação dada pelo(a) Portaria 496/2005/MTE);*

V - Ministério Público do Trabalho; *(Redação dada pelo(a) Portaria 496/2005/MTE);*

VI - Ministério Público Federal; *(Redação dada pelo(a) Portaria 496/2005/MTE);*

VII - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; *(Redação dada pelo(a) Portaria 496/2005/MTE);*

VIII - Banco Central do Brasil; *(Redação dada pelo(a) Portaria 496/2005/MTE);*

IX - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; *(Acrescentado(a) pelo(a) Portaria 496/2005/MTE);*

X - Banco do Brasil S/A; *(Acrescentado(a) pelo(a) Portaria 496/2005/MTE);*

XI - Caixa Econômica Federal; *(Acrescentado(a) pelo(a) Portaria 496/2005/MTE)*XII - Banco da Amazônia S/A; e *(Acrescentado(a) pelo(a) Portaria 496/2005/MTE);*

XIII - Banco do Nordeste do Brasil S/A. *(Acrescentado(a) pelo(a) Portaria 496/2005/MTE);*

Parágrafo único. Poderão ser solicitados pelos órgãos de que tratam os incisos I a XIII deste artigo, informações complementares ou cópias de documentos relacionados à ação fiscal que deu origem a inclusão do infrator no Cadastro. *(Redação dada pelo(a) Portaria 496/2005/MTE).*

Art. 4º A Fiscalização do Trabalho monitorará pelo período de dois anos após a inclusão do nome do infrator no Cadastro para verificação da regularidade das condições de trabalho, devendo, após esse período, caso não haja reincidência, proceder a exclusão do referido nome do Cadastro.

§1º A exclusão do nome do infrator do Cadastro ficará condicionada ao pagamento das multas resultantes da ação fiscal, bem como, da comprovação da quitação de eventuais débitos trabalhistas e previdenciários.

§2º A exclusão do nome do infrator do Cadastro que trata o art. 1º será comunicada aos órgãos de que tratam os incisos I a XIII do art. 3º *(Redação dada pelo(a) Portaria 496/2005/MTE)*

Art. 5º Revoga-se a Portaria MTE nº 1.234, de 17 de novembro de 2003. *(MTE, 2004.)*

Sobre este instrumento de punição aos escravistas Schwarz (2008, p. 151) diz que na “lista suja” são incluídos empregadores flagrados na utilização de mão de obra escrava pela fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, após a conclusão de um processo administrativo em que é assegurado o direito de defesa do infrator. Segundo a portaria n. 540/04, a exclusão das empresas incluídas depende do monitoramento, por dois anos, do respectivo estabelecimento, e depende da não reincidência na prática do escravismo, do pagamento das multas aplicadas pela fiscalização trabalhistas e da oferta de garantias para condições dignas de trabalho aos seus empregados. O monitoramento desses estabelecimentos inclui novas fiscalizações nos locais em que foram libertados trabalhadores, além da coleta de informações junto a órgãos governamentais e entidades da sociedade civil.

Um aspecto importante da “lista suja” se refere ao fato de que este instrumento limita o acesso dos empregadores inclusos nesta lista a aquisi-

ção de financiamentos públicos. Sobre esta medida o juiz do Trabalho João Humberto Cesário (2011, p. 148) destaca que com fruto prático da mencionada comunicação, é de se destacar a publicação da Portaria n. 1.150/2003 pelo Ministro da Integração Nacional, determinando o encaminhamento semestral do rol atualizado, elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, aos bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento, com recomendação para que se abstenham de conceder créditos sob a supervisão do Ministério da Integração Nacional, às pessoas físicas e jurídicas que venham a integrar o Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo.

Esta lista é atualizada pelo MTE, com frequência, de acordo com os resultados das operações de fiscalização realizadas. A última atualização da Lista Suja, foi divulgada pelo Ministério do Trabalho e Emprego através do site (www.mte.gov.br) no dia 30 de dezembro de 2013, porém ocorreu uma atualização extraordinária (15.01.2014) em virtude de decisão judicial que determinou a exclusão de três novos empregadores. Na última atualização foram incluídos os nomes de 108 (cento e oito) novos empregadores, dos quais 2 (dois) empregadores são reincidentes.

Atualmente são 576 nomes de empregadores flagrados na prática de submeter trabalhadores a condições análogas à de escravo, que estão registrados na Lista Suja, entre pessoas físicas e jurídicas. O estado do Pará apresenta-se neste contexto com o maior número de empregadores inscritos na lista.

Outros dados importantes sobre o trabalho escravo no Brasil podem ser extraídos por meio do quadro das operações de fiscalizações, disponíveis no site oficial do Ministério do Trabalho e Emprego, relativos ao Trabalho Escravo até 2012.

A partir dos dados apresentados pelo MTE, o Maranhão aparece como o Estado com menor índice de Desenvolvimento Humano do Brasil, tendo como PIB *per capita* em 2004, apenas R\$ 2.748,00, muito inferior à média brasileira, à época de R\$ 9.729,00. O que o coloca como grande foco de aliciamento de trabalhadores para o trabalho análogo a escravo.

Atualmente, apresenta-se ainda entre os primeiros na Lista Suja do trabalho escravo, com 31 empregadores citados. A maioria dos infratores são fazendeiros

dos municípios de Santa Luzia e Açailândia e desça-se como infrator mais antigo o fazendeiro Antônio das Graças Almeida Murta, dono da Fazenda Lagoinha, em Açailândia, que consta na lista desde novembro de 2003.

O estado do Maranhão apresenta-se ainda como um dos estados brasileiros que mais fornece mão de obra escrava para outros Estados, conforme dados apresentados na tabela a seguir, com informações fornecidas pela CPT (2014).

O trabalho escravo contemporâneo é uma realidade presente em fazendas e carvoarias nos estado do Maranhão, onde essa atividade é impulsionada pela miséria, ganância e, principalmente, impunidade. Neste contexto, o estado do Maranhão é destaque por ser o Estado da federação que mais contribui com essa prática, uma vez que este se destaca quanto pela prática do trabalho análogo a escravo, como na origem dos trabalhadores escravizados em todo o país.

Ações de assistência ao trabalhador resgatado em Açailândia - MA

A identificação de trabalho em condições análogas ao de escravo no Brasil e o esforço do Poder Público e da sociedade civil em erradicar esse problema não são o bastante para resolvê-lo, pois envolve principalmente a precarização do trabalhador e a destituição dos seus direitos sociais. A libertação dos trabalhadores tem que ser acompanhada por um processo de assistência e reinserção social dos mesmos, principalmente no que se refere a políticas públicas efetivas de capacitação e inclusão no mercado formal de trabalho, onde poderão ter a oportunidade de prover sua família, recuperando, dessa maneira, a dignidade como trabalhadores livres.

O II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão, criado em 2012, representado pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania tem com objetivo de combater o trabalho em condições análogas à escravidão no estado. Ações de repressão, prevenção e inserção social e assistência às vítimas são estabelecidas como metas a serem desenvolvidas por meio de articulações

entre o poder público e a sociedade civil, com propósito de executar ações concretas para o fim do trabalho escravo no Maranhão.

A partir da observância dos objetivos propostos no II Plano Estadual, percebe-se a insuficiência, em âmbito nacional, de políticas direcionadas aos trabalhadores resgatados do trabalho escravo. Programas de reinserção ao mercado de trabalho, auxílio e assistência à família da vítima, projetos de alfabetização e capacitação profissional são ações estabelecidas no processo de inserção social dos trabalhadores. Todavia, as demais ações de combate e prevenção possuem maior centralidade e efetividade demonstrando a fragilidade na assistência ao processo “pós-escravidão,” abrindo precedentes para possíveis situações que possam possibilitar a reincidência dos trabalhadores.

Os esforços direcionados para a prevenção e repressão do trabalho escravo têm maior visibilidade por meio do poder público e da sociedade civil se comparados ao processo de assistência às vítimas resgatadas desse fenômeno. Porém, o foco deveria ser tratado de maneira uniforme nas três etapas de combate, pois os casos registrados de reincidência de homens e mulheres que mesmo depois de serem livres dessa situação se veem quase que obrigados a se submeterem novamente a essa condição de escravos.

Segundo a declaração de Raquel Dodge, procuradora federal dos direitos do cidadão adjunta, em uma palestra apresentada na I Jornada de Debates sobre o Trabalho Escravo em 2002, como temática o Interesse da União em Erradicar a Escravidão Contemporânea, o Brasil passou por diversas fases nas quais a OIT levantou denúncias contra o país sobre a ocorrência do trabalho escravo. Depois de ter recebido várias acusações, o Brasil passou a se comprometer com a erradicação desta prática e a punição por meio de leis que decretassem o ato como ilícito de caráter trabalhista e também civil. Recentemente, o país tem demonstrando avanços nos processos de defesa dos direitos econômicos dos resgatados, como o pagamento de indenizações por danos morais e recomposição dos direitos trabalhistas, ao se tratar das multas e responsabilização penal dos empregadores.

Na visão da procuradora, no processo de combate ao trabalho escravo não basta apenas realizar a repressão das questões referentes aos direitos trabalhis-

tas, uma vez que após todo o processo de denúncia, localização e resgate de trabalhadores, os mesmos se veem desamparados em sua estrutura econômica e sem opções, demonstrando assim a deficiência nas ações de reinserção social dos resgatados, os mesmos não conseguem prover meios de subsistência das suas famílias, por não encontrarem outro meio de ganhar o pão de cada dia.

Segundo Paulo Vanucchi, então ministro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República a partir dos dados do 2º Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, criado pela CONATRAE em 2008, o número de pessoas libertadas em todo o Brasil no intervalo de 2003 e 2007 é de 19.927, um número bem superior ao dos anos de 1995 a 2002, intervalo no qual foram resgatados 5.893 pessoas. De acordo com o CDVDH/CB, entre os anos de 2003 e 2013 o número de resgatados no município de Açailândia - MA foi de 295 trabalhadores. Depois de passado o processo de repressão e resgate, o Governo brasileiro precisa criar políticas públicas e reforma agrária, medidas que possam contemplar de forma eficaz esses trabalhadores resgatados, oferecendo aos mesmos possibilidades de alcance da sua dignidade através do trabalho.

De acordo com estatísticas da CPT levantadas entre 2001 a 2010, os cinco municípios com maior incidência e registro de trabalho escravo no Maranhão são: Açailândia, Santa Luzia, Bom Jesus das Selvas, Bom Jardim e Buriticupu. Como previsto no II Plano Estadual, o prazo para a criação do núcleo especializado para o trabalho escravo no âmbito da Defensoria Pública do município era até dezembro de 2012, mas atualmente, pelo menos na cidade de Açailândia - MA, a defensoria pública local não atende demandas específicas provindas do trabalho escravo, daí percebe-se a fragilidade nas ações de assistências a esses trabalhadores resgatados. Essa responsabilização de atendimento dos trabalhadores resgatados em Açailândia - MA tem sido feita por entidades comprometidas com os direitos humanos, principalmente o Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán - CDVDH/CB.

O Plano Estadual estabelece como prioridade no processo de assistência jurídica aos trabalhadores, em situação de risco ou libertados do trabalho escravo, o atendimento dos mesmos seja por intermédio das Defensorias Públicas, seja por meio de universidades etc., tendo como

principais responsáveis prefeituras, secretarias estaduais de direitos humanos, universidades e sociedade civil. A criação de uma Defensoria Pública nos cinco municípios de maior aliciamento e resgate, por meio de um núcleo especializado de combate ao trabalho escravo, está prevista no topo da lista de ações de inserção e assistência às vítimas criada pelo II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão. Todavia, como a maioria das leis brasileiras, o que está escrito no papel é sempre muito bem elaborado mas na prática infelizmente a realidade é bem diferente, pois “a existência de documentos e instrumentos legais, por si só, não significa a vivência dos direitos na prática” (CDVDH/CB, 2013).

Como referência de assistência jurídica aos trabalhadores resgatados do trabalho escravo em Açailândia, temos o CDVDH/CB, uma organização privada sem fins lucrativos, atuante em Açailândia - MA há 16 anos defendendo os direitos humanos principalmente do público em situação de vulnerabilidade social e/ou explorados e vítimas de trabalho escravo nas fazendas e carvoarias da região. Contando com uma equipe de profissionais como advogados assistentes sociais, voluntários e demais pessoas comprometidas com a dignidade da pessoa humana, o CDVDH/CB atua no combate do trabalho escravo no município e demais cidades da região por meio de denúncias e conscientização da população, utilizando-se do direito de provocar os órgãos competentes para a erradicação, repressão e assistência às vítimas.

Por meio do seu núcleo de Assessoria Jurídica formado por assistentes sociais e advogados e respectivos estagiários, para enfrentamento do trabalho escravo em Açailândia – MA, o CDVDH/CB estabeleceu como principais objetivos os eixos dos Planos para Erradicação do Trabalho Escravo nas três esferas do Governo: a prevenção, repressão e reinserção social. Os objetivos da Assessoria Jurídica do CDVDH/CB são direcionados aos trabalhadores em possível risco de aliciamento e suas famílias, combatendo os casos denunciados pela da fiscalização e punição, libertando trabalhadores e punindo os criminosos e, finalmente, acolhendo as vítimas libertadas, com a tentativa de oferecer aos mesmos possíveis condições para sua reinserção social.

O CDVDH/CB em Açailândia - MA tem cumprido o papel de diversos órgãos públicos no que se trata ao processo de erradicação do trabalho

escravo não só no município, mas em âmbito estadual, atuando em todas as etapas como o atendimento dos trabalhadores, as denúncias, disponibilizando gratuitamente profissionais como advogados, para atuarem de forma legal contra os aliciadores e empregadores que realizam a prática da escravidão rural na cidade e demais municípios do estado do Maranhão.

Apesar de existir a Vara do Trabalho da 6ª região na cidade de Açailândia - MA, o atendimento é direcionado aos trabalhadores em geral e não priorizando as vítimas resgatadas da escravidão. O CDVDH/CB recebe diversas demandas que especificamente seriam da alçada de outros entes públicos e/ou da prefeitura, como secretarias de assistência social e defensoria pública, como se o Centro fosse um tipo de “salvação” das pessoas que não possuem condições materiais e nem acesso fácil aos seus direitos, tornando-se vítimas não merecedoras dos direitos sociais.

Ao analisar o Plano referente ao processo de oferta de capacitação profissional e enfim a oportunidades de emprego formal aos trabalhadores resgatados, percebe-se a necessidade do Governo em providenciar a implantação de agências locais do Sistema Nacional de Emprego (SINE) nos municípios de aliciamento para o trabalho escravo, a fim de evitar a intermediação ilegal de mão de obra. Tal responsabilidade é atribuída à Superintendência Regional de Trabalho e Emprego (SRTE). Em Açailândia – MA o SINE não estabelece prioridades para os trabalhadores resgatados, porém existe o cadastramento dos mesmos no Programa Marco Zero, criado em julho de 2008, instituído pelo Presidente da República e coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República.

Por intermédio do SINE, o programa intermedia o contratos de trabalho entre empregadores e trabalhadores rurais, mediante supervisão da SRTE como forma de prevenção de incidência da figura do aliciador “gato”, incentivando a prática legal das leis trabalhistas. Além da cidade de Açailândia, o projeto foi implantado em Codó e Bacabal, e nos demais municípios dos estados do Pará (Marabá e Paragominas), Mato Grosso (Alta Floresta) e no Piauí (Floriano).

De acordo com a OIT (2013) a maioria dos resgatados é composta por homens analfabetos com idades entre 18 e 44 anos, com 60% de reincidência do trabalho escravo, sendo que 85% nunca fizeram cursos profissionalizantes. Diante desses números, foi criado o Movimento Ação Integrada, a partir de

um projeto financiado pelo Departamento do Trabalho dos Estados Unidos, assim a OIT vai apoiar a inserção de vítimas do trabalho escravo urbano nos estados do Mato Grosso, Rio de Janeiro e São Paulo, e aos trabalhadores rurais do Estado do Pará. O objetivo do projeto é identificar trabalhadores em risco e oferecer-lhes cursos e qualificação profissional, paralelos aos cursos de elevação da escolaridade, e posteriormente, inseri-los no mercado de trabalho. Nos estados em que o projeto foi implantado, foi identificado progresso no que se refere ao grau de escolaridade dos trabalhadores, em Mato Grosso, 302 trabalhadores foram beneficiados, onde 92% foram aprovados nos cursos oferecidos, infelizmente essa realidade ainda não chegou ao estado do Maranhão.

Em Açaílândia o CDVDH/CB viu a necessidade de criar um projeto que pudesse oferecer capacitação e oportunidade de geração de renda para trabalhadores resgatados, além do processo de formalização de denúncias e atendimento aos mesmos. Assim, de acordo com a II Conferência Interparticipativa realizada em Açaílândia - MA no ano de 2007, sobre o Trabalho Escravo e Superexploração em Fazendas e Carvoarias, foi criada a Cooperativa para Dignidade do Maranhão – CODIGMA em um dos maiores bairros da cidade, a Vila Ildemar, realizando inicialmente a capacitação de pessoas entre 40 famílias para a criação de carvão ecológico e brinquedos artesanais. O objetivo é o resgate da dignidade de trabalhadores, inseridos em uma ideia de cooperativismo pelo qual os trabalhadores ganham autonomia de criar seu próprio negócio, já que na cidade não existem outros tipos de empreendimentos de economia solidária e geração de renda que incluem esses trabalhadores, muito menos o apoio do governo para a única que existe no município, no caso, a CODIGMA.

Essa iniciativa demonstra a fragilidade em políticas públicas mais eficientes em plano nacional e especificamente no município de Açaílândia, apesar da nobre iniciativa do CDVDH/CB, não existe investimento e apoio concreto por parte do Estado para que o projeto ganhe maiores dimensões, impedindo que trabalhadores resgatados e inseridos na CODIGMA não se sintam tentados a retornar para os locais dos quais ele foram retirados por falta esperança em lucros imediatos relacionados a produção realizada na Cooperativa, ou seja, o retorno financeiro acaba desanimando os trabalhadores já que não conseguem ganhar direito rápido para a sua subsistência, ficando sujeitos a retornar para

as carvoarias, e se submeterem novamente ao trabalho escravo, já que não possuem outra qualificação que possa inseri-lo em outro ambiente de trabalho.

Considerações finais

Ao final deste trabalho, conclui-se que o combate ao trabalho escravo iniciou no dia 13 de maio de 1888, e continua sendo trilhado todos os dias. Apesar de todo reconhecimento do Governo Brasileiro sobre a questão, a realidade é que ainda não conseguiu garantir vida digna aos trabalhadores.

O oferecimento de condições dignas mínimas não é uma realidade para muitos. Não há justificativa coerente para aceitar que em pleno século XX, ainda tenhamos milhares de trabalhadores (as) rurais submetidos à condições análogas às de escravidão, trabalhando sem liberdade, e/ou em condições tão degradantes.

Não há justificativa suficiente para o fato de ainda existir quem acredite, ou finja acreditar, que não existe trabalho escravo em nosso País, ou aqueles que achem normal trabalhadores serem tratados como seres inferiores.

A escravidão contemporânea não está ligada à cor, raça ou etnia do indivíduo, como antigamente, mas ligado a diversos fatores, como: a) fator econômico de ganância por parte do empregador; b) sensação de impunidade que ainda persiste no País; c) fatores sociais, à falta de políticas públicas como educação, saúde, terra; d) falta de informações sobre seus direitos também contribui para que ocorra a exploração; e) ausência de condições de subsistência do trabalhador e sua família em seu município de origem.

Todos estes fatores atrelados obrigam o trabalhador(a) a aceitar todo tipo de proposta, em busca de esperança, para sair da situação de miséria no qual é inserido.

Ao Estado Brasileiro, enquanto signatário de Pactos e Convenções internacionais sobre direitos humanos e de proteção dos trabalhadores, devem ser impostas medidas de responsabilização nas diversas cortes internacionais, em razão de suas omissões em face de violações permanentes impostas às almas de milhares de brasileiros agrilhados pela fúria do lucro infinito.

Na mesma medida, cabe vigorosa inflexão quanto ao entendimento do Poder Judiciário em relação ao conceito de trabalho escravo, a aplicação da

lei e a fixação do quantum devido nas ações indenizatórias ajuizadas por ex-escravos contra seus exploradores, em razão do padrão de impunidade dos escravocratas e das baixas indenizações recebidas pelos trabalhadores.

Dessa maneira, fazem-se necessárias políticas concretas de enfrentamento da questão, e o meio mais eficiente de atingir o infrator é punindo seus bens mais preciosos: a propriedade e sua liberdade.

A aprovação da PEC 438/2001 que autoriza a expropriação da propriedade que fosse encontrada trabalhadores (as) em condições análogas à escravidão, seria uma das grandes ferramentas para por fim a esta chaga que ainda persiste em nossos dias atuais, que mancha nossa história.

Tão preocupante quanto a exploração do trabalho em situações análogas ao trabalho escravo é a tentativa da Bancada Ruralista no Congresso Nacional de alterar o conceito legal que define o crime de trabalho escravo no Brasil. Em troca da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição – PEC, que determina o confisco de propriedades flagradas com exploração de trabalho escravo, os ruralistas teimam em retirar da definição do trabalho escravo (estabelecida no artigo 149 do Código Penal aprovado em 2003) elementos essenciais na caracterização contemporânea deste crime. O objetivo é claro: eliminar do texto legal o que se pratica na realidade (a violação brutal da dignidade dos trabalhadores) e tornar inócuo o confisco.

É preciso fazer muito mais. É necessário que os órgãos competentes, o poder público, os políticos, os movimento sociais, os sindicatos de classe, toda sociedade em geral acorde para esta problemática que vêm sofrendo a classe trabalhadora brasileira. Porque pior do que não ter emprego, é não conseguir sair dele.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Promulgada em 05 de outubro de 1988. 42. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, *Portaria nº 540, de 15 de Outubro de 2004*. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF2B6EE26648F/p_20041015_54_0.pdf>. Acesso em 22 jan. 2014.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho: trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno*. 3 ed. São Paulo: LTr, 2013.

_____. Trabalho com redução à condição análoga à de escravo: análise a partir do trabalho decente e de seu fundamento, a dignidade da pessoa humana. In NOCCHI, Andrea Saint Pastous, VELLOSO, Gabriel Napoleão; FAVA, Marcos Neves (coord). *Trabalho Escravo Contemporâneo: o desafio de superar a negação*. 2 ed. São Paulo: Anamatra: LTr, 2011.

CDVDH/CB – *Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmem Cascarán*. Disponível em: <<http://www.cdvdhacai.org.br/>>. Acesso em 22 jan. 2014.

CESÁRIO, João Humberto. Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo como instrumento de afirmação da cidadania: Questões constitucionais e processuais (à luz da nova lei do Mandando de segurança. In NOCCHI, Andrea Saint Pastous, VELLOSO, Gabriel Napoleão; FAVA, Marcos Neves (Coords.). *Trabalho Escravo Contemporâneo: o desafio de superar a negação*. 2. ed. São Paulo: Anamatra: LTr, 2011.

CORTEZ, Julpiano Chaves. *Trabalho escravo no contrato de emprego e os direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2013.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. *Pisando fora da própria sombra: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GÂNDAVO, Pero de Magalhães. *Tratado da Terra do Brasil: história da província Santa Cruz*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1980.

LIMA, Firmino Alves. A jurisprudência sobre a caracterização do trabalho em condições análogas à de escravo no Brasil. In NOCCHI, Andrea Saint Pastous, VELLOSO, Gabriel Napoleão; FAVA, Marcos Neves (Coords.). *Trabalho escravo contemporâneo: o desafio de superar a negação*. 2. ed. São Paulo: Anamatra: LTr, 2011.

MARX, Karl. *A ideologia alemã*: Kal Marx, Friedrich Engels. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Portaria 540/2004*. Disponível

em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF2B6EE26-648F/p_2004_1015_540.pdf>. Acesso em 24 jan. 2014.

_____. *Dados de Trabalho Escravo*. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A3C3A6C39013C49E8F2A15BD5/Quadro%20resumo%201995%20a%202012.%2017.01.2013.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2014.

NEVES, Débora Maria Ribeiro, *Trabalho escravo e aliciamento*. São Paulo: LTr, 2012.

OIT - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitos_humanos.php>. Acesso em 14 nov. 2013.

_____. *Convenção n. 29*. Disponível em: <http://www.oit.org.br/info/download/conv_29.pdf>. Acesso em 13 nov.2013.

_____. *Convenção n. 105*. Disponível em: <http://www.oit.org.br/info/download/conv_105.pdf>. Acesso em 13 nov.2013.

_____. *Não ao trabalho escravo: Relatório Global do seguimento da declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho, relatório I (B)*. Conferência Internacional do Trabalho, 89ª reunião 2001. Brasília: OIT, 2002.

_____. *Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI*. 2006. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/trabalho_escravo_no_brasil_do_%20seculo_%20xxi_315.pdf>. Acesso em 09 jan.2014.

_____. *Trabalho escravo no Brasil do século XXI*. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/trabalho_escravo_no_brasil_do_%20seculo_%20xxi_315.pdf>. Acesso em 09 jan. 2014.

PEDROSO, Eliane. Da negação ao reconhecimento da escravidão contemporânea. In: NOCCHI, Andrea Saint Pastous, VELLOSO, Gabriel Napoleão; FAVA, Marcos Neves (Coords.). *Trabalho escravo contemporâneo: o desafio de superar a negação*. 2.ed. São Paulo: Anamatra: LTr, 2011.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. *Trabalho escravo: a abolição necessária*. São Paulo: LTr, 2008.

SENTO-SÉ, Jairo Lins de Albuquerque. *Trabalho escravo no Brasil na atualidade*. São Paulo: LTr, 2000.

O curso de pós-graduação *lato sensu* em Gestão e Políticas Públicas é uma iniciativa da Fundação Perseu Abramo (FPA) e da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Fesp). Sua proposição deriva do entendimento que a administração pública tem por objetivo promover melhorias significativas na qualidade de vida dos cidadãos. A partir do aprofundamento da reflexão sobre o Estado, a administração pública e a sociedade, o curso busca oferecer aos participantes um conjunto de conceitos e instrumentos de políticas e gestão públicas, que possibilitem efetivar ações concretas em torno dos resultados esperados pela população, bem como promovam o aperfeiçoamento das técnicas, métodos e tecnologias para as tomadas de decisão, a elaboração de projetos e a implementação de políticas públicas efetivas em um processo de ensino-aprendizado voltado ao desenvolvimento de competências que possibilitem aos alunos atuarem em favor da gestão democrática e popular da administração pública.

Concepção do programa

O programa inicia-se com a abordagem dos desafios colocados à administração pública para a gestão democrática, considerando seu processo histórico e as transformações ocorridas no Estado e na gestão pública no período pós-redemocratização, com enfoque para aquelas ocorridas após a eleição de 2002. Sob essa referência, aborda o planejamento de Estado e governamental, com destaques para metodologias aplicáveis para formulação, gestão e avaliação de políticas e programas, para a prática da democracia participativa e do controle público e para o conhecimento dos mecanismos de articulação re-

gional e/ou metropolitana. No enfoque das políticas públicas locais, são abordadas aquelas referentes à gestão urbana, à proteção social e às intersetoriais, com base em experiências municipais, enfocando abordagens e instrumentos para a modernização administrativa, a gestão de pessoas e a comunicação pública e social. No fechamento desses temas, o programa aborda a economia do setor público, com foco em aspectos críticos para a eficiência econômica dos entes federados, relacionados com a receita e a despesa pública.

É nesse sentido que o programa promove a reflexão sobre a administração pública e sobre o papel dos gestores governamentais, culminando no conhecimento dos métodos, ferramentas, normas, mecanismos e experiências voltados para a implantação de políticas públicas efetivas, tendo em vista a realidade econômica, social e administrativa dos municípios brasileiros.

Metodologia

Durante o programa, são adotadas abordagens acadêmicas fundamentais para a aprendizagem dos conteúdos discutidos, associadas ao conhecimento de situações práticas que possibilitam o aprofundamento dos debates.

O curso conta com disciplinas de cunho teórico, que se desenvolvem a partir da exposição de conteúdos e de debates presenciais e a distância, a partir de leituras selecionadas.

Na metodologia adotada para o ensino a distância são promovidas práticas adequadas aos interesses dos alunos, as quais são orientadas pelas proposições teórico e práticas colocadas pelo professor. Nestas, a análise pelos alunos de situações e conceitos volta-se para a construção de soluções e de reflexões acerca dos diversos temas. O diálogo é parte importante do processo de análise e, na metodologia adotada no programa, ele ocorre por meio do ambiente virtual de aprendizagem. O estudo, também é importante base para a aprendizagem, é promovido a partir dos textos disponibilizados no ambiente virtual, do cumprimento das práticas propostas e da interação com outros alunos e com professores.

A flexibilidade que a educação a distância proporciona ao aluno é identificada no planejamento do seu tempo e na sua maneira de organizar a experiên-

cia de aprendizagem. A trajetória do aluno durante o curso é acompanhada por mecanismos de avaliação vinculados às atividades planejadas. A cada ciclo de conteúdos do curso, os temas são apresentados aos alunos e, a partir de estratégias de apoio ao estudante, é desenvolvido o processo de ensino-aprendizagem. Os alunos contarão com um prazo pré-determinado para o encerramento das atividades de cada ciclo de conteúdos.

A partir da plataforma *moodle* para ensino à distância, o curso prevê o trabalho cotidiano com: vídeos gravados com o roteiro das aulas ministradas pelos docentes; roteiros para acompanhamento dos vídeos; apostila referente a cada conteúdo abordado; exercícios para fixação da aprendizagem; e fóruns de debates.

Os conteúdos do programa têm como responsáveis pelo desenvolvimento, docentes com titulação e áreas de pesquisas adequadas aos temas que abordam, cumprindo também os requisitos formais para a pós-graduação *lato sensu*. Para o cumprimento dos ciclos de conteúdos, os alunos contarão com o apoio de uma equipe de monitoria EaD.

Os vídeos gravados pelos professores têm por objetivo apresentar uma perspectiva abrangente sobre o conteúdo a ser abordado no programa. Os textos de apoio aprofundam os conceitos e as práticas e permitem identificar as obras relevantes para a ampliação dos estudos pelos alunos.

As aulas presenciais, com presença obrigatória, ocorrem em três momentos do curso e terão como objetivos consolidar a interação entre os conteúdos ministrados e os objetivos do curso, realizar as avaliações presenciais e promover a apresentação dos trabalhos de conclusão de curso. Elas permitirão compreender os conceitos fundamentais que embasam os conteúdos ministrados à distância, bem como promover um debate mais aprofundado sobre a teoria em destaque e a prática dos gestores municipais.

A avaliação dos alunos ocorre com base em participação das atividades presenciais; cumprimento das atividades à distância; avaliações presenciais; avaliações solicitadas aos alunos à distância; trabalho de conclusão de curso e sua apresentação.

O curso está organizado conforme cinco disciplinas, citadas no quadro abaixo, com a respectiva carga horária e os ciclos de conteúdos desenvolvidos.

Disciplina I: Estado, administração pública e a gestão democrática e popular

Carga horária: 72 horas-aula

Docente: Professor Doutor Eduardo Tadeu Pereira

Aula Presencial: O desafio de governar de forma democrática

Programação: a) palestras e aulas expositivas; b) orientações sobre o ambiente virtual; c) orientações sobre o TCC; d) debates sobre o curso e o tema da disciplina.

Conteúdos desenvolvidos à distância:

I.1. Fundamentos da estrutura da administração pública brasileira. (16 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) Estado na concepção liberal; b) Estado na concepção marxista; c) formação do estado brasileiro; d) ditadura e redemocratização.

I.2- Economia e Reforma de Estado no projeto neoliberal. (16 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) neoliberalismo; b) neoliberalismo no Brasil; c) federalismo no Brasil; d) Estado necessário.

I.3- Gestão democrática e popular para a administração pública. (16 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) modo petista de governar histórico, concepção; b) modo petista de governar hoje; c) governo Lula e Dilma; d) direito à cidade.

Disciplina II: Planejamento Governamental

Carga horária: 72 horas-aula

Docente: Professor Doutor Moises Marques

Conteúdos desenvolvidos à distância:

II.1. Políticas Públicas, planejamento governamental. (24 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) conceituação de planejamento na modernidade; b) metodologia para planejamento estratégico de governo e de cidades; c) gestão integrada do planejamento; d) planejamento de projetos; e) indicadores de políticas, de programas, econômicos e sociais.

II.2. Planejamento, políticas de estado e participação social. (24 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) democracia participativa e participação popular; b) gestão participativa; c) lei de acesso à informação; d) transparência e controle público.

II.3. Integração e Articulação Regional e/ou metropolitana. (24 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) planejamento regional no Brasil, políticas públicas e planos setoriais / regionais; b) modelos de governança regional e metropolitana; c) experiências e legislação: consórcios públicos, agências, câmaras.

Disciplina III: Políticas públicas: análise e relato de experiências

Carga horária: 72 horas-aula

Docente: Professor Fernando Burgos

Aula Presencial: Propostas para o desenvolvimento econômico e social

Programação: a) palestras e aulas expositivas; b) avaliação; c) acompanhamento dos TCCs; d) debates sobre o curso e o tema da disciplina.

Conteúdos desenvolvidos à distância:

III.1. Políticas públicas para a gestão urbana: requisitos, desafios e experiências. (16 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) planos diretores municipais; b) políticas para desenvolvimento econômico local; c) mobilidade e infraestrutura urbana; d) políticas de gestão ambiental.

III.2. Políticas públicas sociais. (16 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) políticas setoriais tradicionais para o desenvolvimento sociocultural; b) indicadores socioeconômicos: leituras sobre avanços e desafios.

III.3. Políticas matriciais e intersectorialidade – o desafio da integração. (16 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) políticas para mulheres, juventude, igualdade racial, pessoa idosa, pessoas com deficiência; b) instrumentos para a coordenação local.

Disciplina IV: Ação Institucional e governo

Carga horária: 72 horas-aula

Docente: Professora Doutora Cecilia de Almeida Gomes

Conteúdos desenvolvidos à distância:

IV.1. Desenvolvimento profissional no serviço público (24 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) políticas para a gestão de pessoas no setor público; b) programas de formação e desenvolvimento profissional; c) qualidade de vida no trabalho: normas, incidentes e medidas preventivas.

IV.2. Serviços públicos e campo institucional (24 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) serviços públicos: concepção e análise; b) ferramentas para modernização e aperfeiçoamento dos serviços públicos; c) relacionamento do governo com cidadãos: modelos de atendimento ao público e de Ouvidorias.

IV.3. Comunicação institucional (24 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) planejamento de comunicação; b) gestão de imagem; c) gestão de crises; d) monitoramento, avaliação governamental, opinião pública.

Disciplina V: Gestão de Receitas e Despesas no Setor Público

Carga horária: 72 horas-aula

Docente: Professora Elza Emi Itani

Disciplinas com conteúdos desenvolvidos à distância:

V.1. Estrutura Tributária e Financiamento do Estado. (16 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) repartição das receitas tributárias; b) políticas para ampliação das receitas municipais; c) progressividade Tributária d) apresentação de casos.

V.2. Gestão orçamentária e financeira. (16 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) funcionamento das finanças públicas na economia; b) o planejamento e a realização dos gastos públicos; c) o perfil dos gastos públicos e a atuação dos administradores públicos; d) o aparato normativo que regula as contas públicas; e) controle interno e externo.

V.3. Estratégia de compras e gestão de contratos (16 horas-aula)

Ementa do conteúdo programático: a) estratégias de compras no setor público: racionalização e uso efetivo do poder de compra do Estado; b) aspectos formais, operacionais e desafios para as formas de contratação no setor público: licitações, concessões, parceria público-privado e contratos de gestão; c) gestão de compras e de contratos.

Aula Presencial: Economia do Setor Público e Políticas Públicas

Ementa do conteúdo programático: a) palestras e aulas expositivas; b) avaliação. c) apresentação dos trabalhos de conclusão do curso.

Alessandra Atti é graduada em Biblioteconomia pela Universidade Estadual de Londrina (1998). Pós-graduada em Gestão Pública pela Universidade Mogi das Cruzes (2011). Atualmente é diretora da Divisão de Desenvolvimento de Coleções e Tratamento da Informação da Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas de São Paulo. Membro da 17ª (2015-2017) – Gestão do Conselho Regional de Biblioteconomia – 8ª Região – CRB-8, onde coordena a Comissão de Fiscalização. Foi Supervisora de Acervo e de Tratamento da Informação na Biblioteca Mário de Andrade – Secretaria Municipal de Cultura, Prefeitura de São Paulo. Participa de diversas Comissões na mesma Secretaria. Tem experiência na área de Ciência da Informação, com ênfase em Tratamento da informação, Conservação e Preservação de Acervos, Políticas de Desenvolvimento de Coleções, Bibliotecas Públicas, Escolares e Universitárias e em Políticas Culturais. Atua como gestora na área pública há oito anos. Possui diversos artigos publicados. É coautora de livro sobre Apresentação Formal de Trabalhos Acadêmicos (2007).

Alessandra Felix de Almeida é graduada em Sociologia e Política pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP, 2013). Mestranda em Ciências Sociais (Ciência Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), onde participa como pesquisadora do Núcleo de Estudos do Futuro (NEF). Tem desenvolvido sua produção acadêmica na área de Políticas Públicas, com ênfase em Educação, Democracia e Cidadania.

Ana Lúcia Lippaus Perugini é bacharel em Direito. Pós-graduada em Gestão e Políticas Públicas pela FESPSP/FPA. Servidora licenciada do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Está em seu quarto mandato legislativo consecutivo, o primeiro como deputada federal pela bancada petista de São Paulo. Iniciou sua trajetória nos movimentos populares e sociais na década de 1980, na defesa da

agricultura familiar e nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Neste período, participou, juntamente com lideranças de Hortolândia e Sumaré da criação do Partido dos Trabalhadores (PT) na cidade. Em 2004, foi a vereadora mais votada da história do município. Chegou à Assembleia Legislativa em 2006, com 66.878 votos e foi reeleita, em 2010, com 115.342 votos. Em 2014, emplaca o quarto mandato consecutivo, desta vez, como deputada federal, com quase 122 mil votos. Autora do projeto de lei que defende a compensação financeira, por parte do governo de São Paulo, às cidades que abrigam ou venham a abrigar presídios. Entre suas principais ações está, ainda, a luta contra o abuso das tarifas de pedágio nas rodovias paulistas. Por meio de iniciativa parlamentar, a deputada quer que usuários que morem ou trabalhem nas cidades onde se localizam as praças estejam isentos do valor. Uma medida de justiça social para garantir o direito de ir e vir. Na Assembleia Paulista, foi ainda vice-presidente das Comissões de Constituição e Justiça e de Assuntos Metropolitanos.

Antonio Erismar de Castro é licenciado em Matemática pela UEMA Campus Imperatriz (2003). Especialista em Administração e Supervisão Escolar pela Faculdade de Amparo. Pós-graduado em Gestão e Políticas Públicas pela FESPSP/FPA. Professor da rede estadual de ensino; técnico em assuntos educacionais da Secretaria Municipal de Educação (Açailândia-MA), atualmente na Coordenação do Programa Mais Educação. Sócio do Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos de Açailândia Carmem Barcarán; sócio-fundador da ARCA FM (Rádio Comunitária). Vice-prefeito na gestão 2009 a 2012. Atualmente é presidente do Diretório Municipal do PT. Publicou artigo: “Trabalho escravo contemporâneo no Maranhão: Políticas Públicas aos trabalhadores egressos do trabalho escravo em Açailândia-MA. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, Maio, 2015, p. 01-15”.

Aparecida do Carmo Miranda Campos é graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Especializara em Família e Instituição pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (1993). Pós-graduada em Gestão e Políticas Públicas pela FESPSP/FPA. (2013). Assistente Social da Universidade Estadual de Campinas, Programa de DST/AIDS da Disciplina de Moléstias Infecciosas. Tem experiência na área de serviço social, atuando principalmente nos temas Aids , e Saúde da População Negra. Supervisora/orientadora do Aprimoramento em DST/AIDS-Serviço Social

pela PAP-FUNDAP (Programa de Aprimoramento Profissional da Fundação para Desenvolvimento Administrativo SES-SP) desde 1991. Pesquisadora em Serviço de Saúde. Organizadora do livro *População Negra e HIV/Aids; Pesquisas e Práticas* (2011). Atualmente é Mestranda em Saúde Coletiva Faculdade de Ciências Médicas da Unicamp.

David Ranieri Bulgari é administrador na Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. Especialista em Finanças (FGV, 1996) e Gestão Pública em Saúde (FCMSCSP, 2010). Pós-graduado em Gestão e Políticas Públicas pela FESPSP/FPA (2014). Foi um dos coordenadores do Orçamento Participativo e do Processo Orçamentário no município de Ribeirão Preto, tendo exercido diversos cargos públicos de direção e chefia; participa de diversos conselhos municipais de políticas públicas, sendo inclusive Presidente do Conselho Municipal de Álcool e Drogas – COMAD-RP (2016/2017); atualmente coordena ações visando a implantação no município do Observatório da Sustentabilidade em parceria com o NUPS/USP.

Eliane Teresinha de Souza Silveira é jornalista. Especialista em Comunicação e Economia Política (PUC-RS). Pós-graduada em Gestão e Políticas Públicas pela FESPSP/FPA. Ênfase profissional em assessoria de Comunicação e Marketing Eleitoral. É coordenadora de Comunicação da Bancada do PT na ALRS, membro do Diretório do PT/RS e militante da Marcha Mundial de Mulheres. Foi Coordenadora de Comunicação e Chefe de Gabinete da PGE/RS (1999-2002) e do DMLU/PMPA (2003-2004); Chefe de Gabinete da prefeita e coordenadora da Escola de Gestão de Gravataí (2009). Foi Secretária-Geral do PT/RS (2011 – 2014). Coordenou o Comitê Gaúcho do FNDC e foi uma das fundadoras do Núcleo Daniel Herz de Comunicação. Iniciou a carreira como repórter, tendo conquistado o Prêmio Abril de Jornalismo pela reportagem *Adolescentes e Grávidas*, da Revista Nova Escola.

Fábio Pereira de Andrade é graduado e mestre em Economia, respectivamente, pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, tendo realizado estágio doutoral na Lyndon B. Johnson School of Public Affairs da University of Texas at Austin. Professor universitário desde 2009 foi tutor do curso de pós-graduação (*lato sensu*) em

gestão pública da Fundação Perseu Abramo. Atualmente é pesquisador em nível de pós-doutorado do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP, professor dos cursos de pós-graduação (*lato sensu*) da Universidade de Guarulhos e, colaborador eventual das atividades de imersão realizadas pelo curso de graduação em Administração Pública da Fundação Getulio Vargas.

Greiner Costa é graduado em Engenharia Civil, com Mestrado em Educação e Doutorado em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Coordena o curso de Especialização em Estado e Gestão Pública da Fundação Perseu Abramo (FPA) e atua como docente colaborador em cursos de extensão e Pós-Graduação para a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Fesp), Escola de Extensão da Unicamp, Faculdade Anhanguera e Escola Nacional de Administração Pública. Coautor de livro sobre gestão estratégica e políticas públicas. Participou de equipes de governo e tem atuado nos últimos 20 anos com desenvolvimento de programas de formação e com assessoria para a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de planos de governo e projetos no setor público.

Helder Nogueira Andrade é graduado em História pela Universidade Federal do Ceará. Pós-graduado em Gestão e Políticas Públicas pela FESPSP/FPA. Mestre em Filosofia pela Universidade Estadual do Ceará. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor da rede pública do estado do Ceará. Tem alguns artigos publicados em periódicos, além de um livro, com foco fundamental em temas vinculados à política educacional, teoria democrática e participação popular e social no ciclo das políticas públicas. Foi secretário-geral da Central Única dos Trabalhadores (CUT) no Ceará, de 2012 a 2015, onde atualmente é Secretário de Administração e Finanças, gestão 2015-2019. É membro titular do Fórum Estadual de Educação do Ceará. Compõe o Conselho Nacional de Entidades da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

João Augusto de Freitas é especialista em Ética e Filosofia Política. Pós-graduado em Gestão e Políticas Públicas pela FESPSP/FPA. Foi professor da rede pública e privada do Estado de Minas Gerais. Gestor de políticas públicas em planejamento participativo, segurança alimentar e nutricional, agricultura familiar. Atualmente é assessor sindical do Sindicato dos Professores do Distrito Federal (Sinpro/DF).

Joelma Carvalho dos Santos é pedagoga. Pós-graduada em Gestão e Políticas Públicas pela FESPSP/FPA. Professora do ensino Fundamental da Secretaria Municipal de Educação do Município de Itacoatiara Amazonas. Conselheira Titular do Conselho das Cidades do Amazonas, Pasta Saneamento Básico. Relatora do Encontro Estadual de Catadores do Amazonas, sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Delegada do Fórum Dialoga Brasil no PPA 2016-2019. Assessora parlamentar do vereador Professor Bibiano no mandato poder popular 2013-2016. Participou da revisão, mobilização, discussão, e implantação do atual plano Diretor da cidade de Manaus. Foi delegada Titular das Conferências das cidades. Presidiu durante vários mandatos entidade sem fins lucrativos para apoio e fomento a moradia e educação popular. Trabalhou em parceria com a Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e Universidade do Estado do Amazonas (UEA) .

Leonardo José Dutra Campos é graduado em Tecnologia em Gestão Pública e Serviços Governamentais pelo Centro Universitário de Santo André. Pós-graduado em Gestão e Políticas Públicas pela FESPSP/FPA. Possui experiência em assessoria parlamentar, trabalhando como chefe de gabinete; em elaboração e execução de políticas públicas, no poder executivo municipal, na cidade de Santo André (SP), e na realização de eventos, na Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM/CUT), como coordenador do Fórum Social do ABCDMRR, na organização de cinco edições da Jornada Cidadã regional. Atua no terceiro setor como presidente da cooperativa Coopacesso, Possui os seguintes livros publicados: *Um trilhar poético* (2007 - Câmara Brasileira de Jovens escritores, Rio de Janeiro); *No trilhar de uma vida* (2011 - MP ED. - São Bernardo do Campo); *A liberdade de Laura* (2015 - Virtual Books - Pará de Minas); *Desvendando a Economia Solidária* (organizador junto com Jerônimo de Almeida Neto, 2015 - Coopacesso - Santo André).

Maria Celeste de Souza da Silva é pedagoga pela Faculdade Porto-Alegrense de Letras (FAPA). Pós-graduada em psicopedagogia pela Faculdade de Filosofia Nossa Senhora Imaculada Conceição (Fafimc). Pós-graduada em Gestão e Políticas Públicas pela FESPSP/FPA. Militante dos Direitos Humanos e da Assistência Social. Foi conselheira tutelar e vereadora na cidade de Porto Alegre (RS), presidiu a Câmara Municipal em 2007, atuando fortemente na implementa-

ção de processos como o Portal da Transparência, produzindo uma economia nos recursos na ordem de 1 milhão de reais, inaugurando uma nova forma de gestão. Em 2014 assumiu como secretária adjunta da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul, contribuindo com os municípios na implantação de projetos na área das crianças e dos idosos junto às prefeituras. Atualmente é Secretária de Desenvolvimento Social do município de Canoas (RS).

Maria Cristina Briani é graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (1986). Mestre em Educação (2003) pela Universidade Estadual de Campinas e Doutora em Educação (2011) pela Universidade de Brighton, sob orientação de Ivor Goodson. Foi bolsista Capes (Doutorado Pleno no Exterior) de setembro/2007 a outubro/2011 pela Universidade de Brighton, UK.

Marina Dutra é bacharel em Administração de Empresas - Senac Minas. Pós-graduada em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP. Pós-Graduada em Educação Ambiental e Gestão Pública em Recurso Hídrico, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós Graduada pela UFMG em Educação para jovens e adultos na diversidade. Especialista em Saúde na Escola com intersectorialidade, territorialidade e sustentabilidade no contexto de saúde na educação. Desenvolveu “Estudo e Análise do Impacto Ambiental do Comércio e do Lazer na Represa Várzea das Flores/2013”, considerando o meio ambiente essencial para a sustentabilidade no município de Contagem/Betim/BH (MG). Desenvolveu o “Projeto Educação Ambiental com práticas em hortas e em pequenos espaços” efetivados por ONGS/MG. Foi Coordenadora de Instituição de Educação Infantil e Coordenadora do Projovem de Contagem (MG). Consultora em Prestação de Contas e Gestão de Conselhos de Políticas Públicas. Palestrante na alta complexidade de garantia de Direitos de jovens e adolescentes.

Milena de Senne Razini é graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2001). Especialista em Gestão Estratégica Pública pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) - (2005). MBA em Gestão de Pessoas pela FGV - Campinas (2011). Mestre em Educação pela Unicamp (2016). Atualmente é analista de gestão de pessoas da prefeitura municipal de Campinas. Tem experiência na área de educação, com

ênfase em políticas, administração e sistemas educacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão de pessoas, gestão pública, capacitação de servidores públicos, recursos humanos e formação de gestores. Tem experiência em Escola de Governo.

Nara Barberini é graduada em Letras - Tradutor e Intérprete em inglês pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP), com formação continuada em Tecnologias da Comunicação e Informação Acessíveis pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-graduada em Gestão e Políticas Públicas pela FESPSP/FPA. Especialista em Tecnologia Assistida para Autonomia e Participação Social da Pessoa com Deficiência pela Faculdade de Medicina do ABC (FMABC). Possui experiência na área de educação, com ênfase em educação especial, nas questões teóricas, práticas administrativas de ensino. Atua como professora de Literatura e Língua Portuguesa em cursos preparatórios para vestibulares.

Otávio de Souza é bacharel em Direito e Administração pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (EFLCH/Unifesp) e doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), ambos sob o financiamento da Capes.

Rafael Balseiro Zin é graduado em Sociologia e Política (2012), pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Mestrando em Ciências Sociais, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, onde participa como pesquisador do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (Neamp). Tem experiência nas áreas de Pensamento Social Brasileiro, Estudos Culturais e Estudos Literários, apresentando pesquisas acadêmicas em congressos nacionais e internacionais, atuando, principalmente, com os seguintes temas: trajetória intelectual dos escritores negros no Brasil; literatura abolicionista escrita por mulheres no Brasil dos oitocentos; literatura afro-brasileira e resistência; história da população negra no Brasil; e políticas de promoção da igualdade racial.

A impressão deste livro foi realizada na cidade de São Paulo pela Graphium em março de 2017. A tiragem foi de 500 exemplares, com texto composto em Minion Pro. O miolo foi impresso em papel Polén Soft, 80g e a capa em cartão supremo, 250g.