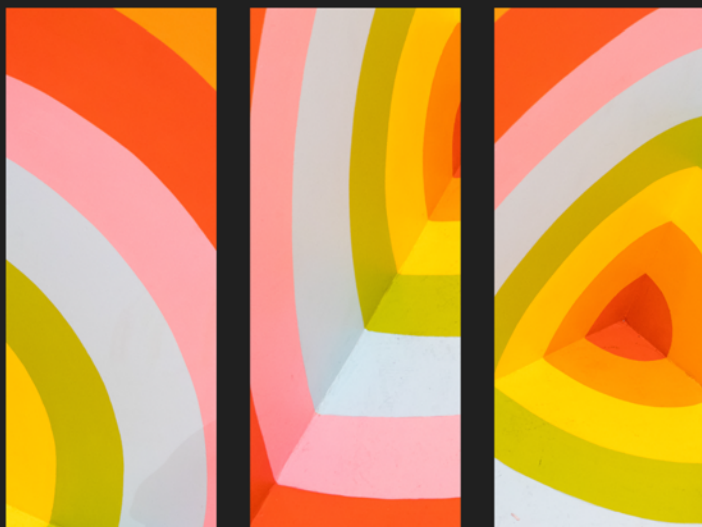


JOÃO BOSCO ARAÚJO DA COSTA
MARIA APARECIDA RAMOS DA SILVA
MARCLEANE GOMES
organizadores

JUSTIÇA, DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS



CARAVELA
SELO CULTURAL

JOÃO BOSCO ARAÚJO DA COSTA
MARIA APARECIDA RAMOS DA SILVA
MARCLEANE GOMES
organizadores

JUSTIÇA, DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS



CARAVELA
SELO CULTURAL

1ª EDIÇÃO
NATAL
2020

Copyright © João Bosco Araújo da Costa, Maria Aparecida Ramos da Silva
e Marcleane Gomes, 2020

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610
de 19/02/1998. É proibida a reprodução total ou parcial
sem autorização, por escrito, do autor.

1ª edição

Catalogação da Publicação na Fonte:
Bibliotecária Verônica Pinheiro da Silva. CRB-15/692.

Justiça, direitos e políticas públicas / João Bosco Araújo da Costa, Maria
Aparecida Ramos da Silva e Marcleane Gomes (Organizadores); José
Correia Torres Neto (Editor); Cristinara Ferreira dos Santos e Verônica
Pinheiro da Silva (Revisoras); Amanda da Costa Marques (Projeto Gráfico
e Diagramação); Fernanda Oliveira (Diagramação).- Natal: Caravela Selo
Cultural, 2020.

232 p.: il.

ISBN 9978-65-81705-00-7

1. Cidadania - Rio Grande do Norte. 2. Políticas. 3. Justiça. I. Costa, João Bosco
Araújo da; II. Maria Aparecida Ramos da. III. Gomes, Marcleane. IV.
Torres Neto, José Correia. V. Santos, Cristinara Ferreira. VI. Siva, Verônica
Pinheiro da. VII. Marques, Amanda Costa. VIII. Oliveira Fernanda.

CDU 342.71

P426s

Direitos reservados a João Bosco Araújo da Costa, Maria Aparecida Ramos da Silva
e Marcleane Gomes.

Natal – Rio Grande do Norte – Brasil

2020

SÉRIE HUMANIDADES I

CONSELHO EDITORIAL

- João Bosco Araújo da Costa
(Prof. Dr. da Universidade Federal do Rio Grande do Norte) – Presidente
- Alexsandro Galeno Araújo Dantas
(Prof. Dr. da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- Daniel Menezes
(Prof. Dr. da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- Francisco Alencar Mota
(Prof. Dr. da Universidade Estadual Vale do Acaraú)
- Jacimara Villar Forbeloni
(Prof.^a Dr.^a da Universidade Federal Rural do Semiárido)
- Jessé de Souza
(Prof. Dr. da Universidade Federal Fluminense)
- Joana Aparecida Coutinho
(Prof.^a Dr.^a da Universidade Federal do Maranhão)
- Joana Tereza Vaz de Moura
(Prof.^a Dr.^a da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- João Emanuel Evangelista
(Prof. Dr. da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- José Antonio Spinelí Lindozo
(Prof. Dr. da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- Maria Conceição Almeida
(Prof.^a Dr.^a da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- Maria Ivonete Soares Coelho
(Prof.^a Dr.^a da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte)
- Norma Missae Takeuti
(Prof.^a Dr.^a da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- Vanderlan Francisco da Silva
(Prof. Dr. da Universidade Federal de Campina Grande)

SOBRE OS AUTORES

Brunno Costa do Nascimento Silva

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, na linha de pesquisa Território, Desenvolvimento e Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Desempenha atividades acadêmicas como pesquisador no Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas.

Daniel Freire Oliveira da Costa

Mestre e doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor do curso de Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte (2007/2009). Possui experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Privado, e em Ciências Sociais, com ênfase em Ciência Política.

Jana Beserra de Sá

Mestranda em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Integra o Grupo de Pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas. Possui trabalhos e publicações na área de direitos humanos e movimentos populares.



João Bosco Araújo da Costa

Professor Doutor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Coordenador do Grupo de Pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas. Realiza orientações de mestrado e doutorado nos campos temáticos de poder local e avaliação de políticas públicas.

Lindijane de Souza Bento Almeida

Professora Doutora do Departamento de Políticas Públicas (UFRN) e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR). Pesquisadora do INCT – Observatório das Metrópoles Núcleo Natal e líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da UFRN. Tem experiência na área de Sociologia e Ciência Política, pesquisando principalmente os seguintes temas: estado, democracia, participação, gestão pública, políticas públicas e cidadania.

Marcleanne Gomes

Mestranda em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Integra o Grupo de Pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas. Realiza pesquisas nas áreas de políticas públicas e política previdenciária.

Maria Aparecida Ramos da Silva

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Integra os Grupos de Pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas e Círculo de Estudo em Cultura Visual. Possui pesquisas nas áreas de comunicação e sociologia, participação política, juventude, políticas públicas e direitos humanos.

Raquel Maria da Costa Silveira

Docente do Departamento de Políticas Públicas (UFRN). Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Diretora de Comunicação Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas – ANEPCP (2020-2021). Estuda a gestão das políticas públicas e processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, com enfoque na gestão participativa e relações Estado-Sociedade.

Rute Rocha Maia

Mestre e doutoranda em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Integra o Grupo de Pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas. Desenvolve pesquisas na área de políticas públicas para crianças com deficiências.

Thiago Henrique Câmara Medeiros

Mestrando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Realiza pesquisas na área de concentração Território, Desenvolvimento e Políticas Públicas.

SUMÁRIO



APRESENTAÇÃO

13

POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA A JUVENTUDE RURAL
NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA
DO RIO GRANDE DO NORTE

34

Maria Aparecida Ramos da Silva
João Bosco Araújo da Costa

A IMPORTÂNCIA DA META-AVALIAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS
DE ACESSO À JUSTIÇA

72

Daniel Freire Oliveira da Costa

O PAPEL DA POLÍTICA DE MEMÓRIA:
O DIREITO À VERDADE PARA A JUSTIÇA
E PARA A DEMOCRACIA

99

Jana Beserra de Sá
João Bosco Araújo da Costa

123

MODELO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
PESSOAS COM DEFICIÊNCIA A PARTIR DA
TEORIA DE AMARTYA SEN

Rute Rocha Maia

151

POLÍTICAS PÚBLICAS, PREVIDÊNCIA SOCIAL
RURAL E A TEORIA DE JUSTIÇA RAWLSIANA

Marcleane Gomes

Rute Rocha Maia

Maria Aparecida Ramos da Silva

169

LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS:
O ESTATUTO DA METRÓPOLE E O DILEMA
DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGIÃO
METROPOLITANA DE NATAL/RN

Brunno Costa do Nascimento Silva

Lindijane de Souza Bento Almeida

Raquel Maria da Costa Silveira

JUSTIÇA, DIREITOS E SEGURANÇA PÚBLICA:
UMA ANÁLISE DA MEDIDA IV DO PROJETO DE
LEI ANTICRIME DO MINISTRO SÉRGIO MORO

202

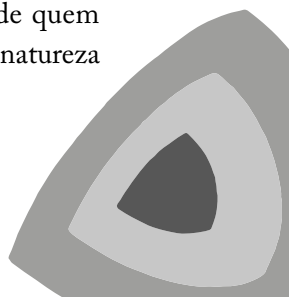
Thiago Henrique Câmara de Medeiros

APRESENTAÇÃO

Este livro, que o Grupo de Pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas (GDPP) entrega aos leitores interessados no campo das políticas públicas, se constituiu da apresentação de resultados de pesquisas e de reflexões teóricas a partir destas, de pesquisadores que têm no tema das políticas vinculadas diretamente às questões de justiça e dos direitos consagrados em nossas leis o objeto de suas investigações.

Também publicado on-line, o livro reúne um número razoável de textos inéditos que se debruçam sobre as questões teóricas e de pesquisa colocadas pela trilogia justiça, direitos e políticas públicas. Uma noção moral de justiça e uma ideia de direitos estão sempre ancorando as demandas por políticas públicas pelos diversos segmentos da sociedade. Portanto, é inteiramente pertinente o projeto editorial de colocar à disposição de um público leitor maior, uma vez que a forma impressa do livro proporciona textos que refletem, a partir de pesquisas empíricas sobre avaliação de políticas públicas, os temas da justiça, do direito e suas articulações com as políticas públicas.

Justiça e direitos, como noções abstratas, se constituem numa marca constante dos seres humanos, derivadas enquanto noções abstratas do fato de que os seres humanos precisam de justificativas morais para seus atos e suas relações com a natureza e com outros seres humanos. Em sua abstração, a ideia de justiça resulta do fato de que algo moralmente justificado é justo e tem legitimidade social fazendo parte dos valores hegemônicos de determinada sociedade histórica. Daí deriva a noção de quem deve ter acesso e quanto a certos bens e domínios sobre a natureza



e sobre outros seres humanos, ou seja, quem tem direitos e que tipo de direito em sociedade.

Ao longo dos séculos, na história do ocidente, temos um percurso teórico político da ideia de justiça que se desloca de uma noção abstrata e centrada nas pessoas para sua explicitação em marcos institucionais e legais dos Estados democráticos de direito. A ideia de justiça ancora a noção de direitos, sendo que o que é justo me garante um direito a ser usufruído e, portanto, justiça e direito são “irmãos siameses” ao longo da história.

Como aponta Gabriel Chalitta (2012¹), “A justiça, o conceito de justiça, o anseio por justiça, é um dos mais antigos e presentes temas a percorrer as instâncias do pensamento humano”. Referindo-se historicamente ao ocidente, constata que “podemos encontrar esse clamor nos grandes épicos, fundadores da literatura ocidental, alguns dos primeiros registros e mapas da alma e dos desejos humanos”.

O autor continua apontando para o fato de que “é por considerar-se injustiçado que Aquiles se retira da luta em que os pegos se opõem aos troianos”. Da mesma forma, é a partir de uma ideia de justiça “para punir a morte de Pátroclo e, no seu ponto de vista, restaurar a justiça que Aquiles resolve voltar à luta e enfrentar Heitor”. Para demonstrar a persistência da ideia de justiça na construção das significações imaginárias do ocidente, afirma que “é com ânsia justiceira que Ulisses desafia os pretendentes à sua esposa e ao seu trono, assim que retorna a Ítaca, depois de dez anos de combate contra os perigos no mar”.

A justiça, como um valor moral que permeia as relações humanas e que adquire seu sentido em relação ao outro, como uma concretização da moral, é a perspectiva que encontramos em

¹ Disponível em: <https://www.recantodasletras.com.br/artigos-de-educacao/3614409>. Acesso em: 15 dez. 2019.

Aristóteles (1991²) ao afirmar em *Ética a Nicômaco* que “então a justiça neste sentido é a excelência moral perfeita, embora não o seja de modo irrestrito, mas em relação ao próximo. Portanto, a justiça é frequentemente considerada a mais elevada forma de excelência moral”.

A justiça é vista como uma virtude cívica de exercício pessoal na antiguidade clássica ocidental, e sobre esse aspecto Sêneca (2007³) afirma: “quero que me ensinem também o valor sagrado da justiça – da justiça que apenas tem em vista o bem dos outros, e para si mesma nada reclama senão o direito de ser posta em prática”. A prática da justiça como obrigação moral deve ser desinteressada, pois “a justiça nada tem a ver com a ambição ou a cobiça da fama, apenas pretende merecer aos seus próprios olhos. Acima de tudo, cada um de nós deve convencer-se de que temos de ser justos sem buscar recompensa”.

Para Sêneca (2007), a justiça é um valor em si que deve ser praticada como uma virtude, pois “cada um de nós deve convencer-se de que por esta inestimável virtude devemos estar prontos a arriscar a vida, abstendo-nos o mais possível de quaisquer considerações de comodidade pessoal”. Para o filósofo, não deveríamos buscar qualquer recompensa pela prática de atos justos, na medida em que “não há que pensar qual virá a ser o prémio de um acto justo; o maior prémio está no facto de ele ser praticado [...] não interessa para nada saber quantas pessoas estão a par do teu espírito de justiça”. Isso porque “fazer publicidade da nossa virtude significa que nos preocupamos com a fama, e não com a virtude em si”, e pergunta “não queres ser justo sem gozares da fama de o ser?”. Conclui seu pensamento sobre as consequências para quem pratica a justiça

² ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

³ Disponível em: <http://www.citador.pt/textos/a-justica-em-estado-puro-lucius-annaeus-seneca>. Acesso em: 15 dez. 2019.

sem publicidade, “pois fica sabendo: muitas vezes não poderás ser justo sem que façam mau juízo de ti!” e defende a prática da justiça como uma causa nobre e própria dos sábios, na medida em que “em tal circunstância, se te comportares como sábio, até sentirás prazer em ser mal julgado por uma causa nobre!”.

Na idade média ocidental, tivemos o domínio da compreensão e explicação teocêntrica do mundo e, a partir dessa centralidade da deidade, têm-se as consequências causais para o estabelecimento dos parâmetros de avaliação das leis, dos direitos e da justiça. Um dos principais expoentes da concepção teocêntrica do mundo nesse período foi o filósofo cristão Agostinho de Hipona, que expunha a existência de uma lei natural de bondade e amor a qual, sendo imutável e universal, todos deveriam conhecê-la e cumpri-la para a prática do bem e da justiça. O mal, portanto, o injusto não teria uma essência sendo decorrência da não observação da lei universal e imutável do bem e do amor. Essa lei eterna seria divina e dela derivaria a lei natural com a mediação da razão humana, e, por último, teríamos a lei positiva como trabalho dos legisladores. Essas três dimensões da lei concorrem para um único propósito, que é o bem comum, e a justiça consiste em dar ao outro o que lhe é de direito de acordo com a igualdade e tendo em vista o bem comum.

Porém, é com o advento da transição no ocidente europeu do feudalismo para o capitalismo, com a emergência histórica das lutas políticas contra o antigo regime pela burguesia e depois de consolidada a sociedade urbano-industrial com a emergência das lutas das classes trabalhadoras, que a ideia de justiça e consequentemente de direitos ganha novos significados e deixa de ser aspirações abstratas e individuais para se constituir em proposições e projetos políticos de diversos atores sociais. Contra o antigo regime ancorado na ideia teocrática de direito divino, o racionalismo vai opor a noção de direito natural, o qual elevou os seres humanos do estado da natureza ao estado civil e político.

A revolução cognitiva promovida pelos contratualistas, consolidando um movimento de pensar racionalmente a política e as instituições como resultantes da ação humana iniciada por Maquiavel, coloca a questão central da conceituação da justiça na proposição da necessidade de instituições ideais que promovam direitos e justiça. Amartya Sen (2011⁴) denomina as concepções dos contratualistas de “Institucionalismo transcendental”, o qual apresenta duas características estruturantes. A primeira diz respeito à ideia de uma justiça perfeita, pensada sem vínculos com as sociedades concretas; a segunda característica é o foco em conceber instituições de forma ideal. Para Sen, “Ambas as características se relacionam com o modo ‘contratualista’ de pensar, que Thomas Hobbes iniciou e que foi levado adiante por John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant” (SEN, 2011, p. 35).

Os autores, na elaboração da compreensão racional do surgimento moderno absoluto e depois de Hobbes na crítica ao absolutismo, se utilizam de “um ‘contrato social’ hipotético, supostamente escolhido, [o qual] claramente diz respeito a uma alternativa ideal para o caos que de outra forma caracterizaria uma sociedade”. Por isso esses autores focavam nas instituições idealmente desejáveis e, nesse sentido, “os contratos que foram mais discutidos por tais autores lidavam sobretudo com a escolha de instituições”. As consequências são que “o resultado geral foi o desenvolvimento de teorias da justiça que enfocavam a identificação transcendental das instituições ideais” (SEN, 2011, p. 35). Temos nessas teorias a proposição como resposta a uma busca por instituições adequadas a uma noção de justiça perfeita.

Outros teóricos iluministas que se seguiram aos contratualistas clássicos, nos séculos XVIII e XIX ocidental, formularam suas concepções de forma distinta dos contratualistas citados, ancorando suas análises em instituições realmente existentes, comportamentos

⁴ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das letras, 2011.

e relações sociais concretos existentes na sociedade, entre outras variáveis. Sen informa que essas “diferentes versões desse pensamento comparativo podem ser encontradas, por exemplo, nas obras de Adam Smith, Marques de Condorcet, de Jeremy Bentham, Mary Wollstonecraft, Kal Marx, John Stuart Mill, entre vários outros líderes do pensamento inovador dos séculos XVIII e XIX” (SEN, 2011, p. 37).

Sob o auspício de uma nova organização social, oriunda da Revolução Industrial, surgem as lutas políticas das classes trabalhadoras que reivindicam, por meio de uma ideia de justiça e de direitos, a necessidade de o Estado garantir aos indivíduos menos afortunados, ou seja, àqueles mais segregados e vulneráveis, condições que lhes proporcionem a subsistência. Assim, nasce, em meados do século XIX, o conceito de justiça social, que naquele momento tinha como premissa a distribuição equitativa dos bens sociais. Nasce assim uma das ramificações da ideia de justiça e da noção de direitos por intermédio dos direitos sociais concretizados a partir das políticas públicas.

A ideia de justiça também está ligada às formas de sociabilidades que estruturam as relações humanas. Albert Einstein (1981⁵) se expressa sobre essa necessidade e sua inadequação pessoal, na medida em que “o meu sentido ardente de justiça social e de dever social estiveram sempre em estranho desacordo” com sua aversão às relações de pertencimento aos coletivos humanos e às relações interpessoais que esse pertencimento demanda. O físico admite existir para ele “uma marcada carência de necessidade direta de ligação com os homens e com as comunidades humanas”, o que pressupõe que a justiça só tem significado no interior de coletividades sociais e políticas.

⁵ Disponível em: <http://www.citador.pt/textos/sou-um-verdadeiro-solitario-albert-einstein>. Acesso em: 16 dez. 2019.

Nietzsche (2009⁶) reflete sobre o fato de que as sociedades nas quais passou a existir um grande desequilíbrio de poder e riqueza, quando o dinheiro passa a ser o estruturador principal das relações sociais, caso das sociedades capitalistas, filosofando que “a justiça, pois, que começou a dizer: ‘tudo pode ser pago e deve ser pago’ é a mesma que, por fim, fecha os olhos e não cobra as suas dívidas e se *destrói a si mesma* como todas as coisas boas deste mundo”. E aponta o fato de que quem destrói a justiça são as classes dominantes, pois “esta autodestruição da justiça, chama-se *graça* e é privilégio dos mais poderosos, dos que estão para além da justiça”.

As Revoluções Americana e Francesa instituíram as primeiras normas de direitos políticos alicerçadas na ideia de justiça da era moderna. Mais tarde, ao longo das lutas sociais e políticas que formataram o Estado de direito democrático e o Estado de bem-estar social, foi construída a resposta para as necessidades sociais na cultura positivista ocidental, em que não bastam as aspirações e os anseios, sendo necessária para a sua consolidação a estratificação destes. Foi, a partir do início do século XX, com as cartas constitucionais, a iniciar-se, em especial, pela mexicana em 1917 e a de Weimar em 1919, que se trouxe, cristalizada em seu bojo, a garantia de justiça e direitos sociais em sua universalidade.

Contudo, se nas constituições do século XX tivemos cristalizada uma ideia de justiça concretizada na afirmação de direitos de todas as dimensões, essas conquistas civilizatórias coroaram um longo percurso histórico desde o alvorecer da modernidade. Esse reconhecimento teve suas origens em documentos prístinos, tais como a Carta Magna de 1215 do rei João Sem-Terra da Inglaterra, na carta da Paz de Westfália de 1648, o *Habeas Corpus Act* em 1679 e o *Bill of Rights* proclamado em 1688, os quais precederam as declarações de direitos da Revolução Americana de 1776 e pouco

⁶ NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **Genealogia da moral**: uma polêmica. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

mais de uma década depois a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa de 1789.

As lutas sociais e políticas que fizeram emergir o Estado liberal democrático, ao longo de sua consolidação, foram construindo a ideia de justiça social como ancoradouro para as conquistas de direitos proclamadas para toda a população de um país independentemente do pertencimento a uma classe ou grupo social. Nesse sentido, a reflexão sobre justiça é um debate também sobre direitos, igualdade e liberdade. O longo percurso no qual o conceito de justiça transitou da compreensão de uma atitude pessoal, seja virtuosa relação ao semelhante, seja legitimadora de exercer um ato de revanche e/ou vingança de “fazer justiça pessoal”, para as concepções da era moderna e sua concretização em normas e instituições do Estado democrático de direito foi um percurso ancorado em lutas sociais, revoluções políticas e do pensamento.

Nesse percurso foram se constituindo as principais teorias modernas sobre a justiça e sua relação com as ordens sociais. Temos assim várias perspectivas em relação às concepções de justiça, as quais podem ser compreendidas entre as que ligam a questão à ideia de equidade e, num segundo bloco, vinculam o conceito de justiça à ideia de bem-estar social. As primeiras, que se ancoram na ideia de equidade, têm caráter sequencialista e utilidade. As segundas, que vinculam a distribuição das riquezas materiais produzidas na sociedade, ligam-se às escolhas dos indivíduos e à crítica a desigualdades existentes sem vínculo com as escolhas pessoais.

Pensadores como, entre outros, John Stuart Mill e Jeremy Bentham são considerados os pais do utilitarismo e, nessa perspectiva, conceituam a ideia de justiça. Valores como igualdade e imparcialidade seriam virtudes da justiça, e tanto os indivíduos como o Estado por meio de normas e políticas públicas devem ser orientados pelos princípios da utilidade social de suas ações. Ainda no campo da conceituação de justiça como equidade, temos as contribuições de John Rawls, para o qual existem direitos

e liberdades invioláveis dos quais os indivíduos são detentores e constituem virtudes primeiras da sociedade.

Rawls (2002⁷) atualiza a tradição contratualista de Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau, entre outros, que recorrem a uma situação hipotética de uma situação pristina do estado da natureza, cujo valor heurístico explicaria as bases do contrato no qual se inscrevem os direitos e deveres na condição de sociedade regulada pelo Poder Público na forma de comunidade política. Denominado de posição original, esse momento inicial hipotético evidencia que os indivíduos têm iguais direitos e, mesmo se encontrando numa posição de ignorância, decidem de forma racional formulando seu próprio senso de justiça. Essa ignorância se dá em relação ao conhecimento da sua situação na estrutura social e por isso suas decisões e escolhas possibilitam que ninguém seja desfavorecido ou favorecido em detrimento de outros.

Assim, se faz necessário estabelecer a existência de uma teoria de justiça que, reconhecida por todos, delimite liberdades e direitos irrevogáveis sem estarem sujeitos às oscilações das negociações políticas nem ao cálculo de interesses sociais específicos. Rawls elege como estruturantes dos princípios de justiça a liberdade e a igualdade. No primeiro caso, cada indivíduo deverá ter igual direito ao mais amplo sistema de liberdades básicas e, no segundo, os princípios da diferença e da igualdade de oportunidades, sendo que as diferenças devem ser dentro de certa razoabilidade em que sejam reconhecidas como vantajosas para todos. Assim, Rawls hierarquiza esses princípios, sendo a liberdade anterior a todos os demais e o princípio da igualdade de oportunidades superior ao da diferença.

Com esses princípios poderemos avaliar a justiça nas instituições da sociedade que exercem papel de regulação social, o que significa regular a distribuição e o acesso aos direitos, bens e serviços, assim como os deveres inerentes ao ordenamento social. Para que

⁷ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

haja a constituição de uma sociedade bem ordenada, é necessário que todos reconheçam e aceitem, por meio do debate público, os mesmos princípios de justiça, que as instituições que objetivam a sociedade funcionem de acordo com esses princípios. Com isso, Rawls procura conceituar a justiça que atenda aos interesses de todos, sem exclusões de alguma parte por razões diversas determinadas pela desigualdade de oportunidades, superando, por intermédio da construção de consenso, as discordâncias sobre o conceito de justiça advindo de posições individuais.

Sem caracterizar a historicidade e as determinações sociais do que denomina de “planos de vida”, Rawls estabelece que cada indivíduo vai racionalmente conceber um plano a partir das circunstâncias nas quais está inserido. É a partir desse plano que os indivíduos traçariam e ordenariam racionalmente um conjunto de atividades para alcançar os objetivos traçados. Nesses planos de vida pode-se encontrar as diferenças aceitas pelo seu caráter de “ajudar a todos”, à medida que as maiores expectativas presentes de alguns sirvam para estimular o progresso de todos. Na segunda corrente de conceituação da ideia de justiça, na qual a concepção de justiça ancora-se no conceito de bem-estar, temos as contribuições do economista indiano Amartya Sen. Ex-aluno de Rawls, Sen utiliza duas palavras em sânscrito que possuem o sentido amplo de justiça e estão vinculadas à tradição da antiga ciência indiana do direito. As palavras *niti* e *nyaya*, que descrevem, no primeiro caso, as adequações institucionais para a realização da justiça e, no segundo, a justiça realizada, que em Amartya Sen (2011) vincula-se ao exercício concreto das possibilidades do tipo de vida que as pessoas são concretamente capazes de vivenciar.

Os pontos de partida de sua reflexão não partem de uma ideia abstrata de equidade, e sim procuram formular sua teoria da justiça para analisar como as distintas instituições estão mais ou menos adequadas a realizar sua concepção de justiça baseada nos princípios da desigualdade e da diversidade. Ao fazer um

mapeamento das concepções de justiça no pensamento social e político moderno, Amartya Sen destaca o “constitucionalismo transcendental” das concepções dos contratualistas clássicos, que perdura em contemporâneos como Rawls, e outro campo das concepções ancoradas nas “comparações focadas nas realizações” presente em autores inovadores dos séculos XVIII e XIX, entre os quais temos Adam Smith e Karl Marx, entre tantos outros.

Amartya Sen vai se contrapor na elaboração de sua teoria da justiça e aponta para, sem deixar de apresentar desacordos, sua reflexão se localizar como ponto de partida na outra tradição de “comparações focadas nas realizações”, que se constituiu quase no mesmo período do “Institucionalismo transcendental” dos contratualistas clássicos. O que justifica uma teoria da justiça prende-se ao fato de “a necessidade de uma teoria da justiça está relacionada com a disciplina de argumentar racionalmente sobre um assunto do qual, como observou Burke, é muito difícil falar” (SEN, 2011, p. 340), e contraria a ideia de que “afirma-se às vezes que a justiça não diz respeito à argumentação racional; que se trata de ser adequadamente sensível e ter o faro certo para a injustiça”.

Amartya Sen argumenta que “é fácil ficar tentado a pensar nessa linha. Quando deparamos, por exemplo, com uma alastrada fome coletiva, parece natural protestar em vez de raciocinar de forma elaborada sobre a justiça e a injustiça” (SEN, 2011, p. 34). No entanto, diz o autor que “qualquer que seja o raciocínio argumentativo, ele só pode intervir partindo da observação de uma tragédia e chegando ao diagnóstico da injustiça” e que “além disso, casos de injustiça podem ser muito mais complexos e sutis que a estimação de uma calamidade observável”, isso porque em determinadas situações “poderia haver diferentes argumentos sugerindo diversas conclusões, e as avaliações sobre injustiças podem não ser nada óbvias” (SEN, 2011, p. 34).

Na sua teoria de justiça, Amartya Sen foca sua análise em realizações e não apenas nos arranjos institucionais que funcionam

em desacordo com as realidades com os comportamentos reais que os indivíduos podem levar com seu tipo de vida. Não obstante, as instituições e regras são necessárias a condições reais que afetam as vidas humanas. Amartya Sen argumenta que existe a possibilidade de haver razões de justiça plurais e concorrentes umas das outras e todas serem ancoradas em argumentações imparciais pretendidas. Aqui temos o problema dos valores que informam as teorias e concepções de justiça. As abordagens transcendentais, tais como utilitaristas, igualitaristas econômicos, libertários pragmáticos, têm sempre sólidos argumentos a favor de suas decisões em situações reais das relações entre as pessoas e o acesso aos bens materiais e simbólicos em disputa na sociedade, e, por essa avaliação, a teoria de justiça de Amartya Sen ancora seus argumentos nas realizações.

O que é central, na teoria de justiça de Amartya Sen, baseia-se na constatação de que as instituições e regras sociais e as informações sobre estas não substituem as informações sobre as vidas que as pessoas podem viver realmente. Mesmo que sejam muito importantes as informações sobre o funcionamento das instituições e das regras sociais, pois estas são importantes para influenciar o que acontece na realidade e serem elas mesmas integrantes do mundo real, “as realizações de fato vão muito além do quadro organizacional e incluem as vidas que as pessoas conseguem – ou não – viver”.

Na teoria de justiça de Amartya Sen, as liberdades e as capacidades que os indivíduos realmente podem desfrutar são os indicativos para a construção de sua teoria. As realizações sociais, desejáveis e socialmente construídas, são avaliadas com as capacidades que as pessoas podem de fato alcançar. Como uma capacidade, por exemplo possuir letramento, é um poder realizar algo, esse poder ou a sua privação está na base da teoria de justiça seneana. Essa perspectiva, vinculada às realizações sociais, leva a um conjunto de outras questões que promovem a facilidade de “compreensão da importância de prevenir injustiças manifestas no mundo, em vez de buscar o que é perfeitamente justo”.

Desde sempre na história, e não somente na história ocidental como podemos notar nas observações da Amartya Sen sobre a tradição de direito existente na Índia e presente nos textos do hinduísmo, percebemos que a ideia de justiça está relacionada à noção de direitos. Quanto à conceituação da ideia de direitos, contrariando a noção heurística da existência de direitos naturais que fora historicamente estruturante das concepções contratualistas, Norberto Bobbio (2004⁸) vai afirmar a sua historicidade. Ou seja, os direitos desfrutáveis pelos indivíduos nas sociedades que os reconhecem são construções sócio-históricas advindas da luta política, sendo, portanto, construção humana e não possuindo nem uma “naturalidade” e muito menos fundamentos absolutos. O autor afirma que não devemos procurar os fundamentos últimos em relação à existência dos direitos, pois “os direitos naturais são direitos históricos; nascem no início da era moderna, juntamente com a concepção individualista da sociedade; tornam-se um dos principais indicadores do progresso histórico” e, portanto, da democracia.

Essa historicidade diz respeito ao fato de que “por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias”, as quais foram sempre e historicamente “caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”. Sendo, portanto, a questão dos fundamentos absolutos irresistível e inquestionável, é uma falsa questão e não importa para a sua defesa e existência. Ou seja, Bobbio ancora na história as diversas dimensões dos direitos nas sociedades contemporâneas ao explicitar que “a liberdade religiosa é um efeito das guerras de religião; as liberdades civis, da luta dos parlamentos contra os soberanos absolutos”, enquanto que a “liberdade política e as liberdades sociais, do nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados”, aliados aos

⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

movimentos “dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas”, não se resumindo ao reconhecimento das liberdades políticas negativas, “mas também a proteção do trabalho contra o desemprego, os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, depois a assistência para a invalidez e a velhice, todas elas carecimentos que os ricos proprietários podiam satisfazer por si mesmos”.

Como em sua historicidade os direitos foram gradualmente conquistados e afirmados ao longo da constituição do que viria a se configurar o Estado de direito liberal democrático. Os estudiosos desse tema têm classificado os direitos em gerações e ou dimensões, existindo, pela ordem histórica de seu estabelecimento e reconhecimento nos ordenamentos jurídicos institucionais dos Estados, os direitos de primeira, segunda, terceira, quarta e quinta gerações. Para Bobbio, é “Mais uma prova, se isso ainda fosse necessário, de que os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer” (BOBBIO, 2004, p. 6). No entanto, todas as dimensões e ou gerações de direitos dos indivíduos têm sempre o sentido de conquistas em relação aos poderes constituídos e/ou à distribuição desigual de acesso e usufruto de direitos na sociedade, pois “Embora as exigências de direitos possam estar dispostas cronologicamente em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre — com relação aos poderes constituídos, apenas duas: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios”.

Foram as revoluções dirigidas pela burguesia durante o século XVII, especialmente as Revoluções Americana e Francesa, que afirmaram os direitos de primeira geração e/ou dimensão, os quais consistiram na conquista política das liberdades públicas se constituindo nos direitos e civis. São os chamados direitos negativos, que têm como objetivo a proteção dos indivíduos perante o poder avassalador do Estado, sendo, portanto, direitos que afirmam a

liberdade e que se compõem dos direitos à liberdade, à propriedade, à vida, à igualdade perante a lei e à intimidade. Quem goza desses direitos são os indivíduos que têm reconhecida sua condição de cidadão. Por isso a luta pela ampliação da cidadania, incluindo trabalhadores, camponeses, depois mulheres e segmentos sociais que foram excluídos na sua afirmação histórica inicial, foi uma constante ao longo dos séculos dezoito, dezenove e vinte. São sempre direitos que se opõem ao absolutismo e ao poder do Estado.

As lutas das classes trabalhadoras e demais atores sociais das classes dominadas que emergiram para a cena política na Europa nos séculos XIX e XX foram as responsáveis pelo nascimento da segunda dimensão e/ou geração de direitos. Estes nasceram no início do século objetivados pelas leis do Estado social, cujas expressões iniciais foram as constituições mexicanas de 1917 e da república de Weimar em 1919. São especialmente direitos de igualdade em amplo sentido, se constituindo de direitos econômicos, sociais e culturais, entre eles o direito à educação, saúde e previdência, entre outros.

Norberto Bobbio afirma que “ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração”, os quais, seguindo o filósofo, são de difícil classificação, pois “constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata” (BOBBIO, 2004, p. 5). Os direitos humanos se encontram nesse tanto entre os direitos de segunda e os de terceira geração. São direitos a ter direito, tais como viver em um meio ambiente saudável e não poluído, por exemplo. Também ter direito ao acesso de alimentos saudáveis e não produzidos com excessivo uso de pesticidas e agrotóxicos. Esses direitos considerados de terceira geração são também chamados de direitos da comunidade, difusos e coletivos, assim como direitos que têm como pressupostos as ideias de fraternidade e/ou de solidariedade.

Existem autores que consideram existir direitos de quarta, quinta e mesmo sexta dimensão e/ou geração, os quais vão se constituindo com as novas configurações do social no mundo impactado pelas novas tecnologias de comunicações e pela globalização dos fluxos econômicos, financeiros e tecnológicos, bem como pelo avanço do progresso científico. É que Bobbio anteviu, ao afirmar que “já se apresentam novas exigências que só poderiam chamar-se de direitos de quarta geração, referentes aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo” (BOBBIO, 2014, p. 5). No entanto, depois da classificação da terceira dimensão e/ou geração de direitos historicamente constituídos, não existe consenso em novas classificações entre os diversos autores, cujas posições teóricas constituem as posições existentes na conformação da comunidade epistemológica sobre esse tema. São direitos desse debate os direitos à paz e à democracia, por exemplo.

Não obstante a longa trajetória das lutas por direito a ter direito e as materializações institucionais legalmente garantidas, esse conjunto crescente de direitos na maioria das constituições dos Estados de direito democrático, o gozo efetivo desses direitos, desde os de primeira dimensão e/ou geração às dimensões e/ou gerações mais recentes, ainda não se efetiva em sua universalidade na maioria das sociedades contemporâneas. As desigualdades sociais e as privações limitadoras das liberdades e das capacidades dos indivíduos ainda estão plenamente presentes nas sociedades do século XXI. Na lacuna existente entre os cidadãos que possuem todas as condições favoráveis ao pleno desenvolvimento de suas capacidades e os que não possuem, estão as políticas públicas. Elas se apresentam em todas as ramificações da vida em sociedade, da previdência à segurança pública, passando da efetivação dos direitos das pessoas com deficiência ao acesso às cidades, como vemos ao longo dos capítulos presentes neste livro.

As políticas públicas são as formas em que se concretizam as respostas do Estado às demandas dos diversos segmentos – classes, categorias, grupos, entre outros – que compõem a sociedade. O ideal de justiça presente em algumas de suas concepções e as conceituações de direitos estruturam as respostas que o Poder Público, por meio de suas ações, dá às demandas dos diversos segmentos da sociedade. As políticas públicas são, portanto, resultantes da ação política dos atores sociais e políticos que compõem a sociedade civil e demandam ao Estado diversos tipos de ação e intervenções no ordenamento social.

Essas ações são as respostas que o Poder Público implementa em relação às demandas sociais, e as políticas públicas são um dos aspectos principais do processo político que estabelece as relações do Estado com a sociedade. As políticas públicas são o conjunto de políticas, leis e normas, programas, projetos, planos e serviços que constituem as formas pelas quais o Poder Público, por intermédio da participação de entes públicos e privados, visa viabilizar determinado direito para toda a sociedade e/ou determinado segmento ou grupo social, cultural, étnico, geracional, de gênero ou econômico.

As políticas públicas conhecem um ciclo que se constitui na transformação de uma situação de fato em um problema político por meio de sua politização, o qual, ao ser politizado, entra no debate público e, a partir deste, pode fazer parte da agenda governamental. A agenda governamental no sentido aqui colocado pode ser composta pelas agendas dos poderes e formulada por iniciativa dos poderes executivo e legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade que entraram para o debate público como demanda ou reivindicação da sociedade.

Portanto, os temas da justiça, dos direitos e das políticas públicas estão umbilicalmente relacionados, pois é uma teoria de justiça que legitima o conceito de direito, e este possibilita que os atores sociais e políticos estruturem reivindicações aos poderes públicos, os quais respondem por meio das políticas públicas.

Por essa relação é que a trilogia justiça, direitos e políticas públicas estrutura o conjunto de textos que compõe este livro.

No primeiro, intitulado **Políticas públicas para a juventude rural nos Territórios da Cidadania do Rio Grande do Norte**, Aparecida Ramos e João Bosco Araújo da Costa apresentam parte dos resultados de uma pesquisa que investigou a percepção dos jovens rurais em relação às políticas públicas de juventudes, acessadas nos Territórios Rurais e de Cidadania do Seridó, Mato Grande, Agreste Litoral Sul, Trairi e Potengi, localizados no estado. Além disso, promovem uma discussão acerca do protagonismo dos movimentos de juventudes e das demandas por políticas públicas que atendam os jovens, o que levou o Estado brasileiro a elaborar e executar diversos programas, projetos e ações específicos para os múltiplos segmentos das juventudes.

O segundo capítulo, **A importância da meta-avaliação das políticas públicas judiciárias de acesso à justiça**, de Daniel Costa, parte do princípio de que o deficitário acesso à justiça é um problema que dificulta o funcionamento do judiciário na atualidade e que, para resolver essa questão, esse terceiro poder na sociedade vem protagonizando a promoção de políticas públicas judiciárias. Assim, o texto trata da importância da meta-avaliação das políticas do judiciário de promoção ao acesso à justiça, visando apresentar uma breve indicação dos principais aspectos que tornam a meta-avaliação das políticas judiciárias assunto de incontornável importância, seja para o desenvolvimento do Poder Judiciário, seja para a manutenção e o avanço da própria democracia.

O papel da política de memória: o direito à verdade para a justiça e para a democracia. Este é o título do terceiro capítulo, de Jana Sá e João Bosco Araújo da Costa, no qual discorrem acerca, principalmente, da centralidade que a memória ocupa na disputa pelo debate político brasileiro. Inicialmente, os autores fazem a conceituação de política pública, entendendo-a como um conjunto de ações preordenadas, desenvolvidas pelo Estado. Também trata da

“política de esquecimento”, especialmente com a promulgação da Lei de Anistia (Lei Federal nº 6.683, de agosto de 1979). Por fim, apresentam aspectos da memória coletiva, o papel que assume na consolidação da democracia, restabelecendo vínculos de confiança entre a sociedade e o Estado, e a necessidade de ser objeto de políticas públicas executadas com efetividade.

O quarto capítulo traz o texto **Modelo social e políticas públicas: uma análise de políticas públicas para pessoas com deficiência a partir da teoria de Amartya Sen**, de Rute Rocha, que tem por objetivo analisar algumas políticas públicas do Brasil voltadas às pessoas com deficiência. A proposta segue as diretrizes do modelo social proposto na Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPCD), a partir da teoria do desenvolvimento das capacidades humanas proposta pelo filósofo indiano Amartya Sen. Segundo a autora, houve uma mudança na maneira de enxergar a deficiência, deslocando-a de um problema de natureza meramente médica para um problema social, de modo que “a adoção do modelo sociológico requer um investimento em políticas públicas que visem precipuamente a promover a eliminação das desigualdades sociais das pessoas com deficiência e as demais”.

Já no quinto capítulo, **Políticas públicas, previdência social rural e a Teoria de Justiça rawlsiana**, as autoras Marcleane Gomes, Rute Rocha e Aparecida Ramos apresentam um esboço acerca da teoria de justiça como equidade construída pelo filósofo John Rawls, relacionando com a situação do acesso dos trabalhadores rurais segurados especiais ao benefício previdenciário de aposentadoria por idade, a partir daquela concepção de justiça e do papel do Estado na correção da desigualdade social. O texto mostra que, apesar da previsão de universalidade de cobertura e atendimento, o trabalhador urbano possui uma série de facilidades de acesso ao benefício previdenciário, enquanto o trabalhador rural, por não possuir registro de sua atividade laboral junto à autarquia previdenciária, tem dificuldades nesse acesso.

No sexto capítulo, intitulado **Legislação e políticas públicas: o Estatuto da Metrópole e o dilema da participação social na Região Metropolitana de Natal/RN**, Brunno Costa, Lindijane Almeida e Raquel Silveira analisam a compreensão dos gestores públicos da Região Metropolitana de Natal (RMN) sobre a participação social no processo de gestão metropolitana. Baseando-se nas diretrizes do Estatuto da Metrópole para uma gestão democrática, os autores estudaram os municípios de Natal, Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Nísia Floresta e Ceará-Mirim. O texto discute a participação social e o processo de redemocratização no Brasil, bem como as especificidades da RMN e expõe os resultados da pesquisa a respeito do desafio de estabelecer a participação social nos processos decisórios na Região Metropolitana de Natal.

Por fim, no sétimo capítulo, **Justiça, direitos e segurança pública: uma análise da medida IV do Projeto de Lei Anticrime do Ministro Sérgio Moro**, Thiago Medeiros reflete sobre como a política de segurança do Governo Bolsonaro pode impactar o país. O autor se baseia nas pesquisas que apontam aumento na letalidade causada por intervenções policiais, morte dos agentes de segurança e outros fatores, como: desenvolvimento, direitos, políticas públicas e o cenário político e socioeconômico. Nesse sentido, debate desenvolvimento e justiça, embasado em Amartya Sen (2011), traçando ainda um estudo sobre violência, Estado moderno e segurança pública no Brasil. Por fim, faz uma análise crítica sobre a atuação dos policiais e a medida IV da Lei Anticrime, bem como as suas possíveis consequências para a sociedade.

Boa leitura!

João Bosco Araújo da Costa

Marcleanne Gomes

Maria Aparecida Ramos da Silva

Organizadores

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **Genealogia da moral: uma polêmica**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das letras, 2011.

<https://www.recantodasletras.com.br> A **evolução do conceito de justiça**. Gabriel Chalita em 15/04/2012.

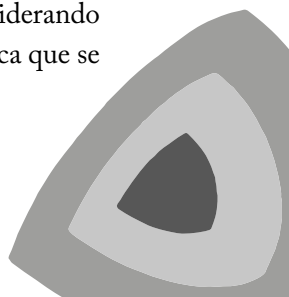
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DO RIO GRANDE DO NORTE

João Bosco Araújo da Costa
Maria Aparecida Ramos da Silva

INTRODUÇÃO

Especialmente entre os anos de 2003 e 2014, em resposta ao protagonismo dos movimentos de juventudes e às demandas reivindicadas por esses movimentos por políticas públicas que atendam os jovens, o Estado brasileiro elaborou e executou diversos programas, projetos e ações específicos para os múltiplos segmentos das juventudes. As políticas públicas de juventudes funcionam por meio de ministérios ou agências governamentais que, via de regra, estabelecem parcerias, seja com esferas governamentais em âmbito estaduais e municipais, seja com organizações e entidades da sociedade civil. Essas parcerias sempre sofrem soluções de continuidades, em graus diversos, quando os governos da União não têm compromisso político com implementação de políticas sociais nem com a participação da sociedade na implementação das políticas públicas.

Tanto o conceito de juventudes sofreu reelaborações ao longo do tempo, como novos segmentos das juventudes entraram em cena no Brasil pós-Constituição de 1988 (COSTA, 2018). No Brasil, a categoria juventude rural passou a ser referenciada recentemente com a construção de políticas públicas, considerando o jovem do campo como um ator social de atuação política que se



organiza para reivindicar direitos e políticas sociais, ou seja, com o reconhecimento dos jovens do campo como sujeitos de direitos.

Ao “entrar em cena” mobilizando-se e reivindicando políticas públicas, os diversos segmentos de jovens do campo desconstróem os estereótipos da juventude vista como uma categoria singular, definida por uma faixa etária compreendida entre a infância e a idade adulta, que no Brasil, por longo tempo, foi identificada com questões e temas próprios das camadas médias urbanas. Para pensar e elaborar políticas públicas voltadas para a juventude rural, é preciso que os gestores públicos observem que, no interior do mundo rural, existem múltiplas configurações sociais responsáveis por diferenciadas vivências de juventude. Isso significa que, para entender a diversidade juvenil do campo, é primordial a compreensão do panorama social no qual ela está inserida. Assim como as juventudes urbanas, as juventudes rurais se constituem de uma pluralidade de segmentos e inserções sociais distintos.

Diante dessa complexidade, surge o Programa Territórios da Cidadania (PTC), criado em 2008, abrangendo 120 territórios em todo o País e tinha como objetivo dinamizar a economia das regiões com altos índices de pobreza, economia agrícola de base familiar precária e menor acesso às políticas públicas. Nessa perspectiva, as políticas públicas de juventudes voltadas para os jovens rurais ficam vinculadas a essa política territorial, implementada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Este texto é resultado de uma pesquisa que teve como objetivo geral investigar como os jovens rurais percebem as Políticas Públicas de Juventude acessadas nos Territórios Rurais e de Cidadania do Seridó, Mato Grande, Agreste Litoral Sul, Trairi e Potengi, localizados no Rio Grande do Norte. Foi uma pesquisa exploratória e descritiva que, visando compreender o conjunto das políticas

públicas voltadas para a juventude rural, na percepção dos jovens do campo, utilizou como procedimento metodológico a pesquisa qualitativa. Segundo Richardson (1999), a principal característica do método qualitativo, que não utiliza instrumentos quantificáveis na análise de um determinado objeto, é ser mais adequado aos estudos de problemas mais complexos, no caso, a percepção acerca das Políticas Públicas para as Juventudes nos territórios rurais de cidadania. O método qualitativo permite a compreensão das singularidades dos processos dinâmicos vivenciados por grupos sociais, em que as pesquisas que se voltam para uma análise qualitativa têm como objeto situações complexas ou estritamente particulares, sendo o caso dos objetivos da pesquisa realizada.

Além da revisão da literatura especializada sobre juventudes, direitos e políticas públicas para a construção do quadro teórico analítico, a pesquisa também realizou entrevistas semiestruturadas com 13 coordenadores das Câmaras Temáticas de Juventude dos territórios. Essas Câmaras Temáticas foram reconstruídas no período de vigência do projeto Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDT), coordenado pelo Grupo de Pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas (GDPP/UFRN). Para tanto, foi elaborada uma entrevista semiestruturada com 22 quesitos, formadas por perguntas fechadas, com itens de múltiplas escolhas, e perguntas abertas, as quais o entrevistado respondeu com suas próprias palavras sobre a percepção das questões perguntadas. Além das entrevistas com os jovens, também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário no RN (MDA), órgãos do governo federal responsáveis pela implementação da política territorial no estado do Rio Grande do Norte.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL

As juventudes rurais no Brasil têm “entrado em cena” nas últimas décadas ao se tornarem atores importantes nas lutas gerais dos trabalhadores rurais e nas lutas específicas dos diversos segmentos juvenis que construíram a agenda de reivindicações por políticas públicas que atendam às especificidades dos jovens do campo. Para Paulo (2014, p. 234), só se pode compreender a juventude rural a partir da “compreensão do meio rural no qual ela está inserida e das múltiplas condições sociais decorrentes da construção social, política e econômica desse meio”. Ou seja, são as condições da estrutura de classes sociais no mundo rural, as condições de reprodução de hábitos e representações sociais (SOUZA, 2013) e os cenários sociais e econômicos, assim como as dinâmicas políticas das lutas sociais no mundo rural, que fornecem a chave de leitura para a compreensão das singularidades das juventudes rurais brasileiras.

Assim, com relação à juventude rural do Nordeste, a autora chama atenção para o fato de que é consenso entre diversos pesquisadores que, especificamente, os filhos de agricultores familiares

vivem uma situação de precariedade decorrente da falta de condições de subsistência digna nos espaços rurais, o que tem impulsionado fortes processos migratórios para os centros urbanos, ou mesmo para outras regiões do país, seja à procura de novos espaços de trabalho em outras profissões, seja como mecanismo para rearranjar sua vida no seu meio rural de origem em condições diferentes dos seus pais. Tais processos são decorrentes principalmente do precário acesso aos meios de produção, como terra, água, máquinas e equipamentos, já vivido pelos seus pais e dessa falta de acesso por parte dos próprios jovens (PAULO, 2011; WANDERLEY, 2006; SILVA; COVER, 2010; SILVA, 2011, WEISHEIMER, 2013 apud PAULO, 2014, p. 235).

Dessa maneira, a autora sintetiza que, apesar da diversidade no interior da região, a juventude rural do Nordeste passa por problemas comuns, que podem ocasionar a migração para os centros urbanos. Isso porque ainda é precário principalmente o acesso desses jovens a elementos que garantam sua permanência no campo, como a terra, água e infraestrutura de produção.

Na atualidade, o mundo rural está composto por uma multiplicidade de funções que vão além das formas tradicionais de atividades nesse meio, vinculadas à produção na agricultura familiar ou como assentados da reforma agrária. No caso do Rio Grande do Norte, mais desenvolvidas nas cidades polo e em algumas áreas rurais próximas aos grandes centros metropolitanos, em cidades como Ceará-Mirim, Caicó ou São José de Mipibu, por exemplo, as atividades não agrícolas ou consideradas urbanas, como o comércio, também estão presentes em todos os municípios dos territórios pesquisados.

Weisheimer (2005, p. 27) explica que, recentemente, essas mudanças que ocorreram no meio rural têm atingido e diversificado a perspectiva de trabalho das juventudes, visto que

Considerando-se as transformações recentes no meio rural e na agricultura brasileira – como as relacionadas com a evolução do emprego rural não agrícola, que inicialmente ocorreram em função do processo de modernização associado à expansão de atividades industriais e de serviços vinculadas à agricultura e incrementadas nos últimos anos por indústrias de outros setores que se deslocaram para o meio rural –, diversificam-se as possibilidades de inserção profissional dos jovens rurais.

O autor destaca que há uma transformação no campo, com a inserção de elementos como a mecanização, implantação de equipamentos, serviços, tecnologias e infraestrutura social, passando a ser mais uma das características do mundo rural que se altera, mas

não muda sua essência. Isso faz com que haja mais oportunidades profissionais para os jovens do campo, não obstante a persistência de falta de igualdade de oportunidades e acesso insuficiente aos bens materiais e simbólicos que limitam a expansão das liberdades e das capacidades (SEN, 2000) dos jovens do meio rural brasileiro.

Para Barcellos (2013, p. 5), é preciso considerar que, na atualidade, a juventude rural não se dedica apenas ao trabalho agrícola, posto que

Muitos transitam intensamente entre o rural e o urbano, seja para trabalhar, estudar ou encontrar alternativas de vivência, por meio da cultura, esporte e lazer. As trajetórias podem ser diversas e dependem do tipo de território em que vive esse grupo: da renda da família, dos níveis de escolaridade alcançados, do sexo, das características etnoculturais e socioambientais.

Isso significa que os jovens do meio rural transitam constantemente e mantêm relações de sociabilidade com o universo urbano, além de cada grupo apresentar natureza singular intrínseca e diferenciada que diz respeito a aspectos socioculturais. Diante dessas transformações históricas do perfil das juventudes rurais, é necessário que as políticas públicas implementadas para esses segmentos percebam que “A heterogeneidade das condições de vida e trabalho dos jovens que vivem no meio rural brasileiro resulta em diferentes inserções produtivas, de acesso a serviços públicos e diferentes padrões de sociabilidade” (WEISHEIMER, 2005, p. 3).

Com relação às políticas públicas que visam atender às juventudes rurais, conforme consta em Secretaria Nacional de Juventude – SNJ (2010), entre os anos de 2003 e 2010, as únicas políticas públicas identificadas e efetivadas com o recorte juvenil no espaço rural foram realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento

Agrário (MDA) e priorizaram a disponibilização de crédito para aquisição de terra ou para a realização de projetos técnicos, de assistência técnica, de formação e de produção agropecuária. Ao analisar a totalidade das políticas públicas de juventude rural apontadas por Souza (2013), percebe-se, em suas particularidades, a predominância das questões que envolvem uma visão do meio rural como espaço de produção agrícola e que buscam garantir a permanência dos jovens no campo. Muitas vezes, não incorporando a diversidade dos segmentos presentes no meio rural. Para Lima (2013, p. 14),

A vulnerabilidade que caracteriza o jovem, de modo geral, é ainda mais complexa quando se observa o jovem rural. Este grupo – talvez por ser cada vez menor, no Brasil – recebe ainda pouca atenção como um problema relevante para políticas públicas específicas.

A autora adverte para a redução do número de jovens rurais e que isso se reflete na problemática das políticas públicas dirigidas a esse segmento. Com relação às políticas implementadas pelo MDA, percebe-se que há predomínio das ações que trazem a ideia do rural em contraposição ao urbano. As políticas públicas ligadas a esse órgão têm em seu escopo a preocupação com a sucessão rural e a permanência no campo.

Ademais, essas ações se coadunam ao que está determinado no Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural (PNJSR), instituído pelo Decreto nº 8.736, de 3 de maio de 2016, que tem como objetivos: a) ampliar o acesso da juventude do campo aos serviços públicos; b) propiciar o acesso à terra e às oportunidades de trabalho e renda; e c) ampliar e qualificar a participação da juventude rural nos espaços decisórios. O PNJSR destina-se à população jovem rural da agricultura familiar e de comunidades

remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais e foi construído após amplos debates durante as três Conferências Infantojuvenis pelo Meio Ambiente e as duas primeiras Conferências Nacionais de Juventude.

Isso repercute na implementação das políticas de acesso à terra, como as linhas de financiamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), com o Programa Nossa Primeira Terra, e a definição, no âmbito do Plano Nacional de Reforma Agrária, de destinar um percentual em assentamentos rurais e dar prioridade para jovens na distribuição de terras. O Projetos de Infraestrutura e Serviços (Proinf) também tem essa intenção, na medida em que financia projetos de infraestrutura em empreendimentos que promovam ações para os jovens rurais. O Ater Jovem é mais uma iniciativa que propõe oferecer assistência técnica para a produção familiar. Da mesma, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o DAP Jovem se dispõem a financiar propostas de projetos para que a juventude rural possa desenvolver suas próprias atividades econômicas. Com o mesmo propósito, ocorre a implementação do Pronatec Campo, que oferece cursos voltados para as realidades rurais.

Por outro lado, uma iniciativa fundamental para a organização dos jovens nos Territórios Rurais e de Cidadania foi a criação das Câmaras Temáticas de Juventude, que possibilita a discussão e a articulação de políticas públicas que incorporem as demandas do público jovem do meio rural. De acordo com Valadares (2016), a organização e a ampliação do acesso a políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e para a promoção da cidadania conseguiram desacelerar em alguma medida a saída de jovens do campo.

Ou seja, mesmo em um cenário ainda bastante hostil à agricultura familiar, uma hipótese pertinente para explicar o aumento da permanência diz respeito às “pequenas” conquistas

dessa população, que contaram ao longo dos anos 2000 com um incremento considerável da renda, com notável reflexo no padrão de consumo de bens duráveis, incluindo veículos automotores; melhoria nas condições de infraestrutura, com ampliação significativa do acesso à energia, à água, à telefonia e à internet; ampliação do acesso e da importância das políticas sociais, em especial as transferências de renda e a previdência social, que tem seu piso atrelado ao salário mínimo; crescimento do acesso a políticas produtivas, tais como reforma agrária, crédito, assistência técnica, PAA, PNAE, entre outras (VALADARES, 2016, p. 68).

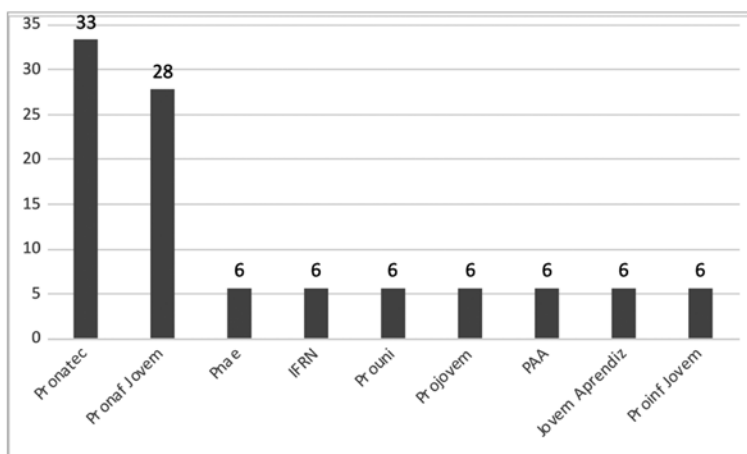
Mesmo que considere “pequenas conquistas”, o autor relaciona “um incremento considerável da renda, com notável reflexo no padrão de consumo de bens duráveis, incluindo veículos automotores”, como também destaca a “melhoria nas condições de infraestrutura, com ampliação significativa do acesso à energia, à água, à telefonia e à internet”, além de “ampliação do acesso e da importância das políticas sociais, em especial as transferências de renda e a previdência social, que tem seu piso atrelado ao salário mínimo”. Ele acrescenta que se deve somar a essas variáveis o “crescimento do acesso a políticas produtivas, tais como reforma agrária, crédito, assistência técnica”, o que demonstra que as conquistas das lutas sociais do campo, aliadas aos governos de centro-esquerda sensíveis às suas demandas, tiveram um incremento significativo de 2003 a 2016.

Esse quadro de conquistas das lutas sociais dos atores do meio rural, entre eles as juventudes, fica legível quando o autor analisa as políticas públicas que surgiram durante os anos 2000 e possibilitaram o incremento da renda das comunidades rurais no país, refletindo sobre a melhoria do padrão de vida no campo, assim como a melhoria da qualidade de vida, com acesso a recursos como água e energia. Essa mudança do perfil da realidade socioeconômica do mundo rural brasileiro só foi possível com a implementação de diversas políticas públicas para os jovens.

A PERCEPÇÃO DA JUVENTUDE RURAL SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A pesquisa buscou compreender a percepção dos jovens participantes das Câmaras Temáticas de Juventude dos Territórios de Cidadania sobre quais políticas públicas específicas de juventude estavam disponíveis nos municípios e territórios Agreste Litoral Sul, Seridó, Mato Grande, Trairi e Potengi. No gráfico a seguir, são relacionadas as políticas citadas e os percentuais de cada uma.

Gráfico 1 - Quais as políticas públicas de juventude estão disponíveis nos municípios/Território?



Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados mostram que as principais políticas acessadas pelos jovens dos territórios pesquisados, na visão dos entrevistados, são os cursos técnicos do Pronatec e o Pronaf Jovem, citados 33% e 28%, respectivamente. Além desses, foram citados, com 6% cada, os seguintes programas: Pnae, IFRN, Prouni, Projovem, PAA, Jovem Aprendiz e Proinf Jovem.

O Pronatec e o Pronaf Jovem são executados pelo MDA em parceria com diversas instituições e, no geral, visam oferecer condições que propiciem a permanência no meio rural, evitando assim a migração do campo para a cidade. O Pronatec, com 33%, visa oferecer formação e capacitação técnica e profissionalizante, ou seja, tem o intuito de dar a oportunidade de educação qualificada para o jovem do campo, sendo uma iniciativa fundamental para a sucessão rural.

O representante do Incra entrevistado explica que o Pronatec faz parte de uma política estratégica para a consolidação dos territórios no estado. Segundo ele,

O Pronatec é um programa que eu acho importante, considerando que ele tem um catálogo fixo de cursos voltados para a questão agrária, como a questão de orgânicos, também tem boas práticas de processamento de frutas, queijo, enfim. Ou seja, existe uma gama de cursos que são bem adequados à agricultura familiar (Informação verbal).

O entrevistado explica que essa política é significativa por oferecer vários cursos adequados à agricultura familiar e acrescenta que “o Pronatec hoje é debatido pelo colegiado e, a partir do colegiado, se forma um arranjo, no geral, para votar as demandas”. Segundo ele, as demandas dos jovens pelos cursos são debatidas nas reuniões do colegiado e é nesses espaços de discussão que a juventude busca as vagas.

O gestor do MDA no RN ratifica essa informação, explicando que antes dos colegiados territoriais, os jovens buscavam os cursos isoladamente:

Os jovens buscaram inclusive cursos que eram mais do interesse deles, mas fora de uma estratégia de desenvolvimento dos territórios, isoladamente, cada jovem abriu inscrição. Apesar de

que a gente discutiu no território, inclusive, a gente trabalhou eixos mais voltados para a produção orgânica, para o uso de recursos naturais (Informação verbal).

Ele esclarece que, como as vagas do Pronatec são limitadas, os jovens que tinham interesse em outros cursos procuravam se inscrever em cursos que tinham mais importância para eles. Depois, com o colegiado, os representantes discutiam dentro de uma perspectiva territorial os eixos que podiam atender às demandas da agricultura familiar.

No entanto, sobre a demanda por cursos dentro do contexto territorial, a entrevistada 11 relata que

O que a gente consegue visualizar hoje é o Pronatec que, de toda forma, tem formado a juventude fora de seu contexto. Tipo, você vai fazer um curso do Pronatec e só oferece auxiliar administrativo, quando você é de uma comunidade rural e não é fortalecido isso dentro da sua identidade. Os cursos que têm sido oferecidos pelo Pronatec no nosso contexto eles são descontextualizados para pensar a juventude rural. E quando se forma no Pronatec, o jovem tem sido motivado a vislumbrar o urbano que é o bacana.

Segundo a representante da câmara temática, muitos cursos do Pronatec ainda têm como referência o meio urbano, como a formação como auxiliar administrativo. Isso significa que, mesmo com os debates nos colegiados territoriais, essa política pública ainda não está totalmente adequada ao meio rural, ou seja, oferecem cursos descontextualizados do contexto rural e,

Ainda que se façam muitas falas de que é preciso fortalecer e manter o jovem no campo. Isso, é muito na fala ainda. As políticas públicas são muito deficientes nesse sentido (Entrevistada 11).

Para a entrevistada, o Pronatec é um exemplo de que a questão sobre o fortalecimento e a permanência do jovem no campo ainda existe muito no discurso, pois há deficiência da efetividade das políticas públicas.

Em segundo lugar, com 28%, foi citado o Pronaf Jovem, que também tem como objetivo a garantia de sucessão rural, concedendo crédito para que os jovens agricultores possam desenvolver suas próprias atividades econômicas. No entanto, os entrevistados ressaltaram a dificuldade de acesso a essa linha de crédito para os jovens.

O Pronaf Jovem já foi muito mais burocrático, mas que ainda são poucos os casos em que eu não consigo dizer em números quantos jovens alcançaram ou tiveram acesso ao Pronaf Jovem, mas tenho certeza de que são muito poucos. Pelo menos na Câmara Temática nós não ouvimos ainda relatos de jovens que conseguiram o Pronaf. É muito complicado o acesso ao crédito. O acesso às demais políticas públicas já é difícil e o acesso ao crédito e à terra é muito mais (Entrevistada 11).

O depoimento ressalta a burocracia existente para acesso à política pública de microcrédito rural para os jovens, revelando que na câmara temática da qual faz parte ainda não ouviu relatos de algum jovem que tenha sido contemplado com esse tipo de crédito. Nesse sentido, compara as dificuldades de ter acesso ao crédito às para ter a propriedade da terra via reforma agrária.

Conforme o gestor do MDA, o crédito é uma política pública que deveria atender a todos os jovens nos territórios, pois, após receber a formação, o jovem pode perceber um nicho de mercado e ter a matéria-prima, mas é necessário um capital para se adaptar ao mercado, como, por exemplo, adequar a unidade para que possa receber um serviço de inspeção.

Então, para eu fazer isso, eu preciso de um investimento e esse investimento poderia ser na própria linha do Pronaf Jovem ou Pronaf Mulher, mas as características hoje do crédito para eles ainda têm muita restrição. Inviabiliza o acesso do ponto de vista legal, da compreensão do agente financeiro e do técnico local. Mas se você for analisar, uma das grandes autonomias seria eu poder acessar meu crédito e colocar na prática aquilo que eu planejei a partir da minha formação, porque você sabe que nessas horas tem interferência do marido ou do pai, de um, de outro. Então o crédito do Pronaf hoje ainda é vinculado dentro do crédito da família. Então um dos grandes debates hoje é crédito específico para a mulher que o homem não possa acessar, da mesma forma, o jovem (Informação verbal).

Primeiramente, o entrevistado salienta que as características da política pública para o crédito hoje ainda têm muitas restrições, inviabilizando o acesso do ponto de vista legal, técnico ou financeiro. A partir dessa análise, sem o microcrédito rural, o jovem não tem também autonomia para colocar em prática sua formação e capacitação. Por outro lado, outra forma de dificultar a criação de empreendimentos e atividades de geração de renda no campo para os jovens seria o fato do Pronaf Jovem ainda estar atrelado ao crédito familiar.

A dificuldade de acesso também é observada pelo entrevistado 13, quando afirma:

Acesso à linha de crédito pelo Pronaf que não é específica para os jovens. Já que a linha destinada para a juventude é de difícil acesso.

Para ele, os jovens, ou o núcleo familiar, acessa a linha de crédito do Pronaf geral e não a destinada para a juventude rural,

justamente por esta ser de difícil acesso. Para serem beneficiários do Pronaf Jovem, os jovens agricultores devem ter entre 16 e 29 anos, possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e preencher pelo menos um dos seguintes requisitos: ter concluído ou estar cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio; ter participado de curso ou estágio de formação profissional; ter recebido orientação de uma instituição prestadora de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) reconhecida pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) ou ter participado do Pronatec ou do Pronacampo. Assim, atendendo a um desses requisitos, os jovens teriam acesso aos recursos, que podem ser utilizados na implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e serviços nos estabelecimentos rurais.

Ao analisar as demandas de diversos movimentos sociais, Galindo (2014, p. 128) ressalta:

No que se refere à revisão dos programas específicos, merece destaque o caso do Pronaf Jovem. As reformulações defendidas nos levam a crer que este programa estrutura-se sob critérios incompatíveis com as demandas e os contextos da juventude rural, e sob uma lógica marcadamente burocrática, bancária e inacessível. A pauta apresenta desde propostas focadas na revisão do teto, prazos e juros, bem como na reformulação dos seus objetivos e desenho institucional.

Para a autora, os movimentos sociais do campo lançam reivindicações no sentido da criação de políticas específicas de juventude rural, que sejam orientadas por um desenho próprio, que considere as suas realidades. Além disso, percebe-se a necessidade de revisão de programas já existentes para a juventude rural, visando aproximá-los dos desafios da atual conjuntura.

Por sua visão, Galindo (2014) afirma que a proposta de reformulação do Pronaf Jovem não é recente e que as demandas e sugestões apresentadas não são devidamente absorvidas pelos órgãos responsáveis por sua implementação. Assim, segundo a autora, seria necessário avaliar outros meios de negociação e, mais ainda, seria preciso rever o real propósito dessa política pública e sua efetividade para os jovens do campo.

Políticas públicas para a produção

Ao se observar as demais políticas mencionadas, percebe-se que o Pnae, PAA e Proinf são relacionadas à produção e comercialização de produtos da agricultura familiar. Sobre o assunto, o representante do Incra destacou:

Eu acho que essa abordagem territorial como estratégia apresenta avanços e limitações. Do ponto de vista da esfera pública, governo federal, estadual e municipal também, algumas ações e programas dos ministérios passam a convergir. Por exemplo, eu vejo uma convergência na questão do Pnae, que é ligado ao ministério da educação e que alguns municípios conversam muito bem (Informação verbal).

Para ele, o Pnae seria um exemplo de um programa que favorece a convergência entre as três esferas de governo. Essa convergência é uma forma de fortalecer a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural, porém

No caso do Pnae, é do ministério da educação, os municípios executam, mas nesse caso existe um interesse porque para o município comprar da agricultura familiar precisa identificar

o agricultor e o melhor espaço para identificar é o colegiado territorial. Aí nesse caso existe um interesse. Mas outros programas como os assistenciais ou os da saúde, que não passam pelo colegiado isso não ocorre (Informação verbal).

Nessa perspectiva, alguns programas e ações não passam pela discussão nos colegiados territoriais, visto que isso não seria necessário para seu funcionamento. Isso ocorre com relação ao Pnae, já que as prefeituras precisam da indicação dos agricultores familiares aptos a vender os produtos para a merenda escolar, além disso, como ressalta o gestor do Incra, “os prefeitos ainda não querem empoderar a sociedade civil. Eles executam, não gostam do controle social” (Informação verbal).

O gestor esclarece que realmente existem algumas ações que cabe ao colegiado territorial deliberar, já outras não:

Quando a gente fala como de forma isso chega no território, tem ações que cabe ao território deliberar e apontar e tem ações que já vêm direto para o município (Informação verbal).

Assim, diversas políticas públicas são direcionadas para os municípios independentemente da divisão e das demandas dos territórios, pois não seria necessário haver uma deliberação pelos colegiados, enquanto outras são pensadas para ocorrer por meio dessas instâncias.

O processo de construção do Pnae no estado envolveu toda uma articulação dos colegiados dos territórios para conseguir a aprovação de uma mudança na lei, inclusive permitindo que os agricultores familiares emitissem nota fiscal. Só assim o governo do estado poderia comprar os produtos para a merenda escolar. O gestor do Incra relembra as dificuldades enfrentadas na época:

Mas para isso precisava haver outro processo. Ninguém sabia de nada, a prefeitura não sabia como funcionava, agricultor não sabia como tirava nota fiscal, enfim. E a gente foi criando grupos nos municípios, reunia os grupos, fazia o levantamento do que eles tinham de produção, fazia levantamento de quem tinha interesse de vender, preparava a documentação, indicava gráfica. Na época a gente conseguiu uma parceria com a Emater, que se habilitou a fazer o cadastro pro agricultor não precisar vir pra Natal. Fazia nos municípios, inclusive isso ainda pode ser feito, mas ninguém sabe e a Emater muitas vezes não tem interesse. E aí, a gente começou a ir para as prefeituras: ‘prefeito, é o seguinte, tem esse dinheiro, é obrigatório, vamos fazer’. Mas isso num processo dialogado, chamava sindicato, secretaria de educação e os diretores das escolas (Informação verbal).

A realidade do território Potengi ainda é de agricultores trabalhando isoladamente, sem padronização dos produtos e com dificuldade de organizar a produção. Assim, segundo o representante do MDA, os agricultores familiares não conseguem agregar valor à produção, com o funcionamento de agroindústrias, nem se adequar às necessidades do mercado, oferecendo sempre os mesmos produtos.

Com relação ao Proinf Jovem, essa é mais uma política pública na qual os colegiados territoriais têm papel fundamental na definição de suas prioridades de contratação de projetos para infraestrutura rural. Além disso, as propostas classificadas devem ser coerentes às definições expressas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Sobre o Proinf Jovem, o representante do MDA salienta:

Então a história dos Proinf é que se pensou em grandes estruturas quando as pequenas estruturas não estavam preparadas para funcionarem ainda. Se o Proinf tivesse vindo numa escala menor,

estruturando as cadeias produtivas menores nos municípios para depois chegar numa coisa regional... (Informação verbal).

O gestor respalda a importância dessa política, mas faz uma ressalva sobre a forma como foi incorporada na política territorial, em que veio para oferecer grandes estruturas, quando os territórios ainda não estavam com as pequenas estruturas preparadas para funcionar. No caso do Proinf Jovem, são investidos recursos para o financiamento exclusivo de infraestrutura para o funcionamento de Escolas Famílias Agrícolas, Escolas Comunitárias Rurais e Casas Familiares Rurais, que são

organizações sociais de gestão comunitária, sem fins lucrativos, que através da Pedagogia da Alternância (tempo-escola, tempo-comunidade) buscam promover a formação integral e emancipatória e o desenvolvimento sustentável da Agricultura Familiar (PROINF, 2016, p. 2).

Dessa forma, o Proinf Jovem visa financiar projetos de infraestrutura para criação e funcionamento de espaços nos quais seriam ministrados cursos baseados em conhecimentos e princípios da agroecologia e da economia solidária. Além disso, objetiva atender a uma das reivindicações do movimento das juventudes rurais.

Políticas públicas para qualificação profissional

No que diz respeito à percepção com relação às políticas públicas de juventude disponíveis nos territórios, além dos cursos técnicos do Pronatec, os entrevistados também citaram programas voltados para a educação, como o Prouni, o Jovem Aprendiz e o IFRN, com 6% cada. O Prouni visa ofertar bolsas de estudos para

ensino superior em instituições privadas. Já o Jovem Aprendiz é uma lei regulamentada, em 2005, a qual dispõe que toda empresa de médio e grande porte deve ter de 5% a 15% de aprendizes. É um programa voltado para a inserção de jovens no mercado de trabalho e atende a uma das dificuldades da juventude, que é a falta de experiência para o acesso ao primeiro emprego.

Com relação ao IFRN, tanto os entrevistados quanto os representantes do MDA e do Incra acreditam que a descentralização do acesso à educação, especialmente por meio da interiorização dos Institutos Federais, tem contribuído para a permanência do jovem nos municípios e é percebida como fundamental para a questão da sucessão rural.

Agora, o jovem não precisa sair do campo para ter uma formação acadêmica. Formação essa que será fundamental para implantação da sua prática no campo. Associando o saber científico em práticas tradicionais utilizadas pelos mesmos (Entrevistada 13).

Essa percepção de que “o jovem não precisa sair do campo” explicita uma das principais características da expansão e implementação dos Institutos Federais nos municípios do interior dos estados brasileiros, como informa outro depoimento:

O IFRN é extremamente importante, a perspectiva dos jovens quanto a estudar no território foi totalmente alterada (Entrevistada 11).

Na mesma perspectiva outro entrevistado acrescenta:

O IF é muito importante. Muitos jovens estavam saindo para outras cidades em busca de melhores condições de acesso à educação (Entrevistado 10).

No Rio Grande do Norte, os campis do IF estão localizados nos seguintes municípios dos territórios pesquisados: Agreste Litoral Sul, em Canguaretama e Nova Cruz; Seridó, em Caicó e Currais Novos; Mato Grande, em Ceará-Mirim e João Câmara; Trairi, em Santa Cruz; e Potengi, em São Paulo do Potengi. Assim, os três entrevistados evidenciam o fato de que, com a interiorização dos IF nos municípios polos dos territórios, ocorreu uma nova perspectiva para a juventude rural, que agora não precisa mais sair do campo para ter uma formação acadêmica.

O entrevistado 9 acrescenta que essa mudança é relevante, pois

Em decorrência desse fato os jovens não precisam sair de seus interiores/territórios para ter acesso a uma educação de qualidade, pois essa é uma das maiores buscas de todos os jovens, sem falar que, com essa descentralização, as cidades interioranas começam a se desenvolver e criar mais oportunidades de emprego, onde o capital financeiro acaba rodado dentro delas em seus entornos.

O representante da câmara temática ressalta que a educação de qualidade é um dos maiores anseios da juventude rural, e o fato de ter acesso a isso em seu próprio território é um ponto positivo para a interiorização dos IF. Além disso, destaca a questão de que essa descentralização permite que os pequenos municípios possam se desenvolver e oferecer mais oportunidades de emprego e renda para as comunidades e seus entornos. Essa visão de que com a descentralização os jovens não precisam mais sair dos seus municípios para ter acesso a uma qualificação profissional também é compartilhada pelos entrevistados a seguir:

Graças a essas políticas os jovens têm acesso a uma educação de qualidade (Entrevistada 8).

O reconhecimento da importância da implementação dos Institutos Federais para que os jovens do meio rural tenham acesso a uma educação de qualidade é outro destaque presente nas falas dos entrevistados ao lado do fato de que “o jovem não precisa mais sair do seu município ou seu território em busca de educação” (Entrevistado 7). Outro ponto destacado é que

Com a implantação e descentralização destes, ficou mais fácil a permanência dos jovens nos próprios municípios, haja vista que a oferta desses campi são a partir das necessidades e potencialidades dos municípios (Entrevistado 12).

Pelas citações, compreende-se que os representantes das Câmaras Temáticas de Juventude têm a percepção das dificuldades enfrentadas pelos jovens para se deslocar a outros municípios para adentrar o universo do ensino superior. O entrevistado 12 afirma que a oferta dos cursos é feita a partir das necessidades dos municípios. Além disso, também se considera outros pontos:

Os jovens que moram no campo têm acesso a uma instituição de ensino com transporte circulando na comunidade, o que contribui para a permanência (Entrevistado 2).

Porque com a facilidade no acesso da juventude a universidade, colabora para que mais e mais jovens possam ter acesso ao ensino superior (Entrevistado 1).

A questão da facilidade de mobilidade dentro dos territórios é ressaltada, enfatizando que mesmo os jovens que moram em comunidades rurais têm acesso a transporte para se deslocar até

as instituições de ensino superior. Isso, na visão do entrevistado 2, facilita a permanência da juventude no campo.

No entanto, alguns entrevistados não consideraram que a descentralização do acesso à educação, mediante a interiorização dos IF, tem contribuído para a permanência do jovem nos municípios, visto que

[...] não adianta apenas estudar e não trabalhar na sua área específica (Entrevistado 6).

Aqui se destaca um fato que tem sido debatido sobre a expansão do Institutos Federais: a falta de mercado de trabalho para os jovens depois de concluídos os cursos nessas instituições. Ou seja,

[...] mesmo com um curso superior não é fácil arrumar emprego ou exercer a profissão no seu município (Entrevistada 3).

Os entrevistados defendem que ainda é necessário aliar a capacitação e formação educacional com a questão da empregabilidade, pois “não adianta apenas estudar”, ou seja, após a conclusão do curso, esses jovens precisam ingressar no mercado de trabalho em sua área específica. A entrevistada 3 também salienta outro aspecto fundamental que é o fato de exercer essa profissão em seu próprio município, informando que, mesmo com curso superior, não é fácil encontrar emprego.

Dessa forma, percebe-se que os entrevistados compreendem que apenas a interiorização da educação não é elemento suficiente para a permanência da juventude no campo, visto que, após a formação,

também é necessário que haja capacidade de o mercado de trabalho local absorver esses jovens em suas respectivas áreas de formação educacional. Se isso não ocorrer, os jovens irão migrar para os centros urbanos que possam oferecer emprego e renda. Nesse sentido, segundo Frederico Costa, do Incra, o IF e a interiorização da educação superior são muito importantes para a questão da sucessão rural

a partir do momento em que é uma instituição que possa capacitar para a agricultura familiar. Porque não adianta também o IF estar lá capacitando o jovem para ele vir para o mercado da grande cidade. A gente já escutou falar nisso também nos colegiados. No Trairi, por exemplo, tem um curso sobre refrigeração, eu sei que lá é quente (risos), que é no semiárido, mas qual o mercado que tem?

O trecho chama a atenção para a necessidade de que os cursos sejam atrelados à realidade local dos territórios, pois o objetivo deveria ser a permanência da juventude no campo, e não a formação para o mercado de trabalho dos centros urbanos. Dessa forma, o entrevistado cita o curso de Instalador de Refrigeração e Climatização Doméstico, que é oferecido pelo Pronatec no IFRN de Santa Cruz, como um exemplo de formação que não se adequa à demanda do mercado local.

Ao se observar os outros cursos oferecidos no mesmo município, percebe-se que os demais também seguem essa mesma característica: Auxiliar de Recursos Humanos, Mecânico de Ar-condicionado Automotivo, Mecânico de Máquinas Industriais e Vendedor. Ou seja, nenhum dos cursos ofertados é relacionado às demandas da agricultura familiar.

Para o gestor do Incra no RN, a decisão do governo federal de interiorizar a rede de IF é muito importante para o desenvolvimento dos territórios. No entanto, os IF precisam implementar

cursos mais voltados para a agricultura familiar, pois, se isso não ocorrer, ao invés de manter os jovens nos territórios, esse contexto vai facilitar a migração para as cidades.

Então, terminou o curso, o que você acha que as pessoas vão fazer? Até porque você sabe que a vida urbana é mais sedutora, principalmente, para o jovem. E assim me parece que teve uma postura de interiorizar o IF, mas ele precisa acordar do ponto de vista de qual é o público daquele território.

Assim, o representante do Incra considera que a vida urbana é mais sedutora do que no campo, e esse tipo de formação é mais um motivo para que o jovem se disponha a ir morar nas grandes cidades. Dessa maneira, o IF ainda precisa entender o público dos territórios e adaptar sua oferta de cursos para aquela realidade, visando a permanência no campo.

O entrevistado 12 concorda com essa visão, afirmando:

Eu acho que o IF ainda é principiante, porque no Potengi, só existem dois cursos: Meio Ambiente e Edificações. Então se você não tem o perfil daqueles cursos, você não interessa para fazer. Além disso, tem a questão da empregabilidade, pois edificações pode ter empregos em cidades maiores, como o polo regional, que seria São Paulo do Potengi. Mas não tem em municípios como Lagoa de Velhos, que é um município pequeno.

A passagem mostra a debilidade do IF de São Paulo do Potengi, que oferece apenas dois cursos e, mesmo assim, na visão do entrevistado, não são voltados para a realidade local. Isso porque o curso de Meio Ambiente não teria demanda para o ingresso da juventude no mercado de trabalho e o de Edificações, no qual os formandos poderiam ser absorvidos na construção civil, somente teria demanda em cidades maiores. Sem isso, segundo a entrevistada 11,

“O grande mercado está na capital e quando não está na capital é o agronegócio que está empregando todos os dias”.

Dessa maneira, a juventude teria como alternativas o “grande mercado”, localizado na capital potiguar, ou então o agronegócio que emprega mão de obra nos territórios. Nesse sentido, não existiria a perspectiva da agricultura familiar como empregadora da juventude. Para o representante do MDA, o IF “veio para o território, mas não incorporou aquele território, do ponto de vista da demanda”.

Para a entrevistada 11, os territórios ainda não conseguiram alcançar cursos para a juventude voltados para o campo:

Eu acho que um curso para o nosso território teria que ser um curso de agroecologia, um curso mais voltado para o campo realmente e isso a gente não conseguiu alcançar ainda. Por exemplo, a gente tem algumas escolas rurais mais voltadas pra isso, mas o acesso pros jovens do Potengi é muito complicado. Ou você vai pra Jundiá ou vai pra Jundiá (risos). Lá é onde tem mais esse perfil rural, mas tem os cursos técnicos de agroecologia, mas a galera não tem acesso a isso e, quando tem, tem que sair do município. E às vezes nem sabe, nem tem acesso às informações (Informação verbal).

Ela se refere à Escola Agrícola de Jundiá como a única alternativa para os jovens que querem frequentar cursos mais voltados para o meio rural. Essa instituição oferece cursos de graduação nas áreas de Agronomia, Engenharia Florestal e Zootecnia, além de ensino técnico em Agroindústria, Agropecuária e Aquicultura. O problema, como a representante da câmara temática enfatiza, é que essa escola está localizada em Macaíba, dessa forma, os jovens precisam se deslocar para esse município, se afastando dos municípios de origem. Além disso, outra questão é que a juventude não tem informações sobre esses cursos e, por isso, muitas vezes não tem acesso.

O entrevistado 5 também percebe essa dificuldade com relação aos cursos disponibilizados pela instituição, enfatizando que:

Ainda temos muito a lutar para que sejam implantados mais cursos voltados para área rural da região fazendo assim que os jovens possam cada vez mais se sentir atraído pelas causas da agricultura familiar e de melhoria das produções de gêneros alimentícios, para um maior fortalecimento da permanência dos jovens no campo.

Esse participante da pesquisa associa diretamente o fortalecimento da permanência dos jovens no campo à oferta de cursos direcionados e identificados com o meio rural. Para ele, isso vai fazer com que os jovens compreendam e se interessem pelos princípios da ruralidade, garantindo o envolvimento nas causas da agricultura familiar e a formação visando a melhoria dos produtos desse segmento.

O gestor do Incra conclui que os cursos oferecidos nos campi do IF deveriam ser orientados no contexto da organização produtiva e ter como objetivo a permanência da juventude, e não a migração para as áreas urbanas:

Não é para esvaziar o campo, é para desenvolver os municípios rurais. Então você tem que garantir que forme mão de obra qualificada para as potencialidades locais do território.

Isso significa que, para esse gestor, o IFRN deveria servir para oferecer cursos voltados para a realidade local e que favorecessem a continuidade da juventude no meio rural. A entrevistada 4 reforça essa visão:

O IFRN principalmente, pois os cursos interessam mais aos jovens. A universidade também contribui para isso, entretanto,

a média de idade dos estudantes do curso de graduação não é tão jovem. Se houvesse maior variedade nas áreas dos cursos, acredito que isso seria diferente.

Ela acredita que há um interesse maior dos jovens pelos cursos ofertados pelo IFRN nos territórios pesquisados, apesar da interiorização da universidade. Entretanto, era importante que houvesse uma maior diversidade nos cursos disponibilizados pelas instituições.

Por outro ponto de vista, os entrevistados afirmam que a formação com relação ao uso de novas tecnologias no campo é fundamental para a inserção da juventude no processo produtivo, pois

Esse processo ainda tem aquele estigma do trabalho pesado, braçal, e sendo que o campo já apresentou outra ruralidade. Hoje, o campo tem muitas tecnologias que você pode utilizar, tecnologias para além das máquinas, mas essa formação não tem chegado. E a formação que chega é de auxiliar administrativo, é de cabeleireiro, é de alguma coisa assim (Entrevistada 11).

Desse modo, os cursos que são disponibilizados aos jovens do campo devem incluir em seu cerne o advento das inovações tecnológicas, que foram criadas para atender às necessidades de produção. Para o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) (1989), a saída do homem do campo, em busca de novas oportunidades na cidade, foi o que impulsionou a necessidade da mecanização e automação da agricultura no Brasil. A entrevistada 11 enfatiza que os cursos que chegam aos territórios estão longe de atender a essa demanda, pois buscam formar para profissões como cabeleireiro ou auxiliar administrativo, por exemplo. Em municípios maiores, como São Paulo do Potengi, que é mais desenvolvido, é possível verificar cursos para a produção de doces, derivados do leite, artesanato, mas isso não ocorre em todos os municípios do território, pois “nem todos os municípios conseguem

organizar essas formações”, explica o entrevistado 12. Esses cursos já seriam mais voltados para o aproveitamento da produção, inclusive com agregação de valor aos produtos do campo.

O uso de tecnologias no campo também foi citado pelo representante do Incra que afirmou:

Também não dá pra pensar em produzir alimentos na enxada, também não. Então, terra, tecnologia e crédito. Se pudesse focar nessas daí também. Hoje em dia, todos têm acesso à internet, acesso à informação. Então, você prefere trabalhar no campo ou na cidade, dentro de uma sala com ar condicionado? Então se o trabalho no campo puder ser dotado de tecnologia (Informação verbal).

O gestor enfatiza que, na contemporaneidade, não se pode pensar em trabalho no campo apenas com ferramentas como a enxada, e que é preciso do acesso à terra, ao crédito e à tecnologia para a permanência da juventude no campo. Isso porque os jovens do campo têm acesso à informação e, por isso, teriam o apelo sedutor da vida urbana.

Ao analisar as pautas de reivindicação de diversos movimentos sociais com relação à educação no campo, no artigo “Em pauta: juventude rural e políticas públicas”, Eryka Galindo (2014, p. 129) afirma:

As demandas apontadas versam sobre maior investimento público, no sentido de: aumentar o número de escolas do campo, garantindo maior e melhor oferta de ensino em todos os níveis educacionais, especialmente superior; qualificar e ampliar o orçamento dos programas voltados à educação do campo; promover ações que tornem o currículo das escolas do campo comprometido com o fortalecimento da agricultura familiar e camponesa.

Essas demandas seguem a lógica apresentada pelos depoimentos desta pesquisa, em que as percepções dos entrevistados convergem para a necessidade da promoção de cursos cujos currículos se comprometam com a realidade e as especificidades do meio rural. Para a autora, o investimento público tem um amplo panorama de reivindicações que precisam ser sanadas, que vão desde aumentar a quantidade de escolas localizadas no campo, garantir a oferta de ensino em todos os níveis, até essa questão de cursos com o compromisso e o olhar para a consolidação e valorização da agricultura familiar e camponesa.

Além da educação de qualidade, a entrevistada 11 reforça que o campo deveria ser um ambiente que oferecesse outras políticas públicas, como saúde, trabalho, renda, lazer e cultura. Corroborando essa opinião o entrevistado 12:

Eu acho que a ausência dessas políticas públicas causa também o êxodo das pessoas. Eu sou um processo disso, pois tive que vir para a capital para fazer o curso superior porque lá no território não tem. Atualmente, tem o IF, mas faz apenas dois anos.

Nesse sentido, o êxodo da juventude é visto de uma maneira mais ampla, em que o ambiente rural é um espaço de ausência de políticas públicas, e isso seria um motivo para a migração para as grandes cidades. Ele cita o próprio exemplo de jovem que teve que migrar para a capital do estado em busca do ensino superior. Complementando essa ideia, a entrevistada 11 reforça:

Cultura e lazer para a juventude é inexistente ou quase inexistente nos territórios. Você depende completamente da política municipal e de ações populares, realmente.

A entrevistada traz a questão das políticas públicas municipais que atendem a algumas demandas da juventude ao disponibilizar alguns equipamentos públicos voltados para a cultura e o lazer nos municípios rurais, além das iniciativas populares para suprir essas carências, já que esses fatores são “inexistentes ou quase inexistentes nos territórios”.

São equipamentos pouquíssimos, são mais urbanos. No rural, você não vai encontrar quase nenhum equipamento nessa questão cultural e de lazer. Dentro dos territórios, é muito rico culturalmente, a gente tem Fabião das Queimadas, tem grupos culturais (Entrevistado 12).

O participante da pesquisa cita o poeta, tocador de rabeca e cantador brasileiro Fabião das Queimadas, escravo nascido no município de Santa Cruz, mas que conseguiu comprar sua alforria. Esse é só um exemplo da riqueza que existe dentro dos territórios, com grupos de teatro e dança, ou seja, uma infinidade de caminhos e potenciais que não são explorados porque não há políticas públicas específicas, e, quando chegam, é mais nas zonas urbanas e sempre de forma muito pontual.

Ao analisar os motivos do fenômeno da migração da juventude, Barcellos (2013, p. 5) explica que muitos jovens “transitam intensamente entre o rural e o urbano, seja para trabalhar, estudar ou encontrar alternativas de vivência, por meio da cultura, esporte e lazer”. Lima *et al.* (2013), na pesquisa *Juventude Rural e Políticas e Programas de Acesso à Terra no Brasil*, também ressaltam que o campo oferece limitadas opções de lazer, e isso é um fator que impulsiona a migração dos jovens para as cidades. Assim, os jovens querem o acesso à terra e ao crédito, mas demandam questões relacionadas a outros aspectos da vida no campo, como esporte, lazer e cultura não apenas como entretenimento, mas como fonte de renda também.

Nesse conjunto de demandas, alguns entrevistados dos territórios pesquisados ressaltaram o fato do acesso à internet como um elemento primordial para a vida dos jovens no campo. Para o entrevistado 12:

Hoje deu um salto muito grande. No período, eu acho, de quatro anos, porque hoje em dia todo mundo tem internet. Seja no campo seja na cidade, a maioria tem *wi-fi* em casa. Antes só existia uma ou duas *Lan Houses* e hoje você consegue ver as casas com seus roteadores, inclusive na zona rural.

Você paga e você tem acesso, mas o acesso público pela democratização, não. Apenas em Barcelona, no centro, a prefeitura disponibiliza internet gratuita para a população (Entrevistada 11).

As citações mostram dois aspectos a respeito do acesso à internet nos territórios. O primeiro é que, concretamente, há um aumento na aquisição de pacotes de dados nas residências. Ou seja, ter internet hoje faz parte de uma necessidade para os residentes nos territórios pesquisados, em que, segundo o entrevistado, é possível ver as casas com seus roteadores nas cidades, assim como nas residências localizadas na zona rural. O segundo aspecto, presente na passagem da entrevistada 11, é que esse acesso não é fruto de políticas públicas, mas sim da aquisição particular desses planos. E, quando há alguma iniciativa, isso não é promovido pelo governo federal, mas pelas prefeituras, como no caso citado no município de Barcelona.

Sobre essa contextualização, o representante do Incra assevera:

A questão da sucessão rural passa necessariamente pela qualidade de vida e isso envolve tudo: educação, saúde, esporte, lazer, habitação, independência, autonomia econômica, mas

talvez dentro dessa escala aí, talvez se a gente pensar na autonomia econômica, porque com isso você já vai ter pelo menos condições de querer as outras e buscar e lutar. E aí vem a questão do crédito, mas vem também a questão do acesso à terra. Quer dizer, até a própria questão econômica também tem vários anseios e demandas e vários programas: o acesso à terra, o acesso à água porque nós estamos diante de um ambiente dentro do semiárido (Informação verbal).

O gestor resume que a sucessão rural está relacionada a uma diversidade de aspectos da vida no campo que vão além das atividades econômicas, mas que perpassam também educação, saúde, terra, água, além do lazer, cultura, esporte e entretenimento. Isso significa que os jovens buscam qualidade de vida e autonomia econômica para que possam viver no campo sem atender à atração dos grandes centros urbanos. Todas essas políticas públicas, se obtivessem *efetividade* (ARETCHE, 2003) em seus objetivos, certamente realizariam *efetivações* na vida desses jovens e produziriam a expansão de suas capacidades e liberdades (SEN, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto teve como objetivo refletir acerca da percepção dos jovens participantes das Câmaras Temáticas de Juventude sobre as políticas públicas implementadas nos Territórios da Cidadania do Agreste Litoral Sul, Seridó, Mato Grande, Trairi e Potengi, localizados no estado do Rio Grande do Norte. A juventude rural foi contemplada com políticas públicas específicas para esse segmento, destacando as iniciativas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com ações e programas visando o acesso à terra e ao crédito, a participação política e a formação da juventude.

No entanto, apesar de reconhecer como imprescindível a implementação de políticas públicas para a permanência dos jovens no campo, a maioria dos participantes das Câmaras Temáticas de Juventude entrevistados afirmou que os programas disponíveis nos territórios apresentam algumas insuficiências para um grau elevado de sua *efetividade*. Apesar de não serem poucas as políticas públicas executadas nos territórios especificamente para as juventudes, totalizando nove programas e serviços, há uma escassez de informação sobre elas, como também carece de publicidade sobre como proceder para os jovens terem acesso a essas políticas existentes. Dessa forma, é necessário o conhecimento da existência das políticas, assim como o conhecimento a respeito dos seus direitos para que a juventude reivindique o acesso a eles.

Ao serem perguntados sobre quais as políticas públicas de juventude disponíveis nos municípios e/ou no território, os entrevistados citaram nove políticas, sendo as mais citadas o Pronatec e o Pronaf Jovem. Percebeu-se que a maioria desses programas tem o intuito de manter o jovem no campo, visando a sucessão rural. No entanto, no caso das políticas voltadas para a educação e qualificação, os cursos oferecidos ainda não estão totalmente adequados ao meio rural, ou seja, são oferecidos cursos fora do contexto rural. Além disso, há uma dificuldade de acesso às políticas de acesso à terra e ao crédito relatada por alguns entrevistados.

Esse cenário mostra que, mesmo com determinados avanços, ainda há muito o que conquistar no que se refere à implementação de políticas públicas que efetivamente ofereçam oportunidades para que os jovens permaneçam no campo, com educação, trabalho, renda, cultura, lazer de qualidade. Esse processo precisa emergir o mais rápido possível, afinal os jovens precisam estar inseridos verdadeiramente e ser capacitados para todos os espaços da sociedade.

No entanto, com a deposição da presidente Dilma Rousseff em 2016 e especialmente após a eleição de um presidente de extrema direita em 2018, o cenário para as políticas públicas sociais no Brasil transformou-se em uma incógnita. Há um agressivo desmonte das políticas públicas, seja para os segmentos urbanos, seja para os segmentos rurais, que, ao invés de sinalizar para a correção das políticas públicas, indica claramente sua descontinuidade.

REFERÊNCIAS

ARETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

BARCELLOS, Sérgio Botton. A constituição das políticas públicas para a juventude rural: relações de interdependência entre sociedade civil e estado. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 16., 2013, Salvador, BA. **Anais [...]**. Salvador, 2013.

COSTA, João Bosco Araújo da. Juventudes, participação e cultura política. *In*: COSTA, João Bosco Araújo da; SILVA, Maria Aparecida Ramos da (org.). **Juventudes, Cultura e Política**. Natal: Caravela selo cultural, 2018.

GALINDO, Eryka. Em pauta: juventude rural e políticas públicas. *In*: MENEZES, Marilda Aparecida de; STROPASOLAS, Valmir Luiz; BARCELLOS, Sergio Botton (org.). **Juventude rural e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Presidência da República, 2014. p. 122-132. (Coleção juventude; Série estudos, n. 1).

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Atlas da Questão Agrária Brasileira**. 2009. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/index.htm>. Acesso em: 22 out. 2016.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO
PARA A AGRICULTURA – IICA. **Os desafios da
agricultura brasileira nos anos 90:** da crise macroeconômica
ao crescimento setorial auto-sustentado. Escritório do IICA no
Brasil. Brasília: IICA, 1989.

LIMA, Suzana M. V. *et al.* **Juventude Rural e as Políticas e
Programas de Acesso à Terra no Brasil:** recomendações para
Políticas de Desenvolvimento para o Jovem Rural. Brasília:
MDA, 2013. 184p. (NEAD Estudos, 25).

PAULO, Maria de Assunção Lima de. Juventudes rurais do
Nordeste: as múltiplas realidades numa região de contrastes. *In:*
MENEZES, Marilda Aparecida de; STROPASOLAS, Valmir
Luiz; BARCELLOS, Sergio Botton (org.). **Juventude rural e
políticas públicas no Brasil.** Brasília: Presidência da República,
2014. 268p. (Coleção juventude. Série estudos, n. 1).

PROINF 2016. **Chamada especial para juventude rural:** ação
orçamentária de apoio à infraestrutura e serviços em territórios
rurais. Brasília, 3 maio 2016. Disponível em [http://www.mda.gov.br/
sitemda/sites/sitemda/files/user_img_873/Manual%20PROINF%20
2016%20Juventude%20Rural.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_873/Manual%20PROINF%202016%20Juventude%20Rural.pdf). Acesso em: 28 nov. 2016.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 3.
ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo:
Companhia das Letras, 2000.

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE – SNJ.
Guia de Políticas Públicas de Juventude. Brasília, 2010.

SOUZA, Daline Maria de. **Documento técnico contendo levantamento das políticas públicas de juventude existentes nos ministérios:** identificando modelos de meta e indicadores para avaliação dos impactos sociais. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013. 77p.

VALADARES, Alexandre Arbex. Os significados da permanência no campo: vozes da juventude rural organizada. *In:* SILVA, Enid Rocha Andrade da; BOTELHO, Rosana Ulhôa (org.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2016.

WEISHEIMER, Nilson. **Juventudes rurais:** mapa de estudos recentes. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

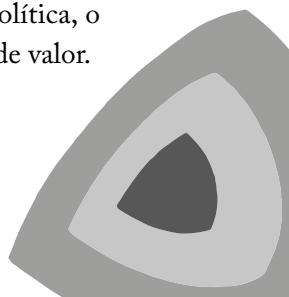
A IMPORTÂNCIA DA META-AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS DE ACESSO À JUSTIÇA

Daniel Freire Oliveira da Costa

INTRODUÇÃO

Existe um problema que dificulta o funcionamento do judiciário na quadra atual: o do deficitário acesso à justiça. As causas são múltiplas e variadas. Mas não há dúvida de que o órgão judicante tem se mobilizado para resolvê-lo. Uma das formas como isso tem acontecido é por meio da promoção de políticas públicas judiciárias, que se verifica quando o próprio judiciário é o autor dessas ações. Trata-se de um assunto recente, fruto do protagonismo desse terceiro poder na sociedade atual. Por essa razão, tal fenômeno parece ainda não ter despertado maiores reflexões nas áreas do direito e da sociologia, apesar de existirem, no âmbito da doutrina jurídica, pesquisas acerca da interferência do órgão judicante na implementação dos programas promovidos pelo executivo e pelo legislativo.

Também se percebe, nesse mesmo compasso, uma carência de avaliação das políticas realizadas pelo poder judicante. Inobstante a crescente importância da avaliação, tanto como instrumento gerencial apto a permitir a tomada de decisões mais informadas quanto como forma de verificação dos resultados das intervenções governamentais (MENICUCCI, 2008), tem-se que as avaliações existentes a respeito do funcionamento das políticas judiciárias são executadas pelos próprios agentes promotores da política, o que sabidamente é insuficiente, ainda que não despidas de valor.



Buscando contribuir para uma maior eficiência desse processo de autoavaliação – à vista da ausência de estudos sobre o tema – é que esta pesquisa, seguindo um caminho teórico-bibliográfico, objetiva tratar da questão da importância da meta-avaliação das políticas do judiciário de promoção ao acesso à justiça. Para isso, além da própria ideia de acesso à justiça, será entabulada a análise dos conceitos de políticas públicas, de avaliação de políticas públicas e de meta-avaliação; sem esquecer da questão do judiciário como autor de programas. Tudo isso, ao fim e ao cabo, permitirá uma breve indicação dos principais aspectos que tornam a meta-avaliação das políticas judiciais assunto de incontornável importância, seja para o desenvolvimento do Poder Judiciário, seja para a manutenção e o avanço da própria democracia. Afinal, como disse Lenio Streck (2019) ao abordar o tema da democracia no Brasil,

vive-se hoje uma situação paradoxal: ao mesmo tempo que o Direito e o sistema de justiça do país estão fracassando, é preciso apostar no Direito e na defesa da Constituição como caminho para superação da crise que ameaça a sobrevivência da própria democracia. (WEISSHEIMER, 2019, informação online).

O PROBLEMA DO INEFICIENTE ACESSO À JUSTIÇA

A consagração constitucional de novos direitos econômicos e sociais e sua expansão paralela à do Estado-providência, no curso do século XX, transformou o direito ao acesso à justiça em um direito cuja denegação fulminaria a todos os demais. Uma vez ausentes os mecanismos que fizessem impor o seu respeito, os novos direitos sociais e econômicos não passariam de meras declarações políticas (SANTOS, 1986). O direito ao acesso à justiça, assim, tem sido

reconhecido como sendo de importância basilar, já que a titularidade de direitos é destituída de sentido diante da carência de mecanismos para sua efetiva reivindicação (CAPPELLETTI, 1988).

Não por outra razão, a noção de acesso à justiça deve ser concebida de maneira ampla, como sendo o acesso a uma ordem jurídica e social justas. Essa concepção vai ao encontro das ideias desenvolvidas pelo economista indiano Amartya Sen (2011), notadamente no que tange à noção de justiça relacionada ao desenvolvimento de capacidades; o que significa perceber o acesso à justiça como uma maneira de expansão das capacidades individuais necessária ao desenvolvimento da própria sociedade.

A verdade sem roupa é que o tema do acesso à justiça encontra enorme ressonância na atual quadra, sobretudo diante do aumento exponencial da ida da população ao judiciário. Especificamente no Brasil, esse aumento das demandas judiciais acaba por gerar uma explosão de litigiosidade que deságua numa espécie de cultura demandista, em que os problemas entre as pessoas invariavelmente acabam nos tribunais, causando enormes dificuldades ao acesso efetivo à justiça, e provocando a atual crise numérica dos processos. Nas palavras de Mancuso (2015), passou a existir no inconsciente coletivo dos brasileiros uma tendência de querer jogar nas mãos do Estado a tarefa e a responsabilidade de resolver os conflitos.

O mesmo Mancuso (2015) procura relacionar os diversos fatores que constituem o problema da efetividade do acesso à justiça no Brasil. Vale destacar, além da já referida questão da cultura demandista, os problemas da judicialização da política e da politização da justiça, além da inefetividade prática dos provimentos judiciais, e da própria expansão da estrutura do Poder Judiciário.

Tratando do tema, apontando as causas que têm levado à *déblâque* do acesso à justiça no país, Kazuo Watanabe (2011) diz que

essa intensa conflituosidade e a consequente crise de desempenho e de credibilidade são decorrentes, também, do fenômeno da economia de massa e da falta de uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses que ocorrem na sociedade. Para se ter uma ideia mais concreta desse imbróglgio, segundo o Relatório Justiça em Números, produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (2016), tramitaram no Brasil, durante o ano de 2015, cerca de 74 milhões de processos, o que significou um aumento de estoque de 1,9 milhão de processos em relação ao ano de 2014.

Ainda nos termos do referido Relatório (2016), o estoque de processos do Poder Judiciário vem aumentando desde 2009, de maneira que o crescimento acumulado do período foi de 19,4%. Dentro desse cenário, a Justiça Estadual é o segmento responsável por 69,3% da demanda e 79,8% do acervo processual do judiciário; em segundo lugar figura a Justiça Federal (12,9% do total); e, em seguida, a Justiça do Trabalho (14,9% do total). A Justiça Federal, por sua vez, foi a única que conseguiu reduzir o número de casos pendentes em 2015 (-3,7%). O crescimento dos casos pendentes, no total, foi de 21,8% no período entre 2009-2015. Outro índice a ser observado é o da taxa de congestionamento – indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação aos que tramitaram. No caso, ele cresceu, no ano de 2015, aproximadamente 0,5%, chegando ao total de 72,2%.

Contra esse cabedal de problemas tem-se tentado produzir no país antídotos voltados para elevar o nível do acesso à justiça. De maneira que, no Brasil, como também acontece em várias partes do mundo, existe uma busca por instrumentos capazes de atacar a crise do judiciário.

Se de início os trabalhos desenvolvidos correram no sentido de modificações relacionadas ao processo judicial, voltadas para

emprestar maior celeridade aos procedimentos, como no caso da tutela antecipada, da audiência de saneamento e do aumento dos poderes ao juiz para dar efetividade às suas decisões – ou mesmo a partir da criação de varas especializadas e do próprio juizado especial –, na quadra atual, os esforços têm se direcionado para as técnicas alternativas de resolução de conflitos (ADR – Alternative Dispute Resolution) como opção ao sistema jurisdicional tradicional. Nessa perspectiva, é de se trazer à tona as alterações importantes ocorridas na legislação processual, especialmente com a entrada em vigor do novo Código de Processo Civil de 2015, que, por exemplo, no seu artigo 165, prevê a criação, pelos tribunais, “de centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição”.

Na exposição de motivos desse Código, vê-se, no item 2º, o destaque dado à composição de conflitos por vias alternativas: “Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz”¹.

Desse modo, o Código de Processo Civil de 2015 traz a mediação e a conciliação como meios importantes para a realização de um efetivo acesso à justiça, havendo, nessa legislação, a existência de um modelo próprio de avaliação dos casos, com a escolha da técnica mais adequada para o dimensionamento de cada conflito. Daí a possibilidade inicial de julgamento antecipado das causas; da realização de audiência inicial de conciliação ou mediação, antes da

¹ Publicação da gráfica do Senado Federal, 2010, p; 31. Disponível em: www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf. Acesso em: 1 ago. 2019.

contestação; e da remessa imediata do processo aos centros judiciários de solução consensual de conflitos (THEODORO, 2015).

Ao lado disso, o Conselho Nacional de Justiça igualmente direciona as suas forças para o assunto ao promover uma política judiciária nacional voltada para o direito de acesso à justiça, notadamente a partir da Resolução CNJ nº 125, de 29 de novembro de 2010. Tal documento defende, entre outras considerações, “que o direito e o acesso à justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa”, e que:

por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e conciliação.

Essa política nacional tem por objetivo promover a utilização dos métodos consensuais de solução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário e sob a sua fiscalização, buscando realizar uma mudança de mentalidade na sociedade quanto à forma de pacificar os litígios, e, com isso, tornar efetivo o acesso à justiça. Sistemáticamente, destarte, pode-se dizer que tal política pretende promover o acesso à ordem jurídica justa, contribuir para uma mudança de mentalidade e melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados.

Sobre esse assunto, vale a pena trazer à tona as palavras de Watanabe (2011), para quem cabe ao Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), organizar os serviços de tratamento de demandas a partir das formas adequadas, e não apenas por meio da adjudicação de solução estatal em processos

contenciosos, cabendo-lhe em especial institucionalizar, em caráter permanente, os meios consensuais de solução de conflitos de interesses. Bem de ver, a instituição de semelhante política pública pelo CNJ, além de criar um formidável filtro na litigiosidade, estimulará em nível nacional o nascimento de uma nova cultura, não somente entre os profissionais do direito, como também entre os próprios jurisdicionados, de solução negociada e amigável dos conflitos.

O que se pode concluir é que existe uma atuação do Poder Judiciário voltada para combater o problema do precário acesso à justiça que tem assolado todo o país. Daí porque, como alerta Watanabe (2011), na atualidade, cabe ao judiciário não apenas organizar os serviços que são proporcionados por meio de processos judiciais, como também aqueles que socorram os cidadãos de maneira mais ampla, de resolução por vezes de simples problemas jurídicos, como a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania, e até mesmo de meras palavras de orientação jurídica. É dentro desse contexto, assim, em que se procura uma atuação mais abrangente do judiciário na busca de soluções para o problema do acesso à justiça, que se insere a própria formulação de políticas públicas por esse poder.

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO JUDICIÁRIO

Existe uma advertência bíblica que reverbera do princípio dos tempos até os dias de hoje: “não julgueis, para que não sejais julgados. Porque com o juízo que julgardes sereis julgados, e com a medida que tiverdes medido vos hão de medir a vós” (Mateus, 7:1-2). O juiz ou o Estado-juiz, que representa o Poder Judiciário nas sociedades modernas, tanto julga quanto é julgado. Ele é provocado, por meio de ações e procedimentos previstos nas legislações, para dirimir conflitos de interesses, interpretando e aplicando o Direito e, nos tempos

atuais, atuando de forma proativa, seja interferindo nas funções do legislativo e do executivo, seja produzindo suas próprias políticas.

Como escreve Sadek (2015), o judiciário teve alargada sua margem de atuação, respondendo a crescentes atribuições, tornando-se coparticipante das ações afirmativas. Isso ocorre de tal maneira, que atualmente ele é um ator com capacidade de provocar impactos significativos no embate político, na elaboração de políticas públicas e na sua própria execução.

Especificamente no tocante a essa relação entre Poder Judiciário e política pública, já foi dito que um dos problemas capitais que envolve o funcionamento desse órgão judicante cuida do deficitário acesso à justiça. Não por outra razão, ele tem tateado novos caminhos em busca de soluções. E um desses caminhos se refere exatamente à formulação de políticas públicas. É preciso dizer, de antemão, que há de se distinguir entre a atuação do judiciário voltada para a intervenção nas políticas públicas elaboradas pelos demais poderes e a atuação do judiciário relacionada à formulação de políticas públicas.

No primeiro caso, tem-se entendido que o judiciário atua dentro da margem de suas funções típicas, interferindo nas políticas a fim de que se curvem aos preceitos contidos na Constituição Federal. É o controle judicial dos atos do Poder Público, em que as políticas públicas promovidas pelo executivo e pelo legislativo são objeto de julgamento por parte do Poder Judiciário. Nesse sentido, é correto dizer, como regra geral, que as políticas públicas podem ser objeto de impugnação e controle judicial, mormente porque somente em raríssimos casos existe discricionariedade legislativa e administrativa absoluta. De maneira que é plausível visualizar parâmetros específicos de controle de índole jurídica, pois que o puro arbítrio não é uma opção em um Estado de Direito.

Especificamente no âmbito da ciência política, esse modo de atuar do órgão judicante é considerado um tipo de avaliação, no caso, a avaliação judicial de políticas. Trata-se, como visto, de uma avaliação que não se interessa por orçamentos e eficiência, mas se preocupa com a temática legal, ou seja, com a possível existência de conflitos entre uma ação de governo e os princípios constitucionais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Já na segunda hipótese, quando o próprio judiciário promove uma política pública, ele age a partir de uma função que lhe é atípica, de natureza executiva, já que cabe primordialmente ao Poder Executivo, na qualidade de responsável, entre outras coisas, pela prática de atos concernentes à administração em geral, a formulação de políticas públicas. Seja como for, essa atuação proativa do Poder Judiciário, voltada tanto para a interferência quanto para a formulação de políticas públicas, está intimamente relacionada ao surgimento do Estado social-democrático, pois esse, em contraposição ao Estado absenteísta do liberalismo, é um Estado atuante que a tudo provê e que em tudo intervém (RAMOS, 2015)². Nesse sentido, em se tratando de Brasil, a atuação do judiciário relacionada às ações estatais tem razão de ser, entre outras coisas, no próprio crescimento da implementação dessas políticas, que acontece após o período da redemocratização, quando o Estado passou a voltar os seus olhos para os direitos sociais encartados na Constituição, porém não efetivados.

² Seguindo esse fio de pensamento, Sadek (2009, p. 172-173) ensina que “os direitos civis e políticos têm por base o indivíduo, exigindo para a sua efetivação a limitação do poder político, um Estado mínimo. Já os direitos sociais, também denominados de direitos de segunda geração, requerem políticas públicas que garantam a referida igualdade. Neste caso, o suposto não é a existência da igualdade natural e abstrata entre indivíduos. O ponto de partida é a desigualdade real, concreta, e seu caráter de exclusão social. Ou seja, é necessário um Estado atuante, no sentido de providenciar a efetivação da igualdade contemplada pelos direitos sociais, quais sejam, à saúde, ao trabalho, à educação, à aposentadoria, à moradia, etc., para corrigir as desigualdades que passaram a ser consideradas inaceitáveis”.

Não por outra razão é que Rico (1998) relaciona a expansão dos programas governamentais ao processo de abertura política ocorrido na década de 1980, em que há uma descoberta de temas, como os da participação, transparência e descentralização, e a constatação da existência de obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas. Nesse contexto, o judiciário, a partir do protagonismo que passou a assumir, surge como uma alternativa para a resolução de conflitos coletivos, para a agregação do tecido social, e mesmo para conferir à população a posse da cidadania, tema dominante na pauta da facilitação do acesso à Justiça (VIANNA, 1999).

Nesses termos, pois, cabe ao Poder Judiciante atuar no controle jurídico da atividade intervencionista dos outros poderes; da mesma forma que também recai sobre os seus ombros as expectativas da população em ver alcançados os direitos sociais basilares traçados na Constituição (RAMOS, 2015). Desse modo, é possível dizer que o próprio modelo de Estado-providência constitui uma espécie de força propulsora capaz de levar o judiciário à interferência nas políticas públicas promovidas pelos outros poderes e na formulação daquelas atividades estatais ligadas à questão da efetividade da promoção do acesso à justiça, que é o seu atual ponto de insegurança.

Watanabe (2011), tratando da importância da implantação da política pública de acesso à justiça entabulada pelo CNJ, diz que, por meio desse instrumento, que proporciona aos jurisdicionados uma solução mais adequada dos conflitos, o judiciário brasileiro está adotando um importante filtro da litigiosidade, que assegurará aos jurisdicionados o acesso à ordem jurídica justa, além de atuar de modo importante na redução da quantidade de conflitos a serem ajuizados. Segundo o referido autor, é imperioso, pois, o estabelecimento pelo próprio judiciário de políticas públicas de tratamento adequado dos conflitos de interesses, estimulando e mesmo induzindo uma ampla utilização, em nível nacional, dos meios consensuais de solução dos conflitos.

Nesse sentido é que se tem falado em políticas judiciárias, entendendo-as como sendo o conjunto de ações desenvolvidas pelo Poder Judiciário em sua própria esfera para o aprimoramento de sua atuação e efetivo exercício de suas atribuições. As políticas judiciárias sucedem a partir da identificação, análise e diagnóstico das dificuldades que afetam a função jurisdicional do Estado, podendo abarcar, entre outros aspectos: a formulação de programas voltados para a efetivação do acesso à justiça; a implementação de soluções e filtros pré-processuais; a modernização da gestão judicial; a coleta sistemática de dados estatísticos; a avaliação permanente do desempenho judicial; a efetivação racional do acesso à justiça; e a análise e o estudo de propostas de reformas e modificações processuais para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional (SILVA; FLORÊNCIO, 2011).

A par disso, o que se percebe é que, inobstante esse papel de formulador de políticas públicas assumido pelo Poder Judiciário, não existe uma preocupação estatal voltada para a sua avaliação. Dito de outro modo, apesar de o judiciário brasileiro, na quadra atual, assumir o papel de protagonista na formulação de políticas públicas ligadas, entre outras coisas, à questão do acesso à justiça, não se verifica uma maior preocupação no sentido de se entabular uma avaliação dessas ações, a fim de que seja verificado se elas têm alcançado os seus objetivos³.

³ Sobre a proeminente atuação do judiciário na promoção de políticas públicas, é sintomática a fala do então presidente do Supremo Tribunal Federal, **Ricardo Lewandowski**, reverberada em palestra proferida no ano de 2015, durante a abertura do 22º Congresso Brasileiro de Magistrados, em Caldas Novas (GO). Segundo o ministro, “como um dos poderes do Estado brasileiro, [o judiciário] deve ajudar a pensar em políticas públicas para melhorar o país. Essa era uma ideia impensável algum tempo atrás, mas hoje alguns juízes participam da formulação dessas políticas, especialmente na proteção das minorias desprotegidas”. [...] “Penso que os magistrados devem ir além das reivindicações meramente corporativas, [como] melhorias das condições de trabalho, vencimentos e vantagens, embora essas lutas sejam importantes. O Judiciário enquanto poder de Estado não pode ficar alheio à democracia, sobretudo no momento em que tem um protagonismo maior na efetivação de direitos fundamentais”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-out-30/elaborar-politicas-publicas-papel-judiciario-dizlewandowski>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Como alertam Silva e Florêncio (2011), a despeito da crescente atenção deslocada para o Poder Judiciário, pouca atenção tem sido dada para a inter-relação entre ele e os demais poderes, principalmente no que diz respeito às políticas públicas. Nesse sentido, uma faceta de atuação do judiciário relativamente ignorada refere-se ao seu papel como formulador de políticas públicas direcionadas especificamente para esse poder.

Indo mais fundo, é possível constatar que, além da omissão no estudo das políticas públicas judiciárias, bem como da avaliação dessas políticas, verifica-se igualmente uma incipiente discussão a respeito da meta-avaliação das ações do órgão judicante. Mas pergunta-se: o que vem a ser essa meta-avaliação?

POLÍTICAS PÚBLICAS, AVALIAÇÃO E META-AVALIAÇÃO

Já se tornou lugar-comum dizer que existe uma diversidade amazônica quando o assunto é a conceituação de política pública. Para Costa (1998, p. 7), por exemplo, “considera-se como política pública o espaço de tomada de decisões autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesse”.

Dye (1972), por sua vez, define política pública como sendo tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer. E Secchi (2015, p. 2) prefere sublinhar o seu papel na solução de determinados problemas, definindo-a como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

É de se notar, que existem autores que entendem não ser necessária a participação direta do Estado para fins de caracterização de uma política pública. Nesse sentido, Leite e Flexor (2006) são taxativos

ao dizer que o termo política pública não se refere necessariamente às políticas do Estado, podendo abarcar outras ações também de natureza pública, originárias de instituições não governamentais.

Não por outra razão é que para Draibe (2001) as políticas públicas não se restringem somente às políticas estatais, envolvendo, também, as políticas de organizações privadas, desde que preservado o caráter público, ou seja, desde que a ação se desenvolva em esferas públicas da sociedade. Contrariando esse raciocínio, Howlett, Ramesh e Perl (2013) dizem que, quando se fala em políticas públicas, há uma explícita referência às iniciativas praticadas pelo Poder Público, ainda que os atores não governamentais possam, de alguma forma, influenciar nas decisões políticas do governo. Em outros termos, os seus esforços e iniciativas não constituem política pública.

À vista dessa divergência é que Pereira (2009) ensina que existe uma corrente interpretativa que vê o Estado como o produtor exclusivo de política pública, a ponto de entender o termo *público* como sinônimo do termo *estatal*, e a que percebe a relação entre Estado e sociedade como o fermento da constituição e do processamento dessa política. Isso se dá de maneira que a política pública não seria apenas do Estado, já que, para a sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo.

A definição de política pública, portanto, é múltipla e face-tada. De todo modo, independentemente da aceção que se acolha, é importante que fique claro que é possível apresentar algumas características que lhes são próprias. Nesse sentido, a formulação de um programa não é um ato aleatório, mas uma ação deliberada por uma autoridade competente, geralmente proveniente da esfera estatal. Além disso, ela tanto pode fazer parte de uma estratégia de desenvolvimento amplo (global) como tratar de um problema particular (RAJA, 2018). E as políticas públicas também possuem elementos de força pública e de competência, ou seja, mobiliza

a coerção estatal e o conhecimento especializado do seu corpo burocrático (SUREL; MULLER, 2002).

São igualmente características das políticas públicas tanto o fato de terem um conteúdo, na medida em que os recursos mobilizados procuram gerar um resultado, quanto o fato de possuírem uma orientação normativa não aleatória, que objetiva satisfazer a interesses específicos. Tudo isso sem esquecer, ademais, que elas têm uma finalidade precipuamente social, porquanto afetam interesses e comportamentos da coletividade (MENY; THOENIG, 1992).

Seja como for, diante do que ficou visto, o que se pode concluir é que a política pública é um fenômeno complexo e de incontrastável importância, na medida em que envolve um esforço político objetivando a realização de importantes anseios sociais. Assim é que, ao longo dos tempos, percebeu-se a necessidade de se avaliar essas ações governamentais com o propósito de legitimá-las, justificando a utilização dos recursos públicos à sociedade e deixando clara a sua utilidade e relevância.

Em termos conceituais, partindo das lições de Jannuzzi (2016), pode-se dizer que avaliar uma política é uma atividade de natureza técnica e científica, que se vale de um método para investigar um programa público, ao longo da sua existência, buscando informar sobre o produto por ele gerado e a respeito da necessidade de seu aprimoramento. Assim, para Ala-Harja e Helgason (2000, p. 5), a seu turno, a avaliação de uma política pública se apresenta como “uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis”. Segundo Arretche (1998), a avaliação de política significa: a emissão de um juízo de valor a partir da utilização de instrumentos; o estabelecimento do sucesso ou do fracasso de uma política na realização de seus objetivos; e a adoção de métodos de pesquisa que estabeleçam uma relação de causalidade entre o programa implementado e o resultado obtido.

A par dessas diferentes conceituações, é possível, nos termos dos ensinamentos de Serapioni (2016), apreender três elementos que caracterizam a avaliação: 1º) a avaliação se refere a um juízo de valor sobre uma determinada política; 2º) para empreendê-la, é necessária a utilização de um método dotado de cientificidade; e 3º) ela é uma ferramenta de indispensável utilidade para a tomada de decisões. Ao se considerar a avaliação como a realização de uma prática que favorece a tomada de decisões, e que contribui para que seja assegurado o nível de qualidade da ação estatal, entende-se que ela não deve se encerrar nas conclusões dos seus relatórios ou nas ações realizadas a partir de seus resultados. É preciso ir mais além, sempre buscando o aperfeiçoamento das políticas e ações institucionais, o que pode acontecer por meio do acompanhamento e de uma revisão permanente dos próprios critérios de avaliação.

Essa ideia forma o núcleo do que vem a se chamar de meta-avaliação, que é, nas palavras de Scriven (2018, p. 361), “[...] a avaliação de avaliações – indiretamente, a avaliação de avaliadores – e representa uma obrigação ética, bem como científica, quando envolve o bem-estar de outras pessoas”. Em outros termos, a meta-avaliação envolve a verificação do processo de avaliação, a fim de saber se ele está a seguir determinados padrões cientificamente estabelecidos.

Segundo Cotera e Matamoros (2011), a meta-avaliação avalia o nível de qualidade com que se desenvolvem o processo de avaliação e a suficiência desse sistema. Ela determina as forças e fraquezas que não foram encontradas na avaliação principal e ratifica ou não a pertinência, a justiça e o caráter participativo dessa avaliação. Além disso, a meta-avaliação deve ser realizada a fim de permitir a verificação da aplicação de um código de comportamento, ou seja, se existe uma ética adotada pelos avaliadores e como ela foi praticada; bem como para que exista uma reflexão a respeito

dos procedimentos utilizados na avaliação, dando oportunidade à incorporação de novos conhecimentos (BERENDS; ROBERTS apud ELLIOT, 2011).

A avaliação da avaliação pode ser feita pelo avaliador em relação ao seu próprio trabalho (ainda que o valor de tal ato seja diminuto, o que não significa dizer que os resultados obtidos não sejam válidos), como também pode ser realizada por um avaliador independente (SCRIVEN, 2018). Do mesmo modo, a meta-avaliação pode ocorrer concomitantemente à avaliação (formativa), como também pode acontecer após o término dela, a chamada avaliação somativa. Nesse caso, “o avaliador desejará saber o que foi feito na avaliação, o que não foi, como também o impacto da avaliação” (JOINT COMMITTEE apud ELLIOT, 2011, p. 955).

Seja como for, os procedimentos apropriados para levar a cabo a meta-avaliação variam ao sabor do tipo de avaliação a ser realizada. Um dos procedimentos mais conhecidos é o desenvolvido pelo *Joint Committe on Standards for Educational Evaluations* (criado por várias associações norte-americanas e canadenses), que oferece padrões para uma meta-avaliação (ELLIOT, 2011). Outra forma de abordagem conhecida é a aplicação de uma lista chave de verificação da avaliação.

A lista de verificação é uma lista de elementos que o meta-avaliador deve verificar ao analisar uma avaliação. Existem diversas listas desenvolvidas para essa finalidade. Uma delas é a Lista de Verificação da Meta-Avaliação desenvolvida por Scriven (2018), segundo a qual uma avaliação deve: 1°) ser conceitualmente clara; 2°) compreensível; 3°) abrangente; 4°) ter bom custo-eficácia; 5°) ter credibilidade; 6°) ser ética; 7°) explicitar os padrões de mérito utilizado; 8°) ser economicamente viável; 9°) ser precisa; 10°) ser politicamente e psicologicamente sensata; 11°) relatar ao público competente de forma apropriada; 12°) ser relevante às necessidades do público; 13°) segura; 14°) oportuna; 15°) válida (consistência técnica) (SCRIVEN, 2018).

Ao transformar esses elementos em um instrumento de meta-avaliação, tem-se o seguinte: 1. *Descrição* – esse elemento envolve a definição da equipe de meta-avaliadores, do cronograma, das fontes de dados usadas para a verificação e assim por diante; 2. *Antecedentes e contexto* – quem solicitou a meta-avaliação? Existiram avaliações anteriores? 3. *Consumidor* – a quem se direciona a avaliação. 4. *Recursos* – fonte financeira para a avaliação. 5. *Valores* – oportunidade da avaliação, relevância, custo, justiça, validade. 6. *Processo* – a avaliação foi delineada satisfatoriamente e executada? Melhorou a credibilidade? Demonstrou consideração pelas pessoas impactadas pela avaliação? 7. *Resultados* – as informações obtidas influenciaram em processos posteriores? Quais os efeitos positivos ou negativos da avaliação. 8. *Custos* – qual o custo da avaliação. 9. *Comparações*. 10. *Generalizabilidade* – usos da avaliação para programas diferentes e ocasiões futuras. 11. *Significância* – qual o mérito da avaliação? 12. *Recomendações*. 13. *Relatório do meta-avaliador* (SCRIVEN, 2018).

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 597-599), por sua vez, destacam as seguintes diretrizes para fins de análise do processo de avaliação:

[...] utilidade: garantir que a avaliação atenda às necessidades de informação dos usuários potenciais. Viabilidade: assegurar que uma avaliação seja realista, prudente, diplomática e moderada. Propriedade: assegurar que uma avaliação seja conduzida de forma juridicamente legítima, ética e com a devida consideração pelo bem-estar dos envolvidos no estudo, bem como dos afetados pelos resultados. Precisão: garantir que uma avaliação revele e transmita informações tecnicamente adequadas sobre as características que determinam o valor ou mérito do programa que está sendo avaliado.

Como se vê, existem vários caminhos e possibilidades a serem seguidos na realização de uma meta-avaliação, sendo, porém, o *Joint*

Committe e a lista de verificação de Scriven os mais conhecidos. De uma forma ou de outra, o que importa dizer é que, a par do modelo que se entenda mais apropriado para a realização desse tipo de avaliação, a sua utilização pode ser bastante útil para fins de avaliação das políticas públicas de autoria do Poder Judiciário, conforme ficará visto logo a seguir.

META-AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS

Quem guardará os guardiões: *Quis custodiet ipsos custodes?* Essa é uma pergunta atribuída ao poeta romano Juvenal, que ainda reverbera nos dias atuais, principalmente diante do protagonismo do judiciário na sociedade contemporânea. Quem de fato fiscaliza o poder responsável pela guarda do sistema legal, que constitui a pedra angular do Estado Democrático de Direito? Mais especificamente: quem avalia as políticas públicas judiciárias?

Como já ficou dito, o atual calcanhar de Aquiles do órgão julgador é o deficitário acesso à justiça. Não por outra razão é que ele passou a formular políticas públicas direcionadas a esse tema. No estado de São Paulo, por exemplo, foi criado o Programa Município Amigo da Justiça, que objetiva incentivar a utilização de métodos autocompositivos de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação, entre as prefeituras e os cidadãos, a fim de fomentar a cultura da pacificação social, evitando a excessiva judicialização, e o desenvolvimento da cidadania.

No Rio de Janeiro, vigora o programa Justiça Cidadã, que visa à capacitação de agentes multiplicadores de informações básicas sobre direito, justiça, cidadania e o conhecimento do emprego de métodos alternativos para solução de conflitos que não demandem intervenção judicial. Por sua vez, no Rio Grande do Norte, existe o programa Justiça na Praça, que busca aproximar a população do

judiciário, fornecendo meios extrajudiciais de solução de conflitos, além de inúmeros outros serviços relacionados à concretização do acesso à justiça.

Essas políticas judiciárias, no entanto, pouco têm sido estudadas e avaliadas, seja porque o fenômeno de promoção de políticas pelo órgão judicante é acontecimento recente, seja porque a realização da avaliação de políticas públicas no país encontra-se mais voltada para as ações estatais ligadas à saúde e à educação, na medida em que esses são historicamente temas de importância capital para a sociedade brasileira. As avaliações das políticas públicas implementadas pelo judiciário, desse modo, são realizadas nos contornos do próprio órgão promotor da política. Como regra geral, não se verifica a existência de avaliações promovidas por atores externos. Na realidade, o que se tem na esfera de controle dessas políticas são as ações efetivadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que é um órgão do Poder Judiciário que busca aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito à transparência administrativa e processual.

As suas atividades, no entanto, estão ligadas ao mapeamento das ações do judiciário que resultam na produção de dados numéricos e estatísticos. O que se percebe, portanto, é que não existe uma preocupação do CNJ em avaliar as políticas públicas produzidas pelos diversos tribunais do país. Como afirmam Silva e Florêncio (2011), no plano das ações operadas diretamente pelo CNJ, é de se ressaltar a elaboração do planejamento estratégico do Poder Judiciário, por meio do qual os órgãos do judiciário possam atuar com um norte comum, munidos pelos mesmos princípios e propósitos, implementando ações convergentes com objetivos semelhantes.

Quanto à avaliação das políticas judiciárias, predomina a autoavaliação executada pelo próprio órgão promotor do projeto⁴. Algo reconhecidamente frágil, ainda que não despidido de importância. No caso dos programas realizados pelo judiciário, essa debilidade se mostra ainda mais marcante, na medida em que os diversos meios de controle de suas atividades se mostram ineficientes, principalmente em razão do espírito de corpo que permeia a instituição (BANDEIRA, 2002). “É forçoso reconhecer que os controles institucionais da ação do Judiciário, em nossa sociedade, são muito frouxos e mesmo, em certos setores, praticamente inexistentes” (COMPARATO, 2004, p. 156).

Um dos caminhos para que a avaliação das políticas judiciárias venha a acontecer de forma eficiente – sem o custo externo desse procedimento e sem que haja um confronto institucional que essa espécie de estudo poderia causar – é o caminho da meta-avaliação das políticas judiciárias. Como anteriormente constatado, a meta-avaliação objetiva verificar o modelo de avaliação praticado pelo órgão autor da política. No caso particular, a meta-avaliação envolveria a análise da forma de avaliação que o judiciário utiliza para avaliar as suas próprias políticas. Esse arquétipo de mensuração seria posto à prova, com a indicação de pontos de estrangulamento, das forças e fraquezas que não foram encontradas na avaliação principal, sendo possível ratificar ou não a pertinência desta, a sua justiça e o caráter participativo dela.

Isso levaria a um menor custo da avaliação primária, além do seu efetivo aprimoramento, e a superação de um eventual conflito

⁴ Segundo Draibe (2001), mesmo de maneira não explícita, toda política pública passa por um processo de monitoramento, seja em forma de auditorias, seja a partir de práticas de supervisão realizadas pelos gerentes. Nesse caso, cabe ao avaliador procurar saber se esses procedimentos ocorrem e com que frequência; e se de alguma forma eles contribuem para a melhora da política.

que a avaliação externa poderia causar. Tudo desaguando, ao final, no avanço dos programas que buscam promover o concreto acesso a uma ordem juridicamente justa.

Além de tudo, é certo que a meta-avaliação não deixa de ser uma forma de fiscalização das atividades do Poder Judiciário. De fato, o monitoramento do desempenho judicial confere maior transparência à produção do Poder Judiciário, ampliando o controle externo de suas atividades por todos os segmentos da sociedade. Fato certamente salutar, já que, como afirma Comparato (2004, p. 156), “se o próprio povo soberano tem a sua ação limitada nos termos da Constituição, com maioria de razão deve a atuação do Judiciário ser submetida a uma fiscalização permanente de sua regularidade”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à justiça é um direito de importância basilar para a manutenção e para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. Por essa razão, como visto, a sua promoção, de forma efetiva, tem sido um dos temas de maior preocupação por parte do judiciário brasileiro, que direciona as suas forças para concretizá-lo.

Uma das formas que o órgão judicante tem atuado para alcançar tal desiderato, conforme restou demonstrado, é pela via das políticas públicas. Algo recente de se ver, na medida em que o judiciário, até bem pouco, permaneceu insulado, distante das questões caras à sociedade, sem se voltar para uma atuação de natureza política, na esteira da velha parêmia “dai-me os fatos que eu te darei o direito”.

A partir do momento em que ele passa a agir como órgão protagonista, no entanto, tomando as rédeas dos reclames sociais, tem-se por imprescindível a avaliação das suas atividades e, em particular, das políticas públicas de sua autoria. Apesar disso, como evidenciado, o estudo e a avaliação das políticas públicas judiciais são temas a respeito dos quais não se tem dado muita importância. Isso pode ser constatado, entre outras coisas, pela ausência de avaliações externas dos programas realizados pelo poder judicante e pela preponderância da autoavaliação de suas políticas; algo que, conforme dito, possui diminuta importância para fins do desenvolvimento dessas ações do órgão judicante.

Diante desse quadro, foi possível concluir que a meta-avaliação das políticas públicas de acesso à justiça afigura-se como atividade de inegável valor, tanto para fins de indicação das forças e das fraquezas da avaliação principal quanto para possibilitar a correção de equívocos. Tal constatação contribui: 1º) para o aprimoramento da avaliação; 2º) para a diminuição de custos; e 3º) para se evitar um eventual conflito que uma avaliação externa poderia causar, diante do isolamento do Poder Judiciário em termos de controle externo.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 4, p. 5-60, 2000.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1998.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. Democratização e controle externo do Poder Judiciário. **Consultoria Legislativa**, Brasília, p. 3-12, abr. 2002.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. O Poder Judiciário no regime democrático. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 151-159, maio/ago. 2004.

COSTA, N. do R. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação**: saúde e saneamento na agenda social. São Paulo: Hucitec, 1998.

COTERA, Aurora Trujillo; MATAMOROS, Ariana Acón. Propuesta para implementar la Meta e valuación em la Escuela de Ciencias de la Educación de la Universidad Estatal a Distancia. **Revista Caliddeenla Educación Superior**, Costa Rica, ed. 3, v. 2, n. 1, p. 247-265, nov. 2011.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP; Cenpec, 2001.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972. Disponível em: <http://classicreadgo.info/understanding-public-policy-best-prime-reading-thomas-r-dye.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2019.

ELLIOT, Ligia Gomes. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out./dez. 2011.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Métodos de pesquisa social aplicados à Avaliação de Programas. *In*: JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016

LEITE, Sérgio Pereira; FLEXOR, Georges. **Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas**. Relatório final da pesquisa “Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy-makers” (CNPq-CPDA/UFRRJ), 2006.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça:** condicionantes legítimas e ilegítimas. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MENY, Ives; THOENING, Jean Claude. **Las Políticas Públicas.** Tradução versão espanhola por Francisco Morata. Barcelona: Ariel, 1992.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social:** temas e questões. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RAJA, Shahid Hussain. **Formulation et analyse des politiques publiques.** [S.I.]: Babelcube Books, 2018.

RAMOS, E. da Silva. **Ativismo Judicial:** parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2015.

RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e Arena Pública: um olhar a partir da ciência política. In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K. (org.). **O controle jurisdicional de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Forense, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais,** Coimbra, n. 21, nov. 1986.

SCRIVEN, Michael. **Avaliação:** um guia de conceitos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SERAPIONI, Mauro. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. XXXI, p. 59-80, ago. 2016.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORENCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 2, p. 119-136, abr./jun. 2011.

SUREL, Yves; MULLER, Pierre. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002. (Coleção Desenvolvimento Social, v 3).

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, 1999.

WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **Revista de Processo**, n. 195, p. 384-385, maio 2011.

WEISSHEIMER, Marco. Juízos morais e ‘voz das ruas’ não

podem valer mais que Direito e Constituição. Entrevistado: Lenio Streck. **Sul21**, 5 ago. 2019. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/areazero/2019/08/lenio-streck-juizos-morais-e-voz-das-ruas-nao-podem-valer-mais-que-direito-e-constituicao/>. Acesso em: 5 ago. 2019.

WORTHEN, R. B.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: Gente, 2004.

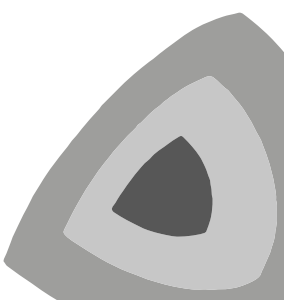
O PAPEL DA POLÍTICA DE MEMÓRIA: O DIREITO À VERDADE PARA A JUSTIÇA E PARA A DEMOCRACIA

Jana Sá

João Bosco Araújo da Costa

INTRODUÇÃO

Em uma conjuntura histórica na qual a disputa pela memória ocupa centralidade no debate político brasileiro, no qual os atores políticos de extrema direita procuram desconstruir a memória coletiva do período histórico compreendido entre 1964, ano do golpe civil militar e instalação da ditadura, e 1989, considerado como marco do seu término e retorno ao Estado liberal democrático no Brasil, a reflexão sobre o direito à verdade é uma das exigências dos direitos humanos e da própria democracia. A tentativa de desconstruir e fazer uma ressignificação da ditadura militar no Brasil dá-se em conjunto com a crescente onda de propagação do ódio e da intolerância política, de gênero, cultural e religiosa, a apologia da tortura e a celebração dos ícones dos torturadores desse período. Nesse contexto, reafirmar a verdade factual histórica é um capítulo importante do direito à verdade, além de ser crucial para o retorno pleno ao Estado de direito democrático no Brasil, ameaçado em diversos graus pelo avanço de práticas características do Estado de exceção (AGAMBEN, 2004) e/ou pós-democrático (CASARA, 2017).



A memória coletiva é um terreno de disputa política para inscrever no imaginário social a verdade de um período histórico e, por isso, a memória política é componente da memória histórica e uma parte da memória coletiva de uma sociedade. Diante dos fatos “incontestáveis” de um dado momento histórico, só resta aos revisionistas que procuram reinterpretar os acontecimentos que compõem as narrativas históricas negar pura e simplesmente esses acontecimentos, tentar diminuir sua dimensão ou conferir sentido de legitimidade pela desclassificação das vítimas e glorificação dos algozes.

Assim, inegáveis provas, seja pelos relatos das centenas de vítimas de torturas e perseguições, seja pela identificação das ossadas dos opositores mortos sob tortura, a negativa desses fatos se torna impossível, então eles precisam ser ressignificados como necessários e salvadores de nossos valores ocidentais e cristãos. Para isso, utilizou-se do discurso do racismo, no sentido de desumanizar e retirar o outro da espécie humana, pois eram “terroristas”, “comunistas” que queriam “implantar uma ditadura comunista no Brasil”. Difícil nessa fabulação é justificar a tortura de crianças de menos de cinco anos em frente aos pais seviciados. Esse revisionismo histórico é exposto por intelectuais protofascistas, jornalistas e especialmente políticos e militares de extrema direita que propõem uma releitura do período tentando criar, com os argumentos da negação da legitimidade dos oponentes, uma justificativa moral para as atrocidades cometidas pelos aparelhos repressivos do Estado durante a ditadura militar brasileira.

Com as eleições presidenciais de 2018, o governo nascido das urnas tem exposto a adoção, por meio de leis e intervenções nas mídias digitais e em entrevistas aos jornais e TV, de uma militarização das instituições do Poder Público e a implantação de ações mais violentas dos agentes repressivos, legitimando a já alta letalidade da segurança pública brasileira. O governo federal, tendo no presidente a principal figura, alguns governadores estaduais e diversos parlamentares do partido e da base de apoio do presidente

têm sistematicamente proposto a violência e a impunidade das execuções extrajudiciais como forma de enfrentar os problemas sociais, da violência urbana e políticos existentes cronicamente no Brasil produzidos por suas acentuadas desigualdades sociais.

Um debate bem fundamentado com fatos históricos e dados empíricos sobre os crimes da ditadura militar e os índices de violência dos aparelhos repressivos do Estado, que mesmo sob três décadas de restauração democrática ainda perderam, é fundamental recorrer às fontes corretas e confiáveis, pois isso é imprescindível para garantir o direito à verdade e sepultar de vez as tentativas de sabotar a verdade dos fatos. São esses os dilemas da atual conjuntura brasileira, marcada por uma democracia tutelada pelos militares e um Estado policial violento e repressor, disposto a calar o dissenso, que encontram num passado recente a sua origem. Países que não completaram o exame dos períodos de conflito, violência e violação sistemática dos direitos humanos praticados pelo Estado, a exemplo do Brasil, que não enfrentou os legados de crimes cometidos durante o regime ditatorial entre os anos 1964 e 1985, não conseguiram restabelecer os valores e a ordem moral quebrada que são necessárias para que o “Nunca Mais” seja uma realidade ao fazer parte do aprendizado coletivo para a democracia.

No Brasil, pós-experiência traumática desse período, estabeleceu-se um esquecimento, ou melhor dizendo, uma proibição de recordar, por decreto, e os atos de anistia resultaram no desaparecimento dos atores sociais diretamente envolvidos e numa memória que já não se ordena pelo testemunho. Então, como avançar no enfrentamento a crimes cometidos por regimes opressores no passado num país como o Brasil, onde o reconhecimento dos direitos humanos e a garantia de acesso a eles ainda são processos complexos e considerados indesejáveis? Este capítulo busca oferecer elementos que subsidiem respostas a partir do estabelecimento da relação

entre as agendas dos atores e movimentos de luta democrática e a formulação e implementação de uma política pública de memória.

Nesse contexto de radicalização política e ideológica da extrema direita brasileira, o direito à verdade que a política de memória possibilita o torna um dos principais direitos humanos que é o direito à justiça. E o direito à justiça é um dos pilares da Constituição Cidadã de 1988.

Neste texto, inicialmente, faremos a conceituação de política pública, entendendo-a como um conjunto de ações preordenadas, desenvolvidas pelo Estado, direta ou indiretamente, com vistas à realização de um bem público que a sociedade e o Estado definem como merecedoras de concretização. Em seguida, o texto discorrerá sobre a relação entre a postura do Estado brasileiro em adotar uma “política de esquecimento”, especialmente com a promulgação da Lei de Anistia (Lei Federal nº 6683, de agosto de 1979), elaborada e chancelada pelo próprio regime ditatorial, e a expressão do movimento da sociedade civil, de vítimas de tortura e de familiares de mortos e desaparecidos durante o regime militar, o qual demanda que o direito à memória e à verdade lhes seja assegurado.

Nesse sentido, apresentar-se-á aspectos da memória coletiva, o papel que ela assume na consolidação da democracia ao restabelecer os vínculos de confiança entre a sociedade e o Estado, e a necessidade de ser objeto de políticas públicas para ser executada com efetividade.

CONCEITUAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcado por uma multiplicidade de significados advinda de diversas perspectivas, o termo política pública assume no campo da literatura dois sentidos. Em sentido estrito, apresenta-se como

uma ação organizada com base em um programa, regrada por um conjunto de diretrizes e que se desdobra em um plano de ação e projetos. Em sentido amplo, é tudo o que o Estado faz ou deixa de fazer em resposta a demandas da sociedade numa determinada área.

O sentido amplo do termo está legitimado por autores como Thomas Dye (2008), que sintetiza a definição de política pública como aquilo “que o governo escolhe fazer ou não fazer”, do que resulta, respectivamente, o caráter positivo e negativo dela. Essa definição simples captura claramente a ideia de que o agente do processo de produção de políticas públicas é o Poder Público e destaca o fato de que as políticas públicas envolvem a escolha, por parte dele, de fazer algo ou não respondendo a demandas dos atores coletivos da sociedade civil, que, ao vocalizarem interesses dos segmentos da sociedade por meio do debate na agenda pública, conseguiram emplacar “um problema político” na agenda governamental.

Não é apenas uma “ação de governo”, mas também é uma “inação de governo”, afirma Marta Rodriguez (2010, p. 43). Ela estabelece uma relação da política com a lógica do poder. Para ela, na era moderna, a política veste a roupagem de ciência e diz respeito a atividades que fazem referência ao Estado. Apresenta-se, também, como uma forma pacífica de resolver conflitos. No lugar de se fazer uso da força, as sociedades passam a optar por ações políticas para conciliar interesses divergentes em sociedades complexas.

Dessa maneira, Rodriguez afirma que “políticas públicas requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, por isso, envolvem mais de uma decisão política” e, na relação entre política pública e poder, ela diz que “as políticas públicas se constituem de decisões e ações que estão revestidas de autoridade soberana do poder político” (RODRIGUEZ, 2010, p. 14). A autora ressalta, ainda, os diferentes atores envolvidos nas políticas públicas: públicos e privados, individuais ou coletivos. Entre os atores privados, inclui “os consumidores, os empresários, os trabalhadores,

as corporações nacionais as centrais sindicais, a mídia, as entidades do terceiro setor, além das organizações não governamentais”.

O sentido estrito de política pública predomina na literatura jurídica. A professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 14), conceitua a política pública em direito como

um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.

De acordo com Bucci (2006, p. 4), existe a intervenção do Estado sobre a sociedade a fim de consolidar as normas constitucionais. Dessa maneira, a autora conceitua as políticas públicas como “microplanos ou planos pontuais, que visam a racionalização técnica da ação do Poder Público para a realização de objetivos determinados, com a obtenção de certos resultados” (BUCCI, 2006, p. 27).

Ainda que a discussão sobre políticas públicas se fundamente no histórico momento de surgimento dos direitos sociais, Bucci (2006, p. 3) alerta que a “necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”. Para que se desencadeie uma onda de democratização, é preciso que a participação se materialize “em políticas para efetiva extensão de direitos e que cada nova classe de direitos alcançados corresponda à efetiva integração de cada membro com igual valor na coletividade política” (AVELAR, 2004, p. 234).

Nesse sentido, não há uma política oficial com a designação de esquecimento em relação à estratégia de não revelar a verdade sobre os crimes cometidos pelo Estado brasileiro durante os 21 anos de ditadura militar no Brasil (1964-1981). Contudo, há ações

que propiciam a consolidação de uma política de esquecimento, como a Lei nº 6.683, de 1979, que estabelece uma anistia recíproca a torturadores e torturados. Por meio de uma legislação elaborada e chancelada pelo próprio regime ditatorial, as possibilidades de resgate da memória política do período passam a ser bastante dificultadas. Essas dificuldades ocorrem devido à escolha de uma “não política” de acesso à verdade histórica.

A memória, direito simultaneamente social e individual, conforme apresenta Roberto Gesta Leal (2012), tem sido dicotomicamente apresentada como ferramenta do futuro e, por vezes, um entrave a ele. A tentativa de rever a Lei de Anistia no Brasil, encabeçada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que, em 2008, apresentou ação junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) questionando a prescrição e a responsabilidade dos crimes de tortura praticados durante o regime militar no país (1964-1985), vem sendo sistematicamente rechaçada, ora em nome da unidade nacional, ora como forma de se evitar o dito “revanchismo” e a “vingança”, mas esconde em si grandes contradições que, mesmo subliminares, presidem o senso comum frente às questões relativas à memória como forma de justiça.

Segundo Amartya Sen (2011, p. 120), “uma teoria da justiça que exclui a possibilidade de que nossos melhores esforços ainda podem nos deixar presos a algum engano ou erro, por mais oculto que esteja, tem uma pretensão que seria difícil justificar”. E a Lei 6.683/79 surge como uma tentativa de suspender toda a futura tentativa de justiça no Brasil.

Foi essa premissa de uma urgência de tempo para romper o pacto de silêncio estabelecido pela Lei de Anistia que inaugurou um movimento da sociedade civil, de vítimas de tortura e de familiares de mortos e desaparecidos durante o regime militar de busca pela concretização da memória e da verdade por meio da reivindicação de políticas públicas que demandam um aparato de

ações do Poder Público. Segundo Bucci (2006, p. 3), essas ações configuram-se como:

[...] um aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizem a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana.

As políticas públicas em direitos sociais vêm almejar colocar fim às consequências das desigualdades sociais geradas pelo sistema capitalista, trazendo para o campo material uma igualdade formal que necessita de ações concretas do Estado para serem efetivadas. O discurso das políticas públicas vai assim demarcando os argumentos que definem os marcos legais dentro dos quais se constroem os problemas e as agendas. Para ocupar a agenda política, é preciso que a sociedade, de forma autônoma, eleja um tema como problema. A partir dessa escolha, outras etapas, como a formulação, a implementação e a avaliação das políticas, passam a ser submetidas, no que pese essas etapas não serem necessariamente lineares e bem definidas.

Parsons (2007) entende por ciclo de uma política pública as suas diversas fases. Resumidamente são: (i) a existência de um problema; (ii) que ele seja definido como problema que deve ser objeto de discussão política; (iii) busca-se a identificação de respostas/soluções alternativas para o problema definido como tal; (iv) avalia-se as opções, das quais (v) seleciona(m)-se a(s) opção(ões) que ataque(m) melhor o problema; e, por fim, (vi) essas opções serão implementadas e, ao final, (vii) avaliadas. Contudo, diferentes nomenclaturas integram a literatura no que diz respeito às diversas fases das políticas públicas. Rodriguez (2010) denomina as fases da política pública da seguinte forma: (i) preparação da decisão; (ii) agenda setting; (iii) formulação; (iv) implementação; (v) monitoramento; e (vi) avaliação.

Na primeira etapa, o Estado dá início à busca por solucionar um problema depois de constatar que ele existe e avaliar se deve se envolver. Nessa fase, define-se a maneira como o Estado se envolverá e os recursos disponíveis para tanto. Essa primeira fase, que constitui os passos iniciais do processo decisório, é precedida de um amplo processo originado na sociedade civil e que transformou uma situação de fato em um problema político a ser enfrentado pela sociedade, demandando ao Poder Público uma resposta, seja em forma de uma política, uma lei ou norma, seja em forma de um programa, de um projeto e um serviço público.

Transformado o problema político, presente no debate público, em questão política quando se coloca na agenda governamental, tem início a segunda fase, quando o Estado formula as ações e desenvolve um programa com a definição dos objetivos, marcos jurídicos, administrativos e financeiros para a ação estatal. Na implementação, o Estado dá continuidade à formulação e analisa a viabilidade política e econômica para a concretização da política pública, podendo haver mudança de rumos em relação ao que havia sido inicialmente planejado. Essa possibilidade de mudança de rumos, desvio ou mesmo paralisia no processo de implementação diz respeito ao fato de que a luta política favorável ou contrária à implementação e continuidade de uma política pública dada continua mesmo após o início de sua implementação. Outro fator diz respeito às mudanças de governo com a eleição de um novo governo hostil à política em curso.

Já o monitoramento, para Rodriguez (2010), é uma fase permanente, pela qual se pode avaliar alterações no projeto inicial. A última fase é responsável pela verificação dos resultados obtidos. Ela não se restringe ao exercício teórico de números e índices apreciáveis, mas uma reflexão sobre a possibilidade de estabelecimento de uma nova relação entre sociedade e governo. Conforme Davies (2010, p. 31) “o que se

quer deixar claro é que o real Estado Social e Democrático acessível a todos só é possível por meio da criação e perfeito funcionamento de políticas públicas de efetivação de direitos fundamentais”.

Sem se restringir a um exercício teórico e objetivo de números e índices, a análise das políticas públicas não deve ser vista tanto como resultados e impactos, mas como participação e comunicação que dialoga com a construção de uma relação entre sociedade e governo. Nessa lógica, os cidadãos não são apenas estatísticas no processo de implementação e avaliação de resultado, mas agentes ativos de valores.

A POLÍTICA BRASILEIRA DE ESQUECIMENTO E O PAPEL DA MEMÓRIA

A política de esquecimento diz respeito à atuação de autoridades públicas legítimas em negar trechos da história coletiva em benefício de outras lembranças que tornaram a realidade mais apaziguadora ou mais aceitável e atua como um empecilho à instauração de regimes democráticos em países com passado autoritário ou violento. Em nome de uma paz civil, além dos vazios narrativos nos discursos oficiais, os poderes públicos se servem de diversos outros meios para reivindicar o esquecimento, utilizando-se de instrumentos legislativos ou regulamentários para esse fim. Ainda que dessa proibição de recordar resulte o reconhecimento de que algo ocorreu, as supostas ameaças de que o passado possa interferir no processo de coesão nacional do presente são instrumentos argumentativos para que crimes cometidos pelo Estado não sejam recordados.

Historiadores apontam como uma das mais antigas maneiras de se comandar o esquecimento em nome da reconciliação o decreto promulgado em Atenas no ano 403 a.C., que estipula a proibição em se evocar os sofrimentos da guerra civil, sob pena de maldições desencadeadas pelo perjúrio. Aos vencedores não interessava a

presença dos sofrimentos e das atrocidades da guerra civil na memória coletiva dos atenienses.

Esses deliberados atos de esquecimento se contrapõem ao arrependimento e ao perdão. Se é certo que, de um lado, se estabelece o reconhecimento de que algo ocorreu, de outro, há a necessidade de imputação moral ou jurídica das práticas de violação a Direitos Humanos. Tênué, a linha de demarcação entre a instrumentalização do esquecimento e a instrumentalização do perdão tem se apresentando como um empecilho ao enfrentamento dos legados das violências passadas, contribuindo para ocultar fragmentações da memória coletiva quando associadas às práticas de anistia. Como a memória é um campo de disputa política sobre os sentidos dos acontecimentos coletivos, uma política de esquecimento é um pacto de reinventar o passado como um período de suspensão dos acontecimentos.

É o caso do Brasil, onde a justiça de transição, necessária e intimamente ligada ao processo político transicional em cada país, assume, de um lado, os contornos de conquista, fruto da pressão social e emergência de sujeitos coletivos de direitos, e, por outro, a ideia de consentimento, uma vez que é controlada por militares e forças políticas conservadoras a eles associadas. No Brasil, a noção do esquecimento como instrumento de ação pública está vinculada à política de reconciliação nacional com a elaboração da Lei de Anistia, que limitou a possibilidade de investigar, julgar, condenar e reparar os danos causados às vítimas de violações de direitos humanos durante a ditadura militar brasileira.

O governo adota uma lei associada a um apelo de perdão destinado tanto aos responsáveis quanto às vítimas e à sociedade como um todo. Nesse caso, a forma instituída de esquecimento busca construir uma memória oficial hegemônica em detrimento de memórias coletivas concorrentes que são o objeto de uma ação sistemática de aniquilação, com destruição de documentos públicos.

Dessa forma, a sociedade que emerge do autoritarismo desse período enfrenta ainda hoje os desafios relativos à conquista de uma transição em termos de institucionalidade política, mas igualmente deve adotar medidas de justiça às vítimas das violações que garantam o esclarecimento e reconhecimento das responsabilidades dos fatos do passado. Essa política de esquecimento demonstra a frágil correlação de forças entre os atores políticos da ditadura e os atores e movimentos que lutaram pela volta do Estado de direito democrático no Brasil.

Frente ao que considera fragilidade dos fatos diante do exercício do poder, Hannah Arendt (2005, p. 320) chama atenção para o fato de que:

A atitude política diante dos fatos deve, com efeito, trilhar a estreita senda que se situa entre o perigo de torná-los como resultados de algum desenvolvimento necessário que os homens não poderiam impedir e sobre os quais, portanto, eles nada podem fazer, e o risco de negá-los, de tentar maquinar sua eliminação do mundo.

A importância de a memória ser tratada como política pública está, segundo Leal (2012), na contribuição que pode oferecer ao processo de compreensão dos fatos ocorridos no passado, garantindo que o legado de assassinatos, desaparecimentos e exílios forçados, prisões, violência sexual exercida fortemente contra as mulheres e as diversas formas de tortura não voltem mais a acontecer. Brito alerta para os desafios políticos e éticos que as sociedades enfrentam nos processos de transição para a democracia.

É uma questão que frequentemente causa profundas tensões políticas, levando alguns governos a optarem pela anistia ou pelo esquecimento. Porém, o “passado não vai embora” e o legado dos abusos aos direitos humanos nele cometidos frequentemente

retorna à agenda política, mesmo quando são feitos esforços para ignorá-lo (BRITO, 2009, p. 56).

No momento em que a fragilidade da conciliação nacional em torno do esquecimento dos crimes da ditadura militar é quebrada pela emergência de uma extrema direita fundamentalista e ideológica que passa a fazer a apologia da ditadura e justificar as atrocidades praticadas pelo regime como legítimas e necessárias, a afirmação de Hannah Arendt e essa avaliação de Brito ganha todo sentido. A impossibilidade de garantir um processo de recuperação da verdade e de realização da justiça transicional implica na continuidade do passado no momento presente. Assim, a obrigação de recordar ou o dever de não esquecer situa-se muito mais no presente do que no passado. É a partir da resignificação do passado, segundo José Carlos Moreira da Silva Filho (2008, p.173), que se busca recuperar uma memória e trazer para o presente o passado que ficou ausente:

É no cultivo e no resgate dessa e de todas as histórias negadas pelo avanço impiedoso da civilização que se poderá ser capaz de se tornar mais humano, de voltar a se indignar com as injustiças e de não esquecer a barbárie que se esconde por trás de cada cena da vida cotidiana.

A recuperação da democracia exige um trabalho de confrontar o passado. Emerge daí a convicção de que proteção e respeito à dignidade humana não podem ser postergados e constituem um anseio civilizatório. Memória, verdade e reparações conjugam-se em termos de justiça e são basilares para a consolidação da democracia. Para Zyl (2009, p. 35), “o estabelecimento de uma verdade oficial sobre um passado brutal pode ajudar a sensibilizar as futuras gerações contra o revisionismo e dar poder aos cidadãos para que reconheçam e oponham resistência a um retorno às práticas abusivas”.

A necessidade de lembrar o passado, de atribuir culpas e de reconhecer o sofrimento das vítimas da repressão passa a exigir soluções por meio de políticas oficiais. Nesse sentido, Brito (2009, p.72) conceitua a política de memória de duas formas.

De forma restrita, consiste de políticas para a verdade e para a justiça (memória oficial ou pública); vista mais amplamente, é sobre como a sociedade interpreta e apropria o passado, em uma tentativa de moldar o seu futuro (memória social).

Para a autora, as políticas de memória integram o “processo de construção de várias identidades coletivas sociais e políticas, que definem o modo como diferentes grupos sociais veem a política e os objetivos que desejam alcançar no futuro” (BRITO, 2009, p. 72). A memória se apresenta, assim, como elemento de disputa de poder e decisão sobre o futuro, haja vista que as lembranças e os esquecimentos de uma sociedade são determinantes no seu futuro. “Mitos e memórias definem o âmbito e a natureza da ação, reordenam a realidade e legitimam o exercício do poder” (BRITO, 2009, p. 72).

Concebido como mecanismo de reconciliação das sociedades que tenham passado por experiências traumáticas, o direito à memória e à verdade emerge como resposta às graves violações perpetradas, especialmente no sentido de revelar a verdade sobre crimes passados. O direito à verdade ou o direito de saber alcança toda a sociedade em razão do conhecimento de sua história (SALMÓN, 2011). Nesse sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos definiu o direito à verdade como

um direito de caráter coletivo, que permite à sociedade ter acesso à informação essencial para o desenvolvimento dos sistemas democráticos e, ao mesmo tempo, um direito particular para os familiares das vítimas, que permite uma forma de reparação, em particular, nos casos de aplicação das leis de anistia

(COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1999, p. 224).

Em correspondência ao direito à verdade soma-se o dever de recordar atribuído ao Estado, que se refere ao

conhecimento, por um povo, da história de sua opressão, o que constitui parte de seu patrimônio e, por isso, deve ser conservado, adotando medidas adequadas em favor do dever de recordar incumbido ao Estado, para preservar os arquivos e outras provas relativas às violações dos direitos humanos e do direito humanitário, e para facilitar o entendimento/conhecimento de tais violações. Essas medidas devem ser encaminhadas no sentido de preservar a memória coletiva contra o esquecimento e, em particular, evitar que surjam teses revisionistas e negacionistas (ONU, 2005, princípio 3).

Dessa maneira, o direito à memória e à verdade vai se consolidando como direito fundamental, resultante da doutrina e da jurisprudência das cortes internacionais, especialmente das vítimas de graves violações, confirmando-se em vários instrumentos normativos internacionais de direitos humanos. Variadas são as formas de expressão do direito à memória e à verdade. Não há uma única forma de tratar o passado marcado por violações enquanto a verdade não for totalmente revelada. Múltiplas experiências de aplicação do direito à memória e à verdade, no contexto de uma justiça de transição, já foram efetivadas em diversos países.

Nesse sentido, a América Latina implementou importantes políticas de justiça de transição que contribuíram decisivamente para a realização dos direitos humanos. A região, por meio do enfrentamento dos legados das violências passadas, demonstrou sua habilidade para lidar com desafios políticos complexos e fortalecer a democracia e a paz.

A Argentina e o Chile condenaram perpetradores de crimes cometidos durante o regime militar; a Colômbia aprovou legislação

para assegurar os direitos das vítimas à verdade e à reparação; o Peru conduziu julgamentos históricos contra o líder ditatorial Alberto Fujimori; e a Guatemala recuperou milhões de direitos humanos durante o conflito interno ocorrido no país. Um dos eventos mais recentes no tema da justiça de transição foi a instituição no Brasil do Decreto nº 7.037/2009, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que estabeleceu diretrizes para uma implementação mais eficaz do direito à memória e à verdade, as quais serão objeto de análise deste trabalho.

Os Planos Nacionais de Direitos Humanos têm sua origem na 2ª Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) e realizada em Viena, em 1993. A Declaração e o Programa de Ação dela resultantes confirmaram a indivisibilidade, a interdependência e a universalidade dos direitos humanos, da democracia e do desenvolvimento e, como foram aceitos pela totalidade dos países participantes, sem nenhum voto contrário ou abstenção, suas recomendações, apesar de não serem vinculantes, lograram significativa importância e enorme peso no cenário internacional. Entre tantas recomendações, o Programa de Ação assevera:

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que cada Estado considere a oportunidade da elaboração de um plano de ação nacional que identifique os passos por meio dos quais esse Estado poderia melhorar a promoção e a proteção dos direitos humanos (BRASIL, 2010).

O Brasil, como participante ativo da Conferência de Viena, além de colaborar na construção de suas propostas e subscrevê-las, ratificou os principais instrumentos internacionais de direitos humanos, confirmando-se o compromisso constitucional de reger suas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos. Nesse contexto jurídico-político, lançou-se, em 1996, o primeiro

Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1), que dedicou a totalidade de suas ações e metas à busca pela efetivação dos direitos civis e políticos. Em 2002, adveio o PNDH-2, objetivando revisar e atualizar o PNDH-1, incorporando a este os direitos sociais, econômicos e culturais.

A terceira edição do Plano Nacional de Direitos Humanos foi precedida de amplo debate público nacional, que culminou na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, a qual, com o lema “Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos”, teve como objetivo principal promover a revisão e atualização do PNDH. Nesse sentido, Piovesan (2010, p. 12-13) assevera que:

O 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), adotado em 21 de dezembro, tem como mérito maior lançar a pauta de Direitos Humanos no debate público, como política de Estado, de ambiciosa vocação transversal. [...] Ainda que várias das metas do PNDH-3 sejam objeto de contundentes críticas, seus pontos mais controvertidos estão em absoluta consonância com os parâmetros internacionais de Direitos Humanos e com a recente jurisprudência internacional, refletindo tendências contemporâneas na luta pela afirmação desses direitos e as obrigações internacionais do Estado brasileiro neste campo.

O PNDH-3 está estruturado em seis eixos orientadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas, refletindo a quase totalidade das resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. O Plano também inclui propostas aprovadas em cerca de 50 outras conferências nacionais temáticas realizadas desde 2003, como saúde, meio ambiente, educação, juventude, criança e adolescentes, idosos, cultura, cidades, segurança alimentar, igualdade racial, pessoas com deficiência, diversidade sexual, entre outras.

O Direito à Memória e à Verdade é tratado no Eixo Orientador VI. Composto-se de três diretrizes (23, 24 e 25), todas elas com

seus objetivos estratégicos e suas ações programáticas, esse eixo tem por finalidade assegurar o processamento democrático e republicano de todo o período de violações sistemáticas de Direitos Humanos registrados entre 1964 e 1985, bem como no período do Estado Novo, para que se viabilize o desejável sentimento de reconciliação nacional.

Refletindo um amplo debate democrático sobre políticas públicas, o PNDH-3 cuidou que a proteção aos Direitos Humanos fosse concebida como ação integrada de governo, e a organização em sistema leva em conta a realidade constitucional que caracteriza de forma essencial o Estado Democrático de Direito em nosso país. Ou seja, pensar a proteção dos Direitos Humanos é pensar no papel do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário em nível da União, dos estados e dos municípios.

Trata-se do direito de cada geração poder olhar o passado e manifestar suas percepções por meio de políticas públicas de memória coletiva que levem à reflexão a maneira como a sociedade interpreta e apropria o passado, em uma tentativa de construir a memória social do seu futuro. Nesse sentido, Barbosa define a memória como “uma luta sobre o poder e sobre quem decide o futuro, já que aquilo que as sociedades lembram e esquecem determina suas opções futuras”, mais importante ainda “mitos e memórias definem o âmbito e a natureza da ação, reordenam a realidade e legitimam o exercício do poder”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca por revelar a verdade sobre graves e massivas violações de direitos humanos cometidas no passado preenche uma necessidade social de confirmar oficialmente a história que foi durante muito tempo negada, ou interpretada apenas pela ótica

dos vencedores de cada momento e contenda histórica. A verdade é um direito fundamental aos cidadãos e uma das necessidades para a consolidação das instituições e dos valores da democracia.

No que pese o esforço de governos brasileiros em tornar a política de esquecimento parte do processo de produção histórica, o direito à verdade e à memória reivindicado pelas vítimas da violência do Estado durante a ditadura militar as reintegra na sociedade por meio do reconhecimento do seu sofrimento. Um direito que tem sido buscado pós-experiência traumática do período de violações por um forte movimento da sociedade civil, de vítimas de tortura e de familiares de mortos e desaparecidos durante o regime militar no Brasil, como peça central no processo de refundação histórica, quando existe uma ruptura simbólica e moral com um passado obscuro.

Esse trabalho de construção de uma memória coletiva depende, contudo, do empenho do Estado em criar espaços de discussão e de reflexão sobre como o Brasil deverá construir a sua memória histórica. Um processo que tem perseguido o objetivo de criar uma identidade coletiva a partir do restabelecimento dos vínculos de confiança entre a sociedade e o Estado.

O que se considera aqui é que esse trabalho seja feito por meio de políticas públicas voltadas para o campo dos direitos de uma sociedade que, depois do golpe de maio de 2016 e da eleição de um entusiasta da ditadura e defensor da tortura em 2018, vê uma concreta ameaça às suas demandas mais básicas. No campo dos Direitos Humanos, o fundamental é que se supere a ação em políticas públicas unicamente pelo viés da vontade do governo e que se entenda as políticas públicas como ações de Estado na perspectiva de efetivar os direitos da cidadania.

Isso evidencia-se ao observar a conjuntura atual que o país vivencia, tendo como chefe de Estado um defensor da tortura e que faz elogios à ditadura. A eleição do capitão reformado Jair

Bolsonaro à presidência da República é um sintoma do quão pouco o Brasil avançou no sentido de consolidar uma memória coletiva pautada no repúdio ao regime autoritário vivenciado entre 1964 e 1985 enquanto aprendizado coletivo.

Isso porque a afirmação e a negação dos direitos humanos integram a mesma sociabilidade. Os contextos de intensas disputas entre atores com interesses diversos fazem avançar garantias políticas e jurídicas, mas, quando Estados e direito representam ameaças a determinados modelos de distribuições da riqueza ou do poder, direitos humanos são retirados do cenário da própria sociabilidade.

Há casos exemplares da história brasileira, como o impeachment da presidenta Dilma, em 2016, cuja normativa jurídica máxima e simbólica foi a acusação de improbidade administrativa, prevista no inciso V, do artigo 85 da Constituição Federal, ou, no extremo, a volta de grupos que defendem o nazismo e o fascismo. A lógica da reprodução capitalista reiteradamente trabalha os direitos humanos como conjunto de elementos que concorrem para a sociabilidade, o combate político aos que não respeitam ou, ainda, sua negação constante frente as dificuldades.

Não há democracia que funcione bem sem verdade e justiça para violações passadas. É preciso que o Estado, por meio da implementação de políticas públicas para esse fim, se comprometa com o trabalho de memória. Não se trata apenas de lembrar o passado, mas de forjar condições para se pensar o respeito ao futuro de uma sociedade que se quer livre, soberana e democrática.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

AVELAR, Lúcia. Participação política. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004. p. 223-235.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SDH, 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 8 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 5 dez. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19140.htm. Acesso em: 8 out. 2019.

BRITO, Alexandra Barahona de. Justiça Transicional e a política da memória: uma visão global. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília: Ministério da Justiça, n. 1, jan./jun. 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CASARA, Rubens R. R. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Organización de los Estados Americanos. **Informe nº 136/99**, Caso 10.488 – Ignacio Martín Baró, S.J.; Joaquín López Y López, S.J.; Juan Ramón Moreno, S.J.; Julia Elba Ramos; y Celina Mariceth Ramos, El Salvador, 22 dic. 1999. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/99span/De%20Fondo/El%20Salvador10.488.htm>. Acesso em: 20 out. 2019.

DAVIES, Ana Carolina Izidório. Políticas públicas: a forma ideal de concretização da dimensão objetiva dos direitos fundamentais. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANSELMO, José Roberto (coord.). **Estudos sobre os direitos fundamentais e inclusão social**. Birigui, SP: Boreal, 2010. p. 22-34.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 12th ed. New Jersey: Pearson/Prentice Hall, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. **Verdade, memória e justiça no Brasil:**

responsabilidades compartilhadas. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **E/CN.4/2005/102/Add.1**. Promotion and Protection of Human Rights. Impunity – Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher. Addendum – Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity, 8 febr. 2005. Disponível em: <http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/00/PDF/G0510900.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 out. 2019.

PARSONS, Wayne. **Políticas públicas**: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, 2007.

PIOVESAN, Flávia. A constitucionalidade do PNDH-3. **Revista Direitos Humanos**, Brasília, SDH, v. 5, 2010.

RODRIGUEZS, Marta M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SALMÓN, Elizabeth. Algumas reflexões sobre o Direito Internacional Humanitário e a justiça transicional: lições da experiência latino-americana. *In*: REÁTEGUI, Félix (coord.) **Justiça de transição**: manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottman, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. O anjo da história e a memória das vítimas: o caso da ditadura militar no Brasil. **Veritas**, Porto Alegre, v. 53, n. 2, p. 150-178, 2008.

ZYL, Paul Van. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflitos. **Revista Anistia**: política de justiça e transição, Brasília, n. 1, p. 32-55, jan./jun. 2009.

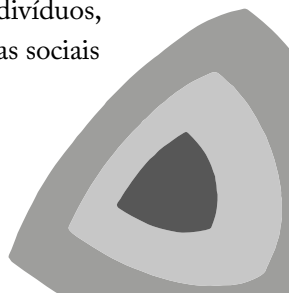
MODELO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA A PARTIR DA TEORIA DE AMARTYA SEN

Rute Rocha Maia

INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, a deficiência foi vista sob o prisma do modelo médico (*medical model*), segundo o qual a origem da exclusão e da discriminação enfrentadas pelas pessoas com deficiências físicas, sensoriais ou mentais residia nas suas próprias limitações, de sorte que o Estado, ou tampouco a sociedade civil, tinha sobre eles qualquer responsabilidade. Por influência desse enfoque, as políticas do Estado voltadas a esse grupo da sociedade eram majoritariamente assistencialistas e paliativas, alicerçadas em sua segregação, tendo em vista que a deficiência era vista como um problema individual de natureza meramente médica, de modo que a eliminação da patologia que o deu causa deveria ser buscada pelo próprio indivíduo e seus familiares, desobrigando o Poder Público da incumbência de adotar qualquer política pública para eliminar as barreiras físicas e culturais que geravam a exclusão desse grupo.

Com o afloramento dos movimentos sociais de luta pelos direitos humanos e respeito à diversidade, além dos avanços nos estudos sobre a deficiência, surgiu na Grã-Bretanha o modelo social (*social model*), pautado na visão sociológica da deficiência, considerando-a como uma construção coletiva entre indivíduos, com e sem deficiência, e também considerando as barreiras sociais



e culturais contidas no próprio meio em que estava inserida. Contudo, o modelo social só foi adotado pelo Brasil em meados da década de 1970 e, oficialmente, em 2009, com a assinatura da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, elaborada pela ONU em 2006.

A mudança na maneira de enxergar a deficiência trouxe imensos desafios ao Brasil, pois, ao deslocar a deficiência de um problema de natureza meramente médica para um problema social, a adoção do modelo sociológico requer um investimento em políticas públicas que visem precipuamente promover a eliminação das desigualdades sociais das pessoas com deficiência e as demais. Tal investimento implica não somente em implementação de novas políticas, mas também a revisão legislativa das já existentes, para que haja a correção de possíveis desigualdades formais nos dispositivos legais. Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo analisar algumas políticas públicas do Brasil voltadas às pessoas com deficiência que tenham seguido as diretrizes do modelo social proposto na Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPCD), a partir da teoria do desenvolvimento das capacidades humanas proposta pelo filósofo indiano Amartya Sen.

Para a realização desta pesquisa, o procedimento metodológico adotado foi o método qualitativo. Tal escolha se deu na medida em que se realizou uma revisão bibliográfica acerca da temática da deficiência, das políticas públicas e da teoria do desenvolvimento de Amartya Sen, a partir de autores de referência das Ciências Sociais, além de pesquisas científicas já realizadas sobre o tema, bem como pesquisas jurídicas acerca de dispositivos legais voltados para as pessoas com deficiência.

UM BREVE OLHAR HISTÓRICO SOB A PERCEPÇÃO DA DEFICIÊNCIA

A trajetória das pessoas com deficiência na história mundial nos remonta a um passado sombrio, em que imperava, nas diferentes épocas e sociedades, discriminação, perseguição e exclusão social, decorrentes, sobretudo, da associação negativa que era feita entre a deficiência e sua origem. No período compreendido entre a Antiguidade Clássica e a Idade Média, as pessoas com deficiência viviam marginalizadas e totalmente excluídas do convívio social com as demais pessoas por serem vistas, pela sociedade, como pessoas castigadas por entidades divinas e, por isso, motivo de vergonha para seus familiares. Isso se dava porque, nessa época, a doença era vista sob uma perspectiva religiosa, que concebia que uma pessoa com limitação funcional não seria capaz de contribuir em nada com a sociedade, de modo que eram pessoas então absolutamente desimportantes e desnecessárias para as demais (FERRAZ; LEITE, 2015, p. 94).

Com a estruturação da medicina moderna e a disseminação dos saberes biomédicos, a origem da deficiência passou a ser desmistificada, a partir de explicações científicas, o que propiciou o surgimento do modelo médico, que enfatizava o aspecto da cura da pessoa com deficiência e não a sua inclusão na sociedade. Em meados da década de 1960, a Union of the Physically Impaired Against Segregation (UPIAS) identificou a necessidade de superar três barreiras para a efetiva inclusão social da pessoa com deficiência, quais sejam barreiras arquitetônicas, institucionais e atitudinais, de modo que uma sociedade que não apresente esses obstáculos será plenamente inclusiva.

Logo, nasce o modelo sociológico de deficiência, que traz à tona o fato de que as limitações individuais existentes em um indivíduo não consistem na raiz do problema da exclusão social, mas nas limitações impostas pela sociedade. Assim, o modelo social

revolucionou o conceito de deficiência quando a coloca como um produto direto da limitação sofrida por determinado indivíduo, e as restrições de ordem arquitetônica, por exemplo, presentes na sociedade, de sorte que não mais cabe ao indivíduo, unicamente, a responsabilidade de buscar sua plena inclusão na sociedade, mas igualmente a esta última e ao Estado, na perspectiva de criar meios que possam permitir o pleno acesso das pessoas com deficiência aos mesmos direitos que as demais, com a mesma igualdade de condições.

Nessa perspectiva, o modelo social traz ao Estado a responsabilidade de eliminar as barreiras sociais restritivas que impedem que as pessoas com deficiência sejam incluídas nas salas de aula das escolas ou incorporadas ao mercado de trabalho, bem como sejam vistas e tratadas como titulares de direitos, assim como os demais, rejeitando do Poder Público a adoção de qualquer postura de cunho assistencialista ou paliativo. Ademais, a situação de exclusão e discriminação da pessoa com deficiência ao longo dos anos, assim como a destruição e os horrores que tiveram palco na Segunda Guerra Mundial, demandou a compreensão da proteção de seus direitos como uma questão de direitos humanos. Tais fatos levaram a comunidade internacional a entender que, devido à tamanha importância da proteção dos direitos humanos, neles inseridos os das pessoas com deficiência, esses não poderiam ser regulamentados e supervisionados apenas pelo ordenamento jurídico interno dos próprios Estados, sob pena de ficar à mercê dos frágeis mecanismos de fiscalização e sanção destes últimos (OLIVEIRA, 2011).

À medida que surgiu a consciência e consequente mobilização da comunidade internacional para proporcionar uma maior proteção aos grupos mais vulneráveis, foram aprovados pela ONU diversos documentos versando sobre a proteção jurídica das pessoas com deficiência, embora estes ainda fossem baseados no modelo médico da deficiência. Como se verá mais adiante, a Convenção Internacional

sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPCD) adotou o modelo social da deficiência, asseverando já em seu art. 1º (BRASIL, 2009) o propósito de promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas, independentemente de qualquer outra circunstância, consolidando então a responsabilidade do Estado, que deve, por meio de políticas públicas, promover a eliminação das barreiras físicas e/ou culturais que impedem às pessoas com deficiência do efetivo gozo dos seus direitos.

POLÍTICAS PÚBLICAS SEGUNDO A TEORIA DE AMARTYA SEN

As políticas públicas, enquanto campo de conhecimento acadêmico, surgiu primeiramente nos EUA, e foram inicialmente utilizadas pelos governos a partir da Guerra Fria, com a aplicação de métodos científicos às formulações e decisões públicas (LIMA, 2017). Cabe pontuar que os estudos acerca do tema no Brasil representam ainda um campo de pesquisa recente, o que implica na escassez de embasamento teórico para a generalização de seus resultados, bem como divergências conceituais entre os doutrinadores.

A cientista política Souza (2006) afirma não existir uma única e melhor definição acerca do conceito de política pública. O conceito mais conhecido é o de Laswell (apud LIMA, 2017), que aduz ser inerente às decisões e análises sobre políticas públicas a resposta a perguntas como: quem ganha o quê? Por quê? E que diferença faz?

Isso porque, no Brasil, o estudo das políticas públicas surgiu vinculado à Ciência Política, na perspectiva de compreender de que modo e por qual motivo os governos optam pelas ações que optam (Ibidem). Ademais, para Souza (2006), o foco analítico fundamental da política pública reside na espécie de problema

que a política buscará corrigir, de sorte que o percurso entre a identificação do problema e a decisão de como será implementada a política pública contarão sempre com a intervenção da sociedade civil, uma vez que esta também é responsável pela fiscalização dos resultados da política.

Para o cientista político Thomas Dye (2008), política pública consiste na totalidade daquilo que o governo decide ou não fazer, como reger disputas sociais, distribuir vantagens aos membros da sociedade, recolher dinheiro por meio da imposição de taxas etc. A criação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), do Benefício de Prestação Continuada (BPC), dos conselhos, secretarias e campanhas para o atendimento das demandas das pessoas com deficiência, como se verá mais adiante, reflete essa preocupação por parte do Poder Público. Porém, a sociedade civil assume igualmente um importante papel de não somente apontar os problemas sociais a serem resolvidos, intervir ativamente no próprio processo de formulação das políticas públicas, na realização do controle social da execução dessas políticas, buscando conjuntamente com as ações do Estado uma sociedade justa, em que se impera a cooperação social, e a melhoria da situação de todos, como também de atuar na instituição de Organizações Não Governamentais (ONG), associações e cooperativas que ofereçam gratuitamente serviços de saúde e assistência social.

Assim, embora a promoção das políticas públicas se mostre sempre relacionada ao conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, uma vez que é uma de suas responsabilidades primordiais, não se exclui aqui a participação de entes privados, que se voltam ao atendimento das demandas sociais de maneira difusa ou direcionada a determinado grupo social. Isso porque a perspectiva das políticas públicas ultrapassa as barreiras das políticas governamentais, haja vista a possibilidade de promoção

dessas políticas por outras entidades, uma vez que a doutrina majoritária reconhece que não somente o governo se envolve na promoção e implementação das políticas públicas, mas também instituições políticas e econômicas, e os próprios movimentos sociais, que com maior ou menor influência levam-nas para a direção que lhes é de interesse¹. Logo, as políticas públicas são ações lideradas pelo Estado, mas que sofrem influência direta ou indireta de atores externos.

Até meados da década de 1990, as políticas públicas no Brasil foram influenciadas pela convenção liberal, que se tornou hegemônica no país nessa década, substituindo a convenção nacional-desenvolvimentista. A segunda convenção compreende o Estado como motor do desenvolvimento, enquanto que a primeira posiciona o mercado na condição de motor do desenvolvimento social.

Nesse sentido, as políticas economicamente liberais, que se preocupavam em realizar o ajuste macroeconômico dos países que ainda estavam em processo de desenvolvimento, quando aplicadas no Brasil, acabaram contribuindo para o agravamento do quadro social no país. Quando entrou em vigor em 1990, aliou o baixo crescimento econômico com a piora do panorama social. Como Viana e Elias ressaltam (2007), tal cenário só foi modificado na década seguinte com a adoção de inúmeras políticas sociais de aumento do salário mínimo, queda no preço dos alimentos e estabelecimento de programas de transferência de renda.

Assim, as políticas economicamente liberais, que enxergam o desenvolvimento nacional apenas associado ao crescimento econômico do país, obstruíram a implementação de políticas sociais voltadas à promoção da cidadania e da sustentabilidade social, o que

¹ Influência aos quatro processos que integram as políticas públicas: i) formação da agenda; ii) consideração das alternativas para a formulação da política; iii) a escolha final entre as alternativas disponíveis; e, por fim, iv) a implementação da decisão.

gerava cada vez mais segregação social dos grupos minoritários e vulneráveis, entre eles os das pessoas com deficiência. Ocorre que tal cenário político e social, em que havia junto com o atraso econômico o aprofundamento das desigualdades sociais no Brasil, estimulou, assim como nos demais países que aplicaram as políticas economicamente liberais, estudos acerca da relação entre o crescimento econômico e a ideia de desenvolvimento, isto é, a associação entre as políticas econômicas e as políticas sociais. Entretanto, a menos que as políticas governamentais na economia estejam alinhadas ao aspecto social, haverá a perpetuação da desigualdade social.

Para Zambam e Kujawa (2017, p. 68),

As políticas de desenvolvimento orientadas pela valorização, expansão e promoção do capital humano e comprometidas com a dinâmica da democracia precisam estar profundamente integradas e associadas às políticas sociais que visam corrigir as desigualdades sociais e econômicas, fomentar o exercício dos direitos fundamentais, especificamente o acesso à educação, à saúde, ao trabalho e aos mecanismos de informação, participação e decisão. Os cidadãos precisam viver e atuar na sociedade na condição de agentes ativos, desenvolvendo as suas capacidades. A criação de reais oportunidades sociais é um referencial seguro e duradouro para este fim, assim como, para a ampliação do alcance das políticas sociais para o aumento da qualidade de vida, especialmente dos mais pobres.

Isso porque as políticas públicas funcionam como um instrumento imprescindível de combate à exclusão social de grupos minoritários e de correção de desigualdades sociais, de sorte que o Estado deve lançar mão de mais programas sociais e demais políticas públicas orientadas pela visão de desenvolvimento social, na busca por conciliar o desenvolvimento econômico com a ideia de justiça social (REGO, 2013).

As políticas sociais, na lição de Pereira (apud SANTOS, 2015), não condizem diretamente com a ideia pragmática de mera provisão, ato governamental, receita técnica ou medidas tomadas pelo Estado. Nas palavras de Santos:

As políticas sociais acabam por constituir um conjunto complexo de naturezas e funções capazes de constituir uma rede de proteção social tal que os direitos de cidadania são alcançados para a concretização de necessidades humanas básicas das pessoas. Por sua vez, para Castel (2015), proteção social é a condição de possibilidade para que as pessoas formem uma sociedade no meio da qual os indivíduos têm acesso a um conjunto de recursos e direitos para manter relações de interdependência com todos (SANTOS, 2015, p. 265).

Nessa linha, uma das formas de proteção social são as políticas públicas de distribuição de recursos, que, em suma, objetivam privilegiar a concessão de benefício àqueles que não reúnem condições mínimas de acessar o sistema econômico por si só. Isto é, viabilizar a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades sociais existentes, constituindo-se em uma ferramenta importante para o enfrentamento de dilemas ligados à justiça social, como as privações econômicas, que terminam por resultar em privações em outras esferas da vida de uma pessoa.

Professor, filósofo indiano e ganhador do prêmio Nobel em economia em 1998 pelo seu trabalho *Desenvolvimento como Liberdade*, Amartya Sen desenvolve sua teoria acerca do desenvolvimento não como sinônimo de um mero crescimento econômico a ser medido, por exemplo, pelo Produto Interno Bruto (PIB) de um determinado país, mas como um meio de alcançar a melhoria da qualidade de vida das pessoas, tidas por Sen como um fim, e não um meio. Segundo suas palavras: “os seres humanos não são

meramente meios de produção, mas também finalidade de todo processo” (SEN, 2000, p. 334).

Contrariamente à visão dos economistas de sua época, Sen afirmava que o progresso econômico não deve ser o fim do desenvolvimento, mas apenas o meio, entre outros, utilizado para enriquecer a vida das pessoas. Isso porque, os seres humanos são agentes, beneficiários e juízes do progresso e do planejamento (SEN, 2000).

O desenvolvimento, por sua vez, é gerado por políticas públicas bem orientadas, isto é, políticas públicas que expandam a capacidade das pessoas de viver a vida que elas valorizam (SEN, 2000). É nesse contexto que a temática das políticas públicas se fundamenta no próprio valor da pessoa humana, bem como deve ser orientada pela necessidade que esta tem de reunir condições para o pleno desenvolvimento de suas capacidades, sendo que a avaliação da melhoria de vida dos membros da sociedade é parte essencial na análise do desenvolvimento.

Isso porque as capacidades humanas, segundo Sen (2000), são, concomitantemente, o próprio fim e as condições imprescindíveis do desenvolvimento. Tais capacidades, contudo, podem sofrer o que Sen denomina de “privações”. Esse termo é utilizado por ele para expressar os diferentes níveis de desigualdades no desenvolvimento social de cada sociedade que as pessoas podem sofrer durante a sua vida. Esses níveis de desigualdade podem depender da ocorrência de diversos fatores, consoante Sen (2000, p. 322) aborda: “[...] as liberdades substantivas que desfrutamos para exercer nossas responsabilidades são extremamente dependentes das circunstâncias pessoais, sociais e ambientais”.

Entre os tipos de privações, a pobreza, tema de destaque nas obras de Sen, é um deles. Porém, a pobreza, como ressalta Zambam e Kujawa (2017), não se restringe, na obra de Sen, ao acesso a bens materiais. Percebe-se da análise de sua teoria da justiça, que na

compreensão dele, ser pobre significa não poder exercer e gozar das liberdades substantivas, ou seja, desenvolver suas capacidades básicas. Nessa perspectiva, a pobreza irá repercutir em todas as áreas da vida humana, tais como na participação política de maneira autônoma, de modo a ser possível influenciar as decisões.

De acordo com dados da UNICEF (2013), em 14 países em desenvolvimento, a probabilidade de viver na pobreza é consideravelmente mais alta para pessoas com deficiência em comparação com as pessoas sem deficiência. Nesse estudo, verificou-se que as pessoas com deficiência enfrentam situação mais precária em áreas como educação, emprego, condições de vida, consumo e saúde. Além disso, soma-se o fato de que as suas famílias possuem gastos mais altos com cuidados de saúde, o que contribui ainda mais para a redução do padrão de vida de sua família.

Com isso, torna-se de vital relevância a fomentação de políticas públicas não somente direcionadas à saúde das pessoas com deficiência, mas, sobretudo, políticas direcionadas a necessidades básicas primárias imediatas, como a percepção de uma renda capaz de custear tratamentos, remédios, moradia, alimentos, lazer, cultura e outros. De acordo com a teoria de Sen, boas condições de saúde, educação e trabalho, por exemplo, constituem objetivos em si mesmos e favorecem a ampliação da liberdade das pessoas, na medida que garante alternativas de escolha da maneira como desejam viver. Nesse contexto, veremos, no próximo capítulo, um breve panorama histórico das políticas públicas voltadas para as pessoas com deficiência.

O MODELO SOCIAL NO BRASIL

O final da década de 1970 é marcado no Brasil pelo surgimento de diversos movimentos sociais urbanos, que reivindicavam a

solução de problemas sociais que surgiram com a intensa migração campo-cidade daquela época e a abertura política resultante do declínio e enfraquecimento do regime militar. Com relação à migração, segundo dados do IBGE, a população de algumas capitais do Nordeste, como Recife e Salvador, aumentou, respectivamente, em 31% e 45%, embora tal crescimento não tenha sido acompanhado de melhoria nos serviços urbanos, como transporte e saneamento básico, bem como do atendimento pela rede pública de saúde e educação (FIGUEIRA, 2008).

Com as demandas sociais em um contexto especialmente propício, aliado ao retorno da participação política da população com a “lenta, gradual e segura” abertura política que permitiu o debate de diversas temáticas, além da organização de vários setores da sociedade, houve o fortalecimento de diversos grupos sociais, que, outrora, viam suas demandas reprimidas pelo regime militar, entre eles: as mulheres, os trabalhadores, os negros e as pessoas com deficiência. Foi sob o clima dessa época que tiveram início as primeiras reuniões do movimento brasileiro das pessoas com deficiência. Até o início de 1980, a temática da deficiência, como foi visto, ficou restringida aos profissionais da reabilitação ou aos religiosos, de modo que era comumente abordada com uma visão caritativa.

A articulação de diversas reivindicações sociais e a pressão política no período que antecedeu a Assembleia Constituinte, contudo, colocaram em destaque a temática da deficiência. A Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), fundada em 1986, estava entre as representações políticas de luta pelos direitos das pessoas com deficiência. Entre as finalidades dessa entidade estava a promoção de ações inclusivas para as PCD no território nacional (BRASIL, 2016). Segundo Paiva e Bendasolli (2017), o surgimento de tal coordenadoria, juntamente com a implementação da Política Nacional para Integração da Pessoa com

Deficiência, em 1989, foi imprescindível para assegurar o atendimento dos seus interesses. Além do CORDE, foi criado também o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), órgão de deliberação coletiva, destinado a assegurar a implementação da Política Nacional de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, na medida em que pode propor diretrizes, decidir acerca das políticas públicas e gerir os programas voltados a esse grupo.

Com a intensa participação de organizações, federações e associações ligadas aos interesses das pessoas com deficiência, a educação, o trabalho, a acessibilidade e a assistência social foram abarcadas como diretrizes na nova Constituição de 1988, o que contribuiu para o surgimento de inúmeras políticas públicas, a partir de 1990, com vistas a atender as reivindicações por cidadania e inclusão social desse grupo. Todavia, tal cenário ainda apresentava avanços muito modestos se comparado aos desafios encontrados nas duas últimas décadas nas políticas de educação inclusiva, mercado de trabalho, acessibilidade, lazer e cultura, entre outros, como lembra Santos (2015).

Foi quando, em 13 de dezembro de 2006, a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPCD), que conta hoje com 161 signatários e 177 Estados-Partes e foi discutida e elaborada com a ampla participação das pessoas com deficiência². Ao ratificar o referido tratado internacional, o Brasil enviou o texto convencional ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem Presidencial nº 711, pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, ocasião em que houve a aprovação do texto convencional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008, sendo

² Para mais informações, cf.: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>.

o primeiro tratado internacional a ser incorporado ao ordenamento jurídico nacional com status de emenda constitucional, por obedecer os moldes da Emenda Constitucional nº 45 de 2004.

Adotando o modelo sociológico da deficiência, percebe-se que a grande preocupação da CDPCD era a de que a deficiência passasse a ser encarada como um produto, ou seja, resultado, da interação entre pessoa e meio ambiente, além de ter modificado a linguagem utilizada para se referir à pessoa com deficiência, objetivando desfazer estereótipos que enfatizavam mais a deficiência do que a própria pessoa. Logo, a privação pela qual as pessoas com deficiência passavam não ficaria mais restrita ao aspecto meramente físico inerente à pessoa, mas às limitações apresentadas pela própria sociedade.

Além disso, ao construir o texto convencional em 2006, o propósito dos elaboradores era também o de fomentar a promoção, proteção e segurança do pleno exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais pelas pessoas com deficiência em igualdade de condições com os demais, fazendo uso para tanto da implementação efetiva de políticas públicas que fossem capazes de materializar os direitos estabelecidos no texto convencional. Tais políticas públicas, a partir da adoção do modelo social, deve obedecer alguns princípios que estão elencados no art. 3º da CDPCD (BRASIL, 2009), entre os quais estão os seguintes: a) respeito pela dignidade inerente, autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas e a independência das pessoas; b) não discriminação; c) plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; d) respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade; e) igualdade de oportunidades; f) acessibilidade; g) igualdade entre homem e mulher; e h) respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade.

Esses princípios não devem ser analisados de forma isolada, mas, ao revés, devem compor um arcabouço de valores a serem interpretados e aplicados conjuntamente. O primeiro princípio diz respeito à autonomia diferenciada que as pessoas com deficiência possuem, em detrimento das outras pessoas que possam estar em seu entorno. Nesse sentido, deve a sociedade como um todo buscar o desejo e o interesse das pessoas com deficiência para a tomada de escolhas e decisões.

O princípio da não discriminação, por sua vez, acarreta a reflexão sobre a necessidade de políticas públicas voltadas a assegurar a igualdade material das pessoas com deficiência. Esse princípio consolida a responsabilidade do Estado e da sociedade na supressão de barreiras que impeçam a efetiva fruição desses direitos, de modo que não se exige mais da pessoa com deficiência sua adaptação à sociedade, pelo contrário, exige-se da sociedade, com base na dignidade da pessoa humana, a eliminação das barreiras à efetiva inclusão social das pessoas com deficiência (RAMOS, 2015).

O princípio seguinte, que garante a inclusão social da pessoa com deficiência é, na verdade, garantido pela observação de todos os outros. Nessa esteira, assegurando o respeito à diversidade, à diferença e à aceitação e atentando para o dever de não haver discriminação, existe a plena inclusão. Em outro vértice, não existe uma sociedade inclusiva, se não existe nela acessibilidade, consubstanciada no direito da liberdade de ir e vir, direito esse consagrado em nossa Carta Magna.

Ressalte-se que, em virtude do texto da CDPCD ter sido recebido em nosso ordenamento jurídico interno na forma do art. 5º, § 3º da CF/88, possuindo então o status de emenda constitucional, implica na conclusão de que os princípios elencados na CDPCD devem influenciar as três esferas do Poder Público, a saber: o Poder Legislativo, na formulação de novas leis; o Poder Judiciário, nos

valores que embasarão as decisões dos juízes; o Poder Executivo, nos atos da Administração Pública, bem como na revogação de toda a legislação anterior que for contrária a seus valores. Nesse sentido, como destaca Santos (2015), ao se comprometer perante a comunidade internacional e seu próprio povo em adotar políticas públicas, tais como medidas legislativas, criação de programas, estabelecimento de serviços, entre outros, de acordo com o modelo social de deficiência, o Poder Público brasileiro assumiu o desafio de não somente implementar novas políticas, como também adequar as políticas públicas já existentes ao modelo sociológico, além de encontrar soluções e alternativas que dialoguem com a promoção da cidadania e de espaços sociais que fomentem ainda mais a autonomia dos indivíduos.

No Brasil, uma das políticas públicas corolárias da CDPCD foi a instituição da Lei nº 13.146, de 2015, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, que entre outras consequências, promoveu a revogação de alguns dispositivos legais do Código Civil. Até o advento da referida lei, por exemplo, o CC/02 tratava as pessoas com deficiência como absolutamente incapazes para todos os atos da vida civil, vedando, por exemplo, o casamento entre enfermos mentais. Todavia, baseado nos princípios elencados na CDPCD, bem como no Estatuto da Pessoa com Deficiência, o denominado “regime das capacidades civil” foi radicalmente modificado, de maneira que não existe mais no sistema privado brasileiro pessoa absolutamente incapaz acima de 18 anos.

Logo, todas as pessoas com deficiência passam então a ser, em regra, plenamente capazes para o Direito Civil, o que visa a sua plena inclusão social, em prol de sua dignidade (TARTUCE, 2015). Conforme aduz Santos (2015), a CDPCD teve a capacidade de contrariar a crença enraizada na cultura de muitos países de que uma vida com deficiência é menos valiosa; com isso, conseguiu engajar os

países a adotar políticas públicas para a inclusão social das pessoas com deficiência, na medida em que isso constitui uma contribuição para a valorização da diversidade humana e do desenvolvimento.

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E A PREVIDÊNCIA SOCIAL: DOIS EXEMPLOS DE INCORPORAÇÃO DO MODELO SOCIAL

Como foi abordado neste trabalho, a teoria do desenvolvimento como expansão das capacidades exige, para a sua concretização, uma alternativa à superação das situações que dão origem à exclusão social. Nesse sentido, as políticas públicas, como programas de transferência de renda ou outros voltados para assegurar um tratamento diferenciado às pessoas com deficiência com vistas a garantir a sua equidade com os demais integrantes da sociedade, são de extrema relevância para ir ao encontro das necessidades básicas das pessoas, bem como atuar na prevenção destas.

Nas palavras de Sem (2010, p. 352):

Políticas tendentes a lidar com a incapacidade podem ter um âmbito muito alargado, o qual tanto incluirá a mitigação dos efeitos advindos de deficiências e incapacidades como a criação de programas para a prevenção do surgimento de tais incapacitações. É de extrema importância que se compreenda que muitas das incapacitações são evitáveis, muito podendo ser feito, não apenas para diminuir a *penalidade* da incapacitação, mas também, e desde logo, para reduzir a sua *incidência*.

Atuar na prevenção de um problema se revela como chave para atuar antecipadamente no surgimento de novas privações para um cidadão. As limitações físicas, sensoriais ou mentais sofridas por uma pessoa ocasionam, na maioria das vezes, carências referentes

ao lazer, à educação e ao trabalho. Com efeito, um cadeirante terá muito menos chances de obter um emprego se comparado a uma pessoa sem deficiência, do mesmo modo que um surdo-mudo ou cego terá dificuldades para acompanhar o ensino ministrado nas escolas públicas, que, em regra, estão despreparadas para lidar com a deficiência de seus alunos; faltam professores capacitados, salas equipadas com aparelhos multifuncionais, transporte público acessível, entre outros.

Pesquisas realizadas pela UNICEF (2013) estimam que os custos adicionais da deficiência que pesam sobre as famílias no mundo inteiro variam substancialmente: no Vietnã, 9% da renda; no Reino Unido, de 11% a 69%. Isso porque, além de tratamento médico, reabilitação e outras despesas diretas, as famílias enfrentam custos de oportunidade, como a redução de renda de pais, mães ou familiares que abandonam o emprego ou diminuem seu envolvimento no trabalho para cuidar de crianças com deficiência. Dados como esse revelam a importância particular de políticas públicas voltadas para a transferência de renda às pessoas com deficiência e suas famílias, uma vez que suportam gastos mais altos e menos oportunidades de obtenção de renda. Para isso, as políticas públicas devem ser orientadas pelo modelo social de deficiência, adotado pela CDPCD, pois foi por meio desse modelo que a deficiência passou a ser encarada como um problema social, e não mais individual.

Uma das primeiras políticas adotadas pelo Brasil que obedeceu integralmente ao modelo social de deficiência proposto foi a alteração legislativa da política de assistência social estabelecida pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) pela Lei nº 1.435, de 2011, em que fica estatuído o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência (BRASIL, 1993). Sendo atualmente um dos mais importantes programas de transferência de renda do país, o BPC, instituído em 1993, objetiva

prover o valor de um salário mínimo mensal a idosos maiores de 65 anos e pessoas com deficiência que não tenham como garantir meios de sua própria subsistência, sendo um dos pilares estruturantes da política de assistência social. Entretanto, para fins de concessão do referido benefício às pessoas com deficiência, realiza-se uma avaliação técnica, uma vez que, para os fins da referida legislação, somente é considerado pessoa com deficiência aquele que possui um impedimento de longo prazo, isto é, de dois anos (BRASIL, 1993).

Para a realização de tal avaliação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome utilizou, até 2006, o modelo médico de deficiência, tendo sido modificado em 2007 devido exatamente à incorporação dos princípios da CDPCD e passado por uma melhoria em 2015. Tudo isso demonstra o quão desafiante é a implementação do modelo social adotado (BRASIL, 2016).

A Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) adotada pelo Brasil para realizar o momento pericial da concessão de benefícios para PCD desde 2007 se distingue da Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID), na medida em que aquela se ocupa da avaliação das consequências da doença para a vida social e comunitária do indivíduo acometido de alguma doença ou deficiência, enquanto esta se atenta para as causas em si das doenças. A CIF foi adotada ainda antes da incorporação da CDPCD no Brasil, em 2009. Desde 2003, ela passou a funcionar como uma diretriz nas políticas públicas das pessoas com deficiência, especialmente no tocante às políticas públicas de saúde e de transporte público. A sua contribuição na área da assistência social, contudo, só se deu a partir de 2007, quando o Brasil deu o primeiro passo na incorporação do modelo sociológico em suas políticas e programas. Com leciona Santos (2015), a utilização das diretrizes da CIF como orientadoras de políticas públicas tem o escopo precípuo de enfraquecer a hegemonia

do modelo biomédico, que descreveu e qualificou as deficiências durante tantos anos.

Nas palavras de Castel (1978, p. 189):

Medicalizar um problema é mais deslocá-lo do que resolvê-lo, porque é autonomizar uma de suas dimensões, trabalhá-la tecnicamente e, assim, cobrir sua significação sócio-política global, a fim de torná-la uma 'pura' questão técnica, adscrita à competência de um especialista 'neutro'.

Nesse ponto, considerando um dos principais objetivos para a utilização da CIF, qual seja o de saber o modo como intervir na realidade das PCD, com vistas a suprir suas necessidades básicas, além de transpor barreiras físicas e culturais para a sua plena inclusão e exercício de sua cidadania sem, contudo, utilizar do conhecimento biopsicossocial para qualificar os requisitos de enquadramento de um sujeito com deficiência, é que se faz necessário lançar mão da temática da interdisciplinaridade e intersectorialidade na consecução das políticas públicas voltadas para pessoas com deficiência. Para Santos (2015), a interdisciplinaridade nas políticas concernentes às pessoas com deficiência se relaciona, sobretudo, à maneira como se dará o processo de avaliação pericial daquelas, isto é, o momento considerado como a porta de entrada dos indivíduos às políticas públicas, o que ocorre com vistas a delimitar quais pessoas farão jus ao acesso a bens, serviços, programas e políticas específicas. Com a adoção do CIF e do modelo social proposto pela CDPCD, tal momento deve levar em consideração não apenas as características pessoais, mas atentar para a dimensão relacional desta com o meio social e suas barreiras.

Juntamente à interdisciplinaridade, faz-se necessária a prática da intersectorialidade. Como leciona Pereira (2014), a intersectorialidade é compreendida como um meio de otimização

de saberes, de competências, de políticas setoriais voltadas a um propósito comum, a fim de alcançar uma prática social compartilhada. Para tanto, no campo das políticas públicas, a intersetorialidade requer a realização de atividades conjuntas e integradas, objetivando sempre complementar ações com funções distintas, com o propósito de potencializar a finalidade a ser perseguida por determinada política.

Isso ocorre porque a demanda por saúde das pessoas com deficiência constitui-se apenas em uma frente, entre tantas outras, como a assistência social, a educação, o esporte, o lazer e a cultura. Em outras palavras, é por meio da intersetorialidade que diferentes saberes científicos, consubstanciados em ações concretas de seus diferentes profissionais, atuarão conjuntamente para que as políticas públicas voltadas para as pessoas com deficiência alcancem os objetivos de atenção integral às suas demandas como um todo.

Outra política pública que adotou o modelo sociológico da deficiência foi a política da previdência social, mas especificamente, a Lei Complementar nº 142, de 2013. Tal dispositivo legal objetivou adequar a política previdenciária ao art. 5º da CDPCD, que assegura que mudanças legislativas tomadas para acelerar a efetiva igualdade das pessoas com deficiência não seriam consideradas discriminatórias (BRASIL, 2009).

A mudança ocorreu no processo de avaliação da aposentadoria por idade ou tempo de contribuição das pessoas com deficiência, na perspectiva de ofertar um tratamento diferenciado a estas últimas na obtenção de sua aposentadoria, na medida em que a LC nº 142/13 diminui, nos termos legais, o tempo necessário para aposentadoria em comparação com as pessoas sem deficiência. Outrossim, a referida lei também modificou o momento pericial de aquisição da aposentadoria. Assim como o BPC na busca pela interdisciplinaridade, a avaliação das pessoas com deficiência requerentes da

aposentadoria se dará por meio do CIF, isto é, a partir de perícia médica e também pela assistência social do Instituto Nacional do Seguro Social (Ibidem).

A mudança, como pontua Santos (2015), se deu como um processo de aprimoramento do instrumento de avaliação do INSS, sobretudo no que tange às formas de gradação das deficiências, bem como às melhorias necessárias à promoção da interdisciplinaridade desse processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas, por serem o instrumento de intervenção do Estado nas situações concretas de vida das pessoas com deficiência, apresentam um potencial poder de transformação que pode ser usado para desfazer as desigualdades sociais historicamente construídas, mas que permanecem vivas até hoje. A adoção do modelo social de deficiência, de fato, representou um importante passo na luta pela plena inclusão desse grupo, contudo, ela deve funcionar como um meio e não somente um fim, isto é, ao incorporar o modelo social de deficiência no seu ordenamento jurídico interno, o Brasil assumiu o compromisso de utilizá-lo na orientação das políticas públicas a serem implementadas, bem como nas já existentes, de modo a provocar uma real revisão dos marcos legislativos e jurídicos dentro de seu ordenamento jurídico.

Além disso, a teoria do desenvolvimento como expansão das capacidades, de Amartya Sen, nos deu o pressuposto de que as políticas públicas adotadas pelo Poder Público não devem se comprometer exclusivamente com o crescimento econômico do país, mas, sobretudo, com a expansão das capacidades das pessoas. Nesse contexto, realizamos uma análise de duas políticas públicas

que passaram por um processo de revisão, a partir das diretrizes propostas pelo modelo social, a saber o BPC e a política de previdência social. Nessa ocasião, observou-se que ambas tiveram seus marcos legislativos modificados, tendo em vista a importância da melhor viabilização da transferência de renda às pessoas com deficiência e suas famílias, no caso do BPC, e a facilitação de requisição da aposentadoria, na hipótese da previdência social.

Diante de todas as demandas que as pessoas com deficiência precisam enfrentar, percebe-se que o caminho a ser percorrido para a sua plena inclusão na sociedade, a partir da implementação das políticas públicas necessárias, ainda é longo. Contudo, a adoção do modelo social como orientador das políticas públicas votadas para as pessoas com deficiência e a preocupação em fomentar programas de transferências de renda às suas famílias, no escopo de minimizar as suas privações, representam um importante avanço que não deve ser ignorado.

REFERÊNCIAS

BAMPI, Luciana Neves da Silva; GUILHEM, Dirce; Alves, Elioenai Dornelles. Modelo social: uma nova abordagem para o tema deficiência. **Rev. Latino-Am. Enfermagem** [Internet]. jul./ago. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rlae/article/view/4224/5266>. Acesso em: 16 fev. 2019.

BONFIM, Symone Maria Machado. **A luta por reconhecimento das Pessoas com Deficiência**: aspectos teóricos, históricos e legislativos. 2009. 214f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. 2016. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, 7 jul. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em: **20 mar. 2019**.

BRASIL. Resolução nº 34, de 28 de novembro de 2011. Define a Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária no campo da assistência social e estabelece seus requisitos. **Diário Oficial da União**, 29 nov. 2011. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/comas/Legisla%C3%A7%C3%A3o/CNAS034.pdf. Acesso em: **20 mar. 2019**.

BRASIL. Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013. Regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Diário Oficial da União, 9 maio 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp142.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Aprova a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e seu protocolo facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 130, n. 146, p. 11501, 26 ago. 2009. Seção 1, pt. 1.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 8 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

CASTEL, R. A insegurança social: o que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 12th ed. New Jersey: Pearson; Prentice Hall, 2008.

FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, Glauber Salomão.

Direito à diversidade. São Paulo: Atlas, 2015.

FIGUEIRA, Emílio. **Caminhando em silêncio:** uma introdução à trajetória das pessoas com deficiência na história do Brasil. São Paulo: Giz Editora, 2008.

LIMA, Renata Mayara Moreira de. **Turismo, Políticas Públicas e Desenvolvimento:** Uma avaliação do programa de regionalização do turismo nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014). 2017. 336f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

OLIVEIRA, Danielle Candido de. **A responsabilidade internacional do Estado por violações a normas protetoras de direitos humanos:** A possibilidade de aplicação de contramedidas por Estados “não diretamente lesados”. 2011. 474f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PAIVA, Juliana Cavalcante Marinho Paiva; BENDASSOLLI, Pedro. Políticas sociais de inclusão social para pessoas com deficiência. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 3, n.1, p. 418-429, 2017.

PEREIRA, P. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. *In:* MONNERAT, G.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (org.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais.** Campinas: Papel Social, 2014.

PEREIRA, Silva de Oliveira. **Reabilitação de Pessoas com Deficiência Física no SUS**: elementos sobre um debate sobre integralidade. 2009. 115f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2015.

REGO, Adna Rejane de Freitas. **Avaliação de efetividade do centro de reabilitação de adultos – CRA/NATAL/RN**. 2013. 162f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

RICHARDSON, Roberto Jarry *et al.* **Pesquisa social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 2015.

SANTOS, Wederson. Modelo Social, Interdisciplinaridade e Intersetorialidade: desafios às políticas sociais para a deficiência no Brasil. *In*: NOGUEIRA, R. P. *et al.* (org.). **Observatório internacional de capacidades humanas, desenvolvimento e políticas públicas**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2015. p. 261-277.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SILVA, Otto Marques da. **A Epopéia ignorada**: a pessoa deficiente na história do mundo de ontem e de hoje. São Paulo: CEDAS; 1986.

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

TARTUCE, Flávio. Alterações do Código Civil pela Lei 13.146/2015: Repercussões para o Direito de Família e confrontações com o Novo CPC. Primeira parte. **Jusbrasil**, 29 jul. 2015. Disponível em: <https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/noticias/213830256/alteracoes-do-codigo-civil-pela-lei-13146-2015>. Acesso em: 20 mar. 2019.

TEIXEIRA, Marina Codo Andrade. **Políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil**. 2010. 131f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

UNICEF. **Situação mundial da infância**: resumo executivo. Criança com Deficiência. 2013. Disponível em: www.unicef.org/brazil/pt/PT_SOWC2013ResumoExecutivo.pdf. Acesso em: 1 fev. 2019.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila; ELIAS, Paulo Eduardo M. Saúde e Desenvolvimento. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, nov. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/2007.v12suppl0/1765-1777>. Acesso em: 14 mar. 2019.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486>. Acesso em: 14 mar. 2019.

POLÍTICAS PÚBLICAS, PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL E A TEORIA DE JUSTIÇA RAWLSIANA

Marcleane Gomes

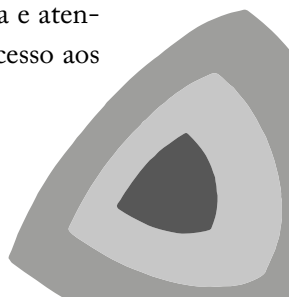
Maria Aparecida Ramos da Silva

Rute Rocha Maia

INTRODUÇÃO

A Constituição Cidadã de 1988 (BRASIL, 1988), promulgada em 5 de outubro, consolidou a sistematização constitucional da Seguridade Social, destinando um capítulo exclusivamente ao tema, prevendo uma tríade no sistema que inclui a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social, estabelecendo no texto original do art. 194, entre outros objetivos, o da universalidade de cobertura e de atendimento, o que acaba por reduzir as desigualdades sociais e econômicas, mediante uma política de redistribuição de renda. A universalidade pode ser de cobertura e de atendimento. A primeira diz respeito às contingências que o sistema irá cobrir e devem ser previstas em lei, como a impossibilidade de trabalhar, a idade avançada, a morte, entre outros. Já a segunda trata das prestações que os segurados necessitam. O princípio da universalidade justifica a filiação compulsória do trabalhador ao sistema previdenciário, além de amparar também aqueles que não contribuíram para a previdência social, pois a falta de contribuição configura inadimplência tributária e não ausência de filiação.

Apesar da previsão de universalidade de cobertura e atendimento, verifica-se que, para o trabalhador urbano, o acesso aos



benefícios previdenciários é facilitado, em virtude da organização dos sistemas trabalhistas e previdenciários que foram unificados, a partir da criação da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), o que facilitou o registro de suas atividades junto à Previdência. No entanto, o trabalhador rural segurado especial não possui qualquer registro de sua atividade laboral junto à autarquia previdenciária, dificultando, pois, sobremaneira seu acesso à cobertura do sistema.

Nesse contexto, este trabalho apresenta um esboço acerca da teoria de justiça como equidade construída por John Rawls e estuda a situação do acesso dos trabalhadores rurais segurados especiais ao benefício previdenciário de aposentadoria por idade, a partir daquela concepção de justiça e do papel do Estado na correção da desigualdade social. Para tanto, utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica acerca da obra *Uma teoria da justiça*, elaborada por John Rawls, além de um resgate cronológico da legislação previdenciária, especificamente no que diz respeito ao amparo ao trabalhador rural no Brasil. O intuito foi analisar a diferença de tratamento existente entre o trabalhador urbano e o rural, no que concerne à cobertura previdenciária. Utilizou-se o método de pesquisa qualitativa, bem como o método de abordagem lógico indutivo.

A TEORIA DE JUSTIÇA RAWLSIANA

Ao longo da história, não se tem registro de uma sociedade sequer que não tenha em seu âmago enfrentado problemas com a desigualdade social, em que determinados grupos sociais são privilegiados com uma distribuição desigual de vantagens e bens oriundos da cooperação social. Diversos filósofos e sociólogos se ocuparam na elaboração de teorias que corrigissem essas falhas na balança social ou mesmo que a justificassem, como era o caso

dos utilitaristas, que pregavam ser plausível a felicidade da maioria ocorrer em detrimento da minoria, uma vez que o importante para os utilitaristas era que a maioria, e não necessariamente todos, pudesse alcançar a “felicidade”.

É buscando uma alternativa às teorias éticas utilitaristas que o filósofo americano John Rawls (2008), influenciado pela ética kantiana, elabora a sua obra *Uma teoria da justiça*, a partir de uma concepção de justiça que leva em consideração a felicidade e o bem-estar não somente de alguns, mas de todos, baseando-se em uma ética deontológica e não teleológica. Isso significa que a concepção de bem como felicidade, segundo o autor, não pode estar dissociada do que é justo, pois alguém pode acreditar que somente será feliz quando um outro indivíduo enfrentar a miséria, o que eticamente não é justo. Nessa linha, a teoria de justiça rawlsiana, desde o início, lança as bases de uma justiça que não se baseia meramente na felicidade de alguns, em detrimento de outros, ainda que aqueles constituam maioria, concluindo ser necessária a construção de uma teoria de justiça que estabelecesse liberdades e direitos como sendo irrevogáveis e não sujeitos a qualquer negociação política, nem ao cálculo de interesses sociais.

A sociedade, como uma associação de pessoas que reconhecem certas normas de condutas como sendo obrigatórias, agindo em conformidade com elas e estabelecendo um sistema de cooperação para promover o bem de todos nele inseridos, é marcada, contudo, por interesses. Isso porque, conforme o autor, todos buscam uma melhor distribuição de benefícios e vantagens da estrutura básica para si.

Para tanto, faz-se necessário, segundo Rawls (2008), o estabelecimento de princípios que estejam aptos a reger a divisão de vantagens entre os membros da sociedade, a fim de garantir o bem de todos. Para a escolha desses princípios de justiça que iriam nortear a atividade da estrutura básica da sociedade, Rawls (2008)

afirmava que deveriam ser eleitos pelos cidadãos, por ocasião do *pacto original*, a ser celebrado no que ele denomina de *posição original*, uma situação puramente hipotética de igualdade; além disso, para garantir a imparcialidade da escolha dos princípios de justiça, os indivíduos contratantes deveriam estar cobertos por um véu da ignorância, isto é, os indivíduos nada sabem acerca de seu status social na sociedade, sua classe, sua inteligência ou habilidades naturais que terá, de modo que ninguém poderá propor intencionalmente princípios que venham a favorecer sua própria situação na sociedade em que irão conviver em cooperação social, contrariando a perspectiva utilitarista, que se mostra incompatível com a ideia de uma cooperação social dentro da sociedade para aquisição de vantagens mútuas.

Isso porque a função primordial dos princípios de justiça é orientar a atribuição de direitos e deveres dentro dessas instituições e delimitar a distribuição justa dos benefícios e dos encargos da vida social. Tais princípios são, na teoria de justiça como equidade, os princípios de justiça, formados a partir de uma concepção pública da justiça, e buscam construir uma sociedade bem-ordenada, na qual: i) todos aceitam e conhecem os mesmos princípios de justiça; e ii) as instituições sociais que formam a sociedade agem em conformidade com esses princípios.

A preocupação de Rawls (2008) em elaborar uma teoria de justiça que visa possibilitar a melhoria de todos e não somente de alguns parte da premissa de que todos os indivíduos da sociedade possuem uma espécie de “plano de vida”, no qual desenham a trajetória de seus atos e realizações na busca pela felicidade. Por isso, a justiça assume um papel de viabilizar a compatibilização dos diferentes planos de vida de seus cidadãos, de sorte que todos possam ser concretizados de acordo com os ideais de justiça estabelecidos previamente, sem o prejuízo das legítimas expectativas de alguns.

Assim, Rawls (2008) se concentrará na construção de uma concepção de justiça que atenda aos interesses de todos e supere, pela concordância geral, a discordância que sempre existe em torno do que é ou não justo, haja vista que tal discussão sempre gira em torno da concepção de justiça de cada um. A superação de tal discórdia é de suma importância, uma vez que a concepção de justiça constituirá a base da carta fundamental de uma sociedade bem-ordenada e orientará tanto as ações da estrutura básica na prevenção de violações à ordem social quanto em cada indivíduo, como um guia na coordenação de seus planos de vida. Isso ocorre porque a pluralidade de conceitos de justiça impede o que o autor denomina de “consenso sobreposto”, isto é, uma concepção de justiça consensual a todos que sirva de base para discussão de questões públicas, como políticas e leis da sociedade.

Assim, a concepção de justiça que Rawls (2008) procura estabelecer se refere especificamente à justiça social, uma justiça política, que ofereça um parâmetro por meio do qual se possa realizar uma análise da maneira como a estrutura básica, isto é, o Estado, além das suas instituições, realiza a distribuição de bens e vantagens oriunda da cooperação social. Esse consenso na concepção do que é a justiça, bem como a criação dos princípios de justiça dela oriundos, será objeto de um acordo original, em que as partes estarão em um estado teórico livres de seus preconceitos e preconcepções de justiça e em posição de igualdade de uma em relação às outras.

POLÍTICA PÚBLICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Lowi (1964; 1972 apud SOUZA, 2006) estabeleceu uma das mais importantes tipologias acerca das políticas públicas. Baseada na máxima “a política pública faz a política”, o autor afirmou que

uma política pública pode assumir quatro formatos: distributivas, regulatórias, constitutivas e redistributivas.

As políticas distributivas dizem respeito a decisões tomadas pelo governo, que não levam em consideração a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, privilegiando certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. Já o grupo das políticas regulatórias é o mais visível ao público, visto que envolve a burocracia, estabelecendo normas e padrões de comportamento, como as leis de trânsito, por exemplo. O terceiro grupo é o das políticas constitutivas, também conhecidas como meta-políticas, por lidarem com procedimentos e estarem acima das demais, como o sistema político-eleitoral.

Neste artigo, interessa-nos as políticas públicas redistributivas, que são as políticas sociais universais, nas quais a Previdência Social está inserida. Esse modelo atinge maior número de pessoas e aloca bens e/ou serviços a segmentos específicos da sociedade mediante recursos que são extraídos de outros grupos específicos.

Nesse sentido, fica o questionamento: mas o que são políticas públicas exatamente? Souza (2006) enfatiza que as várias definições em torno desse conceito envolvem uma visão holística da área e levam em consideração os indivíduos, as instituições, as interações, as ideologias e os interesses. Assim, percebe-se a complexidade de uma área multidisciplinar, envolvendo aspectos teórico-conceituais da sociologia, da ciência política e da economia, entre outras: “As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p. 25).

Maria das Graças Rua (1998) enfatiza o caráter imperativo das políticas que, para ela, é o que garante a dimensão pública dessas ações, em que as políticas públicas (políticas) são os outputs

resultantes das atividades políticas (politics), o que envolve um conjunto de ações e decisões relacionado à alocação imperativa de valores. Já Meny e Thoenig (1992) entendem as políticas como programas de ação governamental de uma autoridade pública em um dado setor da sociedade. Subirats (1994) conceitua como um conjunto de decisões relacionadas com circunstâncias, pessoas, grupos e organizações. Por sua vez, Jobert e Muller (1987) compreendem as políticas públicas também em uma definição clássica como o “Estado em ação”.

Nessa perspectiva, não existiriam políticas públicas sem a autoridade estatal, visto que tradicionalmente esse conceito está associado ao conceito de Estado: “Políticas Públicas são as ações dos órgãos do Estado em ordem a responder a pretensões dos cidadãos, agrupados ou não” (ROCHA, 2010, p. 39). Nesse sentido, observa-se que existem várias definições de políticas públicas, mas todas convergem para três elementos: em primeiro lugar, as políticas são cursos de ação resultantes de pressões colocadas ao governo por atores que são exteriores a ele; em segundo lugar, a decisão em volta do que fazer perante a demanda apresentada toma a forma de lei ou de um programa a implementar pela administração; em terceiro lugar, por estarem baseadas na lei, as políticas são legítimas e podem ser impostas coercitivamente (ROCHA, 2010).

Também ao expor as características semelhantes em toda política pública, Meny e Thoenig (1992) destacam que as políticas possuem um elemento coercitivo, decorrente da autoridade legítima ou do monopólio do uso da força. Além disso, os autores indicaram outras características, tais quais: possuem um conteúdo e uma substância direcionados à busca de resultados e produtos; estão ligadas a um programa de ação formando um conjunto de atividades; seguem uma orientação normativa portadora de valores e interesses com objetivos específicos; e se referem a uma competência social que

afeta a situação, os interesses e o comportamento dos envolvidos.

No caso da política pública previdenciária, esta é gerida pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que atua como órgão viabilizador das políticas públicas previdenciárias e assistenciais. Para Fonte (2015, p. 117),

Políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública. Assim, a política pública pode ser decomposta em normas abstratas de direito (e.g. Constituição, leis estabelecendo finalidades públicas), atos administrativos (e.g. os contratos administrativos, as nomeações de servidores públicos para o desempenho de determinada função, os decretos regulamentando o serviço etc.), a habilitação orçamentária para o exercício do dispêndio público e os fatos administrativos propriamente ditos (e.g. o trabalho no canteiro de obras, o atendimento em hospitais públicos, as lições de professor em estabelecimento de ensino, etc.).

Sendo assim, entende-se que as políticas públicas previdenciárias atuam tanto na esfera da lógica da produção de normas como na realização de atividades judiciais e extrajudiciais que possam reduzir o número de demandas, de maneira que as necessidades dos beneficiários possam ser atendidas de forma mais satisfatória.

O ACESSO DO TRABALHADOR RURAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL

No caso do acesso dos trabalhadores rurais ao sistema de previdência no Brasil, é possível afirmar que, a partir de uma análise histórica da legislação previdenciária, se definirmos como marco inicial da proteção social no Brasil, por meio de um sistema de previdência, a Lei Eloy Chaves, de 1923, os trabalhadores rurais só

vieram a ser contemplados com mecanismos de proteção e incluídos no sistema previdenciário brasileiro 40 anos após a normatização do sistema para os trabalhadores urbanos. Foi apenas em 1963 que tivemos a primeira tentativa de inclusão do trabalhador rural nos direitos sociais, com a edição da Lei nº 4.214, também denominada de Estatuto do Trabalhador Rural. Entretanto, não passou de tentativa, uma vez que o Estatuto não chegou a ser regulamentado e “mais uma vez os camponeses estavam desprotegidos, embora com lei ‘protegendo-os’” (BERWANGER, 2010, p. 75).

Em sua previsão de proteção ao trabalhador rural, o Estatuto estabelecia remuneração mensal de um salário mínimo, férias remuneradas, descanso semanal, direitos à mulher trabalhadora rural, como, por exemplo, estabilidade no emprego durante a gravidez e licença-maternidade. Além disso, foi estabelecida a criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR), mais tarde denominado Funrural pelo Decreto nº 276/1967, que, entre outras medidas, estabeleceu como sendo a fonte de custeio do fundo a contribuição, pelo produtor rural, de 1% incidente sobre o valor comercial dos produtos rurais (art. 1º). Contudo, apesar de ser um fundo de assistência e previdência, o FAPTR previa apenas a prestação de assistência médica ao trabalhador rural (art. 2º).

A Lei nº 4.214/1963, que criou o Estatuto do Trabalhador Rural, e o Decreto nº 276/1967 foram revogados pela Lei Complementar nº 11/1971. Esse dispositivo criou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) e foi o primeiro a prever benefícios previdenciários, aposentadoria e pensão para o trabalhador rural. Por isso, somente a partir do PRORURAL é que consideramos a existência do amparo previdenciário para o trabalhador rurícola, exatos 48 anos após a lei que marcou o início da previdência social urbana. Enquanto esta previa a cobertura de 17 benefícios, a previdência rural cobria apenas a aposentadoria

por velhice¹, aos 65 anos de idade, por invalidez, serviço de saúde e social, pensão e auxílio funeral, concretizando a desigualdade do tratamento oferecido pelo Estado aos trabalhadores urbanos e rurais no sistema de previdência.

Trabalhador rural era todo aquele que prestasse serviço ao empregador rural, mediante pagamento de salário, que poderia ser em dinheiro ou *in natura*. Essa era a previsão contida no Estatuto do Trabalhador Rural, que deixava em desamparo boa parte da população do campo, em especial aqueles pequenos agricultores que viviam em sistema de economia familiar. Com as alterações promovidas pelo PRORURAL, foram incluídos no rol de trabalhadores rurais, além dos assalariados, os produtores, proprietários ou não, que praticassem a atividade rural de forma individual ou em regime de economia familiar.

Merece destaque, também, as alterações que o PRORURAL trouxe relativamente ao custeio, estabelecendo que os recursos para custear os benefícios acima referidos seriam oriundos da contribuição devida pelo produtor no montante de 2% sobre o valor comercial dos produtos rurais. Remonta a esse período a ideia de que o trabalhador rural não contribui para a previdência social e que, por isso, o seu regime é assistencialista e não previdenciário, uma vez que é ausente a contribuição. Embora essa visão se mantenha até os dias atuais, vemos que ela é sobremaneira equivocada, pois

Se os trabalhadores rurais geravam a produção, o desconto sobre essa mesma produção era decorrência do trabalho deles, principalmente quando se trata de pequenos proprietários, que vendiam a produção e recebiam o pagamento, com o devido desconto previdenciário (BERWANGER, 2010, p. 77).

¹ Terminologia utilizada pela lei Complementar nº 11/1971 (art. 2º, I).

Com a Constituição de 1988, já no art. 7º, vemos a tentativa do constituinte em igualar direitos entre trabalhadores urbanos e rurais, porém somente após a edição das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 1991, foi que esses direitos começaram a ser efetivados para os trabalhadores rurais, não sem muita luta nas ruas e nos tribunais, que perduram até os dias atuais. A equidade de tratamento, a previsibilidade de benefícios com regras diferenciadas foram conquistas dos homens e das mulheres do campo, alcançadas com muita luta e organização política, por meio das ligas camponesas e dos sindicatos rurais. Todavia, mesmo com a previsibilidade de direitos, o rurícola não possuía a garantia de sua efetividade. Essa dificuldade é corriqueira mesmo após a Constituição de 1988, visto que, em se tratando de trabalhador rural, não bastou a determinação constitucional dos direitos, foram necessárias lutas e reivindicações, inclusive judiciais, para que estes fossem efetivados.

Desde a edição do Estatuto do Trabalhador Rural, vimos que, legislação após legislação, o trabalhador continuava desamparado pela falta de interesse político e social em efetivar os direitos conquistados. Contudo, o Estatuto pode não ter tido efetividade no que diz respeito à concretização dos direitos que estavam previstos, como já relatamos, porém teve grande importância na desburocratização da formação dos sindicatos rurais, prevendo, em seu art. 114, que “é lícita a associação em sindicato, para fins de estudo, defesa e coordenação de seus interesses econômicos ou profissionais, de todos os que, como empregados ou empregadores, exerçam atividades ou profissão rural” (BRASIL, 1963).

Os sindicatos dos trabalhadores rurais foram fundamentais nas conquistas subsequentes do povo do campo por direitos em relação à seguridade e, principalmente, à previdência social. No período da Constituinte de 1988, por exemplo, foram organizadas diversas caravanas para Brasília, compostas por homens e mulheres

trabalhadores e trabalhadoras do campo, para realizar reivindicações junto a parlamentares sobre matérias de interesse da categoria, em especial no que diz respeito aos direitos previdenciários.

Em acesso ao material catalogado no sítio do Senado Federal, é possível observar que, na data de 1º de fevereiro de 1987, o *Jornal de Brasília* noticiava que o Congresso Nacional havia sido cercado com estacas de madeira e cordas, e um esquema especial de segurança foi montado para garantir a instalação da Constituinte, visto que sindicatos prometiam grandes manifestações para aquele dia. O referido jornal divulgou que “só a Confederação Nacional dos Trabalhadores Nacional na Agricultura promete levar para o ato os dois mil trabalhadores rurais que chegaram ontem à Brasília para participar do encontro nacional pela reforma agrária”².

Em 6 de outubro daquele mesmo ano, o jornal *O Estado de São Paulo* relatou que mais de cinco mil trabalhadores rurais se encontravam em Brasília para acompanhar os trabalhos da Constituinte sobre a proposta de emenda popular sugerida pelos trabalhadores com mais de cinco milhões de assinaturas³. Mesmo com toda a mobilização realizada, a resistência às demandas dos trabalhadores rurais foi enorme.

No entanto, avanços foram conquistados, apesar da inclusão tardia dos trabalhadores rurais no sistema de previdência social. Ainda seria necessário um longo processo de mobilizações para garantir a execução dos direitos conquistados constitucionalmente.

A Lei nº 8.213/1991 classifica o trabalhador rural em três grandes grupos, sendo eles: empregados rurais (art. 11, inc. I, alínea “a”),

² Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/110798/1987_01%20a%2004%20de %20Fevereiro_020.pdf?sequence=3](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/110798/1987_01%20a%2004%20de%20Fevereiro_020.pdf?sequence=3). Acesso em: 26 mar. 2019.

³ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/151419/Out_87%20-%200216.pdf?sequence=3. Acesso em: 26 mar. 2019.

contribuintes individuais (art. Inc. V, alínea “g”) e segurados especiais (art. 11, inc. VII). Segurado especial é o trabalhador rural que possui requisitos diferenciados para fazer jus à percepção da aposentadoria. *In casu*, assegurou-se ao trabalhador rural o direito de se aposentar com 5 anos a menos na idade que o trabalhador urbano, desde que comprovado, no mínimo, 15 anos de labor rural, podendo a mulher trabalhadora rural se aposentar aos 55 anos de idade e o homem trabalhador rural aos 60 anos de idade, com a exigência de que essa atividade rural seja desenvolvida em regime de economia familiar.

Nesse cenário, não existe, entretanto, uma definição clara na legislação pátria de como comprovar a condição de trabalhador rural segurado especial, ou seja, com quais documentos se prova a condição de segurado especial para ter acesso aos benefícios previdenciários, em especial, o de aposentadoria por idade. Essa lacuna leva o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia responsável pela gestão dos benefícios previdenciários, a editar sucessivas Instruções Normativas (IN) com listagem de documentos que poderiam comprovar a atividade rural. Eis alguns exemplos:

Contrato de arrendamento, parceria, meação ou comodato rural, cujo período da atividade será considerado somente a partir da data do registro ou do reconhecimento de firma do documento em cartório;

Declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo INSS;

Comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, através do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR ou qualquer outro documento emitido por esse órgão que indique ser o beneficiário proprietário de imóvel rural;

Bloco de notas do produtor rural;

Notas fiscais de entrada de mercadorias, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor e o valor da contribuição previdenciária;

Documentos fiscais relativos à entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante;

Comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção;

Cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural;

Comprovante de pagamento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, Documento de Informação e Atualização Cadastral do Imposto sobre a propriedade Territorial Rural – DIAC ou Documento de Informação e Apuração do Imposto sobre a propriedade Territorial Rural – DIAT entregue à Receita Federal;

Licença de ocupação ou permissão outorgada pelo INCRA ou qualquer outro documento emitido por esse órgão que indique ser o beneficiário assentado do programa de reforma agrária; ou

Certidão fornecida pela FUNAI, certificando a condição do índio como trabalhador rural;

Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP), a partir de 7 de agosto de 2017⁴.

O rol apresentado não é taxativo, significando dizer que o INSS pode solicitar documentos extras, caso considere insuficientes os apresentados pelo trabalhador rural no momento do requerimento do benefício. Já é possível, portanto, visualizar que, para o trabalhador rural que desenvolve suas atividades na agricultura familiar ou de forma individual, o acesso à previdência social é, no mínimo, burocrático, devido a uma ausência de definições de conceitos e de uma normatização mais clara e concisa no que diz respeito à comprovação da qualidade de segurado especial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria de justiça como equidade idealizada por John Rawls, diferente daquela construída pelos utilitaristas, coloca como foco principal do Estado a promoção de uma sociedade com menos desigualdades sociais, a partir de ações daquele, baseados em princípios de justiça, como a distribuição de cargos, posições e dos bens primários sociais de maneira igualitária, que objetivem a melhoria da condição de vida de todos os cidadãos, e não somente de alguns. Nessa perspectiva, observou-se que, para atingir tal objetivo, a Constituição buscou a universalidade do sistema previdenciário, porém, apesar de garantir legalmente o acesso equitativo a ambos os trabalhadores, a efetividade do direito para os trabalhadores rurais restou prejudicada pela ausência de normatização relativa à comprovação da qualidade de segurado especial, como, por exemplo, listagem taxativa dos documentos necessários à comprovação da condição de trabalhador rural em regime de economia familiar.

Logo, a partir dos princípios de justiça elaborados por Rawls de que uma sociedade justa é aquela em o Estado visa não somente melhorar a qualidade de vida da maioria, mas de todos, verificamos que o Poder Público brasileiro vem falhando em seu dever de garantir uma justiça equitativa, consoante a teoria rawlsiana, na medida em que não atua no sentido de reparar essa lacuna normativa relativa aos documentos necessários à requisição do benefício previdenciário pelos trabalhadores rurais. Age, portanto, de acordo com a ética utilitarista, tão criticada por Rawls, uma vez que não se observa uma preocupação do Estado em efetivar o direito dos trabalhadores rurais segurados especiais de acessar o benefício da aposentadoria por idade, uma vez que eles não representam a parcela majoritária da população de trabalhadores, isto é, busca-se não a efetivação do direito para todos, mas apenas para uma maioria.

REFERÊNCIAS

BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm. **Previdência rural:** inclusão social. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

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

BRASIL. **Lei nº 4.214/1963, de 2 de março de 1963.** Dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCiViL_03/Leis/1950-1969/L4214.htm. Acesso em: fevereiro de 2019.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'état en action.** Paris, PUF, 1987.

MENY, I.; THOENIG, J-C. **Las políticas públicas.** Barcelona: Ariel, 1992.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROCHA, José Antônio de Oliveira. **Gestão do processo político e políticas públicas.** Portugal: Escolar, 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura.

Sociologias, Porto Alegre, n. 16, 2006.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.

LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESTATUTO DA METRÓPOLE E O DILEMA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN¹

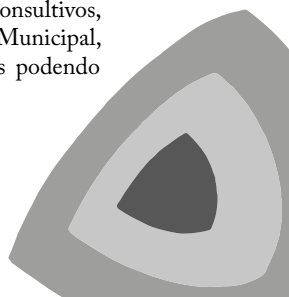
*Brunno Costa do Nascimento Silva
Lindijane de Souza Bento Almeida
Raquel Maria da Costa Silveira*

INTRODUÇÃO

No Brasil, a nova agenda trazida pela promulgação da Constituição Federal de 1988 estava pautada na lógica da criação de instituições que possibilitassem a participação da sociedade civil como atores fundamentais na construção das políticas públicas (ARRETCHE, 1996). Ao verificar a questão urbana metropolitana brasileira, nesse contexto, Rolnik e Somekh (2002) constatam que, antes da promulgação da Constituição de 1988, o modelo de gestão das metrópoles apresentava como característica basilar uma administração centralizada e hierarquizada, sem participação de representantes da sociedade nos espaços dos conselhos² (consultivos e deliberativos), uma vez que estes eram compostos somente por representantes governamentais. Nesse sentido,

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

² Os conselhos deliberativos eram presididos pelo poder Executivo Estadual – por meio da indicação do Executivo Federal – e a maior parte de seus componentes era oriunda dessa esfera governamental. Os conselhos consultivos, por outro lado, eram representados por membros do poder Executivo Municipal, contudo, essa instância não tinha nenhum poder decisório, apenas podendo sugerir alternativas (ROLNIK; SOMEKH, 2002).



Dagnino (2002) chama atenção para o desenho institucional brasileiro, que a partir de 1988, passou a ser flexibilizado ao incorporar a participação da sociedade como direito constitucional.

Para tanto, em 2001, foi promulgado o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257³, que veio estabelecer a gestão democrática da cidade ao determinar que deveriam ser fundados órgãos colegiados sobre a política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal. Já em 2015, foi promulgado o Estatuto da Metrópole (EM), Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (revisada pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018), que também apresenta uma preocupação com os rumos da política urbana em paralelo aos espaços de participação social, uma vez que tal instrumento recomenda a participação da sociedade como unidade estratégica no processo de elaboração e acompanhamento das políticas urbanas desejadas (BRASIL, 2015). Desse modo, todas as regiões metropolitanas (RM) brasileiras devem se adequar às diretrizes do que preconiza a Lei nº 13.089/2015 até o ano de 2018 (BRASIL, 2015), prazo máximo estabelecido.

Não diferente das demais RM, a Região Metropolitana de Natal (RMN) também deve se adequar ao que preconiza o Estatuto da Metrópole. A escolha por tal recorte se justifica, primeiramente, devido aos fatores favoráveis à implementação da lei na RMN, a exemplo da retomada na construção de uma política metropolitana por parte do Governo do Estado do Rio Grande do Norte (RN). Além disso, tem-se que esta se apresenta como uma “metrópole em formação” (CLEMENTINO; PESSOA, 2009), em que se verifica o potencial positivo desse status, uma vez que permite melhores adequações à Região Metropolitana de Natal pautadas nas exigências do Estatuto.

³ Promulgado em 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade surge com a prerrogativa de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer diretrizes gerais da política urbana.

Diante desse contexto, o presente trabalho buscou analisar a compreensão dos gestores públicos da Região Metropolitana de Natal acerca da participação social no processo de gestão metropolitana, em conformidade com as diretrizes do Estatuto da Metrópole para uma gestão democrática. No que diz respeito aos municípios estudados, estes foram selecionados de acordo com a metodologia elaborada pelo Observatório das Metrópoles (2012), por meio da qual se identifica o grau de integração dos municípios que constituem uma região metropolitana com o município polo metropolitano a partir do fluxo (densidade, mobilidade e ocupação) populacional, econômico e funcional, bem como o grau de urbanização (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2012). Conforme o Quadro 1⁴, é possível verificar o nível de integração dos municípios da RMN.

⁴ Atualmente, a Região Metropolitana de Natal conta com mais quatro municípios, porém não foi possível inseri-los no quadro, pois foram incorporados à RMN nos anos de 2013 e 2015, e o estudo dos níveis de integração, elaborado pelo Observatório das Metrópoles, ocorreu no ano de 2012, o que não permitiu apresentar o nível de integração dos municípios restantes ao polo metropolitano. A inserção dos quatros últimos municípios à Região se deu, respectivamente, pelas Lei Complementar Estadual (LCE) 485/2013 (Maxaranguape), LCE n° 540/2015 (Ielmo Marinho) e LCE n° 559/2015 (Arês e Goianinha).

Quadro 1 - Nível de integração dos municípios da Região Metropolitana de Natal.

NÍVEL DE INTEGRAÇÃO	MUNICÍPIO
Polo Metropolitano	Natal
Alta	Parnamirim
	Extremoz
	São Gonçalo do Amarante
Média	Macaíba
Baixa	Nísia Floresta
Muito Baixa	Ceará-Mirim
	Monte Alegre
	São José de Mipibu
	Vera Cruz

Fonte: Elaboração própria dos autores com base no Relatório do Observatório das Metrôpoles (2012), 2019.

A partir de tal critério de seleção, os municípios estudados foram: Natal (polo metropolitano), Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante (alta integração), Macaíba (média integração), Nísia Floresta (baixa integração) e Ceará-Mirim (muito baixa integração). O município de Ceará-Mirim foi o único selecionado, entre os municípios de nível muito baixa integração, em razão de sua inserção à RMN ter ocorrido no ano de formação (1997) da Região.

Inicialmente, realizou-se pesquisa bibliográfica, voltada à temática da participação social e da gestão metropolitana, o que foi complementado com a pesquisa documental das leis referentes ao tema. No que diz respeito aos dados primários, estes foram obtidos mediante entrevistas de ordem semiestruturada, sendo realizadas sete entrevistas com os Secretários Municipais de Planejamento

da RMN e uma com o gestor responsável pela implementação do Estatuto da Metrópole no Governo Estadual. Todas as entrevistas foram realizadas no ano de 2017.

Ademais, foi realizado o acompanhamento, mediante observação direta, de quatro reuniões do Fórum dos Secretários de Planejamento da RMN (todas no ano de 2017). Realizou-se coleta de dados e informações também durante a Oficina de Capacitação para Elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 dos municípios que integram a RMN e durante o Fórum Interconselhos de Natal.

O presente artigo se organiza, além da introdução e das considerações finais, em três seções. Inicialmente, apresenta-se a discussão acerca da participação social a partir do processo de redemocratização no Brasil, seguida dos principais aspectos presentes no Estatuto da Metrópole. Posteriormente, o debate volta-se para o caso da Região Metropolitana de Natal. Por fim, são expostos os resultados da pesquisa a respeito do desafio de estabelecer a participação social nos processos decisórios na Região Metropolitana de Natal.

ESTATUTO DA METRÓPOLE E O DILEMA DA PARTICIPAÇÃO

Os anos que sucederam a promulgação da Carta Magna de 1988 revelaram fortes transformações na gestão pública brasileira, entre as quais se destacam a abertura política e a criação de instituições e instrumentos visando a participação da sociedade civil, conforme destaca Avritzer (2011). O autor destaca que “Ao mesmo tempo em que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte” e da sua posterior

regulamentação (AVRITZER, 2008, p. 44). Diante desse cenário, a relação entre Estado e sociedade passou a ser exercida por uma maior participação direta dos cidadãos nos processos decisórios.

A legislação infraconstitucional brasileira, igualmente, passou a considerar a importância da participação social. Nesse sentido, após dez anos de trâmite no Congresso Nacional, o Estatuto da Metrópole, instituído pela Lei nº 13.089, foi aprovado e sancionado pelo Governo Federal em 12 de janeiro de 2015. Tal norma tem por finalidade o estabelecimento de aspectos gerais para o planejamento e a gestão urbana, e, conseqüentemente, execução de funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas no país, no que tange à colaboração mútua dos municípios que compõem essas regiões. Da mesma forma, também prevê o estabelecimento de diretrizes gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), mediante lei estadual. No tocante às responsabilidades municipais, a norma estabelece que as administrações locais que compõem as RM devem adequar os planos diretores (PD) às diretrizes do PDUI de sua respectiva unidade territorial urbana no prazo de três anos.

Todavia, no dia 11 de janeiro de 2018, o ex-Presidente Michel Temer submeteu ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 818, que trouxe mudanças expressivas no Estatuto da Metrópole, a exemplo do prazo de implementação, conforme posto no artigo 21, inciso I, alíneas “a” e “b”. Enquanto a alínea “a” estabelecia um prazo de 5 anos contado da data de instituição das RM ou AU (Aglomerções Urbanas) após 12 de janeiro de 2018, a alínea “b”, por outro lado, previa o prazo de implementação até a data de 31 de dezembro de 2021 para as RM e AU instituídas anteriormente ao Estatuto (BRASIL, 2018). Posteriormente, no dia 19 de junho de 2018, a MP nº 818/2018 foi transformada na Lei Complementar Federal nº 13.683.

Atualmente, como principal característica acerca da temática da participação, o Estatuto dispõe sobre a incorporação da participação da sociedade civil como unidade estratégica no processo de planejamento e tomada de decisão das políticas públicas de cunho metropolitano, como exposto no artigo 7º, inciso V da Lei (BRASIL, 2018 a). Contudo, algumas lacunas foram deixadas de lado pelo Estatuto em relação ao processo de participação da sociedade civil. Dessa forma, pode ser apontado que, mesmo que o EM incorpore a participação como mecanismo de governança metropolitana para elaboração e monitoramento das políticas públicas metropolitanas, ele faculta este artigo (art. 7º, V) como meramente consultivo. Isto é, ficará a cargo do gestor público abrir a esfera pública (ou não) para a participação dos cidadãos contribuírem na elaboração e no monitoramento das políticas públicas.

A única determinação do EM acerca do assunto com caráter de obrigatoriedade é de que a sociedade participará do processo decisório de aprovação do PDUI, “[...] pela instância deliberativa colegiada da governança interfederativa da metrópole [...]” (RIBEIRO; SANTOS JÚNIO; RODRIGUES, 2015, p. 2), por meio de audiências públicas nos municípios incorporados às regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, sem que existam maiores delineamentos (BRASIL, 2015). Com o intuito de corroborar a particularidade da gestão democrática presente no Estatuto da Cidade (Lei Complementar Federal nº 10.257/2001), o Estatuto da Metrópole realça uma preocupação com os rumos da política urbana, dada a relevância que estabelece à promoção das audiências públicas e dos debates com a sociedade civil em relação ao processo de elaboração do PDUI, de acordo com o art. 12. Todavia, em 2018, a alteração oriunda da MP nº 818/2018 reescreveu o texto original para “a promoção de audiências públicas com a participação de representantes da sociedade civil e da população” (BRASIL,

2018b), retirando o item do “debate”. Santos (2018) chama atenção para essa mudança, ao expor que esse movimento pode vir a enfraquecer a participação dos cidadãos na construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, graças ao entendimento de que apenas a ampla divulgação não será suficiente para garantir a efetiva participação, bem como para realizar os ideais democráticos.

Sob essa perspectiva, Arretche (1996) afirma que, para efetivar os ideais democráticos, é mais importante verificar a estrutura de como as instituições procedem os processos deliberativos, tendo em vista que a dinâmica adotada poderá criar constrangimentos ou não à participação da sociedade civil, do que mesmo indagar o ente de governo que ficou como responsável pela implementação e execução das políticas públicas. Face ao exposto, pode-se afirmar que, mesmo que o Estatuto da Metrópole venha a contribuir para o avanço da discussão jurídica da temática urbanística e metropolitana no país, algumas particularidades em torno da participação social podem causar “[...] uma insuficiência para criar condições institucionais e políticas que respondam [...] aos desafios metropolitanos” (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015, p. 1) brasileiros, a exemplo da ausência da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas metropolitanas.

A seguir, será destacada a Região Metropolitana de Natal, recorte territorial do presente estudo, passando-se a apresentar os resultados da pesquisa no item posterior.

A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL: VELHOS DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO

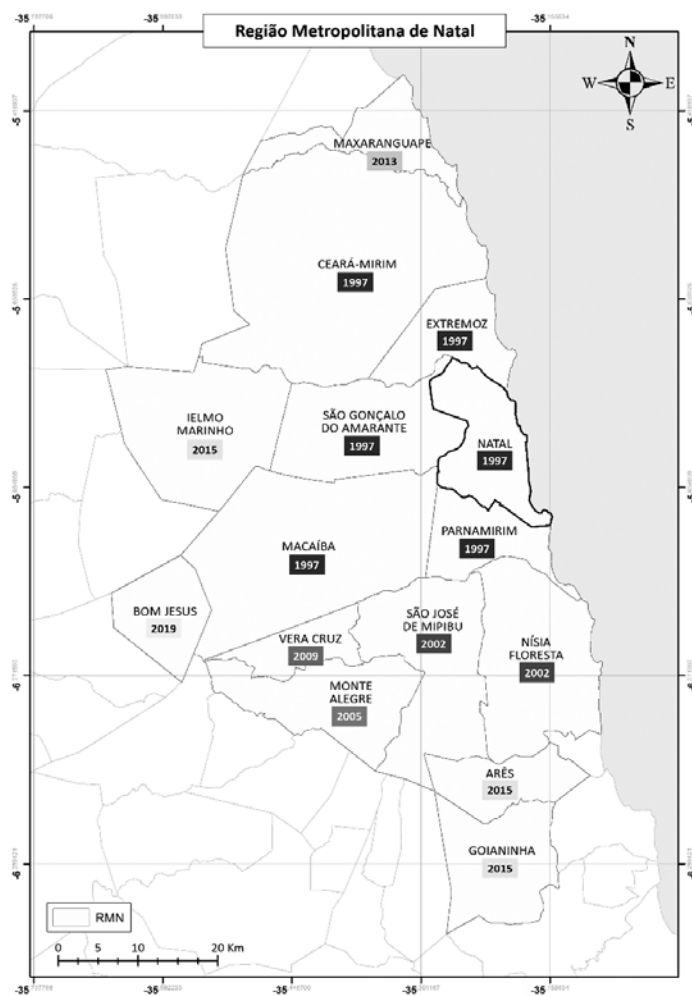
Apesar de a RMN ter sido instituída oficialmente em 1997, o debate metropolitano na RMN foi iniciado a partir dos anos

1970, quando se detectou o início do processo de metropolização na área por meio da insurgência dos interesses comuns entre os municípios que compõem a metrópole funcional da região. Isto é, foi identificada a presença do fenômeno metropolitano, que, entre outros aspectos, poder-se-ia resgatar dois elementos: o da conurbação e o do transbordamento.

Esse fato ocorreu, principalmente, por meio da desconcentração do setor industrial que ocorria à época no Brasil. Arelado a isso, ainda há de se chamar atenção para o *boom* econômico que o estado do RN vivenciou nos anos 1980 em razão da crise econômica que assolava os demais estados no país. Esse fator foi determinante para indicar Natal como uma “Metrópole em Formação” (CLEMENTINO; PESSOA, 2009), devido à concentração da riqueza estadual na capital.

No ano de 1997, a RMN foi instituída, de fato, pela Lei Complementar Estadual nº 152, de 16 de janeiro de 1997. Atualmente, a RMN é composta, quinze municípios, quais sejam: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará-Mirim, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus. O Mapa 1, a seguir, ilustra o ano de inserção dos municípios que integram a Região Metropolitana de Natal.

Mapa 1 - Municípios da RMN e seu ano de inserção.



Fonte: Pesquisa com base no Acervo do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal.
Elaborado por: Rodolfo Finatti e Brunno Silva, 2020.

A RMN abrange uma superfície de 3.677,804 quilômetros quadrados, o que representa aproximadamente 7% do território do estado do Rio Grande do Norte. A Região abrigava, em 2017 (estimativa realizada pelo IBGE), aproximadamente 1.606.218 habitantes, o que equivale aproximadamente a 46% da população do território estadual. Ainda segundo o IBGE (2017), a Região Metropolitana de Natal é a décima nona RM mais populosa do país.

Com relação à vertente financeira, Gomes *et al.* (2015) afirmam que o Produto Interno Bruto (PIB) da Região Metropolitana de Natal é formado, na sua maior parte, por atividades ligadas ao setor terciário, principalmente o turismo, tendo menor representatividade os setores primário e secundário. Os autores ainda destacam que os municípios metropolitanos apresentam dependência do município polo (Natal), em razão de este concentrar 71% do PIB total, ou seja, R\$ 28.044.696.000 (GOMES *et al.*, 2015). Diante desse quadro, Clementino e Ferreira (2015) ressaltam que Natal vem passando por uma macrocefalia em seu território, em razão da concentração de insumos de desenvolvimento socioeconômico ao longo de sua existência. Portanto, Natal pode ser considerado o núcleo/polo da RMN, uma vez que apresenta o “[...] Distrito Industrial, Centro Industrial Avançado, universidades públicas e privadas, unidades escolares de ensino técnico, unidades de saúde com prestação de serviços de alta complexidade e, ainda, o espaço de maior dinamismo do terciário” (GOMES *et al.*, 2015, p. 50).

No que se refere à estrutura de planejamento metropolitano, a RMN ainda não conseguiu promover estratégias eficientes de coordenação e cooperação para ações de interesse comum metropolitano, pois

[...] o problema mais grave na gestão da RMN está naquele que teria função normativa e deliberativa: o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Natal, uma vez que este é o único mecanismo formal de tomada de decisão (ALMEIDA *et al.*, 2015, p. 302).

Instituído igualmente pela LCE nº 152/1997, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN), sob vinculação da Secretaria de Planejamento e das Finanças do Estado do RN, foi criado com o objetivo de debater e criar políticas públicas de interesse comum entre os municípios que integram a RMN, sendo atribuídas a ele funções normativas e deliberativas. Apesar de ter sido instituído em 1997, o Conselho só foi implementado no ano de 2001, e somente no ano posterior foi iniciada a formalização de sua dinâmica de operacionalização (SILVA *et al.*, 2018).

Em relação à composição do Conselho, este é integrado pelos prefeitos de cada município pertencente à Região Metropolitana de Natal, pelo Governo Estadual, pela Assembleia Legislativa e pelo Parlamento Comum da RMN. Ademais, conta com a abertura regimental à participação da sociedade civil organizada, com vistas à cooperação na formulação de políticas públicas. No entanto, vale salientar, que tal abertura da esfera pública e convocação desses atores se dão mediante a autorização da Assembleia Legislativa estadual e das Câmaras Municipais. Contudo, nos estudos desenvolvidos por Silva (2017) e Silva *et al.* (2018) sobre a institucionalidade da RMN, é possível identificar que nunca ocorreu a participação da sociedade no Conselho.

Apesar da importância delegada ao CDMN como órgão provedor da gestão metropolitana frente ao agravamento dos problemas comuns na Região, ele demonstrou ter problemas em sua operacionalização como instrumento gestor da metrópole para responder a essas demandas. Em consequência da inexistência

de cooperação dos gestores públicos municipais e sua ineficiente administração, o CDMN foi desativado no ano de 2010.

Nesse contexto, Almeida (2014, p. 51) salienta que

[...] o conselho teve até hoje uma atuação muito limitada e reduzida, na medida em que falta uma visão mais ampla e compartilhada para soluções dos problemas metropolitanos, tanto por parte dos governos municipais quanto do governo estadual. A ausência de operacionalização de mecanismos institucionais com visão metropolitana, de articulação política com interesses metropolitanos, faz com que a chamada RMN não exista realmente no que tange o aspecto da gestão de políticas públicas, as quais passam a ser elaboradas olhando a realidade municipal e não regional.

Entretanto, dada a urgência de regularização da Região Metropolitana de Natal ao Estatuto da Metrópole, o CDMN foi reinstalado em 19 de agosto de 2015, pelo Governo Estadual do Rio Grande do Norte, com o intuito de criar uma comissão para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, em que igualmente os gestores municipais auxiliaram a sua reativação, porquanto necessitavam adequar os planos diretores de seus municípios ao PDUI (SILVA, 2017). Ademais há de se ressaltar, nesse contexto de retomada das atividades do CDMN e da tentativa de retomada de coordenação pelo Governo do Estado, que houve a criação de oito grupos de trabalho para debater as prioridades da RMN, como ilustrado na Figura 1 a seguir.

Figura 1 - Grupos de Trabalho da Reativação do CDMN.



Fonte: Silva (2017).

Em relação à composição dos grupos de trabalho, estes contavam com a participação de representantes do Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, órgãos federais, instituições de ensino superior, sociedade civil, além dos próprios integrantes da entidade indicados pelos municípios. Durante a reunião do CDMN, os gestores municipais ressaltaram a importância de elaboração de políticas públicas compartilhadas, uma vez que por meio delas haveria a possibilidade de encontrarem soluções coletivas, entretanto, após algumas reuniões, as atividades não tiveram continuidade.

Após a contextualização realizada, a seção a seguir explanará os resultados da pesquisa, apresentando a percepção do gestor estadual e das gestões municipais acerca da implementação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015 revisada pela Lei nº 13.683/2018) na RMN.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

No Brasil, a partir da lógica operante do processo de redemocratização, a participação social passou a ganhar um papel de primazia na formulação e implementação das políticas públicas (AVRITZER, 2011). A incorporação desse elemento se mostra fundamental no processo decisório, uma vez que nele se resgata o papel do cidadão como peça-chave acerca de decisões de interesse comum.

Considerando esses aspectos, o ponto inicial da pesquisa partiu de entrevista realizada com o gestor estadual responsável pela temática metropolitana em 2017. O Coordenador da RMN destacou que inexistente “identidade metropolitana nos habitantes dos catorze municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal”, fazendo com que

[...] as pessoas ainda não tenham a compreensão do sentimento de ser um cidadão metropolitano e não apenas um cidadão municipal que só enfrenta problemas locais [...] portanto, a participação da sociedade nas atividades ligadas as questões do governo na região metropolitana são quase nulas (informação verbal).

Tal particularidade acaba por gerar desafios no tocante à concretização de soluções para problemas comuns enfrentados pela população residente na Região Metropolitana de Natal.

No que diz respeito à participação dos representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e na tomada de decisão relacionados à gestão metropolitana, o Coordenador da RMN enfatizou que “o processo não conta com a participação da sociedade civil” (Coordenador RMN, 2017), todavia, chamou atenção para a instrumentalização dos oito grupos de trabalho durante a reinstalação, em 2015, do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal. Isso porque, segundo o Gestor Estadual,

“foi uma primeira experiência de participação social na região metropolitana por parte do Governo do Estado” (Coordenador RMN, 2017). Apesar do avanço ao incorporar representantes da sociedade civil no debate inicial acerca da implementação do Estatuto da Metrópole, cabe destacar que não houve nenhuma alteração do regimento interno do próprio Conselho no tocante à inserção da sociedade nas instâncias deliberativas.

A despeito da compreensão do gestor de como deveria ocorrer a participação social, ele ressaltou que o “Estado deve chegar com uma proposta [...], pois é o ente que tem a capacidade de torná-la viável” (Coordenador RMN, 2017). Além disso, ainda voltou a afirmar que essa é primeira experiência de participação social ligada à temática metropolitana e que, portanto, “a iniciativa deve ser louvada, já que antes de tomarmos posse nunca a população participou das decisões governamentais, embora ela tenha sido tímida” (Coordenador RMN, 2017). Entretanto, ressalta-se que a participação da sociedade não logrou êxito, pois, conforme destacou o Coordenador da RMN, “durante o processo decisório não houve participação da população” (Coordenador RMN, 2017).

Quando indagado a respeito das instâncias participativas atreladas à gestão metropolitana estadual, o Coordenador da RMN deixa claro que o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal não pode ser vislumbrado como órgão que insere a sociedade nas questões governamentais, mas que “os grupos de trabalho são a grande novidade da gestão e que vamos continuar investindo nessa prática” (Coordenador RMN, 2017). Todavia, após algumas reuniões, os grupos de trabalho foram desestruturados e, posteriormente, desfeitos. Desse modo, constata-se a fragilidade do Governo Estadual (2015-2018) em relação à temática da participação social em conformidade com as diretrizes do Estatuto da Metrópole.

A partir da percepção obtida com a investigação realizada junto ao Governo do Estado, tornou-se essencial investigar tais aspectos junto aos municípios selecionados para a pesquisa. Nesse sentido, inicialmente, questionou-se aos Secretários de Planejamento acerca do processo de participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisões em relação à gestão metropolitana no contexto da RMN. Os Gestores Municipais de Planejamento apresentaram opiniões similares para o processo participativo na região. O quadro a seguir traz um balanço das respostas dos entrevistados a respeito dessa questão.

Quadro 2 - Como se dá o processo de participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e na tomada de decisões relacionados à Gestão Metropolitana na RMN.

SECRETÁRIOS	RESPOSTAS
Secretária SEMPLA (Natal)	"Não ocorre."
Secretário SEPLAF (Parnamirim)	"Nunca foi participativo. Temos poucas medidas participativas no município, quem dirá na Região Metropolitana de Natal."
Secretário SEMPFI (Extremoz)	"[...] esse espaço de representação não existe, ao menos no contexto metropolitano [...]"
Secretário SEMPLA (SGA)	"Na RMN não tem! Mas no nosso município temos os mecanismos de participação, como: LDO, LOA e PPA."
Secretário SEPLAN (Macaíba)	"[...] o que temos para dar voz à participação são os fóruns de discussões."
Secretário SEMPLAF (Nísia Floresta)	"Não existe! Nós estamos realizando audiências e convidando a sociedade [...] tentamos fazer sempre uma exposição inicial para tornar fácil o entendimento dos representantes."
Secretária SECFIN (Ceará-Mirim)	"Acho que não. Mas como somos uma gestão nova, estamos trabalhando com o Encontro Participativo."

Fonte: Elaboração própria dos autores com base nas entrevistas realizadas (em 2017), 2019.

Quando verificadas as respostas, pode-se observar que quatro dos sete entrevistados apontam que "não existe" esse espaço voltado à participação de representantes da sociedade civil no contexto da RMN. Também é possível destacar que o Secretário de Macaíba

atribui à sociedade civil o dever de cobrar de seus representantes a abertura da esfera de participação. Dois secretários (Natal e Parnamirim) apresentam uma opinião similar ao colocar que “nunca foi participativo”. E somente um, a Secretária de Planejamento do município de Ceará-Mirim, expõe que desconhece esse espaço.

Somente dois gestores informam conhecer o CDMN, em razão de suas respostas. Diante da fala da Secretária da SEMPLA de Natal, segundo a qual “não ocorre” a participação de representantes da sociedade civil, pressupõe-se que ela saiba da existência do mecanismo. Enquanto isso, para o gestor da SEPLAF de Parnamirim, é possível estabelecer essa mesma linha de raciocínio, em razão de sua resposta ter sido “nunca foi participativo”. Já a Secretária do município de Ceará-Mirim desconhece a existência do CDMN, mesmo que o município tenha sido incorporado na RMN em 1997 (ano de instituição da região). O fato é que, conforme Wampler (2005), o primeiro passo para a participação é a existência do canal aberto à população, devendo a gestão incentivar a aderência da sociedade para que, de fato, esta ocorra. Nesse sentido, é possível concluir que, se as gestões municipais não possibilitam a participação de forma efetiva, esta também não ocorre na esfera metropolitana.

Percebe-se que a participação no que tange à tomada de decisões na RMN se apresenta como falha, uma vez que a institucionalização por si só do CMDN não está logrando a inserção dos representantes da sociedade civil, caracterizando-se como uma experiência “mais restrita de participação”, em que sequer se dá “voz aos cidadãos”. Faz-se necessário então incorporá-los ao processo, bem como determinar que esses atores partilhem o poder de tomar decisões dentro do Conselho para que, de fato, se estabeleça uma gestão democrática na RMN, como prediz o EM no art. 7, V e no art. 8, II.

Quando indagados a respeito de como deveria ocorrer a participação dos representantes da sociedade civil no processo

decisório, as respostas dos secretários divergiram. Enquanto alguns atribuem um caráter primordial a essa questão e alegam que os cidadãos devem ser incentivados a participar mediante a expansão da esfera pública, além de torná-los coparticipantes das políticas públicas e defenderem que as gestões municipais devem prestar contas à população; outros, por sua vez, compreendem que a ausência de participação no processo de planejamento e no controle das políticas públicas é culpa da própria população, em razão de a sociedade não participar dos processos decisórios. Conforme apontado no Quadro 3, é possível constatar essas percepções.

Quadro 3 - Como deveria ocorrer o processo de participação dos representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e na tomada de decisões relacionados à Gestão Metropolitana na RMN.

SECRETÁRIOS	RESPOSTAS
Secretária SEMPLA (Natal)	“É fundamental que haja o estreitamento entre a sociedade e o Estado [...] A sociedade é responsável na construção de um modelo de planejamento e gestão [...] Ademais, a sociedade deve se mobilizar no sentido de cobrar do Estado a prestação de contas.”
Secretário SEPLAF (Parnamirim)	“[...] nós também devemos incentivar essa participação da população [...] é necessário abrir os espaços para população participar.”
Secretário SEMPAFI (Extremoz)	“[...] as pessoas não têm o hábito de contribuir com suas opiniões nem no próprio município, imagine da RMN [...] porém as pessoas devem correr atrás também [...] A gente realiza audiência e a população não participa.”
Secretário SEMPLA (SGA)	“A sociedade não é muito participativa. A gente faz de tudo, mas eles não participam porque não querem [...] Deveriam participar mais, mas a população não é educada para isso [...]”

Continuação do Quadro 3

SECRETÁRIOS	RESPOSTAS
Secretário SEPLAN (Macaíba)	“Eles devem ser prioridade, porém muitos também não se interessam [...] é necessário dividir essa responsabilidade de planejar com alguém [...] e esse alguém é a sociedade, mas é aquela organizada e não qualquer uma [...] Agora eu tenho que dizer: alguns municípios da RMN não são capazes de implementar as ações do Estatuto nesse item. Eles nem são abertos a participação nos municípios, imagine na RMN.”
Secretário SEMPALF (Nísia Floresta)	“[...] é que o que for planejado em conjunto com o povo seja realmente executado, pois aí vai dar crédito para que as pessoas [...] voltem acreditar e participar [...] a curto prazo é fazer muita divulgação para tornar público para que eles possam dizer o que desejam, além de prestarmos contas à sociedade do que estamos fazendo [...]”
Secretária SECFIN (Ceará- Mirim)	“[...] a questão de participação é de cultura [...] As pessoas só reclamam e não participam [...] Aqui nós estamos fazendo o Encontro Participativo [...] Eles devem contribuir em vez de atrapalhar.”

Fonte: Elaboração própria dos autores com base nas entrevistas realizadas (em 2017), 2019.

Ao serem observadas as respostas nesse item, pode ser verificado que a Secretária de Planejamento de Natal se destaca dos demais, porquanto compreende que a participação deve ocorrer de modo amplo por parte dos cidadãos. Ademais, pontua-se que o Secretário de Planejamento de Macaíba também enxerga a necessidade de partilhar das decisões com a gestão pública, contudo, o gestor do município afirma que a culpa pela baixa participação da população nos processos decisórios é da própria população. Seguindo a mesma linha de raciocínio do gestor da SEPLAN, os Secretários de Planejamento de Extremoz, São Gonçalo do Amarante e Ceará-Mirim afirmam que o esvaziamento da sociedade

nos processos de formulação e planejamento das políticas públicas ocorre por falta de interesse dos próprios cidadãos.

Outro aspecto que também deve ser evidenciado é o do controle social, como destacam os gestores da SEMPLA de Natal e da SEMPLAF. Enquanto a gestora da SEMPLA de Natal destaca a sociedade como aquela que deve se mobilizar para inclusão de pautas e para cobrar a prestação de contas por parte da gestão, uma vez que a relação entre Estado e sociedade deve ser estreita, o gestor da SEMPLAF pontua que só ocorrerá uma participação efetiva, caso a administração passe a executar aquilo que foi planejado em conjunto com a população, bem como torne transparente a prestação de contas. Quando os gestores retratam a prestação de contas como algo que deve ser seguido pelas administrações locais, é possível destacar a importância que as gestões em ambos os municípios dão à participação, porquanto estão abrindo a esfera pública à sociedade.

Tal aspecto se relaciona com as discussões realizadas por Carneiro (2004) e Wampler (2005) ao exemplificarem o *accountability* societal, pois ao incluir as pautas da sociedade na agenda pública, evidencia-se o poder de tomar decisões por parte dos cidadãos na gestão pública. Essa forma de agir se mostra como fundamental, em razão de apresentar as reais necessidades da sociedade por meio de pressões colocadas sobre agências estatais.

No que diz respeito à partilha de poder entre a gestão pública e a sociedade civil nas instituições participativas (IP), há de se ressaltar opiniões diversificadas por parte dos gestores a respeito da questão. Conforme o Quadro 4, é possível verificar as respostas sobre como os gestores compreendem a partilha efetiva do poder por meio das instituições de participação nos seus municípios e quais são as instituições que, de fato, são exercidas com poder decisório.

Quadro 4 - Instâncias de participação da sociedade civil no espaço público municipal.

SECRETÁRIOS	RESPOSTAS
Secretária SEMPA (Natal)	“Os Conselhos são aqueles que funcionam mesmo com poder deliberativo [...] CONHABINS, CONCIDADE, COMPLAN, COMSAB.”
Secretário SEPLAF (Parnamirim)	“[...] realizamos audiência públicas, mas eu volto a dizer que elas só ocorrem como cumprimento da exigência legal [...] são mais instrumentos de aprovação mesmo para ratificar o que a gestão propõe.”
Secretário SEMPAFI (Extremoz)	“[...] são as audiências públicas e as comissões setoriais [...] deveriam funcionar para deliberar as decisões, mas são esvaziadas pela população e por isso só ratificam o que a gestão desenvolve [...]”
Secretário SEMPA (SGA)	“[...] conselhos que deliberam constantemente com o que planejamos [...] realizamos audiências, embora a sociedade pouco participe [...] promovemos o OP. É o mais complicado [...] o que funciona mesmo são os conselhos.”
Secretário SEPLAN (Macaíba)	“[...] a gente tem a Conferência das Cidades [...] O orçamento a gente discute com a população através das audiências públicas [...] Já conselhos é algo que não temos [...] O que a sociedade pode opinar para mudar mesmo é nas audiências, mas a população não participa.”
Secretário SEMPAF (Nísia Floresta)	“[...] as audiências públicas [...] A população traz sua demanda, a gente elabora a política e eles tentam analisar dentro do possível. Se concordarem, a gente aprova [...] os segmentos têm direito a voz e voto, a pôr suas ideias e sugestões para o debate. Porém alguns segmentos da sociedade se eximem ou não estão cultivados a participar.”
Secretária SECFIN (Ceará-Mirim)	“ Estamos resgatando os conselhos de bairro. E as audiências vamos retornar aos poucos. [...] por enquanto, não temos nada para população participar não.”

Fonte: Elaboração própria dos autores com base nas entrevistas realizadas (em 2017), 2019.

A partir das falas dos secretários, a audiência pública foi ressaltada como o mecanismo de participação da sociedade civil no espaço público que mais se destaca, uma vez que cinco (Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Nísia-Floresta) dos sete gestores municipais a abordaram. Todavia, destaca-se o município de Nísia Floresta como aquele que utiliza o mecanismo como modo de inserção da sociedade no processo decisório, já que concede voz e voto à população. Nos demais, pode ser percebido que as audiências não logram êxito, porquanto servem como mecanismo de ratificação das decisões já postuladas pelos gestores. No tocante aos demais instrumentos de participação, destacam-se os conselhos municipais, com ênfase no município de Natal. Isso ocorre em razão do caráter deliberativo de tais conselhos, segundo a Secretária da SEMPLA Natal. No entanto, observou-se em sua fala a ausência de referência ao Orçamento Participativo, que vem sendo implementado em Natal nos últimos anos. Pelo exposto, os espaços e as ferramentas não se mostraram inovadores, o que denota que a gestão não investe em canais de fato atrativos que, conforme Wampler (2005), poderiam contribuir com a efetividade da participação social. Nesse sentido, torna-se necessário ampliar as rotinas de interação entre Estado e sociedade na RMN, a fim de favorecer a participação (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Já o caso mais grave de ausência de um canal de participação e partilha de poder entre Estado e sociedade civil recaiu sobre o município de Ceará-Mirim, pois, como afirmou a Secretária do município, todos os canais para participação ainda serão implementados pelo poder municipal, uma vez que são uma “gestão nova”. Ademais, ressalta-se novamente (pela fala dos gestores) a ausência de participação da sociedade civil nos processos decisórios. Esse ponto pode ser observado principalmente nos municípios de

Extremoz e Macaíba. Contudo, essa diminuição dos representantes pode estar ligada diretamente à ausência de conselhos de bairro e setoriais. Esses espaços poderiam exercer um importante papel como mecanismo de inserção da sociedade civil na tomada de decisões ligada ao planejamento e à gestão da política urbana.

A institucionalização desses espaços se configura como primordial, uma vez que, para efetivar os ideais democráticos e de participação da sociedade civil, segundo Arretche (1996), é mais importante verificar a estrutura sobre como as instituições procedem os processos decisórios, tendo em vista que a dinâmica adotada poderá criar constrangimentos ou não à participação da população. Nesse sentido, há de se destacar a importância que Natal deu à questão, uma vez que tornou o Plano Plurianual participativo, por meio da ‘linha externa’⁵, metodologia que abrangia tanto o diálogo com os municípios da RMN quanto o fortalecimento do processo de participação social.

No que toca à partilha de poder com a sociedade, pode ser constatado que ainda há uma dificuldade nas gestões municipais da RMN em colaborar para esse compartilhamento de decisões que, por vezes, mostra-se sob o aspecto restrito e limitado. É possível verificar, pela percepção dos gestores municipais, que muitos são os desafios para implementação do Estatuto da Metrópole na Região

⁵ Considerando a discussão a respeito da elaboração do Plano Plurianual do município de Natal para 2018-2021, foi iniciada uma metodologia para construção do PPA, por meio da Secretaria de Planejamento de Natal, que consistia em duas linhas de atuação (interna e externa). A linha interna consistia na promoção da integração entre os órgãos municipais, enquanto a linha externa, por outro lado, envolvia o diálogo com os municípios da RMNatal quanto ao fortalecimento do processo de participação da sociedade civil, uma vez que a participação de tais atores criaria uma responsabilidade coletiva nas decisões do governo local. Além disso, o envolvimento dos cidadãos estabeleceria um pacto e compromisso com a gestão democrática na cidade.

Metropolitana de Natal no tocante ao processo de participação social. Todos os secretários identificam a importância, mas apontam motivações diversas para a ausência da participação, desde a inexistência de espaços até a falta de interesse pela população. Dessa forma, faz-se necessária a elaboração de táticas para estabelecer uma coparticipação entre sociedade e Estado no âmbito metropolitano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao verificar a questão metropolitana, é possível perceber que, após a Carta Magna de 1988, as metrópoles passaram a apresentar uma gestão descentralizada, mas que ainda sofre por problemas no tocante à participação dos atores sociais. Não obstante, em 2015, foi promulgado o Estatuto da Metrópole, que prevê a participação social no processo de tomada de decisões. Em 2018, em virtude da nova conjuntura do Estatuto, o viés da participação da sociedade civil foi limitado no processo da elaboração e acompanhamento das políticas metropolitanas, não restando dúvida que sua implementação será conflituosa. Desse modo, é possível destacar uma baixa propensão associativa da população no processo de implementação da Lei. Faz-se necessária, portanto, a urgente retomada da sociedade civil nos processos de discussão a respeito do mecanismo e da pauta urbana/metropolitana no Brasil.

Quanto à Região Metropolitana de Natal, a presente pesquisa constatou, em primeiro lugar, a fragilidade institucional da administração estadual em relação à temática da participação social em conformidade com as diretrizes do Estatuto da Metrópole, uma vez que o gestor responsável pela implementação da Lei no estado do RN não foi capaz de efetivar uma estrutura de governo

voltada à participação da sociedade. Dessa forma, faz-se necessária a elaboração de táticas para estabelecer uma coparticipação entre sociedade e Estado no âmbito metropolitano.

Em segundo lugar, ao averiguar o entendimento das gestões municipais da RMN a respeito da participação social no processo de gestão metropolitana, em conformidade ao EM, percebeu-se que o espaço de participação dos representantes da sociedade civil existe, porém, é inoperante, por meio da figura do CDMN. Tal participação é estabelecida a partir de caráter normativo, mediante autorização dos deputados da Assembleia Legislativa e dos vereadores das Câmaras Municipais, o que enfraquece e restringe mais ainda a participação que já não é tão expressiva em tais ambientes. Tal observação vai de encontro ao exposto por Souza (2006), ao colocar o CMDN como um mecanismo que se expressa de forma mais restrita à participação, que se resume a dar certa voz, sem conferir poder decisório à população.

Em relação à participação social nos municípios, observou-se que a figura das audiências públicas se mostra como o meio mais utilizado para o chamamento das entidades em torno das questões propostas ao debate. Tal cenário pouco inovador se constitui como um limitador à participação social, visto que, como expôs Avritzer (2008), a natureza do desenho participativo possui influência no sucesso das experiências participativas, e a escolha do desenho adequado se constitui como uma das variáveis fundamentais para a continuidade dessas experiências no futuro.

O destaque conferido às audiências públicas e à baixa efetividade desses espaços, constatado pelos entrevistados, comprova o descompasso “entre o entusiasmo com que foram acolhidos os espaços participativos por aqueles que desejam uma democracia aprofundada e o quão pouco essa participação

ressemantizada de fato foi capaz de desafiar a reprodução dos padrões de dominação” vigentes (MIGUEL, 2017, p. 84). Por fim, se nas esferas estadual e municipal a participação ainda caminha a passos lentos, em um contexto relacionado à gestão metropolitana, ainda há que se iniciar a construção de um modelo participativo na Região Metropolitana de Natal.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados [on-line]**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Gestão Pública e Democracia: os conselhos gestores de saúde da Região Metropolitana de Natal-RN. **Revista Democracia e Participação**, v. 1, p. 45-72, 2014.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento *et al.* Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. *In*: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (Org.). **Natal: Transformações na Ordem Urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. v. 1. p. 295-324.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, p. 44-66, jun. 1996.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. O estatuto da cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 91, p. 6, 2011.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 13 jan. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, 20 jun. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm#art1. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 818, de 12 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, 13 jan. 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm#art1. Acesso em: 30 jun. 2018.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e Accountability: algumas notas introdutórias. **Texto para Discussão**, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, n. 13, 2004.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. Caminhos para se pensar a Metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências. *In*: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (Org.). **Natal: Transformações na Ordem Urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. v. 1. p. 19-42.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide Souza. Tipologia socioespacial numa metrópole em formação: a RMNatal. *In*: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide Souza (org.). **Natal: uma metrópole em formação**. São Paulo: EDUC, 2009. p. 73-113.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. *In*: Evelina Dagnino (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. S. Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição *et al.* A Metrópole de Natal na Rede Urbana Brasileira e sua Configuração Interna. *In*: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (org.). **Natal, Transformações na Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. v 1. p. 45-82.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no Debate Contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 83-118, 2017.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDEs, e AUs à Dinâmica da Metropolização**. Curitiba, 2012. Relatório.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as Metrópoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, 2002.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Bruno César (org.). **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018. p. 457-513.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento *et al.* Perspectiva de uma Metrópole em Formação: Cooperação e Coordenação na Região Metropolitana de Natal/RN. **INTERFACES CIENTÍFICAS – DIREITO**, v. 6, p. 71-86, 2018.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento. **Estatuto da Metrópole: como anda na RMNatal**. 2017. 93 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Curso de Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Políticas Públicas, Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. *In*: FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento:** Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

WAMPLER, Brian. Expandindo Accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. *In*: LUBAMBO, C.; COELHO D. B.; MELO, M. A. **Desenho Institucional e Participação Política:** Experiências no Brasil Contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005. 301 p.

JUSTIÇA, DIREITOS E SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA MEDIDA IV DO PROJETO DE LEI ANTICRIME DO MINISTRO SÉRGIO MORO

Thiago Henrique Câmara de Medeiros

INTRODUÇÃO

Em 28 de outubro de 2018, o Brasil elegeu seu novo presidente, Jair Bolsonaro. O atual chefe de estado fez parte da sua campanha eleitoral com o forte discurso em cima de problemas como: corrupção, violência contra o crime organizado, além do forte apelo ao armamento como uma das formas de enfrentamento à violência. O presidente é um dos defensores do porte e posse de armas para cidadãos civis, não à toa que o símbolo da sua campanha era os dedos em formato de arma. Em seu plano de governo, o então candidato apresentou para a área da segurança propostas que defendiam que o agente de segurança pública precisa ter a certeza que exercerá sua função com um aparato jurídico, por meio do excludente de ilicitude. Depois de empossado, apresentou o juiz Sérgio Moro, responsável por comandar a operação Lava Jato, que culminou na prisão de políticos, entre eles, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, como o ministro de Justiça e Segurança Pública do governo eleito.

Moro apresentou logo no início do seu encargo um Projeto de Lei Anticorrupção e Anticrimes que será votado pelo legislativo. Entre as medidas do pacote de Lei Anticorrupção, a de número IV, que está relacionada à legítima defesa, propõe que: Art. 23- 2º “o juiz



poderá reduzir a pena ou deixar de aplicá-la se o excesso decorreu de escusável medo, surpresa ou violenta emoção” (NR). Nesse sentido a lei abre margem para que os policiais ajam com base nos sentimentos, ou seja, em ações pautadas na subjetividade dos agentes. Isso implica dizer que, em caso de medo, surpresa ou forte emoção, o policial pode agir para se defender ou defender outrem. Caso a medida seja aprovada pelo legislativo, irá pautar o país em que a polícia que mais mata é também a que mais morre. Isso implica dizer que a medida abre precedentes para que os policiais utilizem de meios legais para reagirem de forma extrema, ou seja, letal.

Não é de hoje que o Brasil carece de medidas mais eficazes no âmbito da segurança pública, não à toa que o país tem dezessete capitais no ranking das cidades urbanas mais violentas do mundo, segundo a pesquisa¹ realizada pela organização de sociedade civil mexicana Justiça e Paz. Além disso, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA²), por meio do Atlas da Violência, constatou que em 2016 o número de homicídio no Brasil chegou a pouco mais de 62 mil. Taxas como essas apontam o crescimento progressivo das mortes violentas no decorrer dos anos. Além do mais, o Brasil, hoje, configura-se como um dos países mais violentos do mundo, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS). O relatório de 2015 aponta o país na nona posição no ranking de homicídios nas Américas, com cerca de 30,5 mortes por 100 mil habitantes.

Outro fator importante é analisar esses homicídios quando envolvem agentes do Estado, como policiais militares e civis.

¹ A pesquisa foi divulgada no jornal BBC. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43309946>. Acesso em: 7 fev. 2019.

² Atlas da Violência divulgado pelo IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/17> Acesso em: 7 fev. 2019.

O Monitor da Violência³ aponta que em São Paulo 1 a cada 5 mortes é causada pela intervenção policial⁴. Esse chega a ser o maior índice do país. O mesmo monitoramento também alerta para o número de policiais mortos em 2017: 385 foram assassinados, dos quais 91 foram mortos durante o expediente de trabalho e 294, fora do trabalho. Dados como esses sinalizam a importância de se pensar políticas e leis que possam ser eficazes no combate à violência e que não venham a ferir a integridade física dos envolvidos.

As pesquisas expostas anteriormente apontam um sério problema na segurança pública enfrentado no país. A violência no Brasil vem crescendo progressivamente com o passar do tempo, isso se deve a fatores como: ausência de políticas públicas, garantia de direitos, em tese, a falta de desenvolvimento econômico-político-social proporciona o que chamam hoje de crise da segurança pública.

Quando analisamos os principais fatores de riscos que se destacam para o crescente aumento de violência no Brasil, podemos citar: baixa escolaridade, desigualdade econômica e social, desemprego, bônus demográfico, exposição à violência, comportamentos de risco (como abuso de álcool, de outras drogas e o uso de armas de fogo) e rápida urbanização (SZABÓ, RISSO, 2018).

Dessa forma, o presente artigo busca analisar como a política de segurança do Governo Bolsonaro, por meio da medida IV da Lei Anticrime proposta pelo Ministro Sérgio Moro, pode impactar no país, levando em consideração as pesquisas que apontam aumento na letalidade causada por intervenções policiais, morte

³ O Monitor da Violência, é um projeto idealizado pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP), em parceria com o G1 e com Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que buscam monitorar os casos de letalidade por vias violentas.

⁴ Matéria do G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/policia-que-mata-policia-que-morre.ghml>. Acesso em: 7 fev. 2019.

dos agentes de segurança e os fatores que envolvem essas questões, como desenvolvimento, direitos, políticas públicas e o cenário político-socioeconômico. O artigo é dividido em três partes: na primeira, são debatidos os conceitos de desenvolvimento e justiça a partir de Amartya Sen (2011); na segunda parte, é traçado um estudo sobre violência, estado moderno e segurança pública no Brasil; e na terceira parte da pesquisa, é realizada uma análise crítica sobre atuação dos policiais e a medida IV da Lei Anticrime, bem como suas possíveis consequências para a sociedade.

DIREITOS, JUSTIÇA E DESENVOLVIMENTO

Após 21 anos de regime ditatorial, o Brasil dava um importante passo na conquista da redemocratização do país. Surgia em 1988 a Constituição Federal, que ficou popularmente conhecida como Constituição Cidadã⁵. Essa constituinte foi apontada por Carvalho (2015) como a mais liberal e democrática que já houve em toda história do país. Em tese, a Constituição Federal engloba os três tipos de direitos principais para a formação do cidadão, sendo estes: civis, políticos e sociais. Os direitos civis são a base para a construção da cidadania, do desenvolvimento e da justiça. É esse direito que é fundamental à vida em sociedade, pois assegura a liberdade, a propriedade e a igualdade perante a lei, ou seja, a liberdade dispõe que os indivíduos tenham poder de escolhas, expressem pensamentos e se organizem em grupos. Dessa forma, é o principal elemento de uma sociedade democrática. Além do mais, assegura: “[...] ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis,

⁵ Ver a obra de José Murilo de Carvalho *Cidadania no Brasil: o longo caminho*.

de não ser condenado sem processo legal regular” (CARVALHO, 2015, p. 15). Para Carvalho (2015), todos esses direitos são baseados em uma justiça independente, eficiente e de baixo custo, e que seja para todos, sem distinção de classe social, gênero e raça.

Os direitos civis abrem precedentes para direitos políticos e sociais mais sólidos, uma vez que indivíduos dotados destes conseguem formular combinações entre os direitos existentes e, por meio de reivindicações, conquistarem outros. No Brasil, como bem exposto por José Murilo de Carvalho em seu livro *Cidadania no Brasil: um longo caminho*, a pirâmide dos direitos foi invertida, os direitos sociais se sobressaíram aos demais direitos, e isso ficou evidenciado, principalmente em ditaduras populistas, como a de Getúlio Vargas. Os direitos sociais não foram conquistados a partir de reivindicações democráticas, pois eram cedidos pelo governo, que criava uma relação de dependência da população em relação ao executivo, de forma que os benefícios sociais eram concebidos como negociações.

Os direitos sociais podem existir sem a participação dos direitos civis e políticos, isso de certa forma acarreta um sistema autocrático, em que o alcance pode ser limitado e sem regras firmadas. Sendo assim, os direitos não se tornam assegurados e consolidados, mas sim flexíveis e inconstantes, como foi o que aconteceu no Brasil, já citado anteriormente.

Carvalho (2015) aponta que na Inglaterra a pirâmide dos direitos se deu com os direitos civis sendo os primeiros conquistados, seguidos dos direitos políticos, que englobam: a participação dos indivíduos no governo da sociedade, o poder de organização em partidos e sindicatos, o voto e a candidatura; por fim, os direitos sociais, que amenizam a desigualdade social, dão acesso à educação, à segurança, ao trabalho, à participação na riqueza coletiva, à saúde, ao salário justo, à previdência, entre outros. A lógica correta dos

direitos assegura não a garantia total dos demais direitos, ou até mesmo o bom funcionamento da sociedade das instituições, mas já é um passo importante para o bom desenvolvimento.

Nas sociedades que vivem o sistema democrático, os indivíduos podem ter acesso à pirâmide dos direitos que resguardam a cidadania. Logo são mais propensas ao desenvolvimento pleno, que não engloba apenas o econômico, mas também o político-social.

No Brasil, o modelo democrático aplicado é a democracia liberal pluralista. A principal aplicação desse padrão ocorre nas sociedades capitalistas, uma vez que há uma dispersão dos poderes. Existe a liberdade cidadã, porém de forma mais controlada, a participação geralmente se limita à decisão do voto, há também a competição eleitoral livre, ou seja, os partidos podem se lançar na disputa governamental, por fim, também há multiplicidade de grupos de pressão, isto é, grupos que fazem coalizão e lutam para defender seus interesses.

Outra forma de democracia defendida por muitos é a democracia deliberativa. Junger Habermas é um dos principais idealizadores desse modelo, assim como John Rawls. Na democracia deliberativa, as decisões são tomadas a partir de uma ampla discussão, em que todos os membros tenham condições de participar de forma igualitária na apresentação de argumentos racionais. A democracia deliberativa visa discussões racionais que levam ao consenso entre os envolvidos.

John Rawls (1981) argumenta que a maneira pela qual podemos entender a justiça é perguntando a nós mesmos com quais princípios concordaríamos em uma situação inicial de equidade. Rawls defende, em seu primeiro princípio sobre Justiça e contrato hipotético, que as liberdades básicas para todos os cidadãos, como liberdade de expressão e religião, sejam respeitadas. Já no segundo princípio, o da diferença, o autor assegura que as eventuais desigualdades econômicas na distribuição de renda e riqueza somente

são aceitas caso beneficiem especialmente os menos favorecidos, nenhuma vantagem pode existir moralmente se isso não beneficia aquele em maior desvantagem.

De outra forma, Sen (2009) defende que a justiça é um ato que deve ser medida em termos de sua capacidade de promover as liberdades, cujo resultado é uma identificação entre Justiça e Desenvolvimento. Amartya Sen, economista e filósofo, também defende a importância da democracia por meio de uma governança participativa, ou seja, pautada na discussão pública. O autor (2011) ressalva a necessidade da discussão pública e da deliberação, pois estas, por intermédio dos debates com sujeitos dos mais variados tipos e com visões diferentes, geram argumentos de perspectivas distintas e consequentemente um enfrentamento racional. Dessa forma, o multiculturalismo contribui para a construção de um mundo mais justo, a partir de valores universais. Assim, os espaços públicos, com base na argumentação racional e com domínio prático, contribuem para a redução das injustiças e para a promoção de justiça social. Sen também pensa a relevância do desenvolvimento na promoção da mudança social.

Desenvolvimento, na perspectiva formulada por Sen, considera a democracia como um elemento de construção básica para vencer privações de liberdade, o que requer a interação de certas liberdades instrumentais, tais como “oportunidades econômicas, liberdades políticas, facilidades sociais, garantia de transparência e segurança protetora” (SEN, 2000, p. 11). É preciso incorporar todas essas questões como elemento central para um maior desenvolvimento das pessoas.

Focando mais na perspectiva do Desenvolvimento Humano, o autor Amartya Sen (1999) defende a ideia de que o desenvolvimento é atingido com a expansão das liberdades reais. Para ele, não é suficiente apenas o aumento da renda per capita de uma

sociedade. Essa visão sobre compreender o desenvolvimento permite abranger as disposições socioeconômicas e os direitos civis de cada indivíduo, o que possibilita, assim, a estes desenvolver a capacidade de levar o tipo de vida que tanto almejam.

Para Amartya Sen, “desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 185). O autor indiano afirma que existe uma relação intrínseca entre democracia e desenvolvimento, sendo a primeira um elemento constitutivo do próprio desenvolvimento, pois amplia as condições de escolha e de liberdade e tem uma contribuição instrumental na construção de valores e normas de convivência social.

Segundo as formulações de Sen, o desenvolvimento cria condições objetivas para as pessoas ampliarem suas escolhas, pois a democracia possibilita para o conjunto da sociedade uma

[...] dinâmica especial que garante o exercício da liberdade, simbolizada na discussão pública como condição indispensável para todo o seu processo de organização e, especialmente, para as necessárias opções que caracterizam um modelo de desenvolvimento sustentável (ZAMBAN, 2012, p. 207).

Ainda segundo Sen, as diversas formas de desigualdades que hoje existem não podem ser combatidas somente por meio do mercado ou do Estado, sendo estes os únicos agentes de indução do desenvolvimento. Caso este ocorra, corre-se o risco de se manter uma concentração econômica e acirrar as desigualdades. Na ideia do autor, é preciso haver colaboração e participação dos conjuntos de cidadãos e dos atores na elaboração e efetivação de políticas e programas que visam à redução de desigualdades sociais, econômicas e regionais.

O autor (1999) defende ainda que o desenvolvimento é interpretado e racionalizado como liberdade individual. A falta dessa

liberdade está diretamente relacionada com a pobreza econômica, com a violação dos direitos humanos, com a carência de serviços públicos e também com a dificuldade de acesso aos direitos sociais. Ainda sobre esse tema, é importante destacar que as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas, também, os meios principais para alcançá-lo (SEN, 1999).

Nesse contexto de desenvolvimento, precisamos destacar que as políticas públicas e decisões e direções do governo estarão “inseridas em contextos políticos e sociais específicos e são disputadas por diferentes atores, com interesses diversificados e distintos graus de poder de influência e cooptação” (BUARQUE *et al.*, 2012, p. 24). As políticas públicas devem ser analisadas como processos dos quais são elaboradas representações que uma sociedade faz para compreender e agir sobre o real. A elaboração envolve primeiramente a construção de uma representação da realidade sobre a qual se intervém, e é, por meio dessa imagem, que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem sua ação (MULLER, 2004).

Numa visão complementar, Gohn (2004) reforça a questão da participação dos diversos atores nos processos de elaboração de políticas públicas e também sua importância para as decisões que serão tomadas, nesse caso, pressionando inclusive os agentes governamentais a ampliar os espaços democráticos para a melhor elaboração, definição e implementação dessas políticas. Quando isso ocorre, acaba tirando mais do poder centralizador do Estado e o transferindo para a sociedade, que se sente mais representada, fazendo até com que se fortaleça ainda mais o comprometimento das organizações sociais que se articulam em torno dos espaços públicos.

Dessa forma, faz-se necessário um estudo aprofundado na literatura sobre o tema da violência e sobretudo como o Estado brasileiro, em específico, vem ao longo dos anos abordando a

realização da segurança pública. A garantia do desenvolvimento e da justiça está intimamente ligada a como o Estado busca garantir e preservar a segurança de maneira igualitária para toda a sociedade, desempenhando, assim, um papel isonômico.

VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Desde a criação do Estado moderno, o uso da força física passa a ser monopólio dessa instituição. Hobbes já expressava sua preocupação com o estado de natureza dos indivíduos. Para ele, o homem em sua essência é violento, isso fazia com que o estado de guerra fosse constante entre eles, por isso a necessidade de um Estado que controlasse e reprimisse as ações violentas a fim de evitar guerras generalizadas. O Estado moderno desempenha um papel fundamental nas sociedades, uma vez que, dos regimes autoritários aos democráticos, a repressão tornou-se uma atividade exclusiva do aparelho estatal, criada para barrar violências generalizadas. Adorno aponta que “o simples fato de os meios de realização da violência física legitimar estarem concentrados nas mãos do Estado não foi condição suficiente para assegurar a pacificação dos costumes e hábitos enraizados na sociedade” (ADORNO, 2002, p. 273). Mesmo como todos os aparatos da violência centralizados no Estado, foram necessárias novas formas de transformação na estrutura da personalidade dos indivíduos que pudessem converter os comportamentos em menos agressivos.

Dessa forma, Elias (1990) aponta que o *processo civilizador*⁶ foi uma importante transformação para a sociedade moderna reprimir as pulsões e os comportamentos violentos que até então eram aceitos nas sociedades antigas, foi fundamental para manutenção da vida social. O teor civilizador proporcionou algumas mudanças que foram relevantes no controle da violência, tais como o autocontrole de impulsos violentos, a repressão da agressividade em ações de violência física e catarse dos impulsos violentos em atividades socialmente aceitas como: esportes de lutas e artes cênicas. Apesar dos processos de inibição da agressividade nas relações interpessoais, em nenhum momento a pacificação foi plena. Com as transformações sociais, algumas práticas de violência física deixaram de ser socialmente aceitas e passaram a serem criminalizadas, tudo isso legitimado pelo Estado, enquanto outras formas de violência são universalmente não aceitas e compartilhadas por diversas sociedades que partilham de princípios, valores e direitos semelhantes.

Nesse cenário, as forças armadas são a principal representação do uso exclusivo da violência pelo Estado que abrange todo o território nacional. Nas esferas estaduais e municipais, quem detém a guarda do uso da força física no combate à repressão da violência são as polícias locais, como, por exemplo, a militar e a civil, além de grupos de operações especiais. Também há outros dispositivos de repressão da violência a partir de meios disciplinadores, como as prisões. Nas sociedades modernas, a violência é legitimada em duas situações: para assegurar a soberania do Estado-nação, ou seja, em casos de guerras com outros países, e para sanar conflitos

⁶ Termo cunhado por Norbet Elias em suas obras *O Processo Civilizador: uma história dos costumes* vol 1 e *O Processo Civilizador: a formação do Estado e a Civilização* vol 2. O autor fala sobre as transformações na estrutura social e na estrutura da personalidade dos indivíduos com o passar do tempo, ao passo que o *habitus* vai se modificando conforme as épocas.

civis da sociedade, como, por exemplo, a desordem. Além do mais, a legitimidade do Estado está sustentada nas leis e nos estatutos legais, isto é, a ação é pautada no ordenamento jurídico.

Em 1789, a Revolução Francesa foi um importante marco na conquista pelos direitos humanos. Durante esse momento histórico, foi promulgada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que diz não haver distinção entre os homens pela natureza e perante as leis. Dessa forma, a Declaração aponta que cabe ao governo assegurar o gozo dos direitos naturais e imprescritíveis, ou seja, a liberdade, a propriedade e a segurança. Essas conquistas foram relevantes para a construção de um Estado que pudesse garantir à sociedade acesso às liberdades públicas e civis.

O Estado Democrático de Direito está pautado na garantia de o Estado assegurar as liberdades civis dos cidadãos, que incluem a proteção aos direitos humanos e fundamentais, tais como: à vida, à liberdade, à segurança, à educação, à saúde, entre outros, todos estes apoiados pela lei. No Brasil, o Estado Democrático de Direito aparece com o fim da ditadura militar e, conseqüentemente, com o resgate da democracia. Muito embora a redemocratização tenha sido um importante passo no êxito por novos direitos e até mesmo no aperfeiçoamento dos já existentes, algumas pautas não foram revisadas e modificadas, como já apontavam as novas necessidades, como o caso da segurança pública e, mais especificamente, da atuação dos agentes policiais no combate à violência.

Com a redemocratização e também a promulgação da Constituição de 1988, a segurança pública veio substituir o termo segurança nacional, que persistiu por mais de 20 anos, determinando, dessa forma, que a força policial e o ordenamento jurídico, em se tratando de matéria de Segurança, deveriam ser instrumentos que garantem a preservação da paz e também da proteção dos cidadãos e do Estado Democrático de Direito (LIMA, 2011). Porém, o que

assistimos atualmente, mesmo depois de tanto tempo, é que essa substituição nada nos acrescentou, e a segurança pública se restringe apenas em assegurar o acesso à justiça e o restabelecimento de direitos políticos e sociais e dos direitos civis da sociedade brasileira (CARVALHO, 2002).

A Constituição Federal brasileira de 1988 é clara ao dispor que “segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos”. Tratando do reconhecimento desse princípio, passa-se necessariamente então pelo fortalecimento da cidadania e também da democracia, as quais podem ser refletidas na participação individual e coletiva na solução de conflitos sociais, inclusive também na fiscalização e no controle de todo o aparelho de segurança pública.

A conceituação de segurança pública na Constituição Federal de 1988 é central para a formação de uma agenda de políticas de segurança pública para o país. Ao longo do tempo, o conceito foi sendo reinterpretado e mantido como o *modus operandi* das organizações da área. Assim, podemos destacar como um de seus grandes problemas a estruturação em torno da ideia de defesa apenas dos interesses do Estado, e não da população, principalmente as minorias excluídas.

Quando estamos falando de Brasil, os métodos adotados, por longos anos, têm sido: as novas leis (excessivas e desconexas), que acabaram se traduzindo numa maior rigorosidade penal – sempre com aumentos significativos do tempo de prisão; e as políticas do Estado, que se voltaram para adotar medidas com tom cada vez mais repressivo e violento diante dos criminosos e também da população mais carente da sociedade. O aumento do número de leis e o aumento da rigorosidade, que foram planejados para trazer mais segurança jurídica, acabaram gerando ainda mais violência, na medida em que representam um fator determinante para tornar ainda mais prejudicial a violência e a insegurança na sociedade (CARVALHO; SILVA, 2011; LIMA, 2011).

O respaldo que deve ser dado à democratização da segurança pública, para Noberto Bobbio (1995), é por meio da transparência e pelo controle público do poder. Os valores democráticos e as formas de gestão eficientes devem ser considerados intrínsecos a todas as instituições do Sistema Criminal de Justiça, sendo composto basicamente pelo Ministério Público, pelo Judiciário, pelo Sistema Penitenciário e pelas instituições policiais (civil e militar), que, por sua vez, têm um caráter fundamental na segurança pública do Brasil. Porém, nossa avaliação histórica, socioeconômica e política do Brasil não deu prioridade a englobar tais valores e à necessidade de reformas sobre essas instituições defasadas, resultando, assim, na “hipertrofia” do direito penal, no aumento do crime e na manutenção da truculência policial.

Segundo Soares (2003), a repressão vista no âmbito das tradições liberais corresponde à ação do Estado contra a liberdade individual, inibindo, assim, a manifestação de opiniões, a organização cívica, a participação política, ou regulamentando o mercado, invadindo o espaço privado, abrigo doméstico da intimidade, reduto do cultivo da subjetividade e da experiência que alguns críticos denominaram solipsismo narcísico. Sendo assim, é nesse contexto que o termo “repressão” assume seu real sentido de imposição, pela força da vontade do Estado, ou ainda pela contenção, mas sempre pelo uso da força, de ações individuais ou coletivas.

É inegável que a violência urbana se constitui como um dos principais problemas a serem enfrentados no país, não à toa os cidadãos da sociedade brasileira vivem sob tensão e medo de se tornarem mais uma vítima do caos da violência. Soares aponta que o quadro nacional de insegurança ocorre por algumas razões:

[...] (a) a magnitude das taxas de criminalidade e a intensidade da violência envolvida; (b) a exclusão de setores significativos da

sociedade brasileira, que permanecem sem acesso aos benefícios mais elementares proporcionados pelo Estado Democrático de Direito, como liberdade de expressão e organização, e o direito trivial de ir e vir. (c) a degradação institucional a que se tem vinculado o crescimento da criminalidade: o crime se organiza, isto é, penetra cada vez mais nas instituições públicas, corrompendo-as, e as práticas policiais continuam marcadas pelos estigmas de classe, cor e sexo (SOARES, 2003, p. 76).

Dessa maneira, é necessário pensar a violência como um problema mais complexo que engloba a falta de acesso aos direitos civis, políticos e sociais. Como já apontado no texto, é preciso analisar o problema da segurança pública pelo viés dos direitos humanos. É crucial a inserção dos mais diversos setores e membros da sociedade na construção de políticas públicas que possam amenizar consideravelmente os índices de criminalidade. Classes excluídas precisam ser ouvidas, participar das decisões políticas da sociedade, ter seus direitos resguardados e exercer a cidadania para que não sejam captadas pelo crime.

A ausência de direitos civis consolidados é um dos principais impasses nos avanços em relação à segurança individual, à garantia da integridade física e até mesmo ao acesso à justiça. Essa defasagem contribui para a desigualdade social, que acaba por gerar condições de acesso diferentes aos membros da sociedade. Como exemplo, podemos citar a falta de emprego, que pode contribuir para que mais pessoas adentrem no crime organizado, e isso é traduzido no número de mortes letais. É notório que a violência é alimentada também pelo contraste de oportunidades entre os membros da sociedade brasileira.

Para além disso, é importante ressaltar que a violência encontrou um campo fértil na frágil estrutura da segurança pública no Brasil, isso implica dizer que as reformas legislativas não mudaram as leis penais como forma de contenção social do crime. Contudo, todo o cenário de violência despertou no período da redemocratização uma

onda politizada em torno do assunto. Como mostram Lima, Bueno e Mingardi (2016), muitos grupos sociais perceberam a necessidade de entrarem na cena do debate sobre violência, isso porque, nos anos 1990, o Brasil vinha vivendo uma forte onda de violência. Porém o movimento não foi suficiente para proporcionar mudanças efetivas na estrutura do problema da violência, como apontam os autores:

A emergência e a politização do tema do combate à violência durante os primeiros anos da democracia tiveram o efeito de frear as pretensões de reforma do sistema de justiça e, em vez da reforma, pautaram o reforço das estruturas já existentes: mais polícia, mais prisões, mais pena (para adultos e para adolescentes), mais armamento (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016, p. 58).

As medidas tomadas pelo governo apontam políticas de segurança que vislumbram o suporte de situações imediatas, ou seja, a violência não é pensada como um problema complexo, que precisa de um sistema mais estruturado que possa abarcar os mais diversos segmentos, como educação, leis mais rigorosas, ressocialização e políticas públicas de curto, médio e longo prazo, como uma forma de combate aos avanços do problema. Soluções imediatistas muitas vezes são usadas no campo eleitoral como forma de angariar votos, em uma sociedade cada vez mais sedenta por segurança. Pensar apenas nas políticas de curto prazo não resolve o problema em sua dimensão total, apenas traz a ilusória sensação de que algo está sendo feito para combater o aumento expressivo da violência urbana.

ATUAÇÃO POLICIAL E A MEDIDA IV DO PROJETO DE LEI ANTICRIME

Outro ponto que merece atenção especial no que diz respeito à segurança pública é a atuação policial. Carvalho (2015) aponta que o problema é agravado pela dissonância dos órgãos que são responsáveis pela segurança pública para o cumprimento de sua função. Isto é, o modo como os policiais exercem suas atividades muitas vezes é incompatível com a garantia dos direitos humanos, isso porque as condutas profissionais dos policiais podem enveredar por duas situações com as quais não é difícil de nos depararmos: omissão e uso excessivo da força física. Tais ações apontam a falta de preparo das instituições promotoras em garantir a segurança individual e coletiva dos cidadãos.

A polícia militar é conhecida, entre as demais, como polícia de combate. Durante o período militar, as polícias militares eram controladas pelo exército. Com a Constituição de 1988, as polícias militares passam a ficar sob o comando dos estados. Mesmo com a mudança das instituições de domínio, os treinamentos dos agentes policiais não se adequaram à nova realidade sociopolítica do Brasil, o Estado Democrático de Direito. Isso implica em ações que abusam da força bruta, pois “o soldado da polícia militar é treinado dentro do espírito militar e com métodos militares. Ele é preparado para combater e destruir o inimigo, e não para proteger os cidadãos.” (CARVALHO, 2015, p. 214). A pesquisa do Instituto Datafolha (2017) traduz o comportamento policial e aponta que metade dos brasileiros tem medo de sofrer violência policial, ou seja, a população não se sente confiante nas corporações de segurança. A estatística mostra que cinco a cada dez pessoas (49%) afirmam ter medo de sofrer violência por parte dos policiais militares, enquanto 51% não têm medo. Em relação à polícia civil, os números são parecidos,

46% declaram medo, enquanto 54% não possuem. Além do mais, o medo é maior entre moradores das regiões Norte e Nordeste, assim como entre pobres do que entre ricos. Tais dados fortalecem a ideia de que o comportamento das policiais é excludente, preconceituoso, bem como o de que ela é uma polícia de poucos e para poucos, que não contempla a proteção igualitária como deveria ser.

Szabó e Risso (2018), em análise das principais atividades de um policial no seu dia a dia, cita que, quando este decide agir em uma situação de patrulhamento, na maioria das vezes, o que ele tem à disposição são elementos frágeis, como cor de pele, gênero, idade, local e uma interpretação subjetiva do comportamento observado para inferir que se trata de um criminoso. A forma truculenta pela qual os policiais agem é dos claros problemas a serem enfrentados na sociedade democrática. É evidente que o monopólio da violência pertence aos agentes, como legítimos representantes do Estado, isso assegura que em certas situações o uso da força seja aceitável para a manutenção da lei e da ordem, porém tal ação não pode ser usada de forma ilegítima. Em outras palavras, mesmo amparados pela lei, é necessário que os policiais sejam responsabilizados por suas ações e que o uso da força seja utilizado de forma consciente, afinal cabe a esses agentes assegurar a ordem, mas também proteger as vidas.

Para Szabó (2018), a redução da violência só ocorrerá se forem privilegiadas nas polícias a inteligência, em detrimento do uso excessivo da força, e a proximidade e a qualidade no atendimento, em detrimento do confronto generalizado. Quando buscamos avaliar a utilização de Força Letal pela Polícia, precisamos ficar atentos para divisões que possam nos orientar quanto à análise desses dados. Segundo Loche (2010), essas divisões podem ser declaradas: primeiramente, na razão entre civis mortos e civis mortos pela polícia; em seguida, temos a proporção entre os civis feridos e os civis mortos pela polícia; e, para finalizar, a proporção

dos civis mortos pelas polícias em relação ao total de homicídios dolosos. Esses parâmetros serão capazes de nos mostrar conclusões a respeito da quantidade de civis mortos pela polícia, sendo ou não muito superior ao de policiais mortos em serviço, bem como também se a ação da polícia produz mais homicídios do que feridos e sua relação com o percentual total de homicídios.

No caso do Brasil, os dados são alarmantes, isso porque o uso excessivo da violência deu ao país, no ano de 2015, o título de polícia que mais mata no mundo⁷. Isso pode ser constatado nos números do ano de 2014, que apontam que 15,6% dos homicídios cometidos no país tiveram um agente policial como autor. Outra importante estatística levantada pelo Monitor da Violência em parceria com o NEV aponta que oito entre as dez polícias mais violentas do Brasil estão concentradas no Norte e no Nordeste do país. A pesquisa aponta que historicamente Rio de Janeiro e São Paulo eram os estados que lideravam o ranking, porém, após 2014, outros estados passaram a registrar um aumento no número de homicídios.

Como ressaltado por Manso (2018), o aumento dos registros pode estar atrelado a dois possíveis fatores: à decorrência do crescimento real da letalidade ou a melhorias dos registros oficiais, que possibilitaram acesso aos casos. A tradução dos homicídios em números mostra que, em quatro anos, a taxa de morte por policiais militares subiu 118%, passando de 1,1 por 100 mil habitantes em 2013 para 2,4 por 100 mil habitantes em 2017. No caso do Amapá, as taxas mostram um índice ainda mais alarmante: 8,3 homicídios por 100 mil habitantes.

⁷ A matéria foi publicada na revista *Huffpost* com base no relatório da Anistia Internacional, no dia 08/09/2015 e atualizada em 26/01/2017. Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/2015/09/08/policia-brasileira-e-a-que-mais-mata-no-mundo-aponta-relatorio_a_21685039/. Acesso em: 6 mar. 2019.

Contudo, é necessário pensar a complexidade que envolve as más ações dos policiais dentro e fora do horário de trabalho. Carvalho diz que, no caso dos policiais militares, “ele é aquartelado, responde a seus superiores hierárquicos, não convive com os cidadãos que deve proteger, não os reconhece, não se vê como garantidor de seus direitos” (CARVALHO, 2015, p. 214-2015). A conduta dos policiais está baseada nos métodos disciplinadores que implicam diretamente na estrutura organizativa da corporação. Desse modo, estruturados sob a rigidez das ações, muitos agem na posição de combate para manter a todo custo a ordem e a lei, distanciando-se do seu também dever de resguardar a integridade física das pessoas.

Em eleição disputada em 2018, Jair Messias Bolsonaro, candidato pelo Partido Social Liberal (PSL) sagrou-se vencedor e presidente do Brasil. No período que antecedeu as eleições e até mesmo durante, o País vivia um clima de sensação de insegurança por parte da população, sendo catalisada principalmente pela mídia. Diante desses acontecimentos, o candidato fez uma acertada leitura do ambiente e criou uma narrativa que contempla de maneira assertiva os anseios da população, juntamente com sua imagem de militar e *outsider* do jogo político tradicional. “Uma narrativa dominante age como prisma conceitual que obscurece as possibilidades de ações alternativas” (GRISA apud RADEELLI, 2000, p. 272), ou seja, ao criar uma narrativa dominante, Bolsonaro, utilizando-se da tríade discurso, cognição e cultura, implementa ideias que contemplam seu plano de governo. Plano este que propõe um Brasil Livre, diferente de tudo aquilo que jogou o Brasil em uma crise ética, moral e fiscal, sendo essas as palavras do candidato.

No capítulo destino à segurança pública, denominado “Segurança e Combate à corrupção”, o então candidato Bolsonaro discorre sobre suas convicções sobre as origens da insegurança e da corrupção no Brasil. Para fins deste trabalho, vamos apenas no

ater a determinadas situações que corroborem o objeto fim deste artigo, a fim de concluir que o que vem sendo apresentado em seu mandato como presidente, pelo “Projeto” do Ministro da Justiça Juiz Sérgio Moro, é um reflexo das conclusões do plano de governo, ou seja, Bolsonaro se mostrou fiel ao que foi proposto em campanha.

No tópico “Mais mentiras da Esquerda, a polícia é a que mais mata”, Bolsonaro apresenta alguns dados comparativos entre a taxa de homicídios praticada por criminosos, segundo o IBGE, e a relativa às intervenções policiais legais, que, segundo o documento, resultou em 1.374 mortes em 2016. Sendo assim, o Plano de Governo relata que apenas 2% de mortes violentas no Brasil estiveram associadas às ações policiais. No próximo tópico de seu plano de governo, intitulado “A guerra no Brasil será vencida! Nossos Heróis serão lembrados!”, Jair Bolsonaro aproveita para destacar o número de policiais mortos segundo a Ordem dos Policiais (OPB): 493 em 2016, número que subiu para 552 em 2017. O documento afirma que esses policiais são heróis e precisam ser lembrados pelo governo, pelo país.

Porém, de acordo com o Monitor da Violência (2018), vemos uma realidade diferente da dita em plano de governo pelo então candidato. Segundo estudo, a realidade é que, de 2016 para 2017, houve um aumento em 19% no número de pessoas mortas por policiais na ativa, saltando de 4.222 em 2016 para 5.012 em 2017. Já o número de policiais mortos em serviço vem demonstrando um decréscimo. Em 2016, o número chegou a 453 policiais assassinados no país e, em 2017, esse número caiu para 385.

De maneira conclusiva em seu plano de governo, o então candidato no item número 5, descreve:

Policiais precisam ter certeza que, no exercício de sua atividade profissional, serão protegidos por uma retaguarda jurídica. Garantida pelo Estado, através do excludente de ilicitude.

Nós brasileiros precisamos garantir e reconhecer que a vida de um policial vale muito e seu trabalho será lembrado por todos nós! Pela Nação Brasileira! (Plano de Governo de Jair Bolsonaro, 2018).

O Presidente Bolsonaro, na montagem de sua equipe, buscou nomear peças fundamentais para sustentação de sua ideologia e também figuras públicas midiáticas que agregassem positivamente a seu governo. É importante lembrar de um importante fator que representa a escolha dos ocupantes a ministro em seu governo, que é o alinhamento à sua cultura. Não é tema deste artigo o detalhamento sobre cultura política, porém precisamos demonstrar o seu valor dentro da estrutura do governo de Messias Bolsonaro:

Portanto, cultura não é somente uma visão de mundo, uma ideologia. É também uma prática social em todos os sentidos. Na produção material, nas ações da sociedade civil e no estado. Não somente é reflexo de um universo social, mas se confunde com ele (ALMEIDA, 2011, p. 2).

Portanto, é natural que, na condução de seus trabalhos dentro de seus ministérios, cada um dos seus ministros reflita a base de pensamento, valores e atitudes que o presidente tem como suporte. As políticas públicas serão influenciadas por normas e comportamentos sociais, compreendendo, assim, que elas “são como matrizes cognitivas e normativas que constituem sistemas de interpretação do real, nos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever a sua ação” (MULLER; SUREL, 2002, p. 9).

Para Ministro da Justiça e Segurança Pública, o Presidente nomeou o então Juiz da Lava Jato, Sérgio Fernando Moro, especialista em crimes financeiros e no combate à lavagem de dinheiro. Em seu primeiro grande projeto, o Ministro da Justiça apresentou o Projeto de Lei Anticrime em 10 de janeiro de 2018, que estabelece medidas contra a corrupção, o crime organizado e crimes praticados com grave violência à pessoa.

Como já explicitado, no objeto de análise deste artigo vamos nos ater às medidas relacionadas à legítima defesa. Esse tópico, localizado no capítulo IV, página 8 do documento oficial, relata mudanças no Código Penal. Na prática, esse projeto estabelece que juízes poderão reduzir pela metade ou até mesmo deixar de aplicar a pena para agentes de segurança pública que agirem com “excesso” motivado por “medo, surpresa ou violenta emoção”.

Esse ponto do Projeto Anticrime causou uma grande repercussão nos meios midiáticos, motivado principalmente pelo seu aspecto subjetivo de interpretação. Alguns órgãos de imprensa noticiaram em suas manchetes que essa mudança seria uma “Licença para matar”, obrigando o Ministro a se explicar: “Não estamos ampliando a legítima defesa. Estamos apenas deixando claro, na legislação, que determinadas situações a caracterizam”, afirmou Sérgio Moro.

Diversos especialistas no Brasil emitiram suas opiniões nos mais diferentes veículos de mídia. De fato, o tema mais polêmico e que gerou mais comentários foi o capítulo IV. Segundo o advogado criminalista Leonardo Yarochevsky, o Projeto Anticrime do Ministro Sérgio Moro é uma confirmação das propostas de Bolsonaro em campanha, quando ele falava em ampliar a legítima defesa especialmente para os policiais. Segundo o advogado, seria quase uma licença para matar, afetando, assim, diretamente a Constituição, os direitos e as garantias fundamentais.

Enquanto isso, o Alaor Lei, em comentário mais jurídico, informa que já existe regulação prevista em Código Penal sobre a legítima defesa, inclusive com projeto de reforma tramitando no Congresso Nacional, onde amplamente foi debatido o assunto. Sendo assim, o Projeto de Lei Anticrime estaria atravessando toda a discussão e deixando de lado tudo o que já se foi construído (BBC, 2019).

O advogado e membro do Conselho Estadual de Direito da Pessoa Humana (Condepe) Ariel de Castro Alves aponta com

preocupação a situação dos adolescentes e jovens, geralmente negros. Segundo ele, essas pessoas já são as principais vítimas da polícia e, com o projeto, as proporções desses jovens mortos podem aumentar muito (DIÁRIO DO CENTRO DO MUNDO, 2019).

O Ministro Sérgio Moro relata, em entrevista ao Portal IG, que o projeto estaria esclarecendo a legítima defesa no Código Penal e classificando-a pelo excesso doloso ou culposo, ou seja, se a pessoa excedeu ou não o exercício da legítima defesa. Porém, vai muito além de apenas classificar, ou orientar, trata-se de uma lei que atinge claramente as minorias, a classe menos favorecida da sociedade, que ficará em situação de maior vulnerabilidade.

O Projeto de Lei Anticrime do governo do então Presidente Jair Bolsonaro configura-se como uma medida conservadora dentro das ações já aplicadas pela direita como forma de tentativas de combate à violência urbana do país. É notório que medidas como essas não são suficientes para sanar um problema tão complexo como a segurança, uma vez que a história da violência no Brasil e os dados estatísticos mostram ainda um número crescente do problema. Sendo assim, é necessário pensar medidas que sejam eficientes e que dialoguem com a cidadania e os direitos humanos.

A medida IV do Projeto de Lei Anticrime do então Ministro da Segurança Pública não assegura eficácia, além de poder abrir brechas para policiais cometerem homicídios sob os pretextos explicitados nela. Em outras palavras, tais ações amparadas na lei podem facilitar o surgimento de grupos fardados de extermínio, como o caso das milícias, em que policiais efetivos usam das prerrogativas da profissão para agir em grupos criminosos. Dessa maneira, ao invés de combater a violência, criam-se novas formas de crimes sustentados pelo próprio Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo com a redemocratização, o Brasil ainda enfrenta um árduo obstáculo no combate à violência urbana. O maior deles está no desafio de os governos elaborarem uma política pública que possa ser eficiente no enfrentamento da violência, sem que nenhum cidadão tenha seus direitos violados. Dessa forma, é importante que a polícia tenha capacidade de exercer seu papel social de resguardar a ordem e a lei, assegurar a integridade física e a vida das pessoas e compreender que o uso da força deve ser utilizado apenas como último recurso; e quando utilizado, possa ser investigado como qualquer outro procedimento que também está sob o império da lei e da justiça.

O Brasil, enquanto um país que vive sob o Estado Democrático de Direito, tem o dever de garantir segurança pública aos seus cidadãos como um legítimo exercício da cidadania, de forma igualitária a todos, assim como também consultar a sociedade, para que em trabalho conjunto seja ouvida a opinião da população por meio de debates racionais que possam contribuir para o desenvolvimento do país. No entanto, na contramão, a medida proposta pelo Ministro Sérgio Moro não parece seguir os modelos de uma sociedade democrática, que preserva acima de tudo a vida de seus membros. Tal medida apresenta-se mais como um resgate aos moldes de um regime autoritário, que não assegura os direitos humanos e apenas colabora para a falsa sensação de segurança por parte de grupos privilegiados.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. *In: O QUE ler na ciência social brasileira*. [S.l.]: [s.n.], 2002. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/o-que-ler-1970-2002/volume-iv/663-monopolio-estatal-da-violencia-na-sociedade-brasileira-contemporanea/file>. Acesso em: 3 fev. 2019.

ALMEIDA, Jorge. Cultura política e Hegemonia. *In: ENCONTRO ANUAL DA COMPOLÍTICA*, 9., 2011, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu, 2011.

BBC. **‘Pacote anticrime’ de Sérgio Moro**: por que alguns advogados e juristas questionam a proposta. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47125522>. Acesso em: 07 de mar. 2019.

BOBBIO, Norberto. A teoria do ordenamento jurídico. *In: BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico*: lições de filosofia do direito. São Paulo: Editora Ícone, 1995.

BUARQUE, Sérgio *et al.* **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 15).

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: um longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Vilobaldo A.; SILVA, Maria do Rosário F. Política de Segurança Pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.

DIÁRIO DO CENTRO DO MUNDO. **Projeto de Lei Anticrime de Moro cria ‘licença para matar’, avaliam advogados**. 4 fev. 2019. Disponível em: <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/projeto-de-lei-anticrime-de-moro-cria-licenca-para-matar-avaliam-advogados/>. Acesso em: 7 mar. 2019.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**: uma história dos costumes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1990. v. 1.

GOHN, Maria da Gloria. Empoderamento e participação da comunidade em políticas públicas. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, maio/ago. 2004.

GRISA, Catia. **Políticas Públicas para a Agricultura Família no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. Tese (Doutorado em Ciência Sociais e Humanas) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Rio de Janeiro, 2012.

LIMA, Renato Sérgio de. **Entre palavras e números**: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Alameda, 2011.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 49-85, jan./abr. 2016.

LOCHE, Adriana. A letalidade de ação policial: parâmetros para análise. **Tomo:** Revista do Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, São Cristóvão, SE: NPPCS/UFS, n. 17, jul./dez. 2010.

MANSO, Bruno Paes. No norte e nordeste, oito das dez polícias mais violentas do Brasil. **G1**, 10 maio 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/no-norte-e-no-nordeste-oito-das-dez-policias-mais-violentas-do-brasil.ghhtml>. Acesso em: 14 fev. 2019.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise Das Políticas Públicas**. Traduzido por Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Vamireh Chacon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

SEN, Amartya **A ideia de Justiça**. Tradução de Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **The idea of justice**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003.
Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-4014200300010000. Acesso em: 8 fev. 2019.

SZABÓ, Ilona; RISSO, Melina. **Segurança Pública para virar o jogo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

ZAMBAM, Neuro José. **Amartya Sen**: Liberdade, justiça e desenvolvimento sustentável. Passo Fundo: IMED, 2012.



CARAVELA
SELO CULTURAL

<i>Título</i>	Justiça, direitos e políticas públicas
<i>Organizadores</i>	João Bosco Araújo da Costa, Maria Aparecida Ramos da Silva e Marcleane Gomes
<i>ISBN</i>	978-65-81702-00-7
<i>Editora</i>	Caravela Selo Cultural
<i>Série</i>	Humanidades I
<i>Coordenação editorial</i>	José Correia Torres Neto
<i>Revisão de texto e tipográfica</i>	Cristinara Ferreira dos Santos
<i>Normalização bibliográfica</i>	Verônica Pinheiro da Silva
<i>Capa, Projeto gráfico</i>	Amanda Marques
<i>e Edição eletrônica</i>	e Fernanda Oliveira
<i>Imagem da capa</i>	unsplash.com - Jason Leung
<i>Número de páginas</i>	232
<i>Tipologia</i>	Anton, Montserrat e Adobe Caslon Pro
<i>Local e data</i>	Natal, maio de 2020



