



Fundação

**CECIERJ**

Consórcio **cederj**

Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro

## Formação e Avaliação de Políticas Públicas

Volume Único

Ludmilla Elyseu Rocha



GOVERNO DO  
**Rio de Janeiro**

SECRETARIA DE  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA

**UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL**

Ministério da  
Educação

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA

Apoio:



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



# Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Rua da Ajuda, 5 – Centro – Rio de Janeiro, RJ – CEP 20040-000

Tel.: (21) 2333-1112 Fax: (21) 2333-1116

## Presidente

Carlos Eduardo Bielschowsky

## Vice-presidente

Masako Oya Masuda

## Coordenação do Curso de Administração

UFRRJ - Silvestre Prado

UERJ - Luiz da Costa Laurencel

## Material Didático

### ELABORAÇÃO DE CONTEÚDO

Ludmilla Elyseu Rocha

### DIREÇÃO DE DESIGN INSTRUCIONAL

Cristine Costa Barreto

### COORDENAÇÃO DE DESIGN INSTRUCIONAL

Bruno José Peixoto

Flávia Busnardo da Cunha

Paulo Vasques de Miranda

### DESIGN INSTRUCIONAL

Jacks Williams Peixoto Bezerra

Marisa Duarte

Paulo César Alves

### COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO

Fábio Rapello Alencar

### ASSISTENTE DE PRODUÇÃO

Bianca Giacomelli

### REVISÃO LINGÜÍSTICA E TIPOGRÁFICA

Carolina Godoi

Elaine Bayma

Thelenayce Ribeiro

### PROGRAMAÇÃO VISUAL

Larissa Averbug

Filipe Dutra

### ILUSTRAÇÃO

Clara Gomes

### CAPA

Fernando Romero

### PRODUÇÃO GRÁFICA

Patrícia Esteves

Ulisses Schnaider

Copyright © 2015, Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, mecânico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, da Fundação.

R672

Rocha, Ludmilla Elyseu.

Formação e Avaliação de Políticas Públicas: volume único / Ludmilla Elyseu Rocha – Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2015.

308 p.: il. 19 x 26,5 cm.

ISBN: 978-85-458-0000-2

1. Políticas Públicas. I. Título.

CDD: 320.6

Referências bibliográficas e catalogação na fonte, de acordo com as normas da ABNT.  
Texto revisado segundo o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

# Governo do Estado do Rio de Janeiro

## Governador

Luiz Fernando de Souza Pezão

## Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia

Alexandre Vieira

### Universidades Consorciadas

#### **CEFET/RJ - CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA CELSO SUCKOW DA FONSECA**

Diretor-geral: Carlos Henrique Figueiredo Alves

#### **IFF - INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FLUMINENSE**

Reitor: Luiz Augusto Caldas Pereira

#### **UENF - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO**

Reitor: Silvério de Paiva Freitas

#### **UERJ - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Reitor: Ricardo Vieiralves de Castro

#### **UFF - UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**

Reitor: Roberto de Souza Salles

#### **UFRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

Reitor: Carlos Levi

#### **UFRRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**

Reitora: Ana Maria Dantas Soares

#### **UNIRIO - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Reitor: Luiz Pedro San Gil Jutuca





# Formação e Avaliação de Políticas Públicas

Volume Único

## SUMÁRIO

<b>Aula 1</b> – Formação das Políticas Públicas: uma análise crítica .....	<b>7</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 2</b> – Conceito de Políticas Públicas .....	<b>25</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 3</b> – Cidadania e Políticas Públicas .....	<b>45</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 4</b> – Modelos de Políticas Públicas .....	<b>59</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 5</b> – Processo decisório de política .....	<b>79</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 6</b> – Implementação de Políticas Públicas .....	<b>99</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 7</b> – Políticas inclusivas, diretrizes e práticas .....	<b>121</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 8</b> – Desafios e perspectivas das Políticas Públicas .....	<b>145</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 9</b> – Reforma do Estado, democratização e Políticas Públicas .....	<b>167</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 10</b> – Níveis de avaliação das Políticas Públicas .....	<b>187</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 11</b> – Projetos Sociais .....	<b>207</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 12</b> – Políticas Públicas na Educação .....	<b>223</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 13</b> – Políticas Públicas na Saúde .....	<b>243</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 14</b> – Políticas Públicas na área de Meio Ambiente .....	<b>261</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Aula 15</b> – Responsabilidade Social .....	<b>283</b>
<i>Ludmilla Elyseu Rocha</i>	
<b>Referências</b> .....	<b>299</b>



# Formação das Políticas Públicas: uma análise crítica

Ludmilla Elyseu Rocha

AULA

1

## Metas da aula

Apresentar o que são as Políticas Públicas, sua formação e sua avaliação, através de conceitos clássicos e modernos, e verificar a sua aplicação na sociedade atual.

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 identificar a evolução do Brasil, desde a Colônia até o século XXI, no que diz respeito às diferenças sociais;
- 2 analisar o papel do Governo na efetivação de Políticas Públicas;
- 3 indicar soluções, a curto e médio prazos, para implantação de Políticas Públicas.

## INTRODUÇÃO

### MÍDIA

Jornais e revistas escritos e programas divulgados pela televisão.

O tema Políticas Públicas é atual e está nos jornais, mas é pouco entendido, inclusive pela **MÍDIA**, devido ao fato de seu conceito e conteúdo não se restringir a uma área específica, mas sim a um entrelaçamento de várias, como: o Direito Administrativo, o Direito Constitucional, as Ciências Políticas, a Sociologia – Áreas de Ciências Humanas e Sociais. Por isso, iniciaremos com conceitos básicos que possam orientar você a um entendimento sobre a disciplina, a ponto de no final poder formar um raciocínio crítico, bem fundamentado, sobre o que realmente significa; as falhas e acertos do governo; a utilidade do programa implantado pelo governo que instituiu a política pública proposta.

## ORIGEM, OBJETIVO E ESPÉCIES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### Origem

### POLIS

Cidade-Estado (na língua grega).

Desde a Grécia Antiga, a **POLIS** é elemento essencial. Segundo Aymard & Auboyer (1962), “quanto aos direitos, a cidade trata em pé de igualdade os cidadãos que [a] habitam e os que moram no campo” (p. 108).



**Figura 1.1:** Cidade de Atenas (Grécia) com destaque para a Acrópole.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Athens\\_Acropolis.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Athens_Acropolis.jpg)

Se há igualdade de cidadãos e estes administram sua cidade, é fácil entender que havia uma certa autonomia a ponto de se ter a elaboração de normas de conduta para uma melhor administração da cidade. Verza (2000) entende que

[mais] importante que elaboração final das leis, é o processo de mobilização, de conversão e debate que a comunidade trava para lograr seus intentos. [...] Tal instituição explicita, engendra a autonomia: a comunidade produz suas próprias leis e a modifica, quando, de novo, pela discussão aberta e democrática, as julga superada ou necessidade de reformulações (p. 120-121).

Mesmo com a evolução da sociedade e das várias teorias políticas, praticamente se manteve esse modelo grego com alterações nascidas com o desenvolvimento do Estado – no que diz respeito à regulação de suas normas, poderes e desenvolvimento.

Importante observar, que no Brasil, desde a colonização, a formação da população foi desigual a ponto de, com a educação deficiente desde àquela época, não se criar um arcabouço para, mais tarde, exercer-se a cidadania.

Isso ocorreu pelo fato de, no Brasil Colônia, Portugal estar mais preocupado com a exploração do que na implementação de políticas públicas (terminologia atual) em benefício de uma efetivação do gentio na Colônia. O máximo que ocorreu foi a vinda da Ordem dos Jesuítas com o escopo de catequizar e não de educar. Para Meksenas (2002)

[n]os momentos de ausência das políticas públicas com fins sociais, algumas instituições preencheram, ainda que de forma débil, o vazio deixado pelo Estado. No Brasil foi o caso do catolicismo, que dos tempos coloniais até à atualidade ofereceu forma de educação, idéias e valores manifestos nos rituais de solidariedade em várias comunidades no país [...]. Muitos desses rituais de solidariedade foram reelaborados pelas religiões afro-brasileiras como forma de resistência cultural dos trabalhadores e também produziram laços de partilha. Da Colônia à República, as ações institucionais da Igreja católica apareceram no cuidado com os órfãos, viúvas ou na atenção médica das Santas Casas, das coletas e da distribuição de esmolas (p. 108-109).

Um povo sem educação não tem condições de participar, de forma plena, da administração da sua cidade. Por sua vez, esta questão diferenciava totalmente dos gregos anteriormente citados, uma vez que

tinham nos filósofos uma fonte inesgotável de saber. Por outro lado, isto não ocorreu nas Idades Média, Moderna e Contemporânea. Tanto tal fato é verdade que o acumular de descaso com a cultura, pode ser entendido como um dos muitos fatores explicativos da desigualdade no Brasil. Por conseguinte, essa condição chega ao ponto de a população, em sua grande maioria, não saber – e consequentemente não acessar – os mecanismos de efetivação de seus direitos em face de uma política pública totalmente deficitária. Fernandes (2007) afirma que

antes de qualquer coisa, a questão da pobreza e da desigualdade no Brasil se mostra como algo gerado por um déficit histórico de cidadania em um país que viveu sob regime escravo por quatro séculos, no qual os direitos civis e políticos existiam apenas no papel. Um bom exemplo é o das eleições brasileiras tanto no período do Império quanto da República Velha – a chamada República dos Coronéis. As eleições eram escrutinios caracterizados pela fraude e trulência onde os eleitores eram ameaçados por capangas ou trocavam seu voto por qualquer utensílio. Evidentemente este comportamento refletia o perfil do atraso na sociedade brasileira [...] entre 1937 a 1945 foram suspensos os direitos políticos. Curiosamente o período da supressão de direitos políticos e civis foi ao mesmo tempo o momento dos avanços dos direitos sociais (p. 216-218).

O descaso com a participação política pela população (esta como agente que provoca por conta própria a ação) é um reflexo do não comprometimento do poder político com a sociedade, com os bens públicos e com a cidadania. O Brasil, desde a sua exploração colonial, foi patrimonialista e agrarista o que excluiu o povo da participação da administração pública, pois quem detinha maior quantidade de bens e com isso formaram-se latifúndios com seus coronéis que alijaram a população dos seus direitos com uma ignorância práticamente imposta pelo voto de cabresto. Para Faoro (1985),

[o] domínio tradicional se configura no patrimonialismo, quando aparece o estado maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre um largo território, subordinando muitas unidades políticas. Sem o quadro administrativo a chefia dispersa assume o caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro; do senhor de engenho dos coronéis. Num estágio inicial, o domínio patrimonial desta forma constituído pelo estamento apropriava as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das

concessões dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do pessoal (p. 736).

O instituto do **PATRIMONIALISMO** é uma característica importante do Brasil Colonial, ressaltando-se que perdurou até o início da República e sobrevive nos momentos das decisões políticas neste novo século. Devido a falta de Educação, o povo brasileiro, incluindo os que fazem parte dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, – bem como os que exercem atribuições em instituições e órgãos da União, dos estados e dos municípios, desde a origem, não se conscientizou da necessária separação entre os bens públicos e bens privados.

Como mencionado anteriormente, no Brasil Colonial, a Igreja Católica tinha o monopólio do saber através dos Jesuítas, mas estes acabaram sendo expulsos pelo Marques de Pombal. Com a vinda da família real, em 1808, para a Colônia – particularmente para o Rio de Janeiro – tem início um pequeno início de interesse da Monarquia pela Educação. Neste contexto, foram criados apenas cursos superiores que atendiam apenas às elites brasileiras – leia-se elite patrimonialista – já instruídas no exterior ou através de preceptores em seus lares. Não se pensou, em um primeiro momento, na população ignorante e trabalhadora.

Afirma Meksenas (2002) que

[a]s mudanças culturais introduzidas no Rio de Janeiro pela Coroa portuguesa, que fez dessa província sua sede política, somadas à criação dos primeiros cursos superiores após a Independência, não chegaram, contudo, a se caracterizar como uma política pública de educação. Por outro lado, a intervenção do Estado nesse período denota a preocupação em oferecer uma estrutura mínima em educação que atendesse à elite política. Tratava-se de garantir a existência de quadros funcionais com qualificações de ensino superior de modo a reproduzir a recente burocracia do autônomo Estado brasileiro (p. 116-117).

A grosso modo, falar de Políticas Públicas é visualizar o Estado na sua atividade interventiva sem a participação popular como salientado no início na Grécia Antiga. Principalmente pelo fato de o cidadão não saber o que é verdadeiramente cidadania e como exercê-la, o que o torna inerte em relação à uma iniciativa própria que poderia realizar uma política pública de ação e de conscientização pessoal. Hodiernamente,

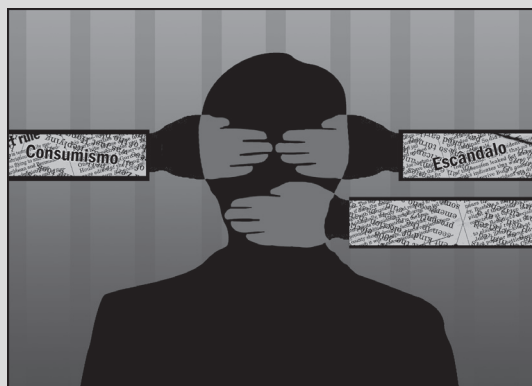
#### **PATRIMONIALISMO**

Modo pelo qual um governo não faz distinção entre o patrimônio público e o privado, prevalecendo quem detém mais patrimônio pessoal.

tem-se criticado essa situação e o Estado está iniciando uma série de programas com escopo de inclusão social – principalmente na efetivação dessas Políticas Públicas, repensando os seus conteúdo e objetivos, algumas das quais serão vistas a seguir.

## Atividade 1

Após analisar a imagem que segue, explique o que ela representa dentro do quadro político colonial e aponte se a mesma pode também representar os dias de hoje.

[illegible]



### Resposta Comentada

*Como mencionado por Faoro (1985), no Brasil Colônia, por não haver a figura do rei presente, tornou-se comum o fazendeiro e latifundiário impor-se como elite dominante cultural e legislativa. Não se podia reclamar, o que era ouvido, era esquecido e não se via nada de ilegal. Predominava quem tinha o maior patrimônio em detrimento dos mais humildes. Atualmente, ainda se tem um resquício no interior, no Norte e no Nordeste brasileiro, bem como na região Sudeste, especialmente nas regiões de Campos dos Goytacazes (RJ), do Pontal do Paranapanema (SP) e do Vale do Jequitinhonha (MG), a ponto de o governo ter de agir através de Políticas Públicas que imponham a função social da propriedade, conforme os Artigos 182 (propriedade urbana) e 186 (propriedade rural) da Constituição da República Federativa do Brasil, do ano de 1988, e que acabem com o acúmulo de riquezas expressas através de terras improdutivas.*

### Objetivo

Somente no governo de Getúlio Vargas, Segunda República, o Estado deu início a Políticas Públicas com escopo social o que Meksenas (2002) afirma que se desenvolveu em três campos: na previdência e na legislação trabalhista; na saúde e na educação e no saneamento básico habitação e transporte (p.110). Seja por motivos eleitoreiros ou não, criou-se a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e autorizou-se a criação dos sindicatos. Precariamente e manipulados pelo Estado, foi a primeira vez que a sociedade passou a participar de uma política pública, voltada para o trabalhador.

Como desde a Colonização o Estado brasileiro não teve nenhuma preocupação com a finalidade social da Educação, Meksenas (2002) não concorda com essa natureza social das Políticas Públicas pois para ele

[é] preciso, [...] não compartimentalizar o saber produzido acerca das políticas públicas como fins sociais para percebemos os seus contornos com os contextos da sociedade brasileira. Assim, o estudo das políticas públicas como fins é o estudo das relações de poder, como também de estrutura e conjuntura da vida social, dos padrões de sociabilidade e da dinâmica da cultura (p. 106).

Já Souza (2006) é contrário a Meksenas (2002) quando afirma que a natureza das políticas públicas está intimamente interligada ao Poder Público – Estado – que irá determinar, dependendo dos critérios de necessidade e oportunidade da Administração Pública, distribuir e aplicar os recursos arrecadados em benefício da população seja na área da educação, saúde, transporte seja em outras.

Esses benefícios – direitos na verdade – dependem da arrecadação fiscal e de sua distribuição. Estas são determinadas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em sua Seção VI – Da Repartição das Receitas Tributárias – artigos 157 a 162.

Apesar desta repartição de receitas tributárias ser constitucionalmente garantida, não é certo que o valor arrecadado seja suficiente para o implemento das políticas públicas. Isso faz com que estudiosos, como Meksenas (2002), afirmem que o Estado não ajuda os excluídos ascender socialmente, mas, sim, que há uma manipulação do dinheiro público para que não ocorra alteração na estrutura de poder. O autor quer mostrar que a população é excluída das decisões do Estado que usa os recursos públicos para o investimento das grandes empresas que muitas vezes são multinacionais, e excluindo a maioria da população, que deveria ser os primeiros beneficiários dos recursos públicos.

Um outro aspecto das contradições presente nas relações políticas do Estado implica a exclusão das classes trabalhadoras nas instâncias de decisão e gerenciamento das políticas públicas e, ao mesmo tempo no apelo para a incorporação das demandas dessas classes na extensão dos direitos sociais. Tal aspecto integra o receituário de medidas que garantem a legitimidade das condições de governabilidade presentes no Estado frente ao conjunto da sociedade. Assim, a intervenção estatal que ocorre por meio das políticas públicas emerge numa complexa disputa pelo poder relacionado às contradições econômicas e políticas (p. 77-78).

Atualmente, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, elencou os direitos fundamentais em seus artigos 5º e seguintes para proteger a liberdade, igualdade e solidariedade do homem. Os direitos ressaltados deverão ser o objetivo principal das Políticas Públicas em prol da sociedade por serem direitos de prestação, cuja obrigação de realização é do Estado. São exemplos de alguns deles:

## TÍTULO II

### Dos Direitos e Garantias Fundamentais

#### CAPÍTULO I

##### DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

[...]

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

[...]

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

[...]

L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;

[...]

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

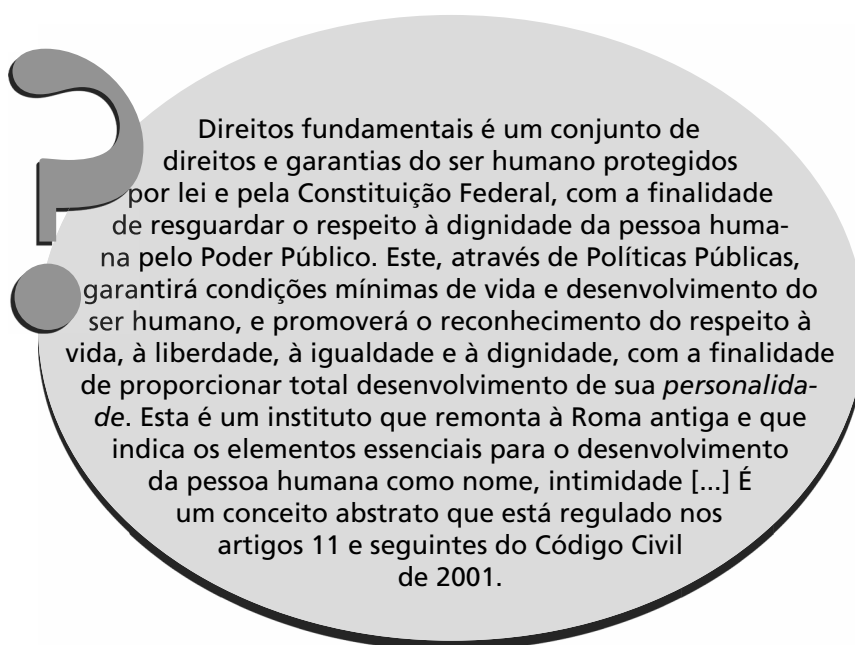
[...]

## CAPÍTULO II

### DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]





## Resposta Comentada

*As Políticas Públicas de Cotas para ingresso no Ensino Superior podem ser viáveis ou não. Serão viáveis a partir do momento em que o governo as implemente no seu todo, isto é, não somente com a vaga na universidade, mas também com bolsas que proporcionem o acesso e permanência na instituição – como alimentação e transporte. Todavia, serão inviáveis se não se alterar a cultura do patrimonialismo que faz com que se aprofunde mais as diferenças sociais.*

*Deste modo, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, afirma em seu artigo 5º, um dos seus Princípios principais, que [...] todos são iguais perante a lei [...] As cotas violariam ou não este princípio? Por quê? As cotas não violam este princípio porque há uma diferença entre igualdade e isonomia. Igualdade ocorre perante as leis e, portanto, não há que se falar em violação, pois a Lei de Cotas é um mecanismo de inserção social, que tenta equilibrar as desigualdades no âmbito da Educação.*

*Isonomia é tratar desigualmente os desiguais e, também, proporciona um meio de se reconhecer e valorizar as diferenças igualando os seres humanos.*

*As cotas violam o princípio constitucional porque a lei deve ser feita, entre outras características, para benefício da sociedade. Uma lei que cria uma diferença divide a população não é Constitucional. O princípio da igualdade, perante a lei, pode ser aplicado desde que o Poder Público fomente Políticas Públicas no próprio sistema educacional atual. Ao se criar as cotas, ignora-se a isonomia, pois se faz uma seleção, discriminando os mais carentes o que irá estigmatizá-lo.*

Quando a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, relaciona a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados como Direitos Sociais está afirmando que todos eles são objetos de políticas públicas que devem efetivá-los para a sociedade usufruir.

Mas, na verdade, o que se observa quanto ao objetivo das Políticas Públicas atuais é que, tendo como fundamento os Artigos da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, já citados, o objetivo em questão não consegue dar efetividade aos Direitos preconizados. Pode-se afirmar que é falta de uma administração pública coerente com

a arrecadação e aplicação em despesas desta natureza ou, porque não, ainda se perpetua o ranço do patrimonialismo beneficiando apenas uma elite que, pode não ser mais latifundiária e sim empresarial, que apenas trocou de lugar para que seus interesses prevaleçam em detrimento da maioria sob o velho argumento da globalização.

## Espécies

O rol a ser apresentado não será taxativo. Muito pelo contrário, justamente por ser exemplificativo, caberá neste curso desmembrar outras necessidades em que as Políticas Públicas terão de se apresentar como uma das soluções. Atualmente, é comum existir a veiculação, principalmente na mídia, de Políticas Públicas em relação ao trabalho, à educação, à saúde e ao meio ambiente.

Para se identificar as Políticas Públicas será utilizado o critério de Lowi (*apud* FREY, 2000; SOUZA, 2007) que as divide em quatro espécies sendo

[o] primeiro tipo – as políticas *distributivas* – [sendo] aquelas que beneficiam um grande número de pessoas, em escala relativamente pequena e com reduzido grau de conflito. O segundo [tipo] são as *políticas redistributivas*, que impõem restrições ou perdas a determinados grupos, pelo qual tem um elevado grau de conflito. O terceiro tipo, [são] as políticas *regulatórias*, que envolvem a burocracia, [e] grupos de interesse na definição de ordens, proibições e regulamentações constitutivas, sendo que o seu grau de conflito vai depender da forma como se configura a política, e por último, as políticas *constitutivas ou estruturadoras* [que] ditam as regras do jogo e definem as condições em que se aplicarão as políticas distributivas, redistributivas ou as regulatórias (p. 211-259, grifo nosso).

Ressalto que as quatro políticas acima serão abordadas e aprofundadas na próxima aula.

## Atividade 3



O Brasil é um país de contrastes. Devido a esta característica, podemos entender que nem sempre o que é viável em uma região pode não ser em outra. Como exemplo, no Norte do Brasil há comunidades onde o Poder Judiciário atua através de barcos e com hora certa, devido ao local onde a comunidade está. Esta condição é bem diferente do estado do Rio de Janeiro onde as pessoas, mesmo as mais simples, têm os Juizados Especiais, a Defensoria Pública, enfim, vários serviços mais acessíveis. Como efetivar os Direitos Fundamentais através de um país tão heterogêneo?



Assista a este vídeo que mostra a atuação no Norte do Brasil da Justiça itinerante para que possa entender a diferença e dificuldades que existem: <http://www.youtube.com/watch?v=q0-CoYDojgg>.



[illegible]

## Resposta Comentada

*Pelo fato de o Brasil ser heterogêneo, é necessário que se faça, em primeiro lugar, uma análise das necessidades regionais para, então, poder elaborar programas e implantá-los através de políticas públicas. No entanto, o que é comum a todo país é a Educação que, deve ser a base de toda iniciativa do governo. Educação, ensino e aprendizagem constituem uma trilogia a ser efetivada para que se possa dar início ao exercício da cidadania. Podemos verificar sua aplicabilidade, por exemplo, através das universidades federais. Algumas delas, como a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, desenvolve programas que inserem a comunidade no meio acadêmico como a Pró Reitoria de Extensão. Esta tem por finalidade integrar a Universidade à comunidade de sua área de influência, oferecendo projetos, programas, eventos e serviços diversos. Assim, alunos e cidadãos estudam as necessidades da sociedade (Educação) e pesquisam o melhor meio de solucionar problemas a curto e longo prazos (pesquisa e extensão como já foi citado acima).*

Com isso, desmistifica-se o fato de as Políticas Públicas serem apenas de cunho técnico-administrativo, separado da política. A classificação utilizada, não excluindo outras, traz o fundamento de sua divisão quando nas Distributivas pode-se ter a saúde como exemplo, as Redistributivas aplicáveis aos sindicatos, as Regulatórias ao meio ambiente e, por fim, as Constitutivas ou Reguladoras que são as que darão a base e a estrutura para a efetivação das anteriores.

Para se entender melhor o que seriam as Políticas Públicas, é necessário partir-se para uma análise conceitual onde se aglutinarão todos os princípios do instituto que será estudado na próxima aula.

## CONCLUSÃO

Diante do que foi visto, verifica-se que Políticas Públicas não são tão fáceis de se entender. Elas vêm desde a Grécia Antiga e deságuam no mundo atual com muitas distorções. Estas devem ser extirpadas para que possamos criticá-las com propostas de soluções. Caso contrário, há o risco de se cair no vazio. Para isto, é necessária uma conscientização que somente ocorrerá com a efetivação do exercício da cidadania.

## Atividade Final

Leia a reportagem a seguir e faça o que se pede na atividade.



Uma coisa é a morte súbita, causada por um deslizamento, que faz manchete nos jornais. Outra é a morte subreptícia, por envenenamento e pela falta de condições apropriadas de moradia. A morte de todo dia vem em doses homeopáticas para quem vive nas favelas do Estado do Rio. Ao levar água, luz etc. para essas áreas, o poder público oficializa o inaceitável", critica o engenheiro Paulo Cesar Rosman, resumindo, com precisão, a origem da tragédia do Bumba.

Fonte: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/no-morro-do-bumba-a-ferida-aberta-da-tragedia>. Acesso em 21 abr. 2012.

Identifique quais Políticas Públicas devem ser fomentadas para que não ocorra uma nova tragédia como a do Morro do Bumba em Niterói (RJ).

---



---



---

## Resposta Comentada

*No ano de 2010, a favela do Morro do Bumba ficou conhecida, a nível nacional, pela tragédia provocada por deslizamento e desabamento, devido a chuvas fortes na região. No entanto, há quem afirme ter sido uma tragédia anunciada. Este morro, até meados do século passado, era o lugar onde se despejava lixo em grande quantidade o que o vulgarizou como sendo o segundo maior lixão de Niterói (RJ). Devido ao saturamento do solo e a uma combustão química, o local ficou insalubre o que não impediu de se ter início a construção de algumas casas de alvenaria que, com o tempo, acabou por proliferar-se. Deu-se início à favela mencionada. Importante observar que desde o início não houve fiscalização, tampouco ação judicial para retirada dos primeiros moradores. Diante do que foi explicado, a omissão do Estado somada à ausência de Políticas Públicas de saúde, educação e moradia, somente a título de exemplos, fez com que se tenha esta comunidade como exemplo do que o descaso do Poder Público pode provocar a longo, médio e curto prazos. Para que não ocorra mais essa tragédia, no Morro do Bumba e em outras comunidades, as Políticas Públicas, principalmente as voltadas para habitação, educação e saúde, são de vital importância para a segurança da sociedade e para a efetivação da dignidade da pessoa humana.*

## RESUMO

Nesta primeira aula, trouxemos a origem das Políticas Públicas para desmistificar o fato de ser algo novo e característico da Modernidade. Verificou-se que desde a Grécia Antiga o Estado tinha Programas, que guardando as devidas proporções e contextos de época, que tinham por finalidade o bem estar do seu povo. Já no Brasil, a colonização fez com que se fixasse o patrimonialismo que perdurou ou perdura, até os dias atuais, em regiões onde o latifúndio ou a grande extensão de terra geralmente improdutivo ainda é fator de diferenciação social. Apesar de a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, ter efetivado vários Direitos Fundamentais que são a justificativa para o implemento de Políticas Públicas, que tem no Homem o foco principal, ainda existem distorções que, para serem sanadas, dependem de uma educação para o exercício da cidadania.

## INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Não se pode discutir e formar opiniões sem conceitos. Por ser importante, temos de fundamentá-los e justificá-los para que possam efetivamente ter “voz” na sociedade e não ser apenas mais um “achismo”. Na próxima aula, iremos verificar alguns conceitos que irão nos ajudar a entender melhor as Políticas Públicas.

# Conceito de Políticas Públicas

Ludmilla Elyseu Rocha

AULA

2

## Meta da aula

Apresentar alguns dos conceitos clássicos e modernos que compõem o termo “Políticas Públicas”, no sentido de auxiliar o entendimento para sua formação e avaliação em Políticas Públicas, bem como a verificação de sua aplicação na sociedade brasileira.

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

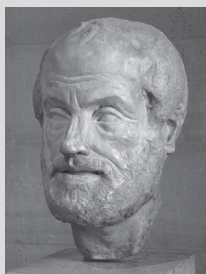
- 1 reconhecer conceitos inerentes ao instituto das Políticas Públicas;
- 2 identificar instrumento jurídico que permita a elaboração e implementação de Política Pública;
- 3 relacionar o preâmbulo da Constituição do Brasil com a questão da eficácia das Políticas Públicas.

objetivos

## INTRODUÇÃO

### ARISTÓTELES (384-322 A.C.)

Filósofo grego nascido em Estágira, Macedônia, na Grécia Antiga. Foi discípulo de Platão na Academia de Atenas, por onde permaneceu por vinte anos. Na corte do rei Felipe II foi professor de Alexandre, o Grande.



Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Arist%C3%B3teles>  
(Eric Gaba)

Você pode achar estranho o fato de se ter uma aula somente para explicar o conceito de políticas públicas. Mas não se deixe enganar, pois conceituar ou definir algo não é assim tão fácil. Muitos filósofos da antiguidade grega – **ARISTÓTELES** foi um deles – estudaram anos sobre o assunto. Isso em geral acontece pelo fato de que para se conceituar alguma coisa, você tem que saber as suas causas, o que nem sempre é fácil. Por isso, para se falar em políticas públicas tem-se que entender, primeiro, o que é política, depois o que é público, para, então, se entender o que são políticas públicas e alguns dos mecanismos utilizados para sua efetividade.

## CONCEITOS E FINALIDADE DA POLÍTICA

### Política

Para se conceituar *política* temos que ir na origem da palavra para podermos entendê-la, observando-se, desde já, que é utilizada sob vários aspectos, sendo alguns elencados a seguir.



Figura 2.1: Política.

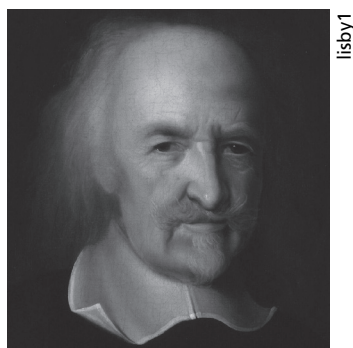
## Conceito clássico e moderno de política

A palavra “política” tem sua origem na *polis* grega, e significa, segundo Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998, p. 954), “tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, que é urbano, civil, público e, até mesmo, sociável e social”. Esse termo ganhou popularidade com o filósofo Aristóteles, devido a uma obra escrita por ele denominada *Política*. Durante muitos anos esse termo foi usado para indicar o estudo de tudo que diz respeito ao Estado. Com o tempo, o termo “política” foi sendo substituído por outros mais modernos, como “teoria geral do estado”; “ciências políticas”; “filosofia política” e assim por diante.

A política pode ser entendida através de seus agentes, quando praticam atos políticos, como ordenar que se faça ou se deixe de fazer algo em benefício do Estado. Mas também pode ser entendida como sendo um meio de conquista, manutenção e defesa daquele.

Neste século XXI, o termo política não teve grande alteração de seu significado tradicional, que explica a formação do cidadão para o exercício da cidadania através de atividade plenamente democrática, como votar e ser votado. No entanto, mesmo em um século que se inicia em um contexto de alto desenvolvimento tecnológico, a política continua sendo importante, pelo fato de ser um mecanismo de poder que irá promover desenvolvimento, não podendo deixar de ser entendida.

Filósofo da modernidade, Thomas Hobbes entendia o poder como sendo “consistente nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem”. Hobbes ficou famoso por sua obra *O Leviatã*, em que faz referência ao leviatã bíblico, utilizando-o, assim, como uma metáfora para explicar o poder político da sociedade da época (século XVII) e um governo legítimo.



**Figura 2.2:** Thomas Hobbes.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/60861613@N00/3928775840/sizes/m/in/photostream/>

Quando se fala em poder e em política, nasce uma relação entre esses dois institutos, que acaba se manifestando através de seus governantes e governados, entre o Estado e os cidadãos, entre os poderes da República entre si – Executivo, Legislativo e Judiciário – e entre o povo; enfim, entre todos os entes que tenham, por finalidade, o desenvolvimento do Estado.



Gustave Doré

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Destruction\\_of\\_Leviathan.png](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Destruction_of_Leviathan.png)

A figura do Leviatã é citada nos capítulos 40 e 41 da Bíblia, no Livro de Jó, como sendo um monstro. Hobbes usou a sua figura metaforicamente, para identificar o Estado e a sua força no exercício do poder que, para ele, tem no governo central o monstro – Leviatã – concentrando todo o poder e ordenando todas as decisões da sociedade de forma unilateral.





Lindomar Cruz

**Figura 2.3:** Praça dos Três Poderes (Brasília, DF).

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/lindomarcruz/3815593559/sizes/m/in/photostream/>

Atualmente, a política e o exercício de poder inerente a ela estão ligados essencialmente ao **SUFRÁGIO UNIVERSAL**, que é uma das muitas formas de exercício da cidadania. No entanto, ainda prevalece uma diferenciação entre os tipos de poder, que são o econômico, o ideológico e o político.

O poder econômico tem como base a posse de bens e serviços que levam a um domínio da produção, justamente por deter os mecanismos para que isso ocorra, como, por exemplo, o desenvolvimento tecnológico.

Por sua vez, o poder ideológico encontra sua força na manipulação das idéias que irão dominar o consciente e o inconsciente das pessoas. Normalmente ocorre quando há um comportamento aceito por todos como sendo normal ou, no caso da política, ações que levam a sociedade a acreditar que uma determinada **IDEOLOGIA** política é melhor do que outras.

Por fim, temos o poder político propriamente dito, que é aquele em que representantes eleitos pelo povo exercem a força coercitivamente no exercício de seu mandato, através de leis e regras de conduta sociais e ideologicamente destinadas a um fim social.

Você deve estar se perguntando se essas formas de poder podem fundamentar a desigualdade social, já que a maioria da população não sabe o que é cidadania, como exercê-la e, tampouco, como entender a ideologia de uma democracia.

### SUFRÁGIO UNIVERSAL



Fonte: <http://www.flickr.com/photos/rtietz/258000839/sizes/m/in/photostream/> (rtietz)

Direito de votar e ser votado, independentemente de raça, sexo ou estado civil.

### IDEOLOGIA

Conjunto coerente de ideias políticas de uma determinada parcela da sociedade.

Se pensou que sim, você está certo, porque a educação está na base do conhecimento desses conceitos e de seu exercício. Por isso, há que se implementar políticas públicas voltadas para o ensino e a aprendizagem, entre outras, para que seja extinta a desigualdade social.

Importante observar que o poder político pode recorrer à força como meio de legitimar-se, mas essa força não significa o uso equivocado e ilegal das forças policiais ou de qualquer ato arbitrário que viole os direitos fundamentais. Quando se fala em força na política, quer se afirmar uma coerção para o cumprimento da lei, sua eficácia e aplicação, sob pena de ser levado à justiça.



Marcio Cabral de Moura

**Figura 2.4:** Têmis: deusa grega da justiça, guardiã dos juramentos dos homens e da lei.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/mcdemou-ra/5380529533/sizes/m/in/photostream/>

## Finalidade da política

Pode se afirmar como sendo a finalidade da política alcançar, através de ações voltadas para o bem-estar da sociedade, a realização do Artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

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

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

Esses objetivos somente terão resultado com políticas públicas que venham implementá-los. Para cada objetivo, tem-se um rol inimaginável de ações a serem realizadas, como a ordem pública, a efetivação dos direitos civis e políticos, a educação e a saúde. Enfim, seus fins são tantos quantos são as metas a serem alcançadas para um verdadeiro desenvolvimento do país. Essas metas se manifestam através do que hoje se denominam *ações afirmativas*, que serão estudadas a seguir.

## Atividade 1

Procure em outras fontes o significado do termo política, já abordado, e formule um conceito próprio, de acordo com o estado democrático de direito atual, em até seis linhas.




---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Política pode ser entendida como sendo uma atividade de organização, direção e administração do bem público interno ou externo, com uma ideologia comum, ou não, voltados para a sociedade e para o desenvolvimento de um país. A política é meio pelo qual se governa um Estado e se praticam atos que efetivam os direitos fundamentais.*

## AÇÕES AFIRMATIVAS



**Figura 2.5:** Dia da Consciência Negra (Monumento a Zumbi dos Palmares/Praça Onze, RJ).

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/seasdh/5194272471/sizes/m/in/photostream/>

As ações afirmativas tiveram sua origem na Europa, no século XIX, apesar de terem tomado corpo com o presidente americano John Kennedy, na década de 1960 do século passado. São medidas de natureza política, especiais e temporárias, deliberadas pelo Estado, com o objetivo de eliminar desigualdades sociais históricas que repercutem até este novo século – como as cotas para ingresso nas universidades públicas, por exemplo. Tais ações têm por finalidade garantir a efetividade dos princípios constitucionais da igualdade e da isonomia entre os cidadãos.



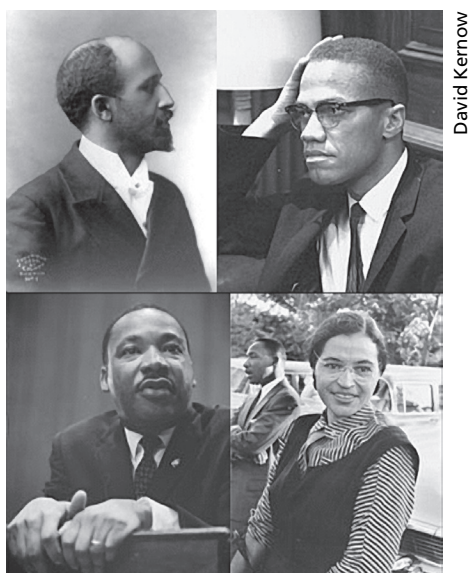
Alfred Eisenstaedt

**Figura 2.6:** John Fitzgerald Kennedy, 35º presidente dos Estados Unidos da América – janeiro de 1961 a novembro de 1963.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/John\\_Kennedy](http://pt.wikipedia.org/wiki/John_Kennedy)



John Fitzgerald Kennedy foi eleito presidente dos Estados Unidos da América em 1961. Extremamente popular, consolidou, entre outros atos, o Movimento dos Direitos Civis, que pregava a igualdade para a comunidade afroamericana nos Estados Unidos.



**Figura 2.7:** Personalidades do Movimento dos Direitos Civis da população negra nos EUA. Em sentido horário, a partir do alto à esquerda: W.E.B. Du Bois, Malcolm X, Rosa Parks e Martin Luther King, Jr.

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:AfricanAmericans1.png>

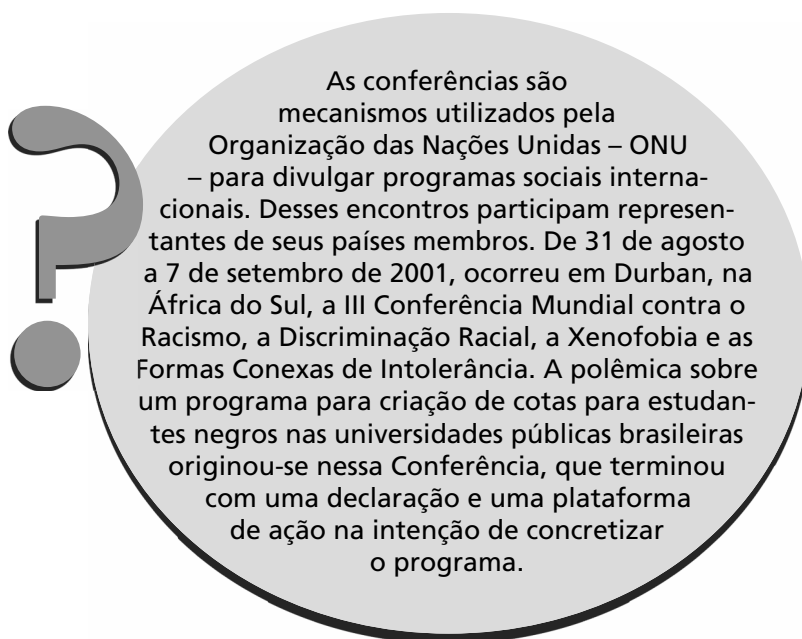
No Brasil, as ações afirmativas ganharam força no final do século passado e início deste, a ponto de o Supremo Tribunal Federal julgar algumas delas para legitimá-las – como as cotas universitárias já citadas.



No Brasil, o Poder Judiciário é composto por tribunais estaduais e federais, tendo cada um deles a sua atribuição determinada pela Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal – STF – é corte hierarquicamente superior somente por julgar ações que tenham cunho constitucional e de natureza política. Isso é muito bom para que se possa equilibrar a “balança da justiça” já que o Superior Tribunal de Justiça – STJ – tem natureza de tribunal da cidadania. Tribunal político é aquele que aplica a lei não no caso concreto, mas sim observando a sociedade como um todo e o efeito que essa decisão irá ter para todos (esse efeito denomina-se *erga omnes*). Já o tribunal da cidadania aplica a lei ao caso concreto e, também, a todos os casos que porventura tenham a mesma natureza.

Interessante observar que há notícias históricas de ações afirmativas no Brasil, pouco depois dos EUA. Como exemplo, podemos citar a “Lei do Boi” (Lei n. 5.465/68), que tinha como objetivo a reserva de 50% das vagas do ensino médio agrícola e das universidades públicas nas faculdades de Agricultura e Veterinária para agricultores ou seus filhos, proprietários ou não de terras, residentes com suas famílias na zona rural. Também havia a reserva de 30% das vagas para agricultores ou seus filhos, proprietários ou não de terras, residentes em cidades ou vilas que não possuísem estabelecimentos de ensino médio.

Nos anos de 2001 e 2002, a Conferência de Durban originou o Decreto n. 4.228/02 e a Portaria n. 1.156/01, que estabeleceram o Programa Nacional de Ações Afirmativas no âmbito da administração pública federal.



## Ações afirmativas e políticas públicas

Gomes (2007, p. 51) entende serem as ações afirmativas:

políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física.



No endereço [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13529%3Acolegao-educacao-para-todos&catid=194%3Asecad-educacao-continuada&Itemid=913](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13529%3Acolegao-educacao-para-todos&catid=194%3Asecad-educacao-continuada&Itemid=913), você tem acesso à versão eletrônica de toda a *Coleção educação para todos* – uma publicação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, do Ministério da Educação. No Volume 5 – *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*, a partir da página 47, você encontra na íntegra o artigo que abriga o trecho citado, intitulado “A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro”.

Com isso, você pode identificar nas ações afirmativas para políticas públicas alguns elementos essenciais como sendo um conjunto de ações articuladas para um fim socialmente pré-determinado, no intuito de eliminar a discriminação. O seu caráter compulsório ou facultativo não é impeditivo para que a administração pública se sinta obrigada a fazer uso delas para efetivar o princípio da igualdade.

Isso é muito importante para que os objetivos das diversas ações afirmativas logrem êxito, não “caindo no vazio”, isto é, tornem-se apenas ideais utópicos. Entre esses objetivos, existem aqueles que visam a transformação da ordem jurídica atual, promovendo a diversidade, a concretização da igualdade de oportunidades em todos os setores, sejam eles educacionais ou laborais, dentre outros.

Podemos entender, então, que ações afirmativas são atos públicos ou privados, temporários e obrigatórios, que objetivam servir como instrumento para implementar os princípios da igualdade e da soberania – com suas consequências sociais –, através de políticas públicas coerentes com os princípios constitucionais citados.





É muito comum o termo *princípio* quando se quer ressaltar a importância basilar de determinado instituto. No entanto, você não pode confundi-los. O princípio da igualdade está expresso no *caput* (cabeça) do artigo 5º da Constituição Federal, quando afirma que *todos são iguais perante a lei*. Já, segundo Aristóteles, a isonomia é *tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade*. Devido à ignorância filosófica, atualmente entendem-se os dois princípios como sendo equivalentes, principalmente devido ao fato de a isonomia não ter fundamento legal. Aqui, nós o interpretaremos como a maioria o faz, isto é, como sendo sinônimos.

## Atividade 2



O Supremo Tribunal Federal julgou neste ano de 2012 algumas ações judiciais que irão originar uma série de políticas públicas. Entre as mais polêmicas houve as audiências públicas sobre as cotas nas universidades e a união civil dos homossexuais. A primeira versou sobre educação, e a segunda sobre casamento. Nesse contexto, explique o que é uma audiência pública e o que ela tem em comum com a formação e implementação de política pública. Elabore um texto de, no mínimo, vinte linhas.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Audiência pública é um meio que leva a uma decisão política ou legal dando-lhe legitimidade e transparência. Nela, a autoridade pública abre um espaço para que todas as pessoas que venham a sofrer efeitos da decisão possam se manifestar de modo regular. No momento de uma audiência pública, a autoridade que irá proferir a decisão consegue ter acesso a outras opiniões sobre o tema em julgamento, o que irá auxiliar em sua decisão final. No caso das audiências públicas das cotas universitárias e da união civil dos homossexuais, levou-se em consideração, entre outros fatores, o fato de serem minoria o princípio constitucional da igualdade e o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana. As ações afirmativas têm, entre outros objetivos, a efetividade dos princípios da igualdade e da isonomia, que, somados aos anteriormente citados, efetivarão um real estado democrático de direito.*

## PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Após discorrermos sobre o conceito de política e alguns de seus objetivos e finalidades, você vai achar estranho o fato de que para se definir público tenhamos tão pouco a dizer. Na área jurídica, que é a que mais se adequa às necessidades desta aula, há um ramo do Direito (Direito Administrativo) voltado ao estudo somente da administração pública, seus órgãos, servidores e agentes, isso para não citar um elenco enorme de pessoas, bens e serviços por ele regulados.

No entanto, o que se quer neste momento é conceituar o termo *público*. No *Dicionário online de português*, o termo em questão está definido como adjetivo que qualifica aquilo “que se refere ao povo em geral: interesse público. Relativo ao governo de um país: negócios públicos”.

É importante entender que o conceito de público remonta à língua clássica latina, isto é, público tem sua origem em *publicus*, referente ao

povo – *populus*. Devido à sua conotação social, aglutinou-se política com público, no sentido de designar políticas públicas, segundo Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998), como sendo “atos do Estado respaldados em algo ordenado ou proibido com efeitos vinculantes para todos os membros de um determinado grupo social”.

Nesse contexto, você deve entender a atividade política em conjunto com a administração pública, no sentido de efetivar o que determina a Constituição Federal em seu Preâmbulo – que foi assim interpretado pelos ministros do Supremo Tribunal Federal:

[...] o Preâmbulo da Constituição [...] contém a explicitação dos valores que dominam a obra constitucional de 1988 [...]. Não apenas o Estado haverá de ser convocado para formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem-estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se firme como uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]. E, referindo-se, expressamente, ao Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988, escolia José Afonso da Silva que “o Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar o exercício de determinados valores supremos. ‘Assegurar’, tem, no contexto, função de garantia dogmático-constitucional; não, porém, de garantia dos valores abstratamente considerados, mas do seu ‘exercício’. Este signo desempenha, aí, função pragmática, porque, com o objetivo de ‘assegurar’, tem o efeito imediato de prescrever ao Estado uma ação em favor da efetiva realização dos ditos valores em direção (função diretiva) de destinatários das normas constitucionais que dão a esses valores conteúdo específico [...]. Na esteira desses valores supremos explicitados no Preâmbulo da Constituição Brasileira de 1988 é que se afirma, nas normas constitucionais vigentes, o princípio jurídico da solidariedade” (ADI 2.649, voto da Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 8.5.2008, Plenário, DJE de 17/10/2008)



Na portal do Supremo Tribunal Federal – [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) – há um item, no menu lateral, “A Constituição e o Supremo”. Explorando-o, você poderá verificar que para cada artigo, inciso e parágrafo da Constituição, há explicações dos ministros da corte maior, que os estudam e explicam, postulando como deve ser aplicada a lei maior, tendo como base decisões em julgamentos das ações que chegam até à instância máxima para serem analisadas. Aqui, no caso do Preâmbulo, há duas informações importantes: a primeira é a citada acima, e a segunda explica o que é preâmbulo de uma constituição. Vá lá e descubra!

## Atividade 3

Após verificar o que significa o Preâmbulo da Constituição do Brasil, analise criticamente, em até vinte linhas, se ele está sendo cumprido pela administração pública ou não, principalmente no que se refere às políticas públicas.



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Apesar de não ser uma norma central, o preâmbulo de uma constituição, mais especificamente o da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, expressa os valores que norteiam a lei maior, sendo um caminho para a interpretação de toda ela, bem como das leis dela decorrentes. Em uma análise breve, podemos observar que será através do preâmbulo que os representantes eleitos para elaborar uma constituição irão "instituir um Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos", através de políticas públicas que o implemente. Atualmente, através de ações afirmativas e do Supremo Tribunal Federal, tem-se verificado um caminhar para que se efetive, mais do que as regras do preâmbulo constitucional, o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana, igualdade e isonomia (sis) em um verdadeiro Estado Democrático de Direito.*

## CONCLUSÃO

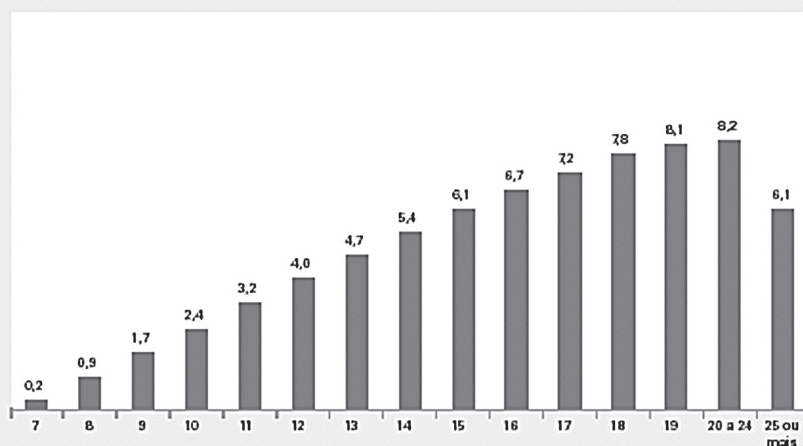
Não se pode olvidar que ficaram de fora uma gama enorme de conceitos que deverão ser pesquisados e analisados, criticamente, para cada passo dado no estudo desta disciplina. Esta aula teve por finalidade demonstrar a necessidade de um aprofundamento diário no estudo das políticas públicas, além de chamar atenção para a diferença do que seja real e do que se quer que seja real. O importante é ter sempre em mente que a política é o que rege o homem em seu convívio social, sendo o seu entendimento de superior importância para serem efetivadas as políticas públicas.

## Atividade Final

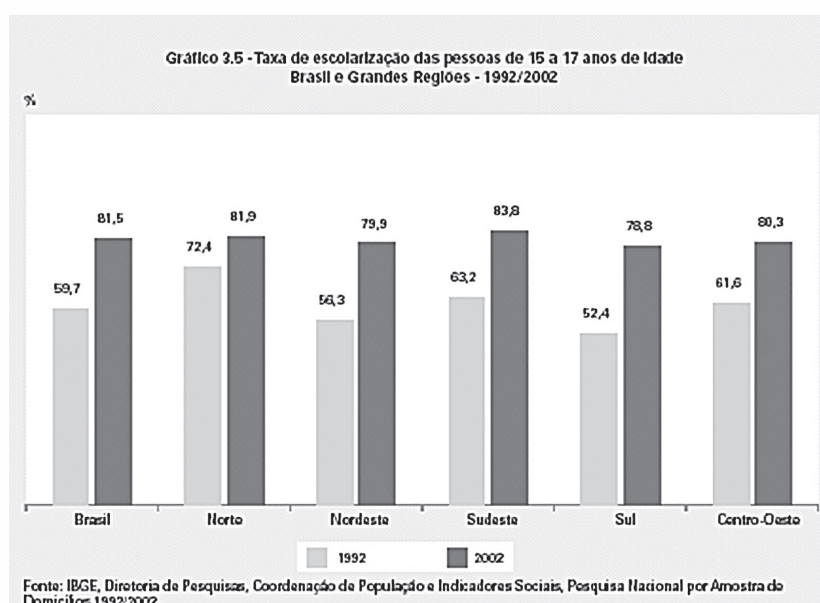
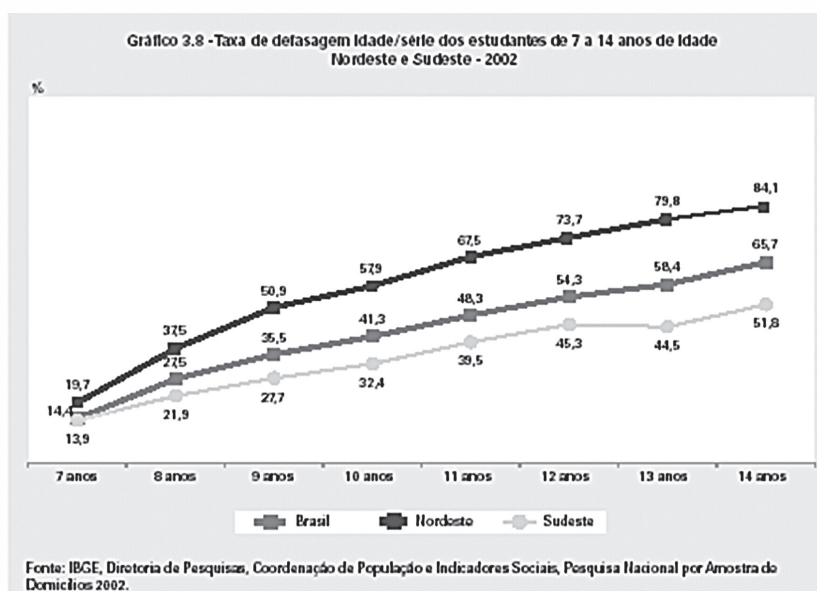
Estude os quadros estatísticos que refletem o problema educacional brasileiro na primeira década deste século. A seguir, responda ao que se pede em até trinta linhas.



Gráfico 3.11 - Média de anos de estudo das pessoas de 7 anos ou mais de idade, por idade pontual e grupos de idade - Brasil - 2002



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2002.



Fonte: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/educacao.html>

A política pública sobre as cotas universitárias é suficiente para alterar positivamente a situação demonstrada nos quadros estatísticos?

---



---



---



---

### Resposta Comentada

*O problema educacional no Brasil remonta à colonização, e irá demandar medidas a curto, médio e longo prazos para que sejam corrigidas. No primeiro quadro, demonstram-se quantos anos de estudo tem a população brasileira a partir dos sete anos ou mais de idade; no segundo, a taxa de defasagem por idade/série dos estudantes matriculados nas regiões Nordeste e Sudeste; o último quadro traz a taxa de escolarização das pessoas entre quinze e dezessete anos. Nos três estudos, o que se pode visualizar é o subdesenvolvimento regional, a evasão escolar e a desigualdade ensino aprendizagem. O sistema de cotas isoladamente não irá solucionar o problema educacional no Brasil, tampouco irá minimizar a questão. Torna-se necessária uma ação conjunta por parte dos operadores da política e de seus agentes, para que o quadro díspare da educação no Brasil seja alterado positivamente, ocorrendo uma inclusão social educacional para todos os brasileiros.*

## RESUMO

Nesta segunda aula, trouxemos alguns conceitos, a título de exemplo, do que seriam políticas públicas. No contexto apresentado, tornou-se necessária a apresentação das ações afirmativas como instrumento de políticas públicas para o seu implemento. Também foram apresentadas as audiências públicas no Supremo Tribunal Federal e o seu papel como poder político na efetividade da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com a finalidade, inclusive, de tornar pública a atividade jurisdicional no que concerne aos direitos e garantias fundamentais.

## INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula iremos estudar a cidadania, para que possamos entender como é o seu exercício no que diz respeito às políticas públicas. Este estudo é necessário pois, como vimos nesta aula, a política é um atuar do ser humano em uma sociedade. Esta irá se desenvolver, ou não, de acordo com os atos praticados sob fundamentação de uma ideologia que, se não for devidamente trabalhada, irá prejudicar mais do que auxiliar no desenvolvimento da sociedade.



# Cidadania e Políticas Públicas

Ludmilla Elyseu Rocha

AULA

3

## Meta da aula

Apresentar o significado de cidadania para que se possa entender a sua importância junto às Políticas Públicas.

## objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 reconhecer o conceito inerente ao instituto da cidadania;
- 2 identificar os direitos de cidadania com a finalidade de verificar o seu exercício;
- 3 relacionar o exercício da cidadania com as Políticas Públicas.

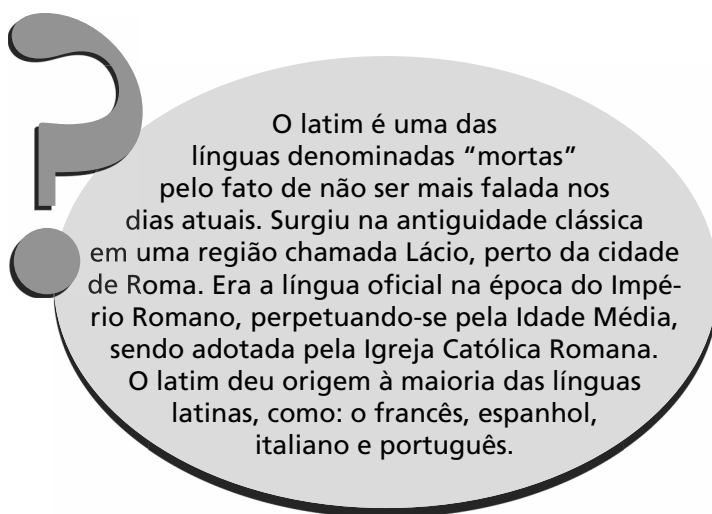
## Pré-requisito

Para que você tenha melhor compreensão e entendimento desta aula, sugerimos que reveja os conceitos apresentados na Aula 1 (item 2.1/Origem) e na Aula 2 (item 2.2/Finalidade da política).

## INTRODUÇÃO

Falar de cidadania atualmente é muito comum. Tão comum que por muitas vezes se fala sem saber o seu verdadeiro significado. Como foi visto na aula anterior, é muito importante que você tenha um conhecimento do que significam os termos usados, os seus conceitos e a aplicação dos mesmos para que não se tenha uma ideia equivocada das coisas.

Neste sentido, ressalto que o termo cidadania é muito antigo. Remonta à Antiguidade, mas, dessa vez, temos Roma como seu berço, apesar de na Grécia Antiga já se delinear o Instituto. Este termo *civitas* vem do latim, língua usada pelos romanos, que significa os direitos e deveres que um cidadão tem de se submeter em relação à sociedade em que vive. Agora, você saberá como se efetiva a cidadania na atualidade e irá verificar que seu objeto não se modificou muito nos dias atuais.



## CONCEITO DE CIDADANIA

Não é fácil conceituar cidadania. Ela pode ser entendida como sendo uma qualidade do ser humano que pertence a um grupo social com seus direitos e deveres, como também sendo um complexo de direitos estabelecidos por lei. Covre (2005) entende que cidadania

é o próprio direito em sentido pleno. [...] que precisa ser construído coletivamente, não só em termos do atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência incluindo o mais abrangente, o papel do(s) homem(s) no universo (p. 11).

Para facilitar o entendimento deste importante **INSTITUTO**, os doutrinadores dividem o direito em três modalidades que são os civis, os políticos e os sociais, os quais veremos a seguir.

#### INSTITUTO

Termo de uso muito comum em disciplinas que tenham natureza jurídica. Para o Direito, significa aquilo que está regulamentado por um conjunto de normas. Representa um ponto de “apoio” para se estudar determinado ponto da disciplina.

## Atividade 1

Pesquise em jornais ou revistas, impressos ou digitais, de que forma a cidadania ou o seu conceito são apresentados aos leitores. Em seguida, elabore uma crítica fundamentada, a partir de Covre (2005), sobre as informações coletadas por você.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Ao se acessar qualquer site, colocando o termo cidadania na busca, aparece um rol de links de acesso a programas de exercício da cidadania e não do que esta é verdadeiramente. Aliás, em nenhum jornal, seja de grande ou de pequena circulação, na televisão ou em outros meios de comunicação, explica-se o que é cidadania. Isso pode ser entendido de duas formas: ou é proposital para deixar o cidadão ignorante dos seus direitos; ou ninguém está preocupado com o real significado de ser cidadão. De um modo ou de outro, é necessária uma conscientização da sociedade para que se possam tornar efetivos direitos que, implementados, proporcionarão um verdadeiro desenvolvimento do país e da sociedade como um todo.*

## DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO

É um documento surgido a partir da Revolução Francesa, que tinha por objetivo definir quais dos direitos dos homens deveriam ser universais, ou seja, direitos que deveriam prevalecer até mesmo sobre qualquer tipo de governo. Esses direitos poderiam ser reivindicados em qualquer tempo e lugar para a proteção do indivíduo, de sua vida, de sua liberdade, enfim, uma proteção que não pudesse ser violada. É composta de dezessete artigos e foi a base para a Declaração dos Direitos Humanos, proclamada pela Organização das Nações Unidas – ONU – depois da Segunda Guerra Mundial.



## Direitos civis, políticos e sociais

### Direitos civis

Direitos civis são as obrigações para a sociedade por parte do Estado. Podem ser exemplificados como o direito à religião, à igualdade, à liberdade, ou seja, são os Direitos protegidos pela **DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO**.

No Brasil, antes da Independência, não se falava em cidadania, devido a origem colonial e escravocrata, bem como do grande latifúndio, que fizeram com que a sociedade, por muito tempo, ficasse comprometida com seu próprio patrimônio e interesses pessoais, deixando os do País em segundo plano. Os direitos civis, apesar de já serem divulgados na Europa, no Brasil não saíram do papel.



Jean-Jacques-François Le Barbier

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Declaration\\_of\\_the\\_Rights\\_of\\_Man\\_and\\_of\\_the\\_Citizen\\_in\\_1789.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Declaration_of_the_Rights_of_Man_and_of_the_Citizen_in_1789.jpg)

Para você conhecer a íntegra da importante Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, acesse o endereço eletrônico: <http://brasil.ambafrance-br.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem>.

Tamanha é a importância dos direitos civis que a população no Primeiro Reinado, mesmo analfabeta, deles fez uso mesmo sem saber que o faziam, quando deflagraram, por exemplo, a Revolta da Vacina que, conforme Carvalho (2000),

permanece como exemplo quase único na história do país de movimento popular de êxito baseado na defesa do direito dos cidadãos de não serem arbitrariamente tratados pelo governo. Mesmo que a vitória não tenha sido traduzida em mudanças políticas imediatas, além da interrupção da vacinação, ela certamente deixou entre os que dela participaram um sentimento profundo de orgulho e auto-estima (sic), passo importante na formação da cidadania. O repórter do jornal *A Tribuna*, falando a elementos do povo sobre a revolta, ouviu de um preto acapoeirado frases que bem expressavam a natureza da revolta e este sentimento de orgulho. Chamando o repórter de ‘cidadão’, o preto justificava a revolta: era para ‘não andarem dizendo que o povo é carneiro. De vez em quando é bom a negrada mostrar que sabe morrer como homem!’ (p. 138-139).



**Figura 3.1:** Capa da *Revista da Semana*, de 1904, ilustrando o contexto histórico da Revolta da Vacina.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Revista\\_da\\_Semana.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Revista_da_Semana.jpg)

## Direitos Políticos

Normalmente, os direitos políticos quando aplicados à cidadania são confundidos com o direito de votar e ser votado, mas não é apenas isso. Covre (2005) explica que os direitos políticos

dizem respeito à deliberação do homem sobre sua vida, à sua livre expressão de pensamento e à prática política e religiosa. Mas, principalmente, relacionam-se à convivência com os outros homens em organismos de representação direta (sindicatos, partidos políticos, sociedades diversas e movimentos sociais, bem como em escolas, conselhos e associações de bairro etc.) ou representação indireta, (pela eleição de governantes, parlamentos e assembleias), resistindo a imposições dos poderes (por meio de greves, pressões e movimentos sociais) (p.16).

A atual Constituição brasileira, promulgada em 1988, relaciona vários direitos, denominados Direitos Fundamentais. Alguns já foram vistos anteriormente, demonstrando que para ser cidadão basta que direitos e deveres sejam reconhecidos pelo Poder Público com sua consequente contrapartida através de Políticas Públicas – que servirão de instrumentos para sua efetivação.

## Direitos Sociais



**Figura 3.2:** Óleo sobre tela, de Vincent van Gogh, que retrata o Quadro *Os comedores de batata* (1885).

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Vincent\\_Van\\_Gogh\\_-\\_The\\_Potato\\_Eaters.png](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Vincent_Van_Gogh_-_The_Potato_Eaters.png)

No Brasil, os Direitos Sociais foram reconhecidos e implementados muito mais tarde, devido a nossa herança colonial patrimonialista e de uma elite dominante latifundiária como já visto na primeira aula. Assim, Carvalho (2002) ensina que se “ofereciam aos seus membros apoio para tratamento de saúde, auxílio funerário, empréstimos e mesmo pensões para viúvas e filhos” (p. 61), o que não se estendia ao restante da população.

A Constituição, como Lei Maior de um país, sob a ótica do Estado Democrático de Direito, encerra o modo pelo qual uma sociedade é estruturada politicamente. Inseridos como Direito Fundamental, no Título II da Constituição Federal, de 1988, os Direitos Sociais encerram a característica de serem direitos inatos ao ser humano, positivados em virtude do fato da evolução ocorrida quanto ao reconhecimento dos Direitos Humanos e, portanto, do homem como finalidade principal.

No início das lutas pelos Direitos Sociais, o governo ficou ao lado dos empregadores, protegendo fábricas e perseguindo arbitrariamente, bem como prendendo líderes e fechando gráficas de livros, jornais e revistas censurados como subversivos. Mas na verdade não era isso que ocorria. Carvalho (2002) lembra a frase de um político sobre a questão social que afirmava ser esta uma “questão de polícia” (p. 63).

Podemos finalizar este tópico com o entendimento de que a cidadania nos Direitos Sociais foi mais que uma lei: foi fruto de lutas de operários para que se efetivassem os princípios acima citados na futura Declaração de Direitos Humanos.

## Atividade 2

Explique e exemplifique os Direitos de Cidadania – Cívicos, Políticos e Sociais.



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Os direitos civis são os que se referem às liberdades do cidadão como ir e vir, direito à liberdade de expressão entre outros. Os direitos políticos referem-se à participação do homem na administração pública, no poder político propriamente dito. Pode-se efetivar com o exercício do voto, mas também com a organização e participação em partidos políticos. Os direitos sociais são aqueles inerentes ao trabalhador como proteção quanto a acidentes de trabalho, férias e outros.*

## CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Nas aulas anteriores, já vimos o que significa “Políticas Públicas”. Nesta verificamos o que é cidadania e suas diferenças tanto na sua aplicação e exercício pelo cidadão, bem como no fato de sua finalidade depender de seu objeto, ou seja, se são direitos civis, políticos ou sociais.

As Políticas Públicas devem funcionar, melhor dizendo, devem ser criadas para que se tornem um elo entre esses direitos de cidadania e o governo para que possam atender à população. Isso se faz através da gestão pública que ao mesmo tempo é composta por funcionários públicos, como por representantes eleitos pelo povo, como vereadores, deputados estaduais, deputados federais, senadores, prefeitos, governadores, presidente da república, enfim, por todos aqueles que escolhemos para nos representar na grande máquina que é o Poder Executivo. Devido a essa representação, criou-se um conceito equivocado de cidadania como sendo o direito de uma pessoa votar e ser votado, ou pior, que somente seria cidadão aquele que tivesse título de eleitor.





**Figura 3.3:** Para a cidadania, voto não tem preço, mas sim consequência.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Election\\_MG\\_3455.JPG](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Election_MG_3455.JPG)

Diante do que foi dito, fica fácil entender que o voto é a “arma” mais eficaz do cidadão e que jamais deveria ser usada como mecanismo de troca, venda ou de fraudes. Ao ser eleito, o seu representante tem a atribuição, entre outras, de desenvolver projetos que efetivem os direitos civis, políticos e sociais. As Políticas Públicas dizem respeito ao planejamento, execução e efetivação de projetos como os de transporte urbano, por exemplo, pelo qual passa o Rio de Janeiro nos primeiros anos deste século XXI.

Cidadania e Políticas Públicas caminham de mãos dadas na direção de um desenvolvimento sustentável para o país e para a população. Por isso, a Educação, um dos muitos direitos sociais, como instrumento que irá fortalecer o ensino e a aprendizagem da população, deve ser cada dia mais eficaz na difusão de saberes que irão se consolidar com o exercício da cidadania.



**Figura 3.4:** Cidadania: novo modelo de Registro de Identidade Civil (RIC) que conterá informações do cidadão e certificação digital. Fonte: <http://www.brasil.gov.br/para/servicos/documentacao/conheca-o-novo-registro-de-identidade-civil-ric>



Gabrielsouza15

**Figura 3.5:** Cidadania: capa do novo modelo de passaporte biométrico, emitido a partir de dezembro de 2010.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Interna\\_Folder.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Interna_Folder.jpg)

## Atividade 3

Qual é a importância da cidadania para as Políticas Públicas principalmente neste novo século que prioriza os direitos e garantias fundamentais?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Cidadania é um instituto que para ser entendido tem-se que primeiro saber os direitos civis, políticos e sociais que estão protegidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, já vistos na aula anterior. A partir desse momento verifica-se que é seu exercício, seja por meio da participação política, seja por meio de reivindicações através de sindicatos, por exemplo, que se efetivarão Políticas Públicas. Estas são as que implementarão os direitos fundamentais. Portanto, mais que a cidadania propriamente dita, o seu exercício é fundamental para um real desenvolvimento do país sob todos os aspectos: econômicos, políticos, sociais, humanos, educacionais, enfim, tantos quantos forem necessários para a formação do ser humano integral.*

## CONCLUSÃO

As Políticas Públicas e a cidadania somente poderão se articular a partir do momento que a sociedade aprenda o exercício da cidadania a partir da conscientização dos seus direitos civis, políticos e sociais. Neste aspecto, a Educação é importante instrumento para o desenvolvimento de uma aprendizagem que leve o cidadão a ter consciência das suas obrigações o que lhe proporcionará, fundamentadamente, condições de reivindicar Políticas Públicas que efetivem os seus direitos. Qual a importância da cidadania para as Políticas Públicas?

## Atividade Final

Estude as imagens e descreva qual Política Pública deve ser implementada e o porquê.



Henrique Boney

**Figura 3.6:1:** Engarrafamento urbano.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Congestionamento\\_no\\_Vale\\_do\\_Anhaagaba%C3%BA.JPG](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Congestionamento_no_Vale_do_Anhaagaba%C3%BA.JPG)



Vladimir Platonow/Abr

**Figura 3.7.1:** Desabamento no Morro do Bumba, em Niterói/RJ, no ano de 2010.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Morro\\_do\\_Bumba.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Morro_do_Bumba.jpg)



Ronn ashore

**Figura 3.8:** Paciente no aguardo de atendimento.

Fonte: <http://www.fotopedia.com/items/flickr-2184790449>

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Resposta Comentada

*As imagens acima retratam três problemas muito sérios em termos de Políticas Públicas: transporte, saneamento básico e saúde. Estes são Direitos Fundamentais, resguardados pela Constituição e que têm de ser efetivados por Políticas Públicas.*

*Na primeira imagem, o problema retratado vem de longa data. As Políticas Públicas relacionadas ao transporte urbano deveriam estar atreladas ao desenvolvimento econômico automobilístico, mas não é isso que ocorria. Atualmente, as capitais dos estados brasileiros estão se reestruturando com programas de governo como a construção da transcarioca no Rio de Janeiro.*

*A segunda imagem, o desabamento do Morro do Bumba, foi uma tragédia que exemplifica a falta de políticas públicas de saneamento. O Poder Público tem por obrigação não só a fiscalização das áreas de risco, mas desenvolver Políticas Públicas com objetivos habitacionais que proporcionarão moradias dignas a pessoas de baixa renda. Por fim a saúde – na terceira imagem. É outro problema crônico das Políticas Públicas no Brasil. O Poder Público não está preparado para o fornecimento de Serviços de Saúde para a população devido à falta de programas eficazes. Desde pronto-socorros à internação para exames de rotinas, a saúde no Brasil além de não atender à demanda está com a qualidade deficiente. Políticas Públicas que orientem os gestores para uma real solução não ocorrem devido à falta de interesse político para tal – apesar de haver uma certa conscientização de sua importância.*

*Mais do que programas de governo, os projetos que efetivem Políticas Públicas condizentes com as necessidades da sociedade,*

*bem como sua implementação devem conscientizar, do cidadão ao gestor, a importância do exercício da cidadania, em termos de responsabilidade para desenvolvimento do Estado e, principalmente, da sociedade. Não há de se falar em Políticas Públicas, ignorando-se a cidadania e não se pode exercê-la sem Políticas Públicas que facultem o seu implemento. É uma via de mão dupla que levará ao verdadeiro desenvolvimento da sociedade.*

## RESUMO

Nesta terceira aula, trouxemos o instituto da cidadania para que possamos entender a sua importância nas Políticas Públicas. Também foram explicados os vários direitos – civis, políticos e sociais – que são necessários para que a cidadania seja exercida. Por fim, delineou-se uma conscientização para que nas reivindicações sobre a efetivação das Políticas Públicas se tenha também a noção dos deveres que delas decorrem.

## INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, iremos estudar alguns modelos de Políticas Públicas. A importância disto está no fato de que precisamos de exemplos para que sirvam de paradigmas de programas a serem desenvolvidos, bem como de propostas a serem suscitadas, além de que nos proporcionará um mecanismo de análise positiva ou negativa de um programa a ser implementado ou encerrado.

# Modelos de Políticas Públicas

Ludmilla Elyseu Rocha

AULA

4

## Meta da aula

Apresentar alguns dos modelos de Políticas Públicas que podem ser desenvolvidos por meio de programas e projetos voltados para o implemento de Direitos e Garantias Fundamentais.

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 identificar um problema de sua cidade ou do seu país e qual o modelo de política pública mais adequado para solucioná-lo;
- 2 destacar a importância das Políticas Públicas nos âmbitos nacional e internacional;
- 3 reconhecer a noção de sistema para a efetividade das Políticas Públicas.

objetivos

## INTRODUÇÃO

A terminologia *modelo* é utilizada para indicar parâmetro, paradigma ou um exemplo a ser seguido. No caso das Políticas Públicas, para que estas alcancem o seu objetivo de uma verdadeira mudança na sociedade, os *gestores* têm de ter como base modelos que sirvam para uma melhor operacionalização. Para cada necessidade e direito do cidadão, há uma política pública correspondente, bem como um modelo a ser seguido. Cabe ao Poder Público realizar os projetos propostos pelos parlamentares eleitos e pela sociedade como um todo. Nesta aula, iremos estudar alguns modelos de Políticas Públicas para um melhor entendimento de sua importância na sociedade deste novo século.



## MODELOS

Normalmente, a ideia que se tem de um modelo de alguma coisa faz parte do entendimento de cada um. A maioria desses entendimentos e “achismos”, na verdade, não encontra fundamento verdadeiro em face da dificuldade técnica que muitos programas em Políticas Públicas demandam.

Deste modo, não é apenas a população que tem uma visão crítica sobre os modelos mais adequados às suas necessidades. Tal visão, em conjunto com a área de Ciências Políticas, com seus doutrinadores é a que, entre outros institutos, justifica e fundamenta as Políticas Públicas em conjunto com a Sociologia, Direito, Antropologia, enfim, as áreas de Ciências Humanas e Sociais.



Para se estudar os modelos de Políticas Públicas, é necessária uma divisão para que se facilite o entendimento. Isso ocorre na maioria dos estudos. Por exemplo: ao se estudar as leis no curso de Direito, divide-se em áreas como o Direito Penal, Direito Constitucional, Direito Ambiental etc. Isto ocorrerá aqui também, mas você deve ter em mente que não existe uma hierarquia de importância entre as Políticas Públicas. Esta condição provoca muitas discussões, pois cada cidadão tem a sua valoração de Direitos. Por exemplo: para alguns, a Saúde é mais importante que a Educação e a Segurança Pública; para outros ocorre o inverso entre elas e assim sucessivamente.



É muito importante você entender que esses modelos representam apenas uma parte da realidade. O ser humano não pode ser enquadrado em áreas e/ou sistemas perfeitos. Por isto que os **DOCTRINADORES** das áreas de Ciências Humanas e Sociais criam modelos para facilitar, mesmo que simplificada, o entendimento das Políticas Públicas a serem desenvolvidas pelos gestores públicos, por exemplo.

A seguir, estudaremos alguns modelos, seguindo a classificação de Thomas R. Dye (2009), entendendo que cada doutrinador tem sua classificação própria. Dye dividiu o estudo das Políticas Públicas em nove modelos: institucional; processo; grupo; elite; racional; incremental; teoria de jogos; opção pública; sistêmico. Foi escolhido este autor pelo fato de sua classificação ser ampla e de proporcionar uma maior visibilidade dos modelos de Políticas Públicas – o que será visto resumidamente a seguir.

#### DOCTRINADOR

Pessoa que pesquisa e escreve Fundamentos, que são objeto de ensino para nortear uma determinada área do conhecimento, como Filosofia, Direito, Antropologia e outras.

Thomas R. Dye é professor de Ciência Política e governo na Florida State University – EUA. Escreveu várias obras sobre Políticas Públicas.

## Modelo Institucional

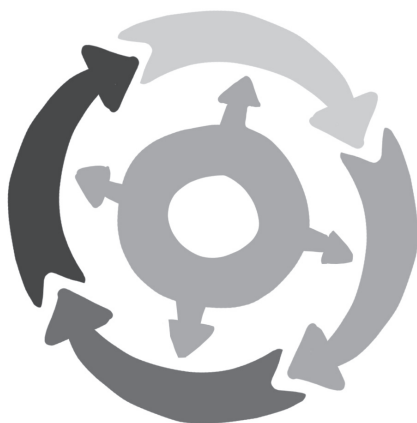


Como vimos anteriormente, o conceito de política envolve o de instituições, as quais o governo utiliza-se para exercer sua atividade. Já as Ciências Políticas, dentre outros objetivos, estuda as instituições.

Esse modelo tem a política como sendo uma instituição que somente existe devido a uma relação muito forte entre as Políticas Públicas e as instituições citadas. Segundo Dye apud Heidemann & Salm (2009),

uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental. As instituições governamentais dão às políticas públicas três características distintas. Em primeiro lugar, o governo empresta legitimidade às políticas [...]. Em segundo lugar, as políticas governamentais envolvem universalidade. Somente as políticas governamentais dizem respeito a todas as pessoas na sociedade [...] (p. 101).

## Modelo de Processo



O termo *processo* significa uma continuidade de atos que interligados chegarão a um denominador comum que é o objetivo final a ser alcançado. O processo político, como um dos modelos de Políticas Públicas, pode ser entendido como sendo uma atividade política exercida pelos seus agentes que engloba a identificação do problema a ser solucionado a curto, médio e longo prazo, bem como a avaliação deste problema e qual o programa de Políticas Públicas a ser implementado entre outros **ATOS ADMINISTRATIVOS**.

Usa-se esse modelo quando há a necessidade de uma sequência de atos a serem praticados por diferentes esferas de poder como, por exemplo, quando a União repassa dinheiro para os estados e estes para os municípios no processo de implemento de Políticas Públicas, referentes à Educação.

### **ATO ADMINISTRATIVO**

É a atividade do Estado exercida através de seus representantes legais para executar obrigações em benefício da sociedade e do governo propriamente dito.

## Modelo de Grupo



Este modelo tem por finalidade explicar as Políticas Públicas, através de uma interação entre os diferentes grupos sociais. Parte da premissa de que para que isso ocorra é necessário que os cidadãos tenham reivindicações a serem feitas dentro de seus Direitos Fundamentais.

Nas Ciências Políticas, tem-se como grupo a reunião de pessoas com objetivos comuns a serem realizados. Para Bonavides (2000), “grupo de pressão define-se em verdade pelo exercício de influência sobre o poder político para obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses” (p. 558).

Assim, quando esses grupos atuam pelo intermédio de sindicatos, por exemplo, provocam mudanças nas Políticas Públicas que passam a ser implementadas para a sociedade como um todo. Neste momento, é que se vislumbra o *poder* seja ele de natureza econômica, política ou cultural.

### Modelo de Elite



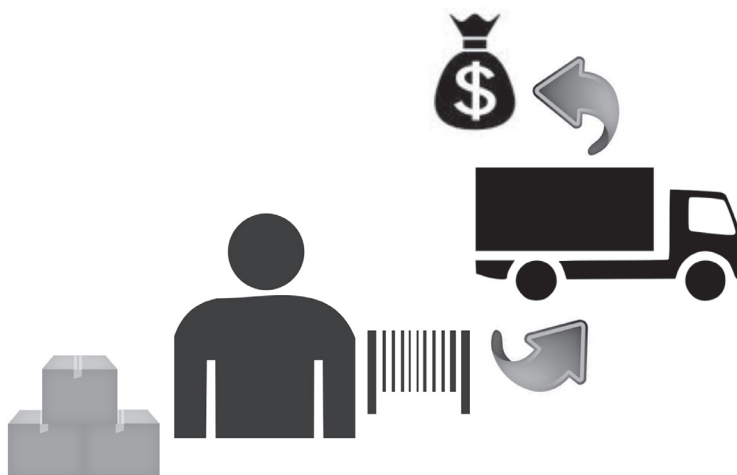
O modelo de elite das Políticas Públicas pode ser explicado como sendo uma espécie de favorecimento às aspirações da classe mais favorecida da sociedade. Apesar de se afirmar que a política retrata o que o povo deseja, se você leu com atenção a primeira aula, verifica-se que no Brasil, desde a Colonização até os dias atuais, há uma tendência de se priorizar quem tem mais influência econômica.

Na verdade, esse costume – se é que se pode usar esse termo – vem dos gregos antigos que entendiam ser da elite o dever de governar e administrar pelo fato de o povo não ter condições para isso.

O que acaba ocorrendo é que se implementam as necessidades da elite. O povo, por sua vez, irá se beneficiar somente indiretamente. Atualmente, no estado do Rio de Janeiro, temos um ótimo exemplo desse modelo que são as obras para a Copa de 2014. Estas atenderão à sociedade em segundo lugar porque em primeiro está o Poder Público com os incentivos e subsídios recebidos.

É lógico que a população já está se beneficiando com essas obras, mas, na verdade, não deveria ser necessário que uma elite necessite de algo para que depois o povo tenha acesso. Isto deveria ser paritário como a despoluição da Baía de Guanabara.

### Modelo Racional



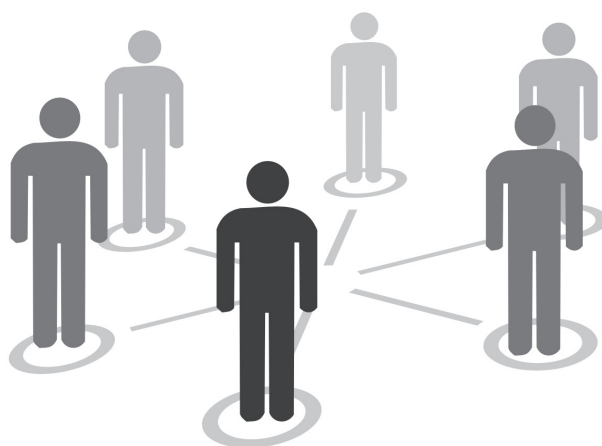
Este modelo leva em consideração o que a sociedade irá ganhar com determinada política. Dye (2009) afirma que a

política racional é a que produz “ganho social máximo”, isto é, os governos devem optar por políticas cujos ganhos sociais superem os custos pelo maior valor e devem evitar políticas cujos custos não sejam excedidos pelos ganhos.

Neste tipo de modelo, leva-se em consideração a máxima vantagem social que determinada Política Pública oferecerá e seu consequente retorno para o Poder Público – já que se aplicará a de melhor resultado com o menor custo para os cofres públicos.

Na verdade, ao se realizar um programa de Políticas Públicas deve-se ter em mente que os sacrifícios a serem feitos pelo povo e pelo Estado justificarão o implemento das Políticas Públicas que beneficiarão muito mais do que as possíveis perdas ocorridas. Um bom exemplo desse modelo é a desapropriação de imóveis para construção das Linhas Vermelha e Amarela, expressas para veículos automotivos, no Município do Rio de Janeiro. Neste caso, o imóvel residencial ficará em segundo plano em detrimento da liberdade de locomoção da sociedade civil.

### Modelo Incremental



O modelo incremental leva em consideração a continuação de programas, iniciados por governos anteriores. Neste caso, os gestores irão dar prosseguimento a projetos iniciados em gestões anteriores, levando-se em consideração as necessidades da população.

Isso é muito difícil de se realizar, mas não impossível. Há, na prática, uma tendência de se rever os atos anteriores até mesmo por uma necessidade de atualização de projetos. No entanto, tem-se de ponderar a real necessidade de mudança, sob pena de se terem desperdiçados recursos públicos.

Apenas a título de exemplo, podemos relembrar na história do Rio de Janeiro as Políticas Públicas de saneamento da cidade que tiveram seu início no ano de 1863 e estão, até o presente momento, sendo alteradas apenas para fins de aplicação de novas tecnologias.

Você sabia que, levando-se em consideração as metrópoles do século XIX no mundo todo, o Rio de Janeiro foi a terceira cidade a desenvolver Políticas Públicas voltadas para a construção de esgotos sanitários, ficando atrás apenas de Londres (Inglaterra) e de Hamburgo (Alemanha)?

Fonte: <http://www.revistamemo.com.br/arquitetura/saneamento-passos-da-historia-do-rio-de-janeiro/>

## Modelo Teoria de Jogo



No modelo de Teoria de Jogo das Políticas Públicas, tem-se a convergência da ação de dois ou mais gestores, praticando atos cujo resultado depende única e exclusivamente da escolha que farão. Segundo Dye (2009), essa teoria é aplicada “a situações na formulação de políticas em que não existe uma escolha a fazer que seja independente ‘melhor’ que outras – em que os melhores resultados dependem daquilo que os outros façam” (p. 117).

Para se entender esse modelo, você terá que conseguir visualizar um ato que depende de outro para se formalizar. Exemplos de aplicação dessa teoria são acordos firmados entre partidos políticos quando há coalizão entre eles, além da ação de agentes diplomáticos na mediação entre países seja em casos de importação e exportação, asilo político, guerras ou de outros atos importantes de caráter político.

Aristides Sousa Mendes, diplomata português na época da Segunda Guerra Mundial, ganhou o apelido de "Schindler português", por ter elaborado uma lista para salvar cerca de dez mil judeus dos campos de concentração do Holocausto, sendo reconhecido apenas em 1966.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Aristides\\_de\\_Sousa\\_Mendes](http://pt.wikipedia.org/wiki/Aristides_de_Sousa_Mendes)

## Modelo Opção Pública



Na verdade, o modelo Opção Pública encerra um valor econômico como medida de avaliação de decisões de agentes públicos na elaboração e execução de Políticas Públicas.

Para Dye (2009),

[a] teoria da opção pública parte da premissa de que todos os atores políticos – eleitores, contribuintes, candidatos, legisladores, burocratas, grupos de interesse, partidos, burocracias e governos – procuram tornar máximos seus benefícios pessoais tanto no reino da política quanto no ambiente do mercado. A teoria da opção pública reconhece que o governo deve exercer certas funções que o mercado não consegue desempenhar, isto é, ele deve remediar certas “falhas do mercado” (p. 120-121).



Como você pode ver, esse modelo leva em conta o crescimento econômico para que se implemente as Políticas Públicas. Não se cogita, pelo menos aqui, que uma sociedade em **DÉFICIT** possa realizar políticas de desenvolvimento social estando, por isso, muito aquém do desejado. Neste caso, o Poder Público delega certos serviços a particulares para exercê-los em seu nome como faculdades particulares, bancos, hospitais, enfim, serviços que deveriam ser prestados pelo Estado, mas não são por um problema de **FOMENTO**.

## Modelo Sistêmico



O termo sistema implica em um conjunto de elementos que se entrelaçam com objetivo de se tornar um todo harmônico. Há vários exemplos de sistemas, principalmente na área biomédica, quando explica o corpo humano através de seus sistemas respiratório, circulatório, nervoso e digestivo.

No caso do modelo sistêmico de Políticas Públicas, este envolve uma adequação ao sistema político do país, estado ou município que no qual irá ser aplicado. Mais uma vez, o professor Dye (2009) ensina-nos que

[o] conceito de sistema implica um conjunto identificável de instituições e atividades na sociedade, que funcionam no sentido de transformar demandas em decisões oficiais, com o apoio

### DÉFICIT

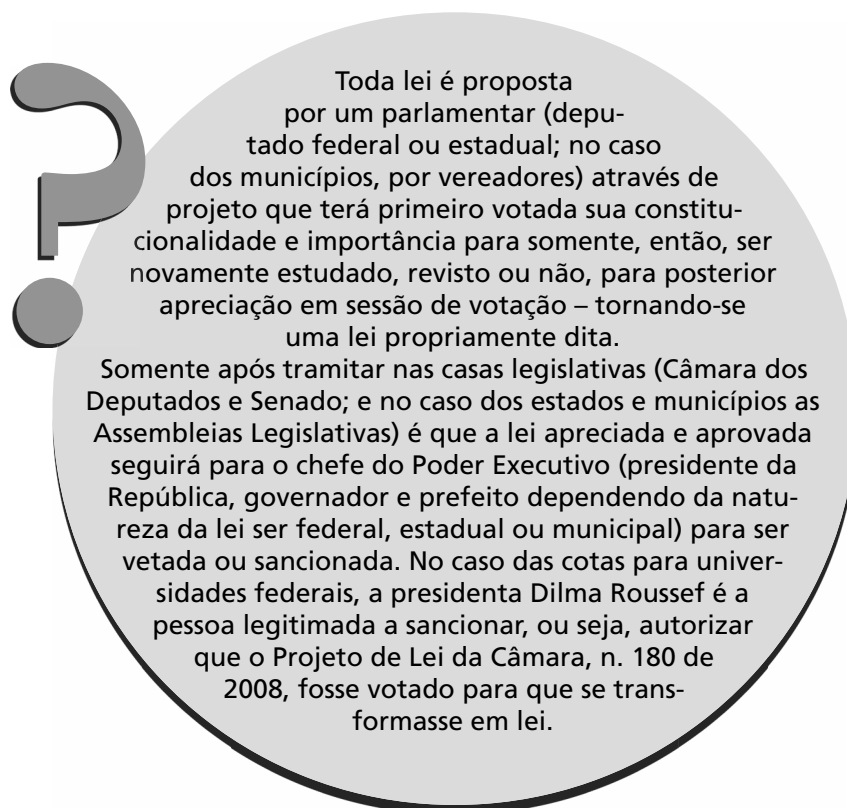
É um termo oriundo das Ciências Contábeis, usado para descrever um saldo negativo.

### FOMENTO

Termo utilizado em Direito Administrativo para indicar estímulo, incitamento e desenvolvimento (de progressos materiais, pela ação benéfica dos governos). No caso do Poder Público, é uma ação com finalidade de promover o desenvolvimento de um país, de uma região ou de um setor econômico.

indispensável de toda a sociedade. A noção de sistema implica também que os elementos do sistema são inter-relacionados, que o sistema pode responder às forças em seu ambiente, e ele o fará para assim se autopreservar (p. 125).

No caso desse modelo, temos como exemplo o atual Sistema de Cotas para as universidades federais. Na última semana do mês de agosto de 2012, a presidenta Dilma Rousseff *sancionou* um projeto de lei que há muito tempo tramitava no Congresso Nacional. Trata-se de uma das Políticas Públicas de inclusão social que é o acesso ao nível superior de educação, nas Universidades Federais, pelo fato de a Educação permear os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, promovendo um entrelaçamento entre estes e o cidadão. Já em outubro do mesmo ano, a Presidenta sancionou o Decreto n. 7.824, que regulamentou a Lei n. 12.711 ressaltada anteriormente.





Você sabia que *panem et circenses* (pão e circo) foi uma espécie de política pública, da Roma Antiga, pela qual se distribuía comida e diversão para o povo com o objetivo de diminuir a insatisfação popular com o governo? Um dos divertimentos era na arena do Coliseu onde se jogavam cristão às feras! Essa política custou caro à economia do Império Romano e durou pouco.



Diliff

Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Colosseum\\_in\\_Rome,\\_Italy\\_-\\_April\\_2007.jpg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Colosseum_in_Rome,_Italy_-_April_2007.jpg)

## Atividade 2

Ao acessar o *site* <http://www.lpp-uerj.net/lpp/programas.asp> (Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro), você terá vários exemplos de Programas desenvolvidos nacional e internacionalmente, como, por exemplo, o Programa Políticas da Cor na Educação Brasileira – PPCor e o Programa Outro Brasil. Deste modo, escolha um dos programas destacados e apresente uma breve crítica a respeito.

[illegible]

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*O Laboratório de Políticas Públicas (LPP) trás vários Programas relacionados às Políticas Públicas como o Observatório Latino Americano de Políticas Educacionais (OLPEd), Programa de Políticas da Cor, Programa de Políticas Públicas de Cultura, enfim, muitos outros que têm sua devida importância. No caso desta questão, escolheu-se – como exemplo – o Programa Fórum do Rio de Janeiro pelo fato de ser a cidade brasileira que atualmente tem maior visibilidade. Isto pelo motivo de ser palco de inúmeros eventos internacionais como a Rio+20, Copa do Mundo, Olimpíadas e outros. Assim, o Programa em tela foi desenvolvido pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e tem como objetivos, entre outros, fomentar a formação, os estudos, as pesquisas e as atividades que se relacionem às necessidades inerentes à cidade e ao estado, entrelaçadas com questões nacionais. Isto demonstra que as Políticas Públicas tem de ser um todo homogêneo para que não somente o estado ou o município seja beneficiado, mas também todo o país – condição que promoverá o verdadeiro desenvolvimento democrático.*

## Atividade 3

Explique a importância da noção de sistema em relação às Políticas Públicas.




---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Resposta Comentada

*A importância de se ter uma noção do que significa o termo sistema para se entender Políticas Públicas está na explicação de Dye (2009), quando ensina que*

*[o] conceito de sistema implica um conjunto [...] de instituições e atividades na sociedade, que funcionam no sentido de transformar demandas em decisões oficiais, com o apoio indispensável de toda a sociedade. A noção de sistema implica também que os elementos do sistema são inter-relacionados, que o sistema pode responder às forças em seu ambiente, e ele o fará para assim se autopreservar (p. 125).*

*Portanto, Políticas Públicas realmente eficazes terão de levar em consideração o sistema a que se inserem para que possam ter resultados práticos e visíveis para sociedade.*

*Podemos ter como exemplo do que é um sistema, para o entendimento de Políticas Públicas, o Laboratório da Universidade do Rio de Janeiro – UERJ – que, entre outros Programas, desenvolve o Fórum Rio de Janeiro (<http://www.forumrio.uerj.br/>) que*

*tem como principais objetivos promover ações de formação, estudos, pesquisas e atividades relacionadas a temas afetos à cidade e ao Estado do Rio de Janeiro, articuladas às questões nacionais. Além dessas prioridades, incluem-se também: promover intercâmbio entre instituições de ensino e de pesquisa regionais, nacionais e internacionais; prestar assessoria a organismos governamentais e não governamentais; organizar palestras, seminários, congressos, colóquios, conferências e demais eventos científicos que se orientem no sentido da formulação de políticas de caráter público, envolvendo a conexão com assuntos regionais e nacionais (grifo nosso).*

*Se você acessar o site, poderá verificar que existem vários instrumentos como revistas e premiações com a finalidade de incentivar a pesquisa, além de poder ter uma visão prática do que Dye (2009) explica como sistema, ou seja, ao “articular” “estudos, pesquisas e atividades relacionadas a temas afetos à cidade e ao Estado do Rio de Janeiro, e ao promover*

*intercâmbio entre instituições de ensino e de pesquisa regionais, nacionais e internacionais”, tem-se efetivamente uma série de instituições envolvidas para uma real melhoria de vida da sociedade.*

## CONCLUSÃO

A proposta desta aula foi criar um cenário onde você tenha uma maior facilidade de classificar a Política Pública realmente necessária e pertinente para o problema de sua cidade, de seu estado ou do seu país. Sob pena de se tornar cansativa a explicação, repete-se que o sistema de modelos não é taxativo, ou seja, nem todas as Políticas Públicas serão enquadradas em algum modelo específico. A ideia, por sua vez, é de facilitar a identificação, mas jamais engessar a sua aplicabilidade. Por isto, foi necessário que você entendesse o funcionamento das Políticas Públicas para, então, passarmos para o estudo do processo decisório das Políticas Públicas.

## Atividade Final

Acesse o *site* da Presidência da República – Casa Civil, Subchefia para Assuntos Cíveis, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm), ou mesmo outra fonte, e leia a Redação final da Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012,

que “Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências”. Em seguida, também acesse o Decreto n. 7.824, de 11 de outubro de 2012, que regulamenta a Lei citada acima. Por fim, posicione-se sobre o fato de seu objeto ser, ou não, solução para o problema da Educação, inclusive a Superior, no Brasil.

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*A Lei e o Decreto citados representam um grande passo para promoção da igualdade educacional no Brasil. Desde a Colonização, o país perpetuou uma cultura da ignorância já que a elite não poderia trabalhar, somente estudar, restando aos escravos e após a Abolição, a obrigação de sustentar as classes dominantes. Tal fato impedia o acesso às universidades públicas ocasionando uma desigualdade nas classes menos favorecidas, principalmente em relação à formação profissional de grande parte do povo brasileiro. Isso será sanado com a entrada em vigor da Lei e do Decreto em questão, pois dará oportunidade aos estudantes de escolas públicas de acesso à Educação Superior vinculada ao Ministério da Educação. Isto, a longo prazo, poderá modificar o cenário educacional e profissional brasileiro. No entanto, é importante ressaltar o fato de que não se pode implementar o Ensino Universitário enquanto o Ensino Fundamental e Médio estão carentes tanto sob a ótica de qualificação docente, quanto em termos salariais. Com isso, corre-se o risco de que a Lei e o Decreto citados tornem-se mais uma daquelas leis sem efetividade. O aluno de escola pública, sem um preparo adequado, poderá ver acentuada a divisão cultural na qual vive, provocando o aumento de outro problema que é a exclusão intelectual. Para que isto não ocorra, Políticas Públicas deverão ser criadas e efetivadas as que já existem, no sentido de valorização do professor de nível Fundamental e Médio por serem eles o impulso necessário para a formação do cidadão brasileiro. Por outro lado, é importante também que se assinala que a política em tela, representada pela Lei e pelo Decreto agora sob foco, recebeu críticas de outros agentes da sociedade brasileira, inclusive por ser essa Política Pública percebida por alguns como racista (instituição do racismo pelo próprio Estado) e excludente por não valorizar a meritocracia quanto ao acesso ao Ensino Técnico e Superior Público.*



Políticas Públicas e modelos para sua classificação, segundo *Thomas R. Dye* (2009), são o modelo *institucional* – relação entre as Políticas Públicas e as Instituições; o modelo *processo* – atividade política exercida pelos agentes públicos através de atos administrativos; *grupo* – que é o modelo que explica as Políticas Públicas através de uma interação entre os diferentes grupos sociais; no modelo *elite* destaca-se o favorecimento às aspirações da classe mais favorecida da sociedade – que detém maior poder econômico; o modelo *racional* – que leva em consideração a máxima vantagem social que determinada Política Pública oferecerá e seu consequente retorno para o Poder Público; o modelo *incremental* – onde prevalece a continuação programas iniciados por governos anteriores; o modelo *teoria de jogos* – convergência da ação de dois ou mais gestores praticando atos cujo resultado depende única e exclusivamente da escolha que farão; o modelo da *opção pública* – encerra um valor econômico como medida de avaliação de decisões de agentes públicos na elaboração e execução de Políticas Públicas; o *modelo sistêmico* – que é àquele que se identifica por um conjunto de elementos que se entrelaçam com objetivo de se tornar um todo harmônico.

### INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, você irá estudar o Processo Decisório em Políticas Públicas. A questão importante é saber como é feita a escolha do melhor projeto em Políticas Públicas a ser realizado.



# Processo decisório de política

Ludmilla Elyseu Rocha

AULA

5

## Meta da aula

Apresentar a importância da Dignidade da Pessoa Humana como elemento aglutinador das Políticas Públicas nos atos de seu processo decisório.

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 identificar a importância de grupos de pressão para o processo decisório de política;
- 2 descrever o que é necessário para a efetivação da Dignidade da Pessoa Humana;
- 3 distinguir a função do *policy-maker*, de grupos de pressão e de lobista na identificação de carências que justifiquem a realização de um processo decisório de política pública.

objetivos

## INTRODUÇÃO

Até esta aula, você foi informado sobre a origem, conceitos e modelos de Políticas Públicas. Por sua vez, como estas são criadas e como são realizadas são temas que fazem parte desta aula que irá explicar como ocorre este processo, bem como a escolha do melhor projeto em Políticas Públicas a ser realizado. Desse modo, é muito importante que a partir de agora você tenha em mente que nada em política surge sem que por trás exista uma necessidade ou um interesse que a fomenta. Tal como um roteiro de um filme, a elaboração de Políticas Públicas segue um processo que culminará em uma decisão. Esta irá efetivar o que foi amplamente discutido entre agentes públicos, entre estes e a sociedade através de seus representantes e, por fim, entre a sociedade e os órgãos de classe, associações ou pessoas que as representam como os sindicatos, por exemplo.

## PROCESSO



A palavra processo tem variadas acepções. No caso das Políticas Públicas, podemos utilizar o seu significado jurídico que, segundo Santos (2001), é um *encadeamento de atos ou procedimentos que visa solucionar conflitos de interesse*.

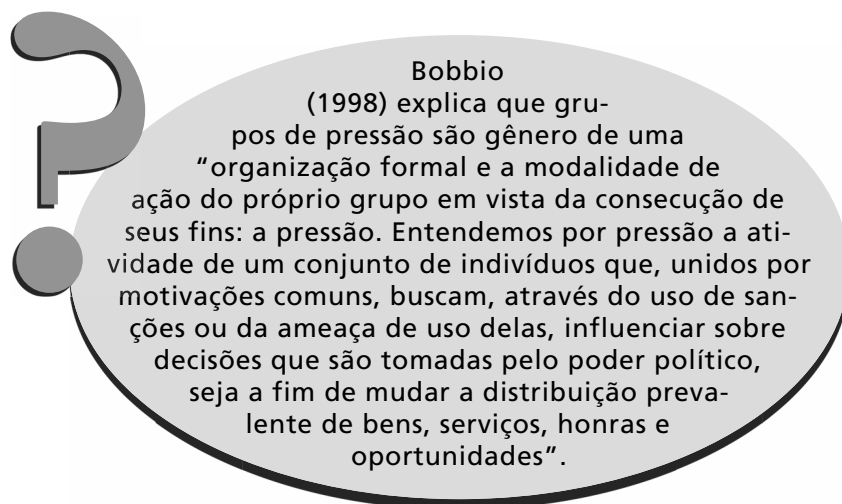
Partindo desse conceito podemos pensar o Processo Decisório em Políticas Públicas como sendo um ato administrativo que tem por finalidade determinar qual Política Pública deverá ser efetivada para solucionar determinado problema social. No entanto, você há de convir que se existem modelos criados para se identificar o tipo de Política Pública, deverá também existir um procedimento próprio para que a escolha seja realizada. Isto veremos a seguir.



Dependendo do problema a ser solucionado, as Políticas Públicas serão diferentes, pois devem atender a cada peculiaridade social, regional e, por que não dizer, estadual. Dentre as características diferenciadoras, a emergência é a que se sobressai quando, principalmente, se trata da preservação de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil que é a Dignidade da Pessoa Humana.

Deste modo, existem várias decisões a serem tomadas quando se está escolhendo um problema a ser objeto de uma Política Pública e, dentre elas, uma das mais polêmicas é a que envolve a análise de decisões proferidas pelo Poder Legislativo seja ele municipal, estadual ou federal. Isto decorre do fato de estas decisões terem que levar em consideração fatores como: a opinião pública, as posições dos partidos políticos, a ação de grupos de pressão, bem como de outros que tenham alguma influência no cenário político e social.





Atenção! Um processo decisório em Políticas Públicas jamais deve ser confundido com plataforma política de algum político ou partido político. O que ocorre é a necessidade de uma análise mais direcionada e técnica a respeito do problema a ser analisado, pois isto facilita a decisão e solução futuras.

No Brasil, a atuação dos grupos de pressão ocorre com uma maior visibilidade pelo fato de nós vivermos em uma democracia. O nosso Poder Legislativo participa ativamente do processo decisório, bem como **ÓRGÃOS DE CLASSE** tal qual a Ordem dos Advogados do Brasil.

#### ÓRGÃO DE CLASSE

Conselhos (Autarquias Federais) que representam algumas categorias profissionais como a dos advogados (OAB – Ordem dos Advogados do Brasil), a dos médicos (CRM – Conselho Regional de Medicina), a dos Engenheiros e Arquitetos (CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura), bem como Conselhos de muitas outras profissões.

Os Órgãos de Classe, também denominados Entidades de Classe, tiveram sua origem na Idade Média quando nas cidades começaram a aparecer os seus primeiros comerciantes como, por exemplo, os de lã. Esses artesãos, com o tempo, passaram a se reunir em corporações. Com a Revolução Industrial teve início, também, a preocupação com a conduta ética dos empregados que compunham as diversas corporações que surgiram como as dos carpinteiros, tintureiros, entre outros. Nessas corporações, para muitos historiadores, tem o início dos atuais Órgãos de Classe.

Atualmente, os Órgãos de Classe além de regulamentar a atividade do profissional a ela vinculado, como a Ordem dos Advogados do Brasil, que regula e fiscaliza a atuação dos advogados, por exemplo, desenvolvem o papel conscientizador da população por meio de ações, via Poder Judiciário ou não, zelando pela Ética e defesa dos Direitos Fundamentais.

A maioria dos Órgãos de Classe tem como símbolo deuses e deusas gregos e/ou romanos nos seus Conselhos representativos ou mesmo indicando a profissão. O símbolo tem como finalidade retratar a essência da atividade a ser exercida.

O caduceu representa a Contabilidade pelo fato de seu simbolismo indicar que as duas serpentes entrelaçadas representarem o número (8) que é símbolo do equilíbrio entre as forças contrárias. Também é símbolo do comércio e da negociação.



Caduceu: contabilidade

A deusa grega Têmis era a guardiã dos juramentos dos homens e da lei na Grécia Antiga. Era invocada nos julgamentos perante os magistrados ganhando a ideia de deusa da Justiça. Os objetos que a ornamentam têm significados específicos como o fato de estar de olhos vendados indicar imparcialidade, isto é, a justiça não vê diferença entre as pessoas que a invoca, fossem ricos ou pobres, poderosos ou humildes, grandes ou pequenos. A balança expressa a ideia de igualdade. Com a espada em repouso, a deusa deixa claro o seu poder de fazer sua decisão ser cumprida. Seu nome significa "aquela que é posta, colocada".



Temis: deusa da Justiça

Equivalente à deusa romana Athena, Minerva é a deusa romana da sabedoria. É representada com um capacete na cabeça, escudo no braço e lança na mão. Por ser deusa da estratégia de guerra, das artes, da habilidade manual e das habilidades matemáticas, também é protetora da vida política. Essas características fizeram com que se tornasse o símbolo oficial dos engenheiros.



Esculápio é o deus romano da Medicina e da cura. Seu bordão ou caduceu

A coruja, símbolo da Filosofia, é a da deusa Minerva. Pousada no braço da deusa sinaliza um alerta constante, indicando vigilância. Sua visão pluridimensional (seu pescoço gira 360°), que faz com que olhe por todos os lados, dá-lhe a característica de escapar do perigo mais facilmente que outros animais – por enxergar o que outras aves não conseguem ver. Por ser objetivo da Filosofia desvendar as causas e efeitos dos entes reais e imateriais, a coruja por sua natureza curiosa e investigativa tornou-se símbolo daquela que tem *amor pelo saber* que é a Filosofia.



## Coruja de Minerva

de Esculápio é um símbolo antigo que não tem uma origem certa. Alguns a identificam como sendo Bíblica: “E disse o Senhor a Moisés: Faz para ti uma serpente ardente, e põe-na sobre uma haste; e viverá todo aquele que, tendo sido mordido, olhar para ela” (Números 21. 8) indicando a cura. Desde a sua origem, a Medicina o tem como símbolo.



Caduceu de Esculápio

## Atividade 1

Explique a atuação dos órgãos de classe como grupo de pressão para fundamentar o processo decisório de política.

[illegible]



### Resposta Comentada

*Grupos de pressão são pessoas ou organizações que exercem a pressão sobre determinado agente ou órgão público para atingir determinado fim. No caso dos Órgãos de Classe, justamente por representarem determinada categoria, como os advogados pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por exemplo, sua atuação ocorre no auxílio de uma fundamentação de pelo menos uma das várias decisões a serem tomadas quando se está escolhendo um problema a ser objeto de Políticas Públicas. O órgão leva em consideração fatores como a opinião pública, as posições de partidos políticos, a ação destes grupos de pressão propriamente ditos, entre outros. A Ordem dos Advogados do Brasil – OAB – por exemplo, criou em meados de 2012 a Comissão da Verdade que visa apoiar a Campanha pela Memória e pela Verdade, bem como pesquisar o verdadeiro papel da Justiça Militar do Brasil na época da Repressão (Ditadura Militar).*

## Elementos do processo decisório de política pública

Como foi citado acima, para se chegar à seleção ou, melhor dizendo, para se conseguir determinar qual o problema a ser objeto de uma Política Pública, o administrador tem de se ater a alguns critérios que, como os modelos de Políticas Públicas estudados anteriormente, não têm uma fórmula a ser seguida. No entanto, partindo-se de um mínimo de razoabilidade, existem alguns elementos essenciais a serem observados como: a identificação do problema; o diagnóstico do problema; a seleção para a escolha do problema a ser cuidado.

Esses critérios ou elementos são utilizados por profissionais habilitados para isso como: engenheiros, no caso das Políticas Públicas voltadas para o problema da moradia; médicos para o caso de problemas de saúde pública. Enfim, vários profissionais de inúmeras áreas, diferentes entre si, contribuem para que seja realizada uma seleção que seja adequada à Política Pública a ser fomentada através de órgãos do governo como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), por exemplo. No entanto, todos esses profissionais e agentes da Administração Pública têm como elemento essencial a seguir, como norte de qualquer diagnóstico, a Dignidade da Pessoa Humana.

## Dignidade da Pessoa Humana

Não se pode falar no fundamento da Dignidade da Pessoa Humana sem relembrar dois marcos, importantíssimos, para a História da Democracia no mundo, que foram as Revoluções Americana e Francesa.

A Revolução Americana tem sua origem, entre outros fatores, com a assinatura do Tratado de Paris que encerrou a Guerra dos Sete Anos (conflitos internacionais ocorridos entre França e a Áustria e seus aliados) com a vitória da Inglaterra sobre a França. O início da exploração e das sanções comerciais para suprir os gastos ocorridos com a citada Guerra provocou o estremecimento de relações entre as treze colônias americanas (Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New Hampshire, Nova Jersey, Nova York, Pensilvânia, Delaware, Virgínia, Maryland, Carolina do Norte, Carolina do Sul e Geórgia) e a Metrópole.

Deste modo, no primeiro congresso continental, realizado em Filadélfia, redigiu-se a Constituição deste estado incluindo a Declaração de Direitos Humanos. Logo após, no segundo Congresso, decidiu-se formar um exército a ser comandado por George Washington, fazendeiro e chefe da milícia da Virgínia, bem como solicitar ao rei o fim dos atos que oneraram as colônias. Não sendo aceitas as reivindicações, desencadeou-se a Guerra da Independência dos Estados Unidos da América – que foi a primeira colônia a tornar-se independente por um ato revolucionário, bem como de ter efetivado, na Constituição do novo país (em vigor até os dias atuais), uma república federal, a soberania da nação e o princípio da divisão dos Poderes.



**Figura 5.1:** George Washington e marquês de Lafayette, em Valley Forge.

Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Washington\\_and\\_Lafayette.jpg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Washington_and_Lafayette.jpg)

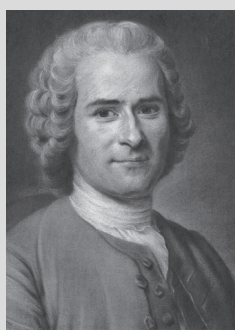
Por sua vez, a Revolução Francesa, influenciada pelos ideais da Revolução Americana e pelo Movimento Iluminista, originou-se de um conjunto de acontecimentos que podem ser resumidos com a revolta social quanto aos privilégios da nobreza e do clero, bem como acerca da servidão e da fome. Em vista disso, essa Revolução proclamou os princípios universais da Liberdade, Fraternidade e Igualdade (*Liberté, Egalité, Fraternité*) de Rousseau. Tal fato histórico marca o início do que a historiografia denomina de Idade Contemporânea. A sua Declaração de Direito do Homem é, até hoje, diretriz internacional dos países democráticos a ser seguida por todas as legislações.



#### Jean-Jacques

Rousseau: filósofo, teórico político e escritor suíço. É considerado um dos principais filósofos do Iluminismo.

As suas ideias influenciaram, profundamente, os mentores da Revolução Francesa, como Robespierre. Até este século, os especialistas em Rousseau definem sua obra com base em seu principal pensamento que é o fato de o ser humano ser bom por natureza, mas, por ter que se sujeitar à sociedade e aos vícios desta, acaba se corrompendo. Para o filósofo, para se atingir o bem comum deve-se, primeiramente, acabar com a desigualdade entre os homens.



Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Jean-Jacques\\_Rousseau\\_\(painted\\_portrait\).jpg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Jean-Jacques_Rousseau_(painted_portrait).jpg)

A Revolução Francesa eclodiu pelo fato de a população estar faminta e insatisfeita com a monarquia, indo às ruas para tomar o poder do rei Luís XVI e, assim, acabar com a Monarquia Absolutista. A população que sustentava a monarquia, pagando impostos e fornecendo alimentos, denominava-se Terceiro Estado, composto pelas pessoas que não compunham o clero (Primeiro Estado) e nem a nobreza (Segundo Estado).



**Figura 5.2:** Rei Luís XVI.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Ludvig\\_XVI\\_av\\_Frankrike\\_portr%C3%A4t\\_av\\_AF\\_Callet.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Ludvig_XVI_av_Frankrike_portr%C3%A4t_av_AF_Callet.jpg)

O marco inicial da Revolução foi a tomada e queda da prisão, denominada Bastilha, por ser esta uma prisão política, símbolo da arbitrariedade do governo monárquico. Ao tentar fugir, a família real foi presa e levada à guilhotina, além de ter seus bens confiscados, bem como os da Igreja, para o Estado. O passo seguinte da Revolução foi acabar com os feudos e proclamar a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, garantindo direitos iguais e uma maior participação política do povo.



**Figura 5.3:** A Tomada da Bastilha, em 14 de julho de 1789, representou a queda da fortaleza medieval utilizada, à época, como grande prisão do Estado francês.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Prise\\_de\\_la\\_Bastille.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Prise_de_la_Bastille.jpg)

A guilhotina foi inventada pelo doutor Louis – médico de renome na época da Revolução Francesa. Mas foi outro médico, chamado Joseph-Ignace Guillotin, que indicou o uso do aparelho para execução por entender ser mais humano evitar a agonia do enforcamento e da decapitação.

Com a efetividade da Revolução, o Terceiro Estado passa a ter divergências internas relativas aos **JACOBINOS**, liderados por Robespierre, que representavam a baixa burguesia, e aos **GIRONDINOS** que representavam a alta burguesia e que não queriam que os trabalhadores tivessem muita influência no poder.

Infelizmente, os líderes da Revolução Francesa – Robespierre, Marat e Danton – passaram a exercer um governo de terror guilhotinando qualquer pessoa que se posicionava contra o mesmo. Quando esses líderes foram depostos e, por ironia, guilhotinados, os girondinos assumiram o poder. Deste modo, através do general Napoleão Bonaparte, teve início um outro governo absolutista.

#### JACOBINO

Diz respeito à denominação de integrante de clube maçônico francês com grande representatividade. No século XVIII, na França, o termo era utilizado de forma pejorativa, indicando quem defendia ideias revolucionárias radicais.

#### GIRONDINO

Diz respeito à denominação de grupo moderado, durante a Revolução Francesa, surgida por seus membros pertencerem a determinado partido político de nome Gironda. Defenderam, durante a Revolução, uma monarquia constitucional, sendo contrários ao dito radicalismo dos jacobinos.



**Figura 5.4:** Maximilien de Robespierre (1758-1794).

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Robespierre.jpg>



**Figura 5.5:** Jean-Paul Marat (1743-1793).

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Jean-paul\\_marat\\_3.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Jean-paul_marat_3.jpg)



**Figura 5.6:** Georges Jacques Danton (1759-1794).

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Georges-Jacques\\_Danton.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Georges-Jacques_Danton.jpg)

Apesar de um tanto quanto sanguinária, a Revolução Francesa foi um dos maiores marcos históricos da Modernidade por ser a divisora entre o Sistema Absolutista e privilégios da nobreza e os direitos do povo, o qual passou a ser respeitado. No Brasil, a Revolução Francesa teve grande influência no processo de Independência – principalmente no movimento denominado pelos historiadores brasileiros de Inconfidência Mineira.



**Figura 5.7:** Inconfidência Mineira (movimento abortado pela Coroa Portuguesa, em 1789, em pleno Ciclo do Ouro.)

No Brasil, os princípios das revoluções acima mencionadas estão na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em vários dos seus artigos, sendo o primeiro um dos mais importantes, a saber:

#### TÍTULO I - Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (*grifo nosso*)

Deste modo, como você pode observar, a Dignidade da Pessoa Humana, elemento finalístico essencial para o diagnóstico de um processo decisório de Políticas Públicas, é mais do que um princípio: é um fundamento a ser seguido sob pena de tornarem-se infrutíferos quaisquer projetos que não a tenham como meta a ser atingida.

Assim, no atual momento político que o Brasil vivencia, torna-se propícia a ênfase que, atualmente, é dada às Políticas Sociais e à consequente descentralização destas quanto à implantação das políticas que as implementem. Isso se deve, em grau maior de importância, à democratização que faz parte do cenário do Brasil deste século XXI.

Políticas Sociais devem ser entendidas como ações desenvolvidas pelo governo que as descentralizam para atuar em conjunto com os entes federativos, isto é, com os estados e municípios. Deste modo, as Políticas Sociais são implementadas por Políticas Públicas, como as cotas universitárias em que o governo federal, por meio de universidades federais, e os estados, através de universidades estaduais, e municípios, nas universidades municipais, passaram a adotar o sistema de cotas universitárias.

As mudanças trazidas por essa *abertura democrática* coloca a sociedade como parte significativa dos processos decisórios: seja pessoalmente, seja por meio de seus representantes eleitos. Entre inúmeras consequências, uma das que tem maior visibilidade é a que motiva a busca pelo conhecimento para que as pessoas, ao exercerem a cidadania, saibam realmente o que estão reivindicando no intuito de se fazer ouvir pelo Poder Público direta ou indiretamente – por meio do *policy-maker* –, bem como de ter realizadas as políticas necessárias a um verdadeiro desenvolvimento.



## Atividade 2

A Dignidade da Pessoa Humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Exponha, sucintamente, sobre o que seria necessário para a sua plena efetivação no país.

[illegible]

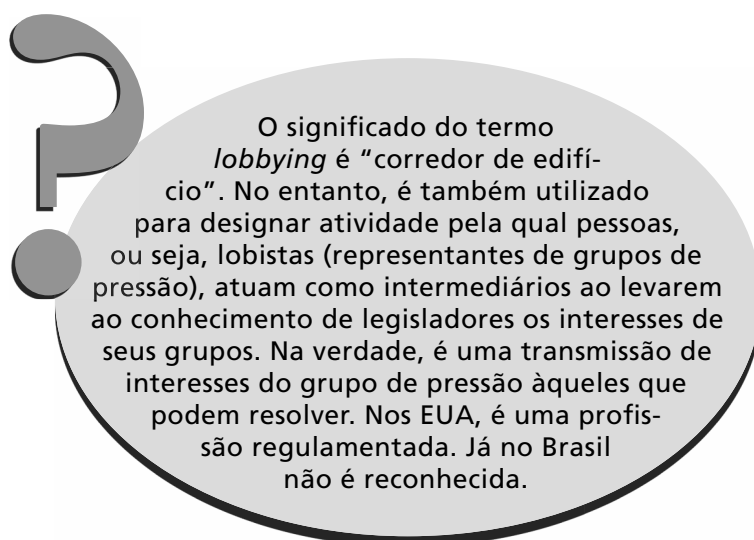
## Resposta Comentada

*A Dignidade da Pessoa Humana está regulada no inciso III, artigo 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, e como tal deve regular toda a sociedade. Mas para que ela possa ser efetiva são necessárias medidas do Poder Público, através de Políticas Públicas voltadas para esse fim, que atendam ao ser humano no sentido de promover o seu desenvolvimento integral. Um exemplo marcante de uma Política Pública que tem a dignidade da pessoa humana como objeto principal é o Estatuto do Idoso – Lei n. 10.741 de 2 de outubro de 2003.*



## Policy-maker

*Policy-maker* é uma expressão da língua inglesa que designa alguém que define a política a ser seguida por um governo ou empresa. São os formuladores de políticas. No caso das Políticas Públicas, o *policy-maker* irá ser de fundamental importância em seu processo decisório. O *policy-maker* pode ser funcionário da Administração Pública ou empregado de uma empresa privada. Pode fazer parte do Poder Legislativo ou de um grupo de pressão. Mas é importante que você não o confunda com o lobista.



Na formulação do processo decisório de política, há dois contextos a serem observados nos quais irão acontecer as decisões, que são: a oportunidade e a crise. No primeiro, o próprio governo e seus agentes estabelecem os problemas a serem solucionados com fulcro nos diagnósticos enviados por suas diversas secretarias e assessores. Já no segundo caso, o de crise, são adotadas certas políticas públicas mais por provocação dos *policy-maker* do que por um ato voluntário da Administração Pública. Em um e em outro caso, tanto o *policy-maker* como os grupos de pressão, já citados anteriormente, agem com o intuito de provocar as autoridades com diagnósticos que fundamentem projetos sociais para erradicar o problema ou, pelo menos, minimizá-lo.

## Atividade 3

Qual a diferença entre *policy-maker*, grupos de pressão e o lobista na identificação de carências que justifiquem a realização de um processo decisório de política pública?



### Resposta Comentada

*Policy-maker é uma pessoa, da Administração Pública ou privada, que define a política a ser seguida por um governo ou empresa formulando políticas para tal. Os lobistas atuam como intermediários dos grupos de pressão ao apresentarem aos legisladores os interesses de seus grupos. Por fim, os grupos de pressão são entidades autônomas que se utilizam de lobistas para atingir o seu fim junto ao policy-maker que irá direcionar, ou não, ao ente competente, a reivindicação para ser implementada por meio de Políticas Públicas. Policy-maker e lobista não se confundem por ser o primeiro detentor dos poderes para elaboração de Políticas Públicas devido a sua atividade de gestor como, por exemplo, o Secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro ao planejar, supervisionar, coordenar e orientar as atividades de Segurança Pública. Já o segundo é o representante de um grupo de pressão, como os sindicatos e suas lideranças.*

## CONCLUSÃO

Nesta aula, você aprendeu que as Políticas Públicas são bem mais complexas do que se imagina. Deste modo, não se pode pura e simplesmente querer resolver um problema social como o da Saúde, por exemplo, sem antes ocorrer uma série de atos em um processo que irá decidir qual a mais urgente. Existem várias pessoas e grupos envolvidos que, além de legislação pertinente, devem priorizar a Dignidade da Pessoa Humana e nem sempre isso é fácil. Todavia, não é impossível.

## Atividade Final

Explique a importância da Dignidade da Pessoa Humana no que diz respeito à atuação do *policy-maker* e dos grupos de pressão no processo decisório de política.

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

## Resposta Comentada

*A Dignidade da Pessoa Humana é um dos fundamentos da nossa República cuja origem jurídica é a Revolução Americana e, posteriormente, a Revolução Francesa. Uma vez que há o ideal de se atingir uma igualdade social, o povo ao exercer a cidadania cria oportunidade de ver efetivada as suas carências e necessidades pessoais e coletivas. No entanto, para que se consiga um real atendimento e acesso às políticas que irão movimentar os atos do processo decisório, há a necessidade de haver uma intermediação que pode ocorrer tanto por parte de representantes eleitos pelo povo, pelos órgãos de classe ou pela própria Administração Pública – por meio do policy-maker e de grupos de pressão que atuam no*

*sentido de direcionar a elaboração de Políticas Públicas para prover as necessidades sociais. Por exemplo, temos o caso da Lei n. 11.340 de setembro de 2006, também chamada de Lei Maria da Penha, promulgada após luta e pressões internacionais, tendo, inclusive, intervenção da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA) para que, pela primeira vez, fosse aceita e acatada denúncia de violência doméstica englobando, além da violência física e sexual, a violência psicológica, a violência patrimonial e o assédio moral.*

### RESUMO

Processo decisório de política. Elementos do processo decisório de Políticas Públicas. Órgão de classe. Grupos de pressão, *policy-maker* e *lobbying*. Dignidade da Pessoa Humana. Revolução Francesa.

### INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, você irá estudar como se implementam as Políticas Públicas, bem como alguns critérios para a sua efetivação e a importante questão que é saber quem tem a responsabilidade para que as políticas em questão se efetivem.



# Implementação de Políticas Públicas

Ludmilla Elyseu Rocha

AULA

# 6

## Meta da aula

Discutir o significado de implementação de programas de Políticas Públicas.

## objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 explicar os termos dotação orçamentária e arrecadação;
- 2 desenvolver raciocínio crítico a respeito da alocação de recursos de determinado programa de Política Pública;
- 3 explicar como a cultura pode ser objeto de Políticas Públicas.

## INTRODUÇÃO

### VERNÁCULO

Idioma próprio de um país que mantém a pureza no falar e no escrever, sem mescla de gírias ou estrangeirismos.

### ALOCAR

Adequar; destinar; colocar.

No sentido do **VERNÁCULO**, isto é, no significado tradicional do termo, implementar pode ser entendido como sendo fomentar um programa de Políticas Públicas. Aqui, no entanto, o significado é outro. Implementar, no caso das Políticas Públicas, é a tomada de decisões para destinação de recursos no sentido de **ALOCAR** deles. Nesta aula, você irá estudar como se dá a escolha e como ocorre a distribuição orçamentária para programas e projetos sociais pelos entes e agentes responsáveis por isto.

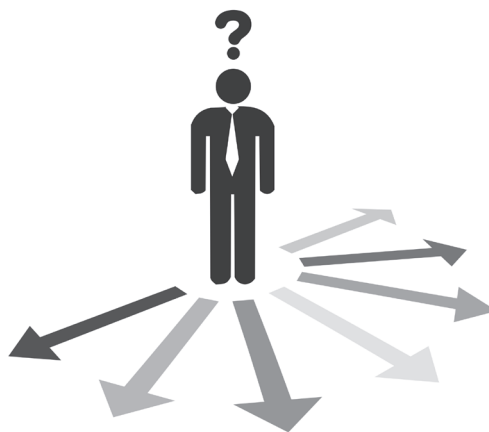


Figura 6.1: Como implementar?

## IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Implementar nada mais é do que decidir como e onde devem ser alocados recursos destinados a determinado programa de Políticas Públicas, incluindo como se dá a seleção do programa e o valor a ser destinado ao mesmo. Isto direciona uma série de estudos, envolvendo prioridades sociais. Entendida como uma nova modalidade científica, a implementação engloba uma série de critérios que delimitam os **SISTEMAS SOCIAIS** amparados por leis específicas.

Para Ramos (1981), sistema social

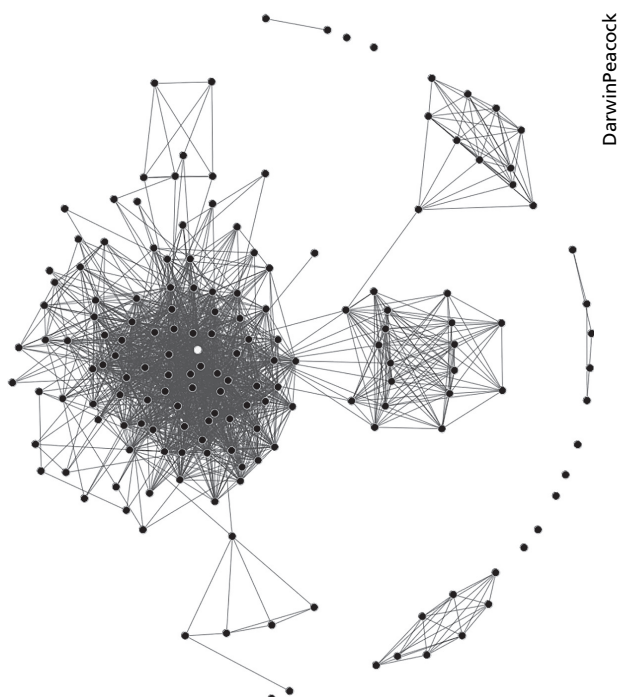
envolve: a) uma visão de sociedade como constituída de uma variedade de enclaves (dentre os quais o mercado é apenas um), onde o homem se engaja em tipos claramente diferentes, embora verdadeiramente integrativos, de atividades substantivas; e

### SISTEMAS SOCIAIS

Termo que se refere a uma relação complexa entre seres humanos e entre estes e o Estado, ligados entre si por uma estrutura organizacional fundamentada em normas éticas ou/ jurídicas, com objetivo de formar um todo homogêneo com uma finalidade em comum.



b) um sistema de governo social capaz de formular e implementar as políticas e as decisões distributivas necessárias à promoção de transações ótimas entre esses enclaves sociais (p. 121).



**Figura 6.2:** Diagrama de Rede Social (Rede Complexa). Há relações com densidade variável e com posições mais centrais do que outras.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Sna\\_large.png](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Sna_large.png)

É muito importante ressaltar que, na maioria das vezes, estudiosos sobre Políticas Públicas desconsideram a Implementação, fixando-se na pesquisa sobre a Avaliação – o que enseja um descompasso no seu resultado, quando ocorrem falhas no implemento devido à má aplicação dos recursos. Por sua vez, estudiosos da Implementação desconsideram o trabalho sobre Pesquisas de Avaliação. Aqui já se pode ter uma visão de um dos entraves no resultado de um programa de Políticas Públicas já que os próprios estudiosos não realizam um diálogo para harmonizar seus estudos. Isto faz com que seja confundido o implemento com projetos políticos. Você tem que prestar atenção aqui: **META POLÍTICA** e **PROGRAMAS DE GOVERNO** não são a mesma coisa que implemento de programas de Políticas Públicas.

#### META POLÍTICA

É um objetivo determinado antecipadamente por um partido político para ser implementado ou desenvolvido pelos candidatos eleitos pelo povo. Também pode designar os objetivos do governo já eleito.

#### PROGRAMAS DE GOVERNO

São programas desenvolvidos pelo Governo (Federal, Estadual, Distrital ou Municipal), nas mais diversas áreas, que objetivam a melhoria das condições de vida da população. Alguns já vêm expressos na Constituição.

Fonte: <http://www.infojovem.org.br/opportunidades/programas-de-governo/>

Como você já pode ter observado, todo programa de Políticas Públicas e o projeto que as envolve têm de ter fomento, isto é, dinheiro para que possam ser realizados entre outros fatores. Para isso, o gestor tem de sempre administrar seu orçamento dentro da arrecadação que é a principal fonte de subsídios. Esta depende do tipo de tributo e consequentemente do *quantum* arrecadado.

## Arrecadação

Arrecadação é o mecanismo de coleta de tributos que irá formar a receita tributária também denominada de receita pública. Como regra geral, a receita tributária tem por finalidade custear as Políticas Públicas, despesas e necessidades do Estado. Devido a sua importância, a arrecadação dos tributos deve ser sistematizada para que a sua distribuição seja rápida a ponto de poder atingir os objetivos discriminados no Orçamento – seja da União, do estado ou do município.

O órgão responsável pela arrecadação é o Ministério da Fazenda, no âmbito federal, bem como as Secretarias de Fazenda de estados e municípios com os respectivos agentes – fiscais, por exemplo, – que atuam interna e externamente na fiscalização de pessoas físicas e jurídicas, quanto ao recolhimento dos impostos.

Após realizada a arrecadação, cada órgão, dentro do que foi determinado pelo orçamento votado pela casa legislativa, irá receber a sua dotação de acordo com os percentuais discriminados na Constituição da República Federativa do Brasil, nas Constituições estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

Quer saber o valor de quanto está sendo arrecadado no momento em que ler este boxe? Acesse o *link* e descubra!  
<http://www.impostometro.com.br/posts?id=arrecada%C3%A7%C3%A3o+tribut%C3%A1ria>

## Dotação orçamentária

Todo final de ano você escuta, através dos meios de comunicação, que o Congresso Nacional tem de votar o orçamento para o exercício seguinte. Mas o que isso significa e o que tem de importante para as Políticas Públicas? A resposta a essa questão veremos a seguir – para que você possa entender o mecanismo da destinação do dinheiro arrecadado por meio dos **IMPOSTOS** para os entes da Federação (União, estados e municípios) não sem antes ver a repartição de receitas.

A Repartição das Receitas Tributárias é discriminada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que determina em sua Seção VI os percentuais a serem destinados aos entes públicos, a saber:

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem;

II - vinde por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinde e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

### IMPOSTOS

Espécie do gênero Tributos. São determinados pela Constituição da República Federativa do Brasil, pelas Constituições estaduais e pelas Leis Orgânicas dos Municípios.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

a) vinete e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinete e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinete e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (grifo nosso).

Após ler atentamente os artigos da nossa Constituição, você deve ter observado que os percentuais variam de acordo com o imposto, o ente federativo (união, estado e município) e a destinação da receita. O porquê desta diferença está na sua destinação, ou seja, para cada época a sociedade tem uma exigência maior e diferente da anterior e, provavelmente, da posterior.

No entanto, é importante deixar claro que para se realizar essa repartição de receitas, não basta uma simples divisão. Tem-se de ter em mente que a Lei Maior traz toda uma diretriz a ser seguida para que ocorra isonomia na dotação a ser implementada sob pena de se ter desperdiçados preciosos recursos em programas cujos projetos estão em desacordo com a política atual de efetivação da dignidade da pessoa humana.



Figura 6.3: Má dotação orçamentária.

## Atividade 1

Ao se falar em dotação orçamentária e arrecadação, ocorre uma confusão entre a finalidade principal de cada uma delas. Discorra sobre essas diferenças.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins or other markings on the paper.

## Resposta Comentada

*Dotação orçamentária é a divisão das contas públicas, ou seja, é a divisão do que foi arrecadado com impostos para que sejam destinados aos programas de Políticas Públicas entre os entes públicos. Arrecadação é o valor aferido com a cobrança dos impostos sejam eles federais, estaduais ou municipais como o Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (IRPF), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) respectivamente.*

## Conceitos

Lá vamos nós para os conceitos. São importantes! Aqui você deve prestar muita atenção para a diferença entre finanças e tributos.

Deste modo, lembramos que orçamento é o custo de um conjunto de despesas. Por sua vez, finanças englobam os valores que irão custear

o orçamento. Por exemplo: em uma residência há um orçamento mensal que engloba luz, gás, educação etc. Já as finanças representam o valor líquido dos mantenedores a ser despendido para o pagamento destas despesas. Nem sempre as finanças conseguem custear todo o orçamento/despesas. Por isso, algumas famílias fazem a opção de a educação passar a ser pública, fazer cortes no cartão de crédito, enfim, “cortar” as despesas, diminuindo o orçamento, para que possam se adequar às finanças da família.

Deste modo, o orçamento é regido por uma lei própria (Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964) promulgada no governo do presidente João Goulart. Já os Tributos, são regulados pela Constituição da República Federativa do Brasil, pelo Código Tributário Nacional e por leis específicas para cada imposto, ou seja, o Imposto sobre a Renda, por exemplo, tem uma lei e uma série de instruções normativas da Receita Federal que o institui, bem como orienta seus efeitos. No caso das Políticas Públicas, tanto a arrecadação proveniente dos tributos e a sua destinação após aprovação do orçamento são extremamente importantes. No entanto, para a nossa disciplina, a Lei de Orçamento é que tem maior significado pelo fato de ser ela a normatizar os valores que irão subsidiar as Políticas Públicas.



**Figura 6.4:** João Goulart (presidente do Brasil no período 1961-1964).

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Jango.jpg>

Você sabia que as primeiras notícias sobre cobrança de impostos vêm do Antigo Egito por volta de 3.000 a.C.?



Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Cairo,\\_Gizeh,\\_Sphinx\\_and\\_Pyramid\\_of\\_Khufu,\\_Egypt,\\_Oct\\_2004.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Cairo,_Gizeh,_Sphinx_and_Pyramid_of_Khufu,_Egypt,_Oct_2004.jpg) - Przemyslaw "Blueshade" Idzkiewicz

## LEI N. 4.320 DE 17 DE MARÇO DE 1964

Essa lei estabelece as Normas Gerais de Direito Financeiro. Não iremos discorrer sobre todos os artigos que ela contém. Veremos, apenas, alguns referentes à disciplina para exemplificar o que é orçamento com a finalidade de que você possa visualizar a dotação orçamentária e as Políticas Públicas.

O primeiro ponto a ser observado está logo no artigo 1º da lei mencionada que determina o controle dos orçamentos da União, dos estados e dos municípios, observando-se os Fundamentos, Princípios e Direitos Fundamentais elencados na Constituição da República Federativa do Brasil. Neste momento, você deve ficar atento para o fato de que essa lei é anual e; portanto, o controle do orçamento irá depender do arrecadado pelos entes da Federação. Isto é variável!

Já o segundo ponto é o artigo 2º que determina que ocorra transparência na aplicação dos recursos arrecadados, o que se harmoniza, perfeitamente, com os Princípios Constitucionais da boa-fé e da moralidade.

O terceiro e último ponto a ser salientado, reiterando que esses pontos são os que se coadunam genericamente com a nossa disciplina, há os artigos 26 a 30. Resumidamente, estes dispositivos formam um



conjunto de regras a ser seguido, que inicia com a determinação de que a programação e o planejamento, para que se tornem operacionais, têm de estar incluídos no orçamento anual; que as propostas parciais de orçamento devem se adequar e harmonizar com as Políticas Econômicas e Financeiras de cada ente; que devem ser especificados os valores a serem utilizados, entre outros, nas Políticas Públicas a serem desenvolvidas.

A partir deste momento, fica muito mais fácil de se entender o porquê da variação de valores destinados à implementação de Políticas Públicas. Primeiro, depende da arrecadação dos tributos e, depois, de como será realizada a divisão da receita de acordo com a lei orçamentária. Claro que ocorrem diversos problemas, que acabam impedindo o cumprimento final de acordo com o especificado com o projeto inicial.



**Figura 6.5:** Controle orçamentário.

Agora você entende como os recursos públicos arrecadados irão fomentar programas de Políticas Públicas. Os mesmos recursos surgem como resultado de mecanismos de arrecadação que, na maioria das vezes, como salienta Souza (2007, p.37), “desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas governamentais” – o que repercute diretamente no resultado pelo fato de ao se esperar receber mais, muitas vezes se recebe menos.

Isso somado à existência das enormes diferenças inerentes ao Brasil, sejam sob os aspectos culturais, etnográficos, econômicos e sociológicos, sejam sob os aspectos culturais ou mesmo sob os aspectos econômicos, o implemento de possíveis alterações nos orçamentos, para se adequarem às peculiaridades brasileiras citadas, é outro desafio a ser levado em consideração.

## Atividade 2

No Diário Oficial da União (DOU), página 151, no dia 23/11/2012, o Gecopa – Grupo Executivo da Copa do Mundo de 2014 – instituiu, através das Resoluções 20 e 21, diversos fóruns a serem realizados por órgãos, que responderão ao Ministério dos Esportes, com a finalidade de cuidar de Políticas Públicas e planos operacionais para a Copa de 2014. Há quem defenda que as Políticas Públicas desenvolvidas para o fomento da Copa e Olimpíadas no Rio de Janeiro são mecanismos de manipulação de empresários para lucro pessoal; outros entendem que é um meio de desenvolvimento para a cidade. O que você pensa sobre isto? Assim, qual é o seu posicionamento crítico acerca das duas visões? Fundamente a resposta com exemplos, observando as Resoluções a seguir:

### RESOLUÇÃO N. 20, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2012

Dispõe sobre a governança da atuação do Governo Federal para a Copa do Mundo FIFA 2014.

O Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 – Gecopa no uso das atribuições que lhe confere o Decreto de 14 de janeiro de 2010, alterado pelos Decretos de 7 de abril de 2010, de 6 de setembro de 2010 e de 26 de julho de 2011, resolve:

Art. 1º Ficam instituídos os seguintes fóruns técnicos para as atividades do Governo Federal na preparação da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014:

I - Câmaras Temáticas, que têm como objetivo a proposição de Políticas Públicas associadas aos temas relacionados às Competições;

II - Grupos de Trabalho, para a definição dos planos operacionais dos eventos.

§ 1º Caberá ao Gecopa a definição dos temas que serão objeto de criação de fóruns técnicos e a indicação da sua Coordenação Específica.

§ 2º Os ministérios ou órgãos federais que compõem os fóruns técnicos deverão indicar um representante titular e seu respectivo suplente, escolhidos preferencialmente entre os servidores da área técnica correspondente.

§ 3º No que concerne às Câmaras Temáticas, poderão integrar os fóruns técnicos os Governos dos Estados e Municípios das cidades-sede e instituições empresariais e acadêmicas, com a indicação de representante titular e suplente, preferencialmente vinculados às áreas de especialidade de cada Câmara.

Art. 2º Ao Ministério do Esporte caberá a coordenação-geral dos fóruns técnicos, ficando a coordenação específica de cada fórum técnico sob a responsabilidade de um Ministério afeto à área.

Art. 3º As definições, planos ou Políticas Públicas formuladas pelos fóruns técnicos deverão ser aprovadas pelo Gecopa.

Art. 4º Toda interação entre os fóruns temáticos e o Comitê Organizador Local – COL deverá ser realizada com o acompanhamento do Ministério do Esporte, no exercício da coordenação-geral.

Art. 5º A criação e a exclusão de fóruns técnicos deverão ser aprovadas pelo Gecopa.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

LUÍS FERNANDES  
Coordenador

#### RESOLUÇÃO N. 21, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2012

Aprova os fóruns técnicos de atuação do Governo Federal.

O Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 – Gecopa no uso das atribuições que lhe confere o Decreto de 14 de janeiro de 2010, alterado pelos Decretos de 7 de abril de 2010, de 6 de setembro de 2010 e de 26 de julho de 2011, resolve:

Art. 1º Ficam aprovados os fóruns técnicos de atuação do Governo Federal para a Copa do Mundo FIFA 2014 e seus respectivos coordenadores.

##### I - Câmaras Temáticas:

- a) Meio Ambiente e Sustentabilidade: Ministério do Meio Ambiente;
- b) Saúde: Ministério da Saúde;
- c) Transparência: Controladoria-Geral da União;
- d) Desenvolvimento Turístico, Acomodações e Cultura: Ministério do Turismo; e
- e) Educação, Trabalho e Ação Social: Ministério da Educação.

##### II - Grupos de Trabalho:

- a) Acomodações e Receptivos: Ministério do Turismo;
- b) Transporte e Mobilidade: Ministério dos Transportes e Ministério das Cidades;
- c) Telecomunicações: Ministério das Comunicações;
- d) Aeroportos: Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC;
- e) Energia: Ministério de Minas e Energia;
- f) Segurança: Ministério da Justiça e Ministério da Defesa;
- g) Comunicação e Promoção: Ministério do Esporte e Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – Secom;
- h) Saúde: Ministério da Saúde;

- j) Monitoramento da Venda de Ingressos e Acesso aos Estádios: Ministério do Esporte.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

LUÍS FERNANDES  
Coordenador

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins or other markings on the paper.

## Resposta Comentada

*Copa do Mundo, Olimpíadas e outros eventos nacionais e internacionais, que ocorrerão no Rio de Janeiro e em outros estados futuramente, sempre terão como objetivos, dentre outros, o desenvolvimento da sociedade com consequentes benefícios para a população. Em se tratando de Políticas Públicas, a administração da aplicação da verba destinada por dotação orçamentária ao fomento de determinado projeto, desde que atenda à lei que a regulamenta, não impede que empresários, dentro da legalidade, tenham lucro. Portanto, os que entendem que as Políticas Públicas são mecanismos de enriquecimento de empresários, bem como os que defendem serem estas meio de desenvolvimento da sociedade comungam na mesma direção: que é o bem-estar social – seja no sentido de ter uma melhor fiscalização na aplicação da verba, seja no sentido de acompanhar e participar dos programas e projetos em realização.*

## COMO IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS

Tudo na vida, para que possa apresentar um bom resultado, necessita de um estudo prévio e isso também ocorre no implemento de Políticas Públicas. Os estudos acerca da implementação de Políticas Públicas têm o objetivo de propor uma fundamentação para os gestores quanto às necessidades da sociedade – com foco no resultado a ser obtido.

A finalidade de se estudar a implementação de Políticas Públicas primeiro está na seriedade que é a aplicação dos valores arrecadados, como visto anteriormente. Segundo, na efetividade que deve ter um programa iniciado em prol de toda uma coletividade. Existe um parâmetro pelo qual a Administração Pública se orienta que é o êxito ou fracasso que pode ocorrer em uma implementação maldirecionada. Esses estudos são simultâneos à realização de programas fomentados e com a fonte financiadora dos mesmos programas.



**Figura 6.6:** Divisão de valor arrecadado e de distribuição de recursos

Quando se estuda a implementação de Políticas Públicas se quer, na verdade, verificar a finalidade das mesmas e os seus benefícios junto ao público-alvo. Para que isso ocorra, tem-se de ter no mínimo um custo por programa a ser realizado para que não ocorra uma desestruturação em relação a sua realização.

Recentemente, foi editada a Emenda Constitucional de n. 71 (EC 71 de 29 de novembro de 2012) que cria o Sistema Nacional de **CULTURA**. Somente a título de exemplo, esta **EMENDA CONSTITUCIONAL** elenca nada mais que XII princípios a serem obedecidos; a saber:

### CULTURA

Está muito associada ao estudo, à educação e à formação escolar.

Por vezes se fala de cultura para se referir unicamente às manifestações artísticas, como o teatro, a música, a pintura, a escultura etc. A lista pode ser ampliada. Já eu tenho assinalado cultura de maneira mais genérica, em referência a tudo o que caracteriza uma população humana.

Mas eu disse que havia duas concepções básicas de cultura. Vamos à segunda.

Neste caso, quando falamos em cultura estamos nos referindo mais especificamente ao conhecimento, às ideias e crenças, assim como às maneiras como eles existem na vida social.

### EMENDA CONSTITUCIONAL

Alteração de artigos da Constituição da República Federativa do Brasil, revogando, modificando ou inserindo novos direitos resguardados pela Constituição.

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de Políticas Públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

- I - diversidade das expressões culturais;
- II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;
- III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;
- IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;
- V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
- VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
- VII - transversalidade das políticas culturais;
- VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;
- IX - transparência e compartilhamento das informações;
- X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;
- XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;
- XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

Essa Emenda Constitucional vem ao encontro da nossa disciplina porque é um ótimo exemplo de Política Pública a ser desenvolvida. No parágrafo primeiro enfatiza que o Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura, e o seu inciso XII determina ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos

para a cultura. Aqui você já deve estar entendendo a importância da implementação de Políticas Públicas no sentido de se ter uma segurança mínima, quanto aos resultados nelas investidos.



**Figura 6.7: Cultura brasileira.**

## Atividade 3

Leia o artigo 216-A da Constituição da República Federativa do Brasil, disponível na seção – como Implementar Políticas Públicas, desta aula – e explique como a cultura pode ser objeto de Políticas Públicas. Apresente exemplos que fundamentem a sua explanação.

---

---

---

---

---

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper has a slight shadow on its right side, suggesting it's resting on a surface.

## Resposta Comentada

*Levando-se em consideração que cultura é um conjunto de conhecimento, ideias e crenças, bem como o modo como eles se manifestam na sociedade, cultura como objeto de Políticas Públicas visa preservar valores próprios de cada grupo social a ponto de a Constituição da República Federativa do Brasil, por meio da Emenda Constitucional 71, determinar a criação do Sistema Nacional de Cultura como órgão de*

*gestão e promoção conjunta de Políticas Públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.*



Você sabia que o Real Gabinete Português de Leitura – Rua Luiz de Camões n. 30, Centro/Rio de Janeiro – foi fundado em 1837 por um grupo de quarenta e três imigrantes portugueses, refugiados políticos, para promover a cultura entre a comunidade portuguesa na então capital do Império? Foi a primeira associação desta comunidade na cidade.



UwePhilly

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:RealGabinetePortuguesLeitura1.jpg>

## CONCLUSÃO

Para se implementar programas de Políticas Públicas, os gestores devem respeitar todo um procedimento a ser seguido como a análise da necessidade social, o montante do valor a ser aplicado de acordo com a dotação orçamentária e o seu implemento. O fato de a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, recepcionar a cultura como objeto de proteção a ponto de ser necessária a criação de um Sistema Nacional de Cultura, demonstra a importância da historicidade brasileira para o fomento de projetos que alavanquem o desenvolvimento regional e nacional. Portanto, implementar Políticas Públicas é mais do que

pesquisar ou injetar recursos em um projeto. É verificar sua adequação em prol de solucionar problemas da sociedade além de também efetivar a memória da sociedade brasileira ressaltando a cultura como valor a ser preservado.

## Atividade Final

Atualmente, as Políticas Públicas no estado do Rio de Janeiro estão voltadas para programas destinados ao esporte por decorrência da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Apesar de a Constituição da República Federativa do Brasil recepcionar o esporte e, atualmente, a cultura como objetos de proteção, posicione-se criticamente a respeito da alocação de recursos para esses projetos em comparação com o destinado à Educação.

[illegible]

## Resposta Comentada

*A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, incentiva, entre outros valores, a Cultura e o Desportos, mas deveria haver prioridades a serem fomentadas como a Educação e a Saúde – por exemplo. No caso da Educação, há uma defasagem em relação à alocação de recursos, mesmo no município do Rio de Janeiro, o que ressalta a diferença entre o investimento realizado em um e outro projeto. Não adianta reformar*

*o estádio de futebol Maracanã, construir pontes e ter novos trens, entre outras obras e benfeitorias, se não se educa a população para que possa saber a importância dos programas que estão sendo desenvolvidos, tampouco o porquê de a cultura hoje ser protegida pela Lei Maior.*

### RESUMO

Alocação e implementação de Políticas Públicas – conceitos – Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964 – finalidade e objetivos. Arrecadação, orçamento e dotação orçamentária – diferenças e características. Alocação de recursos, destinação da arrecadação e Políticas Públicas. O que é cultura e sua importância. Emenda Constitucional 71 e sua eficácia.

### INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, estudaremos o que são Políticas Inclusivas, suas diretrizes e práticas, para que você tenha uma visão “prática” do que estudou até agora. Mas, para isto, será importante você recordar o que são Direitos Fundamentais.



# Políticas inclusivas, diretrizes e práticas

Ludmilla Elyseu Rocha

AULA

7

## Metas da aula

Traçar panorama sobre a inclusão no Brasil, com enfoque especial na Educação, com a finalidade de desenvolver consciência crítica a respeito das Políticas Públicas e da realidade brasileira.

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 analisar a importância da Educação para o processo de inclusão social;
- 2 discorrer acerca da efetivação de Diretrizes traçadas pelo Plano Nacional de Educação – PNE;
- 3 relacionar argumentos acerca da Educação Ambiental como exemplo de uma das práticas em Políticas Públicas que orienta o Desenvolvimento para o fim da exclusão social;
- 4 realizar uma análise a respeito da efetividade de Políticas Públicas de Saúde Mental, fundamentadas na Lei n. 10.216/2001.

objetivos

## INTRODUÇÃO

Nesta aula, você terá noções sobre Políticas Inclusivas e suas diretrizes, além de ter contato com alguns exemplos práticos. No entanto, não se pode falar de inclusão sem abordar a Educação. O importante é que você tenha em mente toda a sistemática das Aulas anteriores, isto é, desde o que seja Políticas Públicas – conceito, modelos, processo decisório e implementação para que possa entender a importância de Programas de Inclusão.

## INCLUSÃO E EXCLUSÃO

### Inclusão



**Figura 7.1:** Formação heterogênea da sociedade brasileira

Mediante o Dicionário Eletrônico Aurélio, a palavra inclusão significa *ação ou efeito de incluir/Estado de uma coisa incluída*. No caso de Políticas Inclusivas significa Programas voltados para inclusão que pode ser escolar, educacional, educação inclusiva ou escola inclusiva e, ainda, inclusão social e inclusão de deficientes. Enfim, o termo engloba categorias que sempre estiveram à margem da sociedade – seja por discriminação ou por motivos econômicos.

Acesse o site <http://www.dicionariodoaurelio.com/> e coloque nos seus Favoritos o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa já atualizado com a Reforma Ortográfica!



**Figura 7.2:** Educação Inclusiva

Fonte: [www3.afonsoclaudio.es.gov.br](http://www3.afonsoclaudio.es.gov.br)

Você já sabe que desde a Colonização o Brasil não investiu na Educação dos que para aqui vieram mas, sim, naquela destinada aos aristocratas e assim mesmo bem mais tarde. Com isto, perpetuou-se a ideia de que somente teria direito à Educação quem tivesse dinheiro, terras ou fosse da nobreza. Com o tempo, a exclusão passou a fazer parte do cenário brasileiro, inclusive até bem pouco tempo, ou seja, até meados do século XX e, porque não dizer, até os dias atuais.

Você tem que ter em mente um fato: sempre que há necessidade de uma lei ou de um programa de governo acerca de um problema social a ser resolvido – seja por meio de Políticas Públicas ou através de incentivos pessoais como bolsas de estudo por exemplo – ocorre o fato de se tentar regular, impedir ou penalizar.

Políticas Públicas de inclusão são necessárias porque a exclusão no Brasil ocorre em várias áreas, não só na Educação, mas também, na Saúde, no Meio Ambiente, enfim, em Setores que apesar de protegidos constitucionalmente são, na prática, discriminados. Paulon (2005) ressalta que

uma política efetivamente inclusiva deve ocupar-se com a desinstitucionalização da exclusão, seja ela no espaço da escola ou em outras estruturas sociais. Assim, a implementação de políticas inclusivas que pretendam ser efetivas e duradouras devem incidir sobre a rede de relações que se materializam através das instituições já que as práticas discriminatórias que elas produzem extrapolam, em muito, os muros e regulamentos dos territórios organizacionais que as evidenciam (p.8).

Importante ressaltar que falar de Política de Inclusão não é apenas inserir alguém no mercado de trabalho. É muito mais do que isto. É ter toda uma estrutura psicopedagógica que direcione o ser humano ao exercício da cidadania. Para haver inclusão tem que ter exclusão. A grande questão é saber aonde ela ocorre e como identificar sem violar as **IDIOSSINCRASIAS** pessoais sob pena de se criar outro problema de natureza psicológica.

#### **IDIOSSINCRASIA**

é, segundo o Dicionário Eletrônico Aurélio da Língua Portuguesa, a maneira de ver, de sentir e de reagir peculiar a cada pessoa. É uma disposição do temperamento ou da sensibilidade que faz com que um indivíduo sinta, de modo especial e muito seu, a influência de diversos agentes.





**Figura 7.3:** Exclusão Social

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Slum\\_and\\_dirty\\_river.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Slum_and_dirty_river.jpg)

Como já afirmado anteriormente, para que sejam necessárias Políticas Públicas de Inclusão é porque a Exclusão ocorre e está se tornando um problema social. Esta situação se verificava em populações de extrema pobreza, mas, atualmente, atinge outros núcleos de desenvolvimento humano como os portadores de necessidades especiais, os índios, os negros e os homossexuais – para não falarmos de condições sociais de mulheres e crianças por todo o País.

Para você saber um pouco mais sobre exclusão social, acesse o endereço: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=637>, que lhe fornecerá conceitos traçados no ano de 2010 - Ano Europeu do Combate à Pobreza e Exclusão Social.

**ALIJAR**

tirar ou deitar fora;  
desembaraçar;  
desfazer.

**DISCRIMINAR**

estabelecer  
diferenças.

Excluir é um mecanismo, por que não dizer um processo, que ocorre a longo e a médio prazos pelo qual se **ALIJA** pessoas ou grupos do meio social em que vivem. Como mecanismo é extremamente perverso, pois fragiliza o grupo ou pessoas a ponto delas romperem, total ou parcialmente, o vínculo com a sociedade. Diante disto, não se pode usar essa terminologia de qualquer forma. Aplica-se no sentido de expulsar e não no sentido de **DISCRIMINAR**.



**Figura 7.4:** O mundo do trabalho e a exclusão social: um processo histórico

Fonte: [http://it.wikipedia.org/wiki/Giuseppe\\_Pellizza\\_da\\_Volpedo](http://it.wikipedia.org/wiki/Giuseppe_Pellizza_da_Volpedo) - Associazione Pellizza da Volpedo

Desde o século XIX se questiona o problema da exclusão social, mas não com este termo que foi aplicado apenas em meados do século XX. Anteriormente, o que ocorria eram reivindicações dos trabalhadores que giravam em torno da desigualdade em relação às condições de trabalho apenas. Lentamente, as mulheres começaram a reclamar os seus direitos o que, no Brasil, somente teve sua efetividade em meados do século XX. Exclusão, propriamente dita, como entendemos nos dias atuais, é um fenômeno que passou a ser observado como um problema separado das condições de trabalho apenas no final do século XX e início deste. Podemos citar, como exemplo, o romance *O Germinal*, do escritor Émile Zola, escrito em meados do século XIX, cuja ideia principal é uma greve de mineiros devido à redução dos salários no norte da França – o que provocava um problema de saúde pública e de exclusão.

## Exclusão Social

No ano de 2010, na Europa, ocorreu o Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010) tamanha a importância do problema. Em um dos muitos encontros, em relação à exclusão social, entendeu-se que é

também entendida como um processo através do qual algumas pessoas são atiradas para a periferia da sociedade. A exclusão impede-as de participar plenamente na vida social devido à pobreza, à falta de competências de base e à falta de possibilidades de aprendizagem ao longo da vida ou devido a alguma discriminação. Este processo afasta as das possibilidades de rendimento e educação, assim como de atividades sociais e comunitárias. Essas pessoas possuem acesso muito restrito ao poder e aos organismos de decisão e sentem-se incapazes de influenciar as decisões que afetam a sua vida quotidiana.

A partir desse conceito, você deve ter concluído até aqui que a exclusão pode ocorrer em todos os lugares e nas mais diversas formas e por diferentes modelos. Nesta Aula, iremos abordar a exclusão social pelo fato de ser esta a mais preocupante no sentido de ter violado o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.



Glauco Umbelino

**Figura 7.5:** Crianças a trabalhar em “lixões” urbanos

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/geoglauco/1376828468/sizes/m/in/photostream/>

A exclusão social é um processo vivo, dinâmico, que ao mesmo tempo exclui e inclui, provocando um desequilíbrio na sociedade e, conseqüentemente, no desenvolvimento humano. Ao se somarem exclusão, estigmatização e preconceito tem-se um problema que não mais atinge somente a classe menos favorecida economicamente, mas sim a todos os que não se enquadram no modelo padrão seja por questões econômicas ou sociais, seja por motivos educacionais. A exclusão perpassa, então, por todas as classes sociais como observa-se também no **BULLYING** nas escolas de classe média, média alta e alta.

### BULLYING

Situação que se caracteriza por agressões intencionais, verbais ou físicas, feitas de maneira repetitiva, por um ou mais alunos contra um ou mais colegas. O termo *bullying* tem origem na palavra inglesa *bully*, que significa valentão; brigão. Mesmo sem uma denominação em Português, é entendido como ameaça, tirania, opressão, intimidação, humilhação e maltrato. Fonte: <http://revista-escola.abril.com.br/crianca-e-adolescente/comportamento/bullying-escola-494973.shtml>



Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Trote.JPG>

É importante que você tenha em mente que apesar de a exclusão ocorrer em vários setores da sociedade, os gestores a enfrentam por meio de Políticas Públicas, na grande maioria, quando atinge direta ou indiretamente o setor econômico da sociedade. Isto pelo fato deste setor ter ligação, direta, com a alocação de recursos para desenvolvimento de Políticas Públicas. Exemplifico: mais vagas nas escolas públicas e reforma nas mesmas, criação de empregos, melhores salários etc.



## Diretrizes

Pode parecer redundante, mas ao se falar em Políticas Públicas se está falando em Diretrizes. Elas irão nortear o Poder Público para elaborar ações no sentido de promover relações entre governo e sociedade no sentido de implementar Programas que solucionem problemas ou dêem continuidade àqueles que estão dando resultados positivos.

Deste modo, tendo a Educação como um dos muitos exemplos, temos o Plano Nacional de Educação – PNE que tem metas a serem seguidas pelo Governo. Você já deve ter lido ou ouvido falar do PNE nos meios de comunicação como em algum jornal ou revista. Mas, infelizmente, existem muitas distorções sobre o assunto o que acaba provocando uma série de equívocos.



**Figura 7.6:** Plano Nacional de Educação

Assim, no Governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso foi sancionada a Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação. Este Plano tem por objetivo, a cada dez anos, de determinar metas a serem concluídas pelos governos Federal, Estadual e Municipal em relação à Educação no Brasil.

O primeiro Plano Nacional de Educação tem sua origem no ano de 1962. Em 1965 foi revisto para dar autonomia aos Estados quanto à elaboração de seus Planos e, no ano seguinte, 1966, com nova Revisão que alterou também o seu nome para Plano Complementar de Educação, passou a discorrer sobre a alocação de recursos na implantação de ginásios – cujo objetivo foi a alfabetização de pessoas com mais de dez anos de idade, bem como orientar para colocação no mercado de trabalho.

Nesse processo, com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 214, institui-se a obrigatoriedade de um Plano Nacional de Educação corroborado pela Lei n. 9.394, de 1996, que *estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional* em seus artigos 9º e 87, respectivamente, determinando

que cabe à União, a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e institui a Década da Educação. Estabelece ainda que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Atualmente, o que está vigorando são as Diretrizes traçadas pelo Projeto de Lei que no seu artigo 2º determina, especificamente, as diretrizes como você pode verificar a seguir:

Art. 2º São diretrizes do PNE - 2011/2020:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais;
- IV - melhoria da qualidade do ensino;
- V - formação para o trabalho;
- VI - promoção da sustentabilidade sócio ambiental;
- VII - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto;
- IX - valorização dos profissionais da educação; e
- X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação.

Mas, não bastam apenas estas Diretrizes. Há metas também discriminadas no Projeto que orientarão os agentes públicos na elaboração de projetos voltados a Políticas Públicas na área da Educação.

## Atividade 2

Diante do que determina o artigo 2º, do Plano Nacional de Educação, selecione duas Diretrizes, dentre as dez apresentados, e destaque uma delas para fundamentar a sua efetivação e ressalte a outra para, contrariamente, demonstrar a sua não aplicabilidade. Exemplifique os seus 2 posicionamentos.

[illegible]

## Resposta Comentada

*O artigo 2º do Plano Nacional de Educação relaciona dez Incisos como Diretrizes a serem seguidas por Políticas Públicas em âmbito*



*nacional. O Inciso I enfoca uma diretriz ainda a ser trabalhada no Brasil com fundamento nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – que nos dá a informação de que a taxa de analfabetismo cai, mas ainda chega a 28% nas menores cidades do NE como pode ser pesquisado no site [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2019&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1). Esta é a prova cabal de que o Brasil, ainda neste século XXI, padece do problema do analfabetismo por falta de Políticas Públicas direcionadas para a sua eliminação. Por outro lado, o Inciso VI, que cuida da promoção da sustentabilidade socioambiental, tem Políticas Públicas que o fundamento como pode ser observado com a Rio+20 – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável –, ocorrida no Rio de Janeiro no ano de 2012, onde diversos representantes de países se reuniram para discutir problemas e soluções para uma melhor qualidade de vida e da proteção ao meio ambiente.*

Você sabia que o Brasil é um dos países que mais se preocupa com o Meio Ambiente? Acesse o endereço [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/Boletim\\_do\\_Legislativo/11\\_Tatiana-FeitosaBritto-Educacao\\_e\\_sustentabilidade.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/Boletim_do_Legislativo/11_Tatiana-FeitosaBritto-Educacao_e_sustentabilidade.pdf) e veja!

## Práticas

Para que se possam efetivar, as Políticas Públicas têm, entre outros mecanismos, que efetivar, por meio de seus gestores, práticas para alocar os Programas dentro de uma visão empreendedora, ou seja, que se estabeleçam prioridades para que os recursos possam ser melhor aplicados e, consequentemente, obter melhores resultados como já visto anteriormente.

Diante de um rol inimaginável, podemos ter como uma das práticas mais importantes em Políticas Públicas a Educação Ambiental. Ela surgiu diante da necessidade em se educar, desde o Ensino Fundamental e Médio, para a conscientização ecológica, isto é, proporcionar conhecimento que buscasse uma mudança de atitude em relação ao **HABITAT** frente a sua importância para a qualidade de vida.

### HABITAT

palavra de origem latina cuja origem vem de are, ou seja, habitar. Também significa clima, zona ou região onde vive, cresce e morre seres vivos de origem animal ou vegetal.

A prática em Educação Ambiental surgiu com o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global que foi o

[d]ocumento gerado a partir de amplo processo mundial de consulta, o Tratado teve inicialmente como signatários a sociedade civil representada na Jornada Internacional de Educação Ambiental, Fórum Global paralelo a Rio-92, e é até hoje uma referência para a Educação Ambiental. Pouco a pouco o Tratado foi incorporado a políticas públicas locais e nacionais, tendo sido assumido como referencial pela UNESCO no ano de 2000. O Tratado é documento de referência para o Programa Nacional de EA brasileira.

Fonte: <http://pga.pgr.mpf.gov.br/boletins/arquivos-de-boletins-2009/tratado-de-educacao-ambiental-para-sociedades-sustentaveis-e-responsabilidade-global>

A importância da Educação Ambiental não está somente na Norma que o fundamenta e justifica, mas sim na tomada de consciência de uma prática para uma melhor qualidade de vida. Com esse Tratado vieram alguns conceitos para que se tornassem diretrizes a facilitar o desenvolvimento de projetos e programas de Políticas Públicas para educação ambiental. Entre eles há o que se denomina Desenvolvimento Sustentável.

Deste modo, você não pode mais pensar que falar de meio ambiente é falar de retrocesso ou de ser contrário ao progresso de qualquer ordem: biológico, tecnológico, jurídico, farmacêutico, enfim, de qualquer área do saber. Por isso o “desenvolvimento sustentável” deve ser ensinado desde a pré-escola para que a criança fixe e desenvolva conceitos de preservação do meio ambiente já que, afinal, o ser humano é um dos elementos primordiais dele. Para isto, a Educação Ambiental tornou-se uma prática eficaz para que se desse início a uma conscientização que fosse o pontapé inicial de Políticas Públicas de Preservação Ambiental.

Você sabia que na Grécia Antiga já havia uma preocupação com a Terra? Geia ou Gea eram as denominações que tinha a deusa Terra sendo esta extremamente fecunda. Segundo o poeta grego Hesíodo, ela surgiu depois do Caos, personificando a matéria primeira, sendo o sustentáculo de todas as coisas. Dela nasceram o céu estrelado, Urano, as montanhas, Ureia, e o deus Mar. Casou-se com Urano e da união nasceram os Titãs, Cíclopes, Hecatonquiros, Erínias, os Gigantes e as Melíades. Após ter iniciado o desenvolvimento e povoamento do Universo, criou o homem. Gaia é tida como a mãe universal com o atributo de ser produtiva e provedora da humanidade.



Anselm Feuerbach

**Figura 7.7:** Gaia. Pintura de Bach (1829-1880)

Fonte: [http://en.wikipedia.org/wiki/File:Feuerbach\\_Gaea.jpg](http://en.wikipedia.org/wiki/File:Feuerbach_Gaea.jpg)

Assim, em termos de inclusão e prática em Políticas Públicas, a Educação Ambiental tem no mote social a sua finalidade precípua para que por meio dela se difunda um sentimento de preservação do que é público partindo do que seja privado. Com instrumentos como livros, atividades extracurriculares, pesquisas, debates, enfim, mecanismos de troca de saberes, a Educação Ambiental é meio de inclusão social pelo fato de proporcionar a reflexão sobre o patrimônio, que é o meio ambiente, comum a todos os seres vivos.

Nesse contexto, já no ano de 1975 firmou-se a Carta de Belgrado, no Encontro de Belgrado, onde foram fixadas práticas em Políticas Públicas Ambientais que são até a atualidade o norte dos países que têm

na Educação Ambiental um dos propósitos do seu Desenvolvimento Sustentável. Apenas a título de exemplo, o Documento marco no que se refere à questão ambiental textualmente expressa:

Governos e formuladores de políticas podem ordenar mudanças e novas abordagens para o desenvolvimento, podem começar a melhorar as condições de convívio do mundo, mas tudo isso não passa de soluções de curto prazo, a menos que a juventude mundial receba um novo tipo de educação. Esta implicará um novo e produtivo relacionamento entre estudantes e professores, entre escolas e comunidades e entre o sistema educacional e a sociedade em geral.

Na Carta, há diretrizes expressas como:

- a) conscientizar os cidadãos de todo mundo sobre o problema ambiental;
- b) disponibilizar o acesso a conhecimentos específicos sobre o meio ambiente;
- c) promover atitudes para a preservação ambiental;
- d) desenvolver habilidades específicas para ações ambientais;
- e) criar uma capacidade de avaliação das ações e programas implantados;
- f) promover a participação de todos na solução dos problemas ambientais.

O Programa Nacional de Educação Ambiental – ProNEA – é um exemplo de Política Pública que tem na prática da inclusão por meio da Educação Ambiental um fator diferenciador como afirma Henquiques *et alli*

peças atuantes e felizes pressupõe um princípio fundante da educação ambiental: o da participação compreendida como divisão de poder, empoderamento, democratização de informações e conhecimentos em espaços e processos dialógicos; e a felicidade compreendida no princípio da ética e da filosofia ocidental e oriental (p. 29).

Entendendo esta proposta como uma regra a ser seguida, a sua aplicação no sentido de inclusão social por meio da Educação Ambiental é uma vertente real do que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, determina como sendo um dos seus objetivos fundamentais: *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais*

e regionais excluindo a exclusão e incluindo interna e externamente em cada cidadão a conscientização de que *todos são iguais perante a lei* e, portanto, ser incabível qualquer tipo de discriminação, descriminação, racismo, exclusão, enfim, qualquer prática que viole o princípio também constitucional da dignidade da pessoa humana.

## Atividade 3



Acesse: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/publicacao2.pdf>, e verifique na publicação Educação Ambiental: aprendizes de sustentabilidade, item 5, que versa sobre programas, projetos e atividades, o Programa Vamos Cuidar do Brasil com as Escolas. Em seguida, posicione-se criticamente a respeito deste Programa ser um mecanismo de inclusão social. Ressalto ainda que o

Programa Vamos Cuidar do Brasil com as Escolas – Contém quatro ações estruturantes: a) *Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente*; b) *Formação Continuada de Professores e Estudantes*; c) *Inclusão Digital com Ciência de Pés no Chão*; d) *Ações Estruturantes – Com-vidas, Coletivo Jovens e Educação de Chico Mendes*. Esse programa se propõe a construir um processo permanente de Educação Ambiental na escola, por meio de instâncias presenciais, a distância (internet) e difusas. As ações envolvem Secretarias de Educação estaduais e municipais, professores, alunos, comunidade escolar, sociedade civil e universidades.

E que

O programa, iniciado em 2004, se propõe a construir um processo permanente de Educação Ambiental (EA) na escola, difundindo conhecimentos atualizados sobre questões científicas, saberes tradicionais e políticas ambientais usando estratégias de rede, processos formativos, publicações e projetos com a sociedade. Graças ao êxito deste conjunto de ações, pretende-se, no PPA 2008/2011, reuni-las em um programa distinto. Trata-se de um sistema contínuo de implementação de políticas de Educação Ambiental nas escolas, que abrange as seguintes dimensões:

- a) Difusa – *Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente*. Realização de campanhas pedagógicas para difundir na sociedade o debate sobre meio ambiente.
- b) Presencial – *Formação Continuada de Professores e Estudantes*. Ciclos de seminários e oficinas para aprofundar conceitualmente temas socioambientais voltados para professores e alunos do 2º segmento do Ensino Fundamental.
- c) Tecnológica – *Inclusão Digital com Ciência de Pés no Chão*. Apoio à iniciação científica e pesquisa nas escolas de ensino médio.
- d) Ações Estruturantes:
  - *Com-vida* – Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida nas Escolas. Formação de espaços permanentes de Educação Ambiental e Agenda 21 na escola, incentivados por meio da Conferência, da Formação Continuada e dos projetos de intervenção.
  - *Coletivo Jovem (CJ)* – formação dos integrantes dos CJs e fortalecimento da participação da juventude organizada nos projetos de Educação Ambiental.
  - *Educação de Chico Mendes* – fomento a projetos de intervenção transformadores envolvendo grupos de escolas.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

## Resposta Comentada

*Segundo o “Programa Vamos Cuidar do Brasil com as Escolas” verifica-se que a finalidade principal do mesmo é implantar de forma permanente a Educação Ambiental nas escolas dando prosseguimento às Políticas Públicas ambientais. Tendo como aspecto fundante a filosofia do educador Paulo Freire dos Círculos de Cultura, na medida em que se incentiva o diálogo na e da escola com a comunidade e vice versa, tem início um engajamento dos atores – alunos, professores, familiares, comunidade – dissolvendo naturalmente qualquer ideia de exclusão seja de ordem social ou mesmo o pernicioso bullying já que propõem uma reorientação dos estilos de vida coletivos e individuais na perspectiva de uma ética de solidariedade, cooperação, democracia, justiça socioambiental, liberdade e sustentabilidade (p. 34).*

Importante também ressaltar as Políticas Públicas de Saúde Mental. A Lei n. 10.216/2001 que *dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental* surgiu da necessidade de se dar assistência ao ser humano sobre um problema que assola a sociedade moderna que são as doenças mentais – aqui incluindo os toxicômanos.

Assim, tendo como diretrizes a organização de serviços à comunidade fundamentados nos Princípios da Universalidade (todos terão direito independentemente de raça ou gênero), Hierarquização (os órgãos da Administração Pública devem ser estruturados com base em uma coordenação e subordinação entre eles o que facilitará a revisão de atos que possam desvirtuar de sua real finalidade), Regionalização (cada região no Brasil será respeitada em suas peculiaridades) e Integralidade (todas as ações serão realizadas em conjunto) das ações justificadores da diversidade de métodos e técnicas terapêuticas a serem utilizadas nos vários níveis de complexidade assistencial. Com isso, associado às Políticas Públicas que o fundamenta, o Serviço de Saúde Mental irá garantir a continuidade da atenção nos serviços prestados para vários níveis de doenças clinicamente classificados.

Essa Política Pública de Saúde Mental abará um sem número de profissionais de Áreas afins, abrindo espaço para a transdisciplinariedade na prestação de serviços pelo fato da ênfase destes ser na participação social desde a formulação de tais Políticas até o controle de sua execução. Em vista disto, procurar-se-á abarcar o máximo possível de pacientes preservando sempre os Princípios constitucionais da Liberdade, da Dignidade da Pessoa Humana e, acima de todos, o Direito à Vida.

Deste modo, um ótimo exemplo de Políticas Públicas de Saúde Mental no Rio de Janeiro, atualmente, é a ação da Secretaria Municipal de Assistência Social quando da retirada de usuários de *crack* das ruas – com o consequente encaminhamento a clínicas e hospitais para reabilitação.



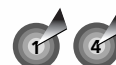
Fonte: virgulaonline.com

## CONCLUSÃO

Nesta aula, você aprendeu a importância das Políticas Inclusivas, suas Diretrizes e Práticas para que se possa ter um resultado positivo em qualquer situação, mais precisamente no nosso caso das Políticas Públicas. Inclusão e exclusão são dois lados opostos de uma mesma moeda na qual a exclusão deve ser extirpada para que se possa fazer valer o Princípio da Igualdade. Você também teve informações sobre a importância das Práticas em Políticas Públicas como mecanismo de inclusão social. Na próxima Aula, estudaremos os desafios e as perspectivas das Políticas Públicas com o intuito de acrescentar um pouco mais o seu conhecimento nesta Área tão importante da Administração Pública.

## Atividade Final

Posicione-se, justificadamente, a respeito da prática, em Políticas Públicas de Saúde no Rio de Janeiro, da internação compulsória do dependente químico, fundada na lei n. 10.216 de 2001, ou seja, se é mecanismo de inclusão ou de exclusão social.



Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos  
Lei n. 10.216, de 6 de abril de 2001.

Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.



## O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os direitos e a proteção das pessoas acometidas de transtorno mental, de que trata esta Lei, são assegurados sem qualquer forma de discriminação quanto à raça, cor, sexo, orientação sexual, religião, opção política, nacionalidade, idade, família, recursos econômicos e ao grau de gravidade ou tempo de evolução de seu transtorno, ou qualquer outra.

Art. 2º Nos atendimentos em saúde mental, de qualquer natureza, a

pessoa e seus familiares ou responsáveis serão formalmente cientificados dos direitos enumerados no parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único. São direitos da pessoa portadora de transtorno mental:

- I - ter acesso ao melhor tratamento do sistema de saúde, consentâneo às suas necessidades;
- II - ser tratada com humanidade e respeito e no interesse exclusivo de beneficiar sua saúde, visando alcançar sua recuperação pela inserção na família, no trabalho e na comunidade;
- III - ser protegida contra qualquer forma de abuso e exploração;
- IV - ter garantia de sigilo nas informações prestadas;
- V - ter direito à presença médica, em qualquer tempo, para esclarecer a necessidade ou não de sua hospitalização involuntária;
- VI - ter livre acesso aos meios de comunicação disponíveis;
- VII - receber o maior número de informações a respeito de sua doença e de seu tratamento;
- VIII - ser tratada em ambiente terapêutico pelos meios menos invasivos possíveis;
- IX - ser tratada, preferencialmente, em serviços comunitários de saúde mental.

Art. 3º É responsabilidade do Estado o desenvolvimento da política de saúde mental, a assistência e a promoção de ações de saúde aos portadores de transtornos mentais, com a devida participação da sociedade e da família, a qual será prestada em estabelecimento de saúde mental, assim entendidas as instituições ou unidades que ofereçam assistência em saúde aos portadores de transtornos mentais.

Art. 4º A internação, em qualquer de suas modalidades, só será indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes.

§ 1º O tratamento visará, como finalidade permanente, a reinserção social do paciente em seu meio.

§ 2º O tratamento em regime de internação será estruturado de forma a oferecer assistência integral à pessoa portadora de

transtornos mentais, incluindo serviços médicos, de assistência social, psicológicos, ocupacionais, de lazer, e outros.

§ 3º É vedada a internação de pacientes portadores de transtornos mentais em instituições com características asilares, ou seja, aquelas desprovidas dos recursos mencionados no § 2º e que não assegurem aos pacientes os direitos enumerados no parágrafo único do art. 2º.

Art. 5º O paciente há longo tempo hospitalizado ou para o qual se caracterize situação de grave dependência institucional, decorrente de seu quadro clínico ou de ausência de suporte social, será objeto de política específica de alta planejada e reabilitação psicossocial assistida, sob responsabilidade da autoridade sanitária competente e supervisão de instância a ser definida pelo Poder Executivo, assegurada a continuidade do tratamento, quando necessário.

Art. 6º A internação psiquiátrica somente será realizada mediante laudo médico circunstanciado que caracterize os seus motivos.

Parágrafo único. São considerados os seguintes tipos de internação psiquiátrica:

I - internação voluntária: aquela que se dá com o consentimento do usuário;

II - internação involuntária: aquela que se dá sem o consentimento do usuário e a pedido de terceiro; e

III - internação compulsória: aquela determinada pela Justiça.

Art. 7º A pessoa que solicita voluntariamente sua internação, ou que a consente, deve assinar, no momento da admissão, uma declaração de que optou por esse regime de tratamento.

Parágrafo único. O término da internação voluntária dar-se-á por solicitação escrita do paciente ou por determinação do médico assistente.

Art. 8º A internação voluntária ou involuntária somente será autorizada por médico devidamente registrado no Conselho Regional de Medicina - CRM do Estado onde se localize o estabelecimento.

§ 1º A internação psiquiátrica involuntária deverá, no prazo de setenta e duas horas, ser comunicada ao Ministério Público Estadual pelo responsável técnico do estabelecimento no qual tenha ocorrido, devendo esse mesmo procedimento ser adotado quando da respectiva alta.

§ 2º O término da internação involuntária dar-se-á por solicitação escrita do familiar, ou responsável legal, ou quando estabelecido pelo especialista responsável pelo tratamento.

Art. 9º A internação compulsória é determinada, de acordo com a legislação vigente, pelo juiz competente, que levará em conta as condições de segurança do estabelecimento, quanto à salvaguarda do paciente, dos demais internados e funcionários.

Art. 10. Evasão, transferência, acidente, intercorrência clínica grave e falecimento serão comunicados pela direção do estabelecimento de saúde mental aos familiares, ou ao representante legal do paciente, bem como à autoridade sanitária responsável, no prazo máximo de vinte e quatro horas da data da ocorrência.

Art. 11. Pesquisas científicas para fins diagnósticos ou terapêuticos não poderão ser realizadas sem o consentimento expresso do paciente, ou de seu representante legal, e sem a devida comunicação aos conselhos profissionais competentes e ao Conselho Nacional de Saúde.

Art. 12. O Conselho Nacional de Saúde, no âmbito de sua atuação, criará comissão nacional para acompanhar a implementação desta Lei.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de abril de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Jose Gregori*

*José Serra*

*Roberto Brant*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 9.4.2001

## Resposta Comentada

*O tráfico de entorpecentes e substâncias afins é um mal que afeta todos os países. Apesar de o Poder Público no Brasil ainda ser incipiente no combate ao tráfico, no início deste ano de 2013, na cidade do Rio de Janeiro, os gestores tomaram medidas que dividiu a população, ou seja, parte entende que o dependente químico não tem condições de optar por tratamentos que possam melhorar, e porque não dizer acabar, com o seu vício, seja em bebida alcoólica, seja em entorpecentes; outra vertente entende que deve se respeitar a Dignidade da Pessoa Humana do dependente e não obrigá-lo a tratar-se por ser essa prática coercitiva. Extremamente discutível a questão, principalmente sob o aspecto da exclusão, apesar de a sociedade não aceitar o dependente químico e o excluir mesmo que disfarçadamente. Há o aspecto positivista da Lei, ou seja, se ela existe deve ser cumprida em prol de um bem maior, que é a vida do dependente químico. Portanto, sob o aspecto legalista, entendo que a prática em Políticas Públicas de Saúde no Rio de Janeiro, da internação compulsória do dependente químico, fundada na lei n. 10.216 de 2001, é mecanismo de inclusão social a partir do momento que, após tratamento, a pessoa doente poderá retornar à sociedade com uma nova perspectiva de vida.*

## RESUMO

O que é exclusão e quais Políticas Públicas são necessárias, exemplificadamente, para implemento de práticas inclusivas na Educação. Efetivação das diretrizes traçadas pelo Plano Nacional de Educação – PNE. Aspectos positivos e negativos das práticas em Políticas Públicas. Empreendedorismo como fomento de Políticas Públicas para desenvolvimento.

Políticas Públicas de Saúde Mental no Rio de Janeiro e Lei 10.216/01 que protege os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais.

# Desafios e perspectivas das Políticas Públicas

Ludmilla Elyseu Rocha

## AULA 8

### Meta da aula

Problematizar desafios e perspectivas  
em Políticas Públicas.

## objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

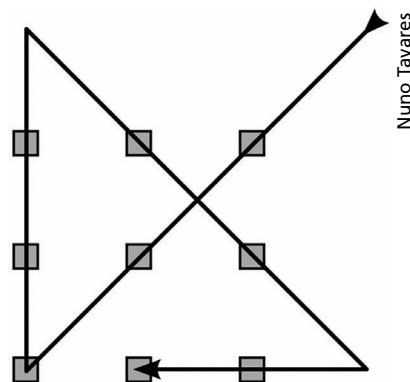
- 1 relacionar argumentos ou proposições acerca de projeto que altera o meio ambiente com a finalidade de solucionar problemas relacionados à seca do Nordeste – como a Transposição do rio São Francisco;
- 2 reconhecer a importância da Educação como instrumento de esclarecimento e de controle quanto à propagação de doenças sexualmente transmissíveis;
- 3 posicionar-se acerca do cumprimento e da efetividade da Declaração dos Direitos Fundamentais da Pessoa Portadora do vírus HIV/Aids.

# INTRODUÇÃO

Na vida, todas as pessoas têm de superar desafios para que possam realizar seus projetos e metas, e isto não é diferente quando se fala em Gestão Pública. Neste sentido, o Dicionário Aurélio conceitua desafio como sendo ato de instigar, estimular e provocar. Isto indica algo positivo a ser alcançado. No entanto, vulgarmente, desafio é entendido como ato de afronta. No caso desta aula em particular, desafio será utilizado no sentido de superação de algo que impede alcançar o objetivo que se tem em vista e, por isso, você irá estudar alguns dos desafios dos gestores em Políticas Públicas, bem como as perspectivas que eles têm em relação ao cumprimento de metas traçadas.

No caso dos Desafios e Perspectivas em Políticas Públicas ressaltamos que um sem-número deles surge devido às várias políticas em estudo, bem como do contexto das que já estão em andamento. Justamente por este vasto leque de atuação dos gestores, foram selecionados dois problemas que têm provocado grandes debates e pesquisas. São, deste modo, desafios a serem superados quanto ao cenário de perspectivas de solução a curto, médio e longo prazos: a seca no Nordeste e o controle da propagação do vírus do HIV – que causa a Síndrome da Imunodeficiência Humana Adquirida (Aids).

## DESAFIOS



**Figura 8.1: Políticas Públicas: desafios sociais e econômicos.**

Fonte: <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Nt-9point-1-2.svg>

Sob a ótica das Políticas Públicas, desafios são entraves de natureza social ou econômica, que obstaculizam desde o fomento até a concretização de uma gestão facilitadora de implemento de projetos relativos a estas Políticas.

Preliminarmente, é importante ressaltar que quando se fala em desafios em Políticas Públicas há uma referência muito além do fator financeiro e que diz respeito ao fator humano. A sociedade brasileira, carente em diversos serviços, ainda não tem esclarecimento bastante para poder reivindicar e efetivar direitos que em sua grande maioria desconhecem.

Neste sentido, nesta aula foram selecionados alguns exemplos de problemas a serem solucionados por gestores públicos que enfrentam desafios muitas vezes, aparentemente, insuperáveis, mas que com uma **ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA** poderão conseguir bons resultados a curto, médio e longo prazos.

## Seca



deltafrut

**Figura 8.2:** Seca no Nordeste do Brasil.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/55953988@N00/8089852375/sizes/z/in/photostream/>

Ao contrário do que muitos pensam, a seca não atinge toda a região Nordeste. Na verdade, existe uma área, denominada Polígono das Secas, na qual o problema da seca é mais contundente. Geograficamente, esta região envolve os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, parte do norte de Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

### ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

Para Chiavenato (2000), é a preparação para o amanhã, pois ela visa orientar a empresa em relação ao futuro. O objetivo é a empresa dirigir-se consciente e sistematicamente para alcançar os seus objetivos, baseada em análises realísticas e metódicas de suas próprias condições e possibilidades no contexto ambiental em que opera.



**Figura 8.3:** Região do Polígono da Seca.

Para que se possam realizar projetos para criar Políticas Públicas, que venham sanar a curto, médio e longo prazos este problema, tem-se que primeiro pesquisar e analisar as causas que o provocam. Para isso, é necessário que várias áreas possam interagir no sentido de fornecer subsídios para o implemento de uma gestão eficaz. A seguir, veremos algumas das causas que, notadamente, são indicadoras do problema da seca.

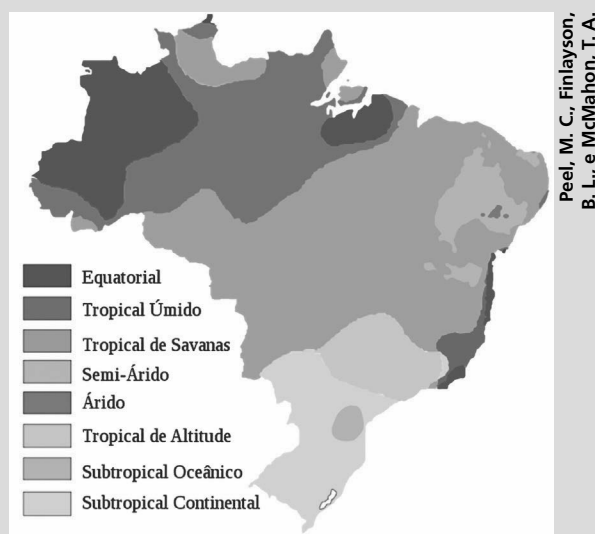
### Causas da seca

Neste momento, mais uma vez, você terá de desmistificar o que se propaga nos vários meios de comunicação, Ressaltamos que, na verdade, as principais causas da seca na região Nordeste são de origem natural e não humana.

O Nordeste está situado em uma região no globo terrestre deficiente em chuvas e com pouca influência de massas de ar úmidas, que vêm da região Sul, fazendo com que a massa de ar seca não se dissolva – impedindo as chuvas.



As massas de ar são grandes porções de ar que apresentam condições internas de temperatura, pressão e umidade relativamente homogêneas, influenciadas pela região onde são formadas. Atuam, de forma direta, na temperatura e na pluviosidade, o que acaba por provocar diferenças climáticas regionais. No Brasil, chamamos maior atenção para as massas de ar Equatorial (continental e atlântica), Tropical (continental e atlântica) e a Polar Atlântica.



Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File: BrazilKoppen-ClimateMap\\_Portuguese.svg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:BrazilKoppen-ClimateMap_Portuguese.svg)

É lógico que o problema do desmatamento, somado à peculiaridade regional da seca natural, acaba sendo um fator de aumento do problema da seca. Existem outros pontos que podem ser abordados como o clima semiárido, o solo seco, a vegetação com poucas folhas e temperatura ambiente elevada na maior parte do ano.



Maria Hsu

**Figura 8.4:** Ambiente típico da caatinga/Nordeste do Brasil.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Caatinga\\_-\\_Sert%C3%A3o\\_nordestino.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Caatinga_-_Sert%C3%A3o_nordestino.jpg)

A seca, como desafio a ser superado, envolve uma série de programas e projetos diversificados pelo fato de haver uma variedade de entraves envolvidos como, por exemplo, a agricultura e a criação de animais que acabam ficando deficitários – provocando uma sequência nefasta de miséria-fome-desnutrição. Com isso, a região acaba necessitando de Políticas Públicas diversificadas, mas que, ao mesmo tempo, harmonizem-se no sentido de criar uma coesão na superação dos desafios equitativamente. É importante ressaltar, também, o desemprego que é outro fator desagregador do social. O êxodo para os estados da região Sudeste acaba sendo fonte de outro problema que é o subemprego, submoradia, ou seja, aumento de comunidades cada vez mais carentes.



Pedro Moreira

**Figura 8.5:** Seca no Brasil: miséria, fome e desnutrição.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/pponto/1048735489/sizes/m/in/photostream/>

No ano de 2013, a ONU elegeu o dia 22 de março como o Dia Mundial da Água e, ao mesmo tempo, declarou que o Nordeste brasileiro enfrenta em 2013 a maior seca dos últimos 50 anos – com mais de 1.400 municípios afetados. Parece contraditório, mas não é. Na verdade, o que se quer, ao indicar um dia para homenagear a água, é chamar a atenção para um problema muito sério e que não está sendo observado (pelo menos aparentemente) pelos gestores não só em nível nacional, mas no internacional também: Marcela Main, chefe da Equipe de Apoio da ONU sobre Mudança Climática, afirmou que já identificamos a tendência de que as temperaturas se elevam no mundo acima do normal. Em novembro de 2012, tivemos o mês de número trezentos e trinta e três em que as temperaturas subiram, seguidamente, acima do normal no século.

Esta contagem do mês, citada pela Chefe da Equipe de Apoio da ONU sobre Mudança Climática, encontra sua origem no ano de 2003 quando foi criado o Ano Internacional da Água Potável que somada à criação da ONU Água – um mecanismo interagencial para coordenar as ações do Sistema das Nações Unidas para alcançar as metas relacionadas à água da Declaração do Milênio da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002 – demonstra a importância do monitoramento ambiental para que sociedade, como um todo, não venha sofrer mais do que já ocorre nos países onde a falta de informação é um dos muitos fatores de risco que dificultam o implemento de Políticas Públicas voltadas para sanar o desafio, neste caso, da seca.



**Figura 8.6:** Marcha das Águas entre os dois eixos da Transposição de Águas do rio São Francisco – em direção ao Território Pankará/ Semiárido de Pernambuco.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/cupuladospovos/7370188108/sizes/z/in/photostream/>

## Perspectivas

Para se falar de Perspectivas em Políticas Públicas tem-se que direcioná-las, isto é, cada Programa possui uma finalidade a ser atingida. Em vista disto, com objetivos e fomento adequados, o Programa irá, se não solucionar a curto prazo, dar um norte no sentido de ser efetivado.

No caso da seca no Nordeste, as ações a serem realizadas são de variadas naturezas. Mas podemos pensar naquelas mais voltadas à preservação da Dignidade da Pessoa Humana e ao Meio Ambiente como: investimentos em infraestrutura ambiental na região; implementar o desenvolvimento sustentável no sentido de se construírem barragem e açudes artificiais com a sua manutenção; criação de escolas locais com merenda e distribuição de material escolar pelas prefeituras; desenvolvimento de frentes de trabalho com salários dignos etc.

Você sabia que na Constituição da República Federativa do Brasil, nos Direitos Sociais, em seu artigo 7º, incisos IV e VII, além de ser definido o salário mínimo como sendo um dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, também é proibido ao trabalhador receber como pagamento valor inferior a ele?

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e as de sua família como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

[...]

VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que **PERCEBEM** remuneração variável;

### PERCEBER

O termo significa receber (honorários, vantagens pecuniárias, salários etc.): alguns operários percebem mais do que um ordenado. (Etm. do latim: percipere).  
Fonte: <http://www.dicio.com.br/perceber/>

Por fim, temos a Transposição do Rio São Francisco como sendo um dos projetos do Governo Federal cuja finalidade é a construção de dois canais com, aproximadamente, 700 quilômetros de extensão. Tem-se a finalidade de direcionar a água do Rio para as regiões semiáridas do Nordeste o que, segundo Estudos, minimizaria o problema da Seca, mediante o desenvolvimento da agricultura e da criação de animais.



## HIV

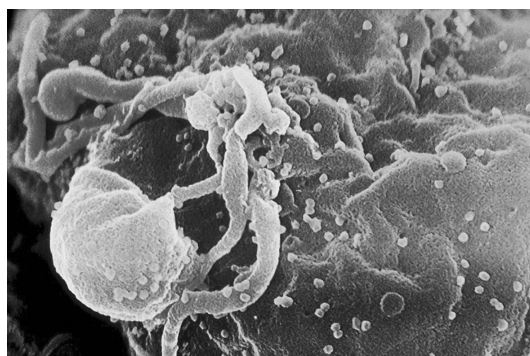


Gary van der Merwe

**Figura 8.7:** A fita vermelha é um símbolo de solidariedade com as pessoas HIV-positivas e com aqueles que vivem com Aids.

Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Red\\_Ribbon.svg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Red_Ribbon.svg)

Para início de conversa, você tem de ter em mente que há diferença entre Aids e HIV. A primeira é a Síndrome da Imunodeficiência (Humana) Adquirida, que se manifesta através do vírus HIV. Este, obviamente, causa a Aids. Observe que, com este simples conceito, podemos concluir que a Aids é uma virose. Assim, quando se fala em imunodeficiência, está se ressaltando uma característica que é a deficiência do sistema de defesa do organismo – que existe para nos proteger contra vírus, bactérias, enfim, micróbios que venham a nos contaminar. No caso do HIV, uma pessoa pode ser portadora do vírus sem desenvolver ou manifestar a Aids.



CDC/ C. Goldsmith, P. Feorino,  
E. L. Palmer, W. R. McManus

**Figura 8.8:** Micrografia eletrônica de varredura de HIV-1 de brotamento (em verde) do linfócito cultivado.

Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:HIV-budding-Color.jpg>

A origem do HIV é controversa. Alguns pesquisadores americanos levantaram a hipótese de ter sido sua origem proveniente de macacos no final do século XIX. Todavia, outros cientistas, como Ed Hooper, afirmam que um lote de vacina contra a poliomielite, que teria sido desenvolvido a partir de células de chimpanzés, estaria contaminado. Enfim, como não é objeto desta aula a área médica com suas idiosincrasias, a necessidade de se conceituar o HIV e a Aids está na importância de se conhecer uma doença extremamente discriminatória por questão de pura ignorância.

Deste modo, na década de 80 do século passado, divulgou-se que a Aids era uma doença que afetava somente os homossexuais. Isto fez com que tivesse início uma série de crimes, discriminação e preconceitos infundados e endereçados para esse estrato social. Com o tempo e pesquisas mais aprofundadas, verificou-se depois que havia um certo grupo de pessoas que se fragilizava diante do HIV. Criou-se, então, uma classificação denominada grupo de risco composto por aqueles que têm relação sexual, seja ela homo ou heterossexual, sem o uso de preservativos e com pessoa infectada. De igual modo, pessoas que utilizam droga injetável com compartilhamento do uso de seringas e agulhas; a transfusão de sangue, contaminado pelo HIV, por falha na verificação quando de sua doação pelo órgão competente; a reutilização de objetos cortantes, contaminados pelo HIV, como alicates de unha, tesouras e por outros objetos similares, também se tornaram meios de propagação do vírus HIV.

Diante deste quadro, você pode começar a pensar se um aperto de mão, abraço ou um beijo podem ser veículo de contaminação. É claro que não! A convivência com portadores do HIV deve ser do mesmo modo que com uma pessoa contaminada, por exemplo, com hepatite dos tipos B, C etc. – a transmissão é pelo contato com o sangue, por agulhas e materiais cortantes contaminados, bem como através da relação sexual. O que não pode ocorrer é a discriminação e o preconceito que acabam gerando problemas não somente para o doente, mas, também, para a sociedade como um todo.

Neste contexto, o Ministério da Saúde desenvolve Programa de Políticas Públicas que tem por objetivo adiantar o tratamento o que irá, conseqüentemente, diminuir a contaminação no caso da transmissão do vírus, através do Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas para Adultos vivendo com HIV/Aids – 2013.



Saiba mais sobre o “Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas para adultos vivendo com HIV/Aids – 2013” acessando o endereço <http://www.Aids.gov.br/publicacao/2013/consenso-adulto> do Ministério da Saúde.

## Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST

No mês de agosto de 2013, foi lançada no Brasil a Campanha “Proteja o Gol” – que é um programa da ONU que tem por finalidade aumentar a conscientização sobre o Problema (DST), bem como de conscientizar o jovem sobre a prevenção do mesmo.

Deste modo, segundo informações das Nações Unidas, globalmente, cerca de 4,6 milhões de jovens (15-24 anos de idade) estão vivendo com o HIV e cerca de 2.300 jovens são infectados a cada dia. Muitos jovens que vivem com o HIV e que poderiam receber o tratamento não têm acesso ao mesmo ou não conhecem o seu estado sorológico.

Fonte: <http://www.onu.org.br/unAids-e-autoridades-brasileiras-lancam-a-campanha-proteja-o-gol/>

Diante deste quadro, retoma-se a discussão sobre a obrigatoriedade de haver pelas escolas um trabalho em relação, não somente, às doenças sexualmente transmissíveis (DST), mas também, sobre a sexualidade propriamente dita. Apesar de estarmos em pleno século XXI, em que se tem na mídia uma série de exposições sobre sexo e outros temas que afetam valores morais, pessoais e sociais, por meio de novelas, por exemplo, ainda há discussão sobre o tema.

Em vista disso, apesar de no Brasil ainda não ter nenhuma lei que inclua a disciplina Educação Sexual no Currículo das escolas, de Ensino Fundamental e Médio, o que se espera é o bom-senso do Poder Público em realizar Políticas Públicas que promovam a educação sexual. Neste sentido, sob pena de ir contra programas internacionais de conscientização, por exemplo, ainda ocorre no país resistência por se confundir aula de Educação Sexual com o incentivo ao sexo livre. A Agência de Notícias da AIDS ([agenciaAids.com.br/noticias/interna](http://agenciaAids.com.br/noticias/interna)), por sua vez, veiculou informação a respeito do problema da falta de informação nas escolas.



Aproximadamente, 16 milhões de adolescentes entre 15 e 19 anos têm filhos todos os anos, informou a Organização das Nações Unidas (ONU) nesta semana. Em referência ao Dia Mundial da População, celebrado na última quinta-feira, 11 de julho, o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, lembrou que muitas adolescentes nunca tiveram a oportunidade de planejar a gravidez e pediu a garantia dos serviços de prevenção e tratamento das DST/Aids.

Ban Ki-moon destacou, ainda, que problemas durante os nove meses e no momento do parto podem causar fístula obstétrica e outras complicações, sendo a principal causa de morte nestes casos.

Segundo o Secretário-geral da ONU, as adolescentes também enfrentam riscos de doenças, lesões e até morte por abortos inseguros.

Ele defende a inclusão de mais meninas na escola primária, para que elas tenham a chance de uma boa educação na adolescência; afirmando que ao ser educada, uma jovem tem a tendência de se casar mais tarde, ficar grávida quando realmente se sentir pronta e ter um rendimento mais elevado.

A ONU pede, ainda, educação abrangente sobre sexualidade, além de acesso a serviços de saúde sexual e reprodutiva.

Fonte: <http://agenciaAids.com.br/noticias/interna.php?id=21051>



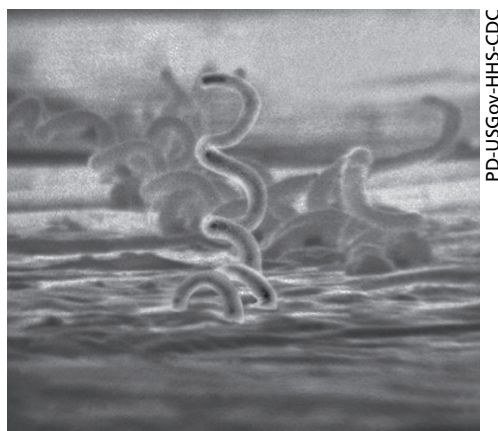
**Figura 8.9:** Gravidez na adolescência.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/natashamoreno/3641624388/>

Ressaltamos também, como exemplo apenas a título de ilustração, que em Portugal a Lei n. 60, de 6 de agosto de 2009, “estabelece o regime de aplicação da educação sexual em meio escolar”. Por sua vez, na Argentina, a Lei n. 2.491, do ano de 2006, “estabelece o programa federal para la educación afectiva y formación ética sobre sexualidad

personal” (programa federal para educação afetiva e formação ética sobre sexualidade humana). Já no Brasil, ainda há enorme resistência de partidos políticos conservadores, de associações de pais, bem como de representantes das Igrejas católica e protestante, pois todos condenam a inclusão da Educação Sexual como disciplina curricular obrigatória.

Deste modo, o que você deve entender é que a disciplina Educação Sexual não ressalta o ato sexual tampouco sua depreciação. Ela irá explicar biologicamente a concepção, a importância da higiene e da saúde, bem como os meios de evitar várias doenças, inclusive a Aids. A sífilis, por exemplo, é uma DST que remonta à historiografia mundial. Causada pela bactéria *Treponema pallidum*, transmite-se pelo ato sexual e para o feto. Entre outros sintomas, além de feridas cutâneas, o fim de quem é portador é a demência que, até início do século XX, não era diagnosticada. Com a descoberta da penicilina muitas vidas são salvas sendo que com a prevenção seria muito mais eficaz.



**Figura 8.10:** Sífilis: o *Treponema pallidum* é uma bactéria do tipo espiroqueta, ou seja, é uma bactéria com forma de espiral.

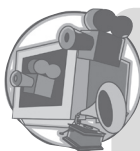
Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Treponema\\_pallidum.jpg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Treponema_pallidum.jpg)

O importante é, independente de qualquer situação, crença ou política partidária, o fato de que se tem de ter claro o sempre presente Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Este sedimenta o direito do ser humano a uma vida plena, saudável e produtiva, que não pode ser cerceada ou impedida por falta de esclarecimentos que venha a prejudicar o real significado de se ter saúde física e mental.



o recebimento gratuito de medicamentos; a Lei (estado do Rio de Janeiro) n. 3.359, de 15 de maio de 2001, que institui penalidades aos estabelecimentos que discriminem portadores de vírus HIV – sintomáticos e assintomáticos.

Deste modo, para se ter uma ideia do avanço das Políticas Públicas em relação às doenças sexualmente transmissíveis, especialmente a Aids, que é o foco desta aula, o Ministério da Saúde, com as Secretarias de Atenção à Saúde e de Vigilância em Saúde, publicou no site <http://www.Aids.gov.br/publicacao/alimentacao-e-nutricao-para-pessoas-que-vivem-com-hiv-e-Aids> a cartilha “Alimentação e Nutrição para Pessoas que Vivem com HIV e AIDS”, tamanha preocupação com o bem-estar dos portadores. Enfim, são direitos necessários à manutenção da Dignidade da Pessoa Humana para que as perspectivas de controle, e por que não dizer, extinção da doença ocorra em médio e curto prazos.



Saiba que “desde o início da epidemia, em 1980, até junho de 2012, o Brasil tem 656.701 casos registrados de Aids (condição em que a doença já se manifestou), de acordo com o último Boletim Epidemiológico. Em 2011, foram notificados 38.776 casos da doença e a taxa de incidência de Aids no Brasil foi de 20,2 casos por 100 mil habitantes”. Deste modo, para saber mais sobre a epidemia por região do país, bem como informações sobre faixa etária, forma de transmissão, taxa de mortalidade e questões de vulnerabilidade acesse o endereço: <http://www.Aids.gov.br/pagina/Aids-no-brasil>.



Marcello Casal JR/ABr

**Figura 8.11:** Desde 2010, a Fio-cruz produz o kit de teste rápido, usando os fluídos da boca para identificar resposta do organismo ao HIV entre 20 a 30 minutos.

Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Oraquick.jpg>

## Atividade 3

Leia a Declaração dos Direitos Fundamentais da Pessoa Portadora do Vírus HIV/ Aids e posicione-se a respeito do seu cumprimento e efetividade, ou não, nos dias atuais.

Em 1989, profissionais da saúde e membros da sociedade civil criaram, com o apoio do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais, a Declaração dos Direitos Fundamentais da Pessoa Portadora do Vírus da Aids. O documento foi aprovado no Encontro Nacional de ONG que Trabalham com Aids (ENONG), em Porto Alegre (RS).

- I. Todas as pessoas têm direito à informação clara, exata, sobre a Aids.
- II. Os portadores do vírus têm direito a informações específicas sobre sua condição.
- III. Todo portador do vírus da Aids tem direito à assistência e ao tratamento, dados sem qualquer restrição, garantindo sua melhor qualidade de vida.
- IV. Nenhum portador do vírus será submetido a isolamento, quarentena ou qualquer tipo de discriminação.
- V. Ninguém tem o direito de restringir a liberdade ou os direitos das pessoas pelo único motivo de serem portadoras do HIV/Aids, qualquer que seja sua raça, nacionalidade, religião, sexo ou orientação sexual.
- VI. Todo portador do vírus da Aids tem direito à participação em todos os aspectos da vida social. Toda ação que visar a recusar aos portadores do HIV/Aids um emprego, um alojamento, uma assistência ou a privá-los disso, ou que tenda a restringi-los à participação em atividades coletivas, escolares e militares, deve ser considerada discriminatória e ser punida por lei.
- VII. Todas as pessoas têm direito de receber sangue e hemoderivados, órgãos ou tecidos que tenham sido rigorosamente testados para o HIV.
- VIII. Ninguém poderá fazer referência à doença de alguém, passada ou futura, ou ao resultado de seus testes para o HIV/Aids, sem o consentimento da pessoa envolvida. A privacidade do portador do vírus deverá ser assegurada por todos os serviços médicos e assistenciais.
- IX. Ninguém será submetido aos testes de HIV/Aids compulsoriamente, em caso algum. Os testes de Aids deverão ser usados exclusivamente para fins diagnósticos, controle de transfusões e transplantes, estudos epidemiológicos e nunca qualquer tipo de controle de pessoas ou populações. Em todos os casos de testes, os interessados deverão ser informados. Os resultados deverão ser transmitidos por um profissional competente.
- X. Todo portador do vírus tem direito a comunicar apenas às pessoas que deseja seu estado de saúde e o resultado dos seus testes.
- XI. Toda pessoa com HIV/Aids tem direito à continuação de sua vida civil, profissional, sexual e afetiva. Nenhuma ação poderá restringir seus direitos completos à cidadania.

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*A Dignidade da Pessoa Humana é um princípio constitucional que deve ser observado em todos os atos praticados – sejam por pessoas físicas, jurídicas ou por agentes públicos e privados dos governos federal, estadual e municipal. No entanto, apesar de já ter havido um enorme avanço em relação às pesquisas do HIV e de leis que proporcionem uma melhor qualidade de vida ao portador do vírus e aos que desenvolveram a Aids, ainda ocorrem no mundo, infelizmente no Brasil também, discriminação, preconceito e crimes que refletem a falta de solidariedade e desrespeito com a pessoa humana. Portanto, apesar de haver toda uma legislação e uma Declaração sobre os Direitos, ainda são necessárias ações mais sistemáticas e pontuais que possam efetivar estas normas.*

### Perspectivas



**Figura 8.12:** Dia Mundial de Combate à Aids: 1º de dezembro / Brasília (DF).

Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Manifestations\\_of\\_the\\_international\\_day\\_against\\_AIDS\\_in\\_Brasilia.JPG](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Manifestations_of_the_international_day_against_AIDS_in_Brasilia.JPG)

A atuação do Brasil, no que diz respeito à Aids, é bastante profíqua, isto é, tem dado bons resultados – principalmente no que diz respeito aos medicamentos. Na verdade, o maior entrave encontrado pelos gestores das Políticas Públicas, voltadas para erradicação do HIV/Aids, é a ignorância da população devido à falta de educação para o conhecimento e, consequentemente, combate à doença.

Em vista disso, segundo dados do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais,

observando-se a epidemia por região em um período de 10 anos, 2001 a 2011, a taxa de incidência caiu no Sudeste de 22,9 para 21,0 casos por 100 mil habitantes. Nas outras regiões, cresceu: 27,1 para 30,9 no Sul; 9,1 para 20,8 no Norte; 14,3 para 17,5 no Centro-Oeste; e 7,5 para 13,9 no Nordeste. Vale lembrar que o maior número de casos acumulados está concentrado na região Sudeste (56%).

Essa redução tem como fundamento Políticas de Prevenção com distribuição de preservativos e orientação sexual. A perspectiva positiva de erradicação da doença está calcada em ações de médio e longo prazos pelo fato de terem de estar atreladas a outras políticas como: a educação sexual nas escolas; melhoria do Sistema de Saúde. Mas isto não deve ser fator de impedimento para se superar o desafio de uma doença que veio para testar os limites do governo quando da aplicação de recursos em projetos de Políticas Públicas na Saúde e em quantas mais forem necessárias para preservar a vida de sua população.

## CONCLUSÃO

Falar sobre Desafios e Perspectivas em Políticas Públicas envolve um elenco de situações que devem ser estudadas pontualmente. Como você deve ter observado, nesta aula, exemplificamos com a seca e com a Aids o quão difícil é atingir o objetivo final de um programa. No entanto, como se verificou nos exemplos citados, as Perspectivas dependem somente de Políticas sérias e que tenham em mente o exercício da cidadania – com o ser humano como objetivo maior a ser resguardado em todos os seus Direitos Fundamentais.

## Atividade Final

Segundo José Antônio Puppim de Oliveira “um dos motivos que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento de acordo com algumas visões da prática ou escolas de pensamento”. Observando o tema desta aula, comente o posicionamento do autor.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper has a slight shadow on its right side, suggesting it's resting on a surface.

## Resposta Comentada

*Desafios e Perspectivas em Políticas Públicas fazem parte do contexto de uma gestão voltada para efetivação dos Projetos, que venham, a curto, médio e longo prazos, sanar problemas que impedem o implemento dos Direitos e Garantias Fundamentais. Observa-se, no entanto, que há a necessidade de uma pesquisa aprofundada para que se consiga transpor os muitos desafios que uma sociedade, como a brasileira, comporta – sendo o Brasil um país em desenvolvimento. Sob o risco de não se ter as Perspectivas realizadas, deve-se atentar para a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento, a qual é um dos muitos fatores que impedem a concretização de Política Pública, voltada para a sociedade.*



**RESUMO**

Nesta aula, você teve uma pequena amostra do que são Desafios e Perspectivas em Políticas Públicas com dois exemplos de problemas que ainda assolam o nosso país: a seca na região Nordeste e o HIV/Aids. Desse modo, ao chamarmos a atenção para as Políticas desenvolvidas até o momento, procurou-se demonstrar a importância de se ter uma harmonização nos diversos setores para uma gestão verdadeiramente democrática. Tendo, como sempre, o ser humano como catalisador de todo planejamento e desenvolvimento de Políticas Públicas, foram trazidos diversos valores como a Declaração dos Direitos Fundamentais da Pessoa Portadora do Vírus da Aids, bem como Projetos como a Transposição do rio São Francisco com a finalidade de minimizar a seca na região do semiárido.

**INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA**

Na próxima aula, será estudada a Reforma do Estado – democratização e políticas públicas – no que diz respeito a sua importância para o desenvolvimento sustentável e gestão democrática, bem como para o desenvolvimento da própria sociedade brasileira.



# Reforma do Estado, democratização e Políticas Públicas

Ludmilla Elyseu Rocha

## AULA 9

### Meta da aula

Reconhecer o real significado do Estado e de sua Democratização.

## objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 identificar a importância da Soberania, da Cidadania e dos Direitos Humanos para a composição do Estado;
- 2 demonstrar a real influência da Globalização na gestão de Políticas Públicas;
- 3 relacionar argumentos acerca da atuação da sociedade civil organizada na área de Políticas Públicas e sobre o papel do Estado neste contexto.

### Pré-requisito

Para esta aula, é importante que você relembre o que estudou acerca da formação e efetividade na sociedade de Políticas Públicas (Aula 1) e dos Modelos de Políticas Públicas (Aula 4).

## INTRODUÇÃO

Para se falar de Reforma do Estado, Democratização e Políticas Públicas, você terá de estudar os institutos do Estado e da Democratização para, somente então, entender em que momento são importantes para a efetividade de Programas de Políticas Públicas, bem como para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. Ao relembrar os Modelos de Políticas Públicas, você deverá pensar qual deles é mais bem adequado à realidade brasileira – principalmente no estado do Rio de Janeiro.



**Figura 9.1:** Leviathan: a Teoria do Contrato Social.

Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/>

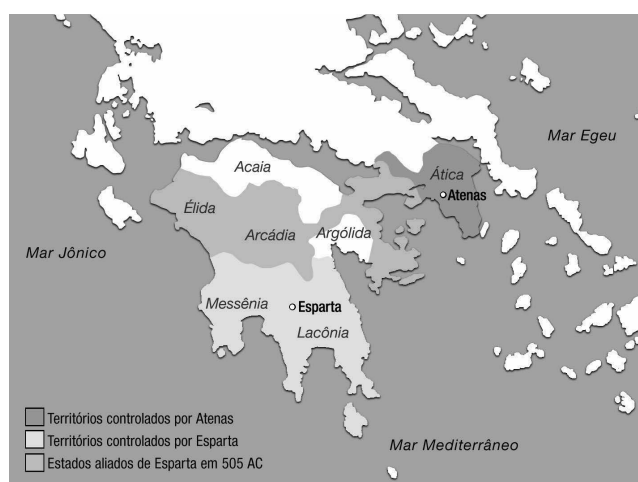
Ficheiro:Leviathan\_by\_Thomas\_Hobbes.jpg

**Leviatã** - No século XVII (1651), Thomas Hobbes escreveu Leviatã (Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil) que discorre a respeito da natureza humana e da necessidade de o Estado ter governos e sociedades estruturados através do que se denominou Contrato Social.

## ESTADO

### Origem

Temos, mais uma vez, a Grécia Antiga como sendo o berço do que nos dias atuais entendemos como Estado. Mas é lógico que a noção daquela época evoluiu até este século, sendo que preservou seus elementos principais – mesmo porque o grego a entendia como sendo cidade-estado. Esta, na verdade, era uma cidade – denominada pólis – independente do governo central onde estivesse inserida. Os exemplos mais comuns de cidades-estado gregas são Atenas e Esparta. Nos dias atuais, esta denominação ainda prevalece, sendo o Vaticano a mais conhecida.



**Figura 9.2:** Cidades-estado da Grécia: Atenas e Esparta

Fonte: <http://aula-de-historia.blogspot.com.br/2009/04/cidades-estados-gregas-esparta-e-atenas.html>

O termo Estado tem sua origem no latim status, ou seja, estar firme – o que pode ser entendido como relações permanentes entre sociedade e governo. Quem primeiro usou a palavra foi um pensador do século XVI, chamado Maquiavel, que escreveu uma obra chamada O príncipe que, praticamente, ensinava aos governantes a governar. Com o tempo, esta terminologia acabou incorporando-se às Ciências Políticas.



**Figura 9.3:** Nicolau Maquiavel. De Santi di Tito (1536-1603).

Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Portrait\\_of\\_Niccol%C3%B2\\_Machiavelli\\_by\\_Santi\\_di\\_Tito.jpg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Portrait_of_Niccol%C3%B2_Machiavelli_by_Santi_di_Tito.jpg)

Dallari (2013) ressalta três teorias que fundamentam a necessidade do Estado:

- 1ª) O Estado, assim como a própria sociedade, existiu sempre, pois desde que o homem vive sobre a Terra acha-se integrado numa organização social, dotada de poder e com autoridade, para determinar o comportamento de todo o grupo [sendo] um elemento universal na organização social humana.
- 2ª) A sociedade humana existiu sem o Estado durante um certo período. Depois, por motivos diversos, este foi constituído para atender às necessidades ou às conveniências dos grupos sociais.
- 3ª) O Estado é a sociedade política dotada de certas características muito bem definidas.

Estas teorias são importantes quando se pretende definir o Estado e, principalmente, sua atuação junto à sociedade, seja através da política, seja por meio de programas em Políticas Públicas, pois, no caso da primeira teoria, a sociedade e o Estado por meio de seus representantes têm de atuar por meio de uma interdependência quanto ao objetivo final que é a organização da sociedade. Na segunda teoria, vislumbra-se a autonomia da sociedade quanto à atuação do Estado, sendo este um

meio para se atender às necessidades da população. Por fim, a terceira teoria tem no pressuposto de uma sociedade, politicamente organizada, o seu elemento essencial de existência. Na sociedade atual, tem-se o entendimento de que para existir o Estado, ele deve ter como elementos fundamentais a soberania, o território e o povo.

## Elementos

### Soberania

O conceito de Soberania, nos dias atuais, é impreciso justamente pelo fato de existir um sem-número de teorias políticas que o fundamentam – causando uma série de desconfortos na área internacional porque cada país tem conceitos próprios.

Apesar da dificuldade apresentada, podemos ficar com o conceito de Dallari (2013) ao afirmar que a “noção de soberania está sempre ligada a uma concepção de poder, pois mesmo quando concebida como o centro unificador de uma ordem, está implícita a ideia de poder de unificação”. De qualquer modo, como em qualquer instituto, seja jurídico, político, filosófico ou outro, existem características que devem ser observadas quanto à: unicidade, indivisibilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade. A primeira, unicidade, significa que a soberania é una, ou seja, estende-se a todo o território do Estado. A segunda, Indivisibilidade, justifica o fato de a soberania não poder ser dividida ou partilhada. Já a inalienabilidade respalda-se no fato de que a soberania de um país não pode ser vendida ou transferida para outro. Por fim, a Imprescritibilidade ressalta o fato de a soberania não ter prazo para poder existir.

Deste modo, um exemplo relacionado à característica da unicidade está na tentativa de o estado do Rio Grande do Sul tentar sua separação do resto do território brasileiro: o que ocorreu com a Revolução Farroupilha.



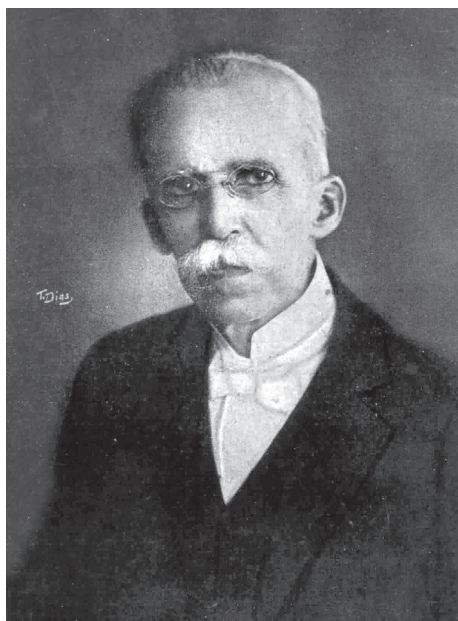
**Figura 9.4:** Revolução Farroupilha. De Guilherme Litran (1893).

Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:MuseuJulio11.jpg>

Neste contexto, a Indivisibilidade pode ser exemplificada com as embaixadas brasileiras no exterior, ou seja, o prédio onde atua o corpo diplomático, mesmo em território estrangeiro, está sujeito à soberania brasileira. Importante lembrar que o Brasil, por ser um país neutro, sempre teve respeitada a sua soberania sendo, inclusive, um dos mais procurados para asilo político, por exemplo.

Para que você possa entender melhor, quando se afirma que um determinado país é neutro, não se está querendo com isso afirmar que ele não exercerá alguma posição em favor de alguém ou de um direito como, por exemplo, ser contra a tortura. Na verdade, esta terminologia teve origem na Segunda Convenção de Haia de 1907 – sobre Resolução Pacífica de Controvérsias Internacionais (a primeira foi em 1899 – sobre Resolução Pacífica de Controvérsias Internacionais) – celebrada na cidade de Haia, na Suíça, que em paralelo à Convenção de Genebra formam o conjunto das primeiras legislações internacionais sobre crimes de guerra. No caso do Brasil, a sua representação deu-se, na segunda Convenção (1907), por Rui Barbosa. Este, devido a sua brilhante atuação, ganhou o apelido de “Águia de Haia”.





**Figura 9.5:** Rui Barbosa. De F. Diaz.

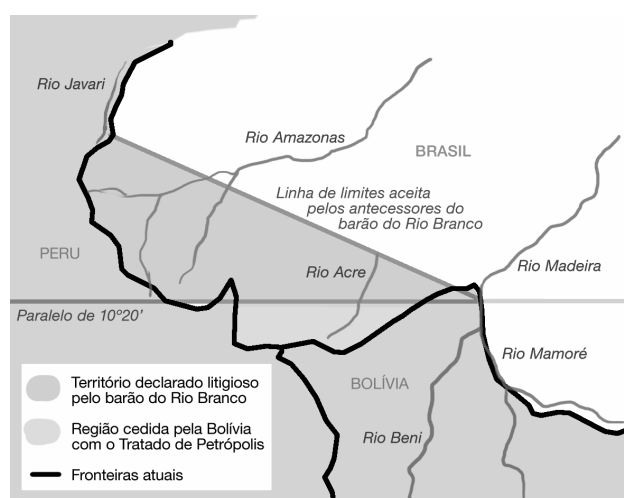
Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Rui\\_Bar-bosa.jpg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Rui_Bar-bosa.jpg)



Segundo o *site*:  
<http://www.mundoeducacao.com.br/politica/asilo-politico.htm>,  
 “Asilo Político é uma instituição jurídica que visa à proteção a qualquer cidadão estrangeiro que se encontre perseguido em seu território por delitos políticos, convicções religiosas ou situações raciais”. Entre diversos pedidos de asilo político ao governo brasileiro, podemos citar o caso de alguns atletas cubanos que desertaram de sua delegação nos Jogos Pan-americanos (2007) e fizeram tal requerimento.

No que concerne à Inalienabilidade, esta vem resguardar uma possível violação de soberania quando de sua “venda” ou permuta política. Muito rara de ocorrer, temos como exemplo a perda do então território do Acre (boliviano) para o Brasil. Tudo começou no final do século XIX,

quando seringueiros brasileiros exploravam a borracha no território do Acre então pertencente à Bolívia. Ao perder o controle da região, o governo boliviano acelerou sua presença na região, fundando o povoado de Puerto Alonso, cujo objetivo era cobrar imposto da produção de borracha. No entanto, os seringueiros, que já estavam adaptados à região, não aceitaram a imposição do governo boliviano – iniciando uma série de conflitos que culminariam, no ano de 1903, com a assinatura entre os dois países do Tratado de Petrópolis, pelo qual o Brasil comprou da Bolívia o território do Acre por 2 milhões de libras esterlinas.



**Figura 9.6:** O Acre, a Bolívia e o Tratado de Petrópolis.

Fonte: <http://www.estudopratico.com.br/o-acre-a-bolivia-e-o-tratado-de-petropolis/>

Por fim, a última característica – imprescritibilidade – regula a impossibilidade de se ter um país soberano por um período determinado. Tal fato era muito comum na época da colonização, em que os países europeus estipulavam prazos para determinada colônia poder exercer a sua cidadania. Temos, como exemplo, Macau que foi colonizada e, consequentemente, esteve sob a administração de Portugal por mais de 400 anos. Como última colônia europeia, na China, tem garantido o prazo pela República Popular da China a preservação do seu sistema econômico-financeiro e de suas peculiaridades durante, pelo menos, 50 anos, isto é, até o ano de 2049.

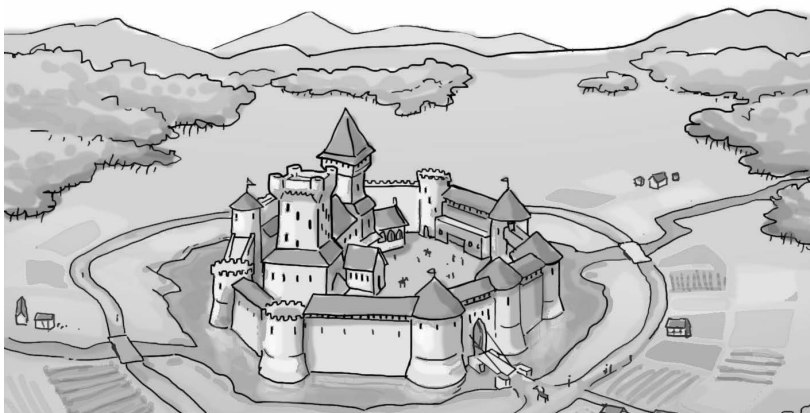


**Figura 9.7:** Colina Penha de Macau.

Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Macau\\_Penha\\_Hill.jpg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Macau_Penha_Hill.jpg)

## Território

Somente no Estado Moderno, isto é, em meados do século XV com o desenvolvimento do mercantilismo na Europa, desenvolveu-se a ideia de Território, sendo este restringido ao que à época denominava-se centro urbano. Não havia necessidade de se delimitar as terras nas quais se desenvolviam as cidades por não haver conflitos territoriais. Foi na Idade Média que teve início uma série de conflitos entre os senhores feudais no sentido de aumentar seu poder, pois este estava atrelado, entre outros fatores, a maior quantidade de terras que cada um possuía.



**Figura 9.8:** Feudo da Idade Média.

Fonte: <http://terceiraopensandoalto.blogspot.com.br/search?q=feudo>

Atualmente, a figura de um território encontra-se marcada pela divisão política de um país, ou seja, através de tratados e acordos internacionais fixam limites e fronteiras a serem respeitados pelos países vizinhos. Citando Dallari (2013), temos um resumo das teorias a respeito do território que são:

1. Não existe Estado sem território. No momento mesmo de sua constituição o Estado integra num conjunto indissociável, entre outros elementos, um território, de que não pode ser privado sob pena de não ser mais Estado. A perda temporária do território, entretanto, não desnatura o Estado, que continua a existir enquanto não se tornar definitiva a impossibilidade de se reintegrar o território com os demais elementos.
2. O território estabelece a delimitação da ação soberana do Estado. Dentro dos limites territoriais a ordem jurídica do Estado é a mais eficaz, por ser a única dotada de soberania, dependendo dela admitir a aplicação, dentro do âmbito territorial, de normas jurídicas providas do exterior.
3. Além de ser elemento constitutivo necessário, o território, sendo o âmbito de ação soberana do Estado, é objeto de direitos deste, considerado no seu conjunto.

## Povo

A primeira coisa que você deve ter em mente é que os termos população, nação e povo são diferentes. População é um termo numérico que designa a quantidade de pessoas que vivem em determinado território – mesmo que estejam temporariamente como estrangeiros, por exemplo. Já Nação significa uma unidade entrelaçada por aspectos históricos e culturais. Por fim, Povo deve ser entendido como sendo o conjunto de pessoas de variadas etnias com vínculo jurídico, permanente, com a finalidade de constituir ou manter um Estado.

A expressão “povo brasileiro” designa um conjunto de indivíduos que no território brasileiro se submete à soberania do Estado no sentido de compor, proteger e proporcionar o seu desenvolvimento. Aqui, torna-se pertinente o conceito de cultura que ressalta o fato de o Brasil ser peculiar em relação aos demais países no mundo. Devido ao seu tamanho, entre outras características, as diversas regiões acabam tendo costumes que somados entre si formam a cultura nacional, a cultura brasileira, a cultura internacionalmente conhecida como “brasilidade”.



**Figura 9.9:** Povo brasileiro (século XIX).

Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Brasileiros\\_do\\_seculo\\_XIX.png](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Brasileiros_do_seculo_XIX.png)

## Atividade 1

Leia a reportagem a seguir, de 23 de março de 2013, e posicione-se a respeito da mesma, levando-se em consideração o posterior Preâmbulo da Constituição, de 1988, da República Federativa do Brasil:



### **Usar soberania nacional para justificar violações é “inaceitável”**

Um relatório da Anistia Internacional sobre o estado dos direitos humanos em 159 países, divulgado hoje, sustenta que o conceito de soberania nacional tem sido distorcido para justificar abusos e violações, classificando a situação como “inaceitável”.

Na introdução ao relatório, que reúne dados de 2012, o secretário-geral da Anistia Internacional, Salil Shetty, sublinha a necessidade de “repensar” e “redefinir” o conceito de soberania, reabilitando o seu “poder positivo” em prol da “solidariedade e responsabilidade globais”. Nas últimas décadas, observa o representante da organização não governamental, “recorreu-se com demasiada frequência à soberania do Estado – cada vez mais estreitamente ligada ao conceito de segurança nacional – para justificar atuações contrárias aos direitos humanos”. Mencionando o caso da sangrenta guerra civil na Síria, onde diz ter documentado “31 formas distintas de tortura e outros maus-tratos”, a Anistia Internacional responsabiliza tanto as forças aliadas do regime de Bashar Al-Assad como os grupos da oposição, “se bem que numa escala muito menor”. Apesar do “número crescente de vítimas”, o Conselho de Segurança das Nações Unidas – “especialmente Rússia e China”, países com direito de veto – “voltou a abster-se de agir para proteger a população civil” na Síria, condena a organização. A ideia de que, a pretexto da “soberania nacional”, a comunidade internacional não pode “agir com veemência para proteger a população civil, quando esta é perseguida por governos e forças de segurança, [...] é inaceitável”, sustenta o secretário-geral da Anistia Internacional.

Fonte: [http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content\\_id=3234957](http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=3234957).

**Preâmbulo da Constituição, de 1988, da República Federativa do Brasil.**

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

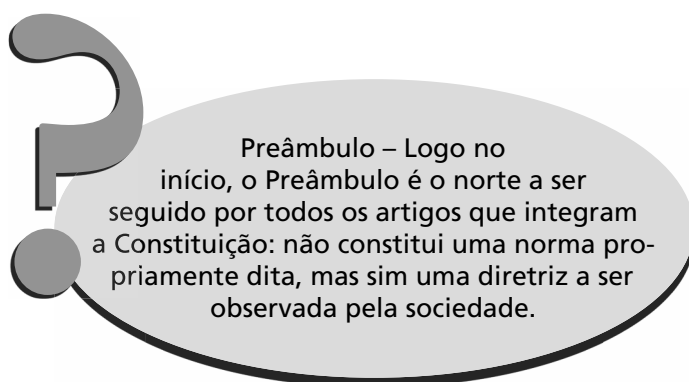
This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines, typical of notebook paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

## Resposta Comentada

*O princípio da soberania em um país que prima pelos aspectos democráticos de governo é um dos elementos que junto com o povo e o território constituem um Estado. Por ser um princípio constitucional, no caso brasileiro, não deverá ser manipulado negativamente como é o caso da reportagem analisada. No entanto, independente do país, alterar o conceito de Cidadania não seria algo prático mesmo porque aferia países que primam pelos Direitos Humanos. Há que se realizar uma ingerência nestes países – ou a Anistia Internacional normatizar mecanismos que possam eliminar a manipulação de má-fé de um instituto, já incorporado às nações democráticas.*

## Reforma do Estado e Democratização das Políticas Públicas

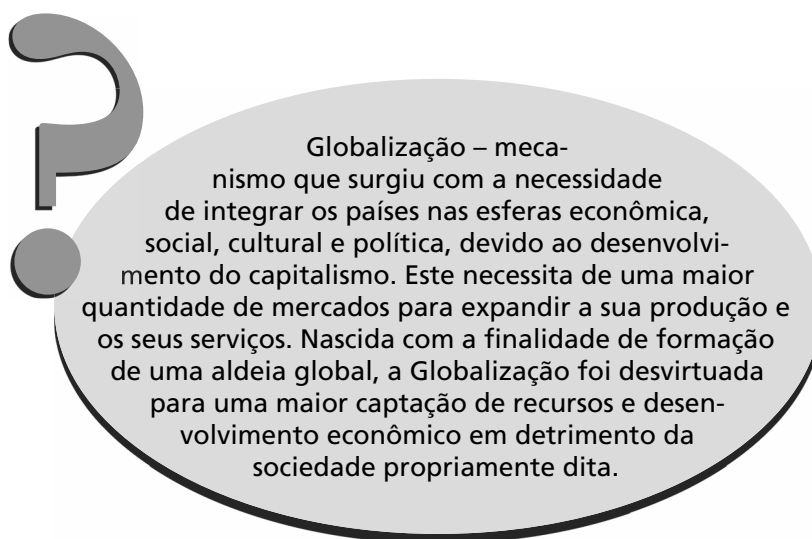
A Constituição atual elencou, no seu Preâmbulo, a obrigatoriedade de se instituir um Estado Democrático. A partir deste momento, toda a Constituição foi estruturada para que a Democracia estivesse presente em todas as relações e institutos nacionais, inclusive nos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário.



Neste contexto, ao se utilizar o termo democratização, apresenta-se a obrigatoriedade da Democracia como elemento essencial para fundamentar a inclusão de institutos participativos nas Políticas Públicas. Assim, desde meados do século passado, a sociedade brasileira passou a se organizar no sentido de dar uma nova configuração à sociedade – principalmente quanto a esta participar de Políticas Públicas. Um exemplo desta participação está no Plebiscito que é um dos mecanismos de participação popular. Ressaltamos que para que um programa de Políticas Públicas encontre um resultado positivo, é fundamental a efetividade democrática com a intervenção do Poder Judiciário. Esta é necessária apenas para garantir a igualdade na sua execução e para que tenha legitimidade.

Democratização, então, implica a necessidade de uma maior participação da sociedade sem desconsiderar os princípios da necessidade e utilidade pública não é bem isso que está ocorrendo no momento conforme afirma que tem de permear todo ato da administração. No entanto, devido à Globalização, Boneti (2006) que assinala:

existe qualquer estreita afinidade entre os projetos do Estado (as políticas públicas) e os interesses das elites econômicas. Mesmo que no plano local (nacional e estadual) exista uma correlação de forças políticas na definição das políticas públicas, envolvendo os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil, a definição das políticas públicas é condicionada aos interesses das elites globais por força da determinação das amarras econômicas próprias do modo de produção capitalista. Significa dizer que a relação entre o Estado e as classes sociais entra-se obrigatoriamente na questão dos agentes definidores de políticas públicas, o que não são apenas nacionais.



**Figura 9.10:** Globalização da informação e do conhecimento.

Fonte: <http://pixabay.com/pt/e-mail-computador-internet-homem-65927/>



Diante dos interesses da elite capitalista, nacional ou internacional, que permeiam os programas de Políticas Públicas, há uma evidente desconexão com a finalidade democrática que deveria orientar tais ações, como pode se observar nos salários, isto é, Democracia implica, entre outros itens, o reconhecimento da atividade laboral com pagamento digno, o que não ocorre em detrimento aos lucros capitalizados pela elite empresarial. Em que pese o fator econômico, que é necessário para o desenvolvimento de qualquer país, deve haver um movimento de fortalecimento das instituições públicas no sentido de proporcionar um real comprometimento com a necessidade pública.

Em vista disso, o que ocorre nos dias atuais é um início de transformações entre elas educacionais, por exemplo, com oportunidades de acesso à universidade por meio de Ações Afirmativas, voltadas para eficiência, transparência, participação da população e uma interiorização do povo no sentido de saber questionar e reivindicar a efetivação de seus Direitos Civis, Políticos e Sociais o que, a médio prazo, espera-se diminuir as desigualdades sociais.

Para que as Políticas Públicas possam lograr êxito, será necessária a redemocratização do Estado com a efetivação destas para que ocorra a revitalização da Administração Pública. Esta deverá atender à população, a partir do momento que se estruture, e resolver problemas que impedem o exercício dos Direitos e Garantias constitucionalmente determinados. A atual Constituição, apesar de ser um avanço histórico em relação à Gestão Pública, ainda é precária na conscientização política da sociedade. Isto acaba afastando o cidadão da cobrança de seus direitos pelo fato de que o que diz respeito à Educação ainda estar aquém do necessário – no sentido de formar o indivíduo para um exercício da cidadania consciente por meio do voto, reivindicação de direitos, enfim, atos que implicam se posicionar como verdadeiro cidadão.

Assim, exercer a cidadania no que diz respeito a uma reforma do Estado e para uma democratização das Políticas Públicas não será fácil porque envolve um conjunto de atitudes voltadas ao interesse público com a finalidade de se atingir metas que sejam igualitárias à sociedade como um todo. Esse conjunto de atitudes envolve uma série de ações em prol do bem-estar individual e social, ou seja, reivindicação de melhorias na Educação, na Saúde, no Saneamento Básico, enfim, reivindicação de melhorias nas necessidades essenciais para um desenvolvimento que harmonize o ser humano ao meio ambiente sem ignorar o progresso.



Procure assistir  
ao filme *A corporação* ou *The Corporation*, de 2003, de Mark Achbar, Jennifer Abbott & Joel Bakan. É um documentário que vai lhe esclarecer a atuação das grandes corporações – conjunto de multinacionais – nos países sob a ótica da Globalização.

## Atividade 2



Apresente 2 (dois) exemplos que ilustrem a Globalização sob a ótica do inciso XXVII, art. 7º, da Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se que o termo automação significa a aplicação de técnicas computadorizadas ou mecânicas no lugar da mão de obra do trabalhador. Justifique a exemplificação.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Nos últimos anos, para não dizer meses, a tecnologia vem se desenvolvendo a ponto de requerer uma atualização galopante dos trabalhadores. Empresas como as montadoras de carros, por exemplo, já não podem prescindir de profissionais que saibam utilizar a informática, mesmo com nível médio de escolaridade. A Globalização pode ser encarada sob dois aspectos neste caso: no primeiro, sob a vertente negativa, ela aparece como um mecanismo que desrespeita o trabalhador em face da automação, que o substitui nos ambientes de trabalho, a ponto de a atual Constituição Federal protegê-lo nos Direitos Sociais – que são Fundamentais. Por sua vez, a outra vertente, positiva, indica a Globalização como um mecanismo de desenvolvimento e incentivo para o trabalhador especializar-se, mas tendo de observar os preceitos constitucionais dos Direitos Sociais.*

## Sociedade Civil

O termo sociedade civil indica um grupo ou conjunto de instituições que fundamentam uma sociedade, sendo fomentadas pelo Estado. Entende-se como grupo pessoas organizadas com uma finalidade comum como, por exemplo, uma associação de moradores de determinado bairro ou comunidade. Por sua vez, conjunto de instituições é a reunião de três ou mais associações, que reunidas têm uma finalidade comum como a federação que é a reunião de no mínimo cinco sindicatos de uma categoria como, por exemplo, a Febraban – Federação Brasileira dos Bancos. Observa-se que todos eles, desde as associações até os clubes e cooperativas, representam determinado grupo com ideais e necessidades afins, mas que sua atuação repercute na sociedade como um todo. Na década de 80 do século passado, as sociedades civis tomaram impulso no sentido de atuar diretamente no processo político, assumindo obrigações que seriam do Estado – como as diversas Organizações não Governamentais que atuam substituindo o Estado na prestação de determinado serviço, como a ONG Grupo pela Vida que atua no combate à Aids e que presta diversos serviços desde orientação sexual, distribuição de medicamentos até internação; a Adama – Associação dos Amigos da Mama de Niterói/RJ, ONG que tem assento no Conselho Municipal de Saúde do Município de Niterói e atua na assistência psicossocial à mulher com câncer. Enfim, são inúmeras Organizações não Governamentais que atuam como um “braço” do Poder Público na prestação de serviços que deveriam ser por ele efetuados.

As sociedades civis passaram, então, a ter um papel de mediação entre a sociedade e o Estado em relação aos interesses da população. Essa nova posição da sociedade civil proporcionou um início da reforma do Estado a partir do momento que é um indicador de uma maior participação na gestão da coisa pública como as Organizações não Governamentais antes mencionadas – ainda que sejam necessários ajustes para que se efetive em sua totalidade. Por fim, é importante você ter em mente que esta participação só foi possível a partir de 1988, com a promulgação da Constituição, que proporcionou um acesso mais fácil a mecanismos para uma maior participação da sociedade nas questões públicas que são, entre outros, os “remédios” constitucionais que, sob a ditadura, tinha sua utilização cerceada como a Ação Popular e o Plebiscito por exemplo.

## Atividade 3



Ao entendermos o conceito de Organização não Governamental (ONG) como sendo um grupo organizado, voltado para ações efetivadoras de Direitos Fundamentais, posicione-se a respeito do fato de uma possível omissão do Estado ao delegar à ONG obrigações como, por exemplo, à organização Viva Rio (<http://www.vivario.org.br>) que atua nas áreas de: segurança; educação, artes e esportes; saúde; meio ambiente.

### Quem somos

O Viva Rio é uma organização comprometida com a pesquisa, o trabalho de campo e a formulação de políticas públicas com o objetivo de promover a cultura de paz e a inclusão social.

A instituição foi fundada em dezembro de 1993, por representantes de vários setores da sociedade civil, como resposta à crescente violência que assolava o Rio de Janeiro.

Nessas quase duas décadas, desenvolveu e consolidou atividades, e projetos que se tornaram políticas públicas reproduzidas pelo Estado, por empresas, mercado e outras organizações.

Fonte: <http://vivario.org.br/quem-somos-2/>

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*As ONGs têm como finalidade realizar ações de solidariedade e de proposição no campo das Políticas Públicas. Deste modo, justamente pelo fato de haver a necessidade de Reforma do Estado, com a democratização das relações jurídicas dela decorrente, as ONGs atuam como mecanismos de interatividade da sociedade com o Poder Público no sentido de dar maior visibilidade à efetivação dos Programas Sociais.*

CONCLUSÃO

Conforme o exposto nesta aula, você pode verificar que uma reforma e democratização do Estado são extremamente necessárias devido à atual dinâmica econômico-social nacional e internacional. Ao destacarmos que a Globalização é de fato um fenômeno mundial, esta deve ser aplicada sob o prisma positivo e não sobre o aspecto de manipulação e domínio de grandes corporações. Neste sentido, a sociedade civil, sob a égide da atual Constituição da República Federativa do Brasil, tem todo um fundamento para se fazer presente e reivindicar direitos, bem como o cumprimento de obrigações por meio de uma via de mão dupla ao exercer, também, a cidadania.

Atividade Final

Observe a foto a seguir, dos Voluntários do Sertão que oferecem atendimento gratuito odontológico e oftalmológico, no estado da Bahia, e interprete-a sob a ótica do tema desta aula, ou seja, Reforma do Estado, Democratização e Políticas Públicas.



Fonte: <http://www.flickr.com/photos/agecombahia/sets/72157633525910190/with/8749925611/>

### Resposta Comentada

Os “Voluntários do Sertão” (<http://www.voluntariosdosertao.org/>) representam um ótimo exemplo de oferta de ajuda humanitária. Independente do Estado, a sua finalidade maior é prestar assistência, minorando os males que impedem o povo afetado de ter sua dignidade reconhecida e respeitada. Apesar de ser circunscrita à assistência social, à saúde e à segurança alimentar e nutricional, os “Voluntários do Sertão” apresentam-se como um modelo a ser seguido nas outras áreas, ou seja, na Educação, no meio ambiente, ou seja, em todos os setores que têm de ser desenvolvidos por Políticas Públicas com vistas a proporcionar melhor e efetiva qualidade de vida. A foto representa que não há limite entre povo, soberania ou território que impeça o ser humano de exercer sua atividade em prol da sociedade e do bem comum.

### RESUMO

Nesta aula, você estudou sobre Reforma do Estado e Democratização. A finalidade de se ter relacionados os elementos de soberania, território e povo teve o intuito de proporcionar a contextualização dos mesmos para, depois, ser focalizada a Globalização e a necessidade de sua reestruturação no sentido de proporcionar, à sociedade civil, mecanismos de interação na Gestão Pública.

### INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, estudaremos os níveis de análise e avaliação de Políticas Públicas para completar o entendimento a respeito de Programas para, então, estudarmos – nas aulas futuras – alguns projetos de governo já em andamento.

# Níveis de avaliação das Políticas Públicas

Ludmilla Elyseu Rocha

## AULA 10

### Meta da aula

Reconhecer como procedimentos de avaliação de Políticas Públicas podem despertar o raciocínio crítico relativo à análise de projetos.

## objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 relacionar argumentos acerca das dimensões histórica e organizacional de Políticas Públicas;
- 2 criticar a aplicação de Indicadores de Avaliação de Políticas Públicas no que diz respeito à eficácia dos próprios Indicadores;
- 3 reconhecer Modelos e Indicadores de Políticas Públicas.

### Pré-requisito

Para a sua melhor performance nesta aula, em especial quanto à Atividade 3, sugerimos que você revise a Aula 4 – Modelos de Análise de Políticas Públicas.

## INTRODUÇÃO

Esta aula é crucial para dar início ao estudo sobre alguns programas de Políticas Públicas que serão vistos nas cinco últimas aulas desta disciplina. Nesse sentido, não teria lógica alguma o governo dispensar recursos para elaborar Políticas Públicas e desenvolver projetos, se não houvesse uma avaliação de sua eficácia, ou seja, se os agentes estão realmente atuando no sentido de atingir os objetivos propostos. Aqui será utilizada uma fonte principal de consulta, que é a publicação do Ministério do Planejamento intitulada Orçamento e Gestão: Indicadores – Orientações Básicas à Gestão Pública, apresentada no final do ano de 2012 como uma diretriz a ser seguida para que se possa aferir, através de indicadores, os resultados de Políticas Públicas.



Acesse o site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e tenha acesso gratuito à publicação Indicadores – Orientações Básicas à Gestão Pública: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003\\_orient\\_indic\\_triangular.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf).



**Figura 10.1:** Reunião de Avaliação de Projeto.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/foradoeixo/8492668228/>



## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### Conceito de Avaliação

Para Costa e Castanhar (2003),

[a] definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo com a UNICEF (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa ( p. 972).

Desse modo, partindo-se desse conceito, podemos iniciar a nossa aula chamando a atenção para o fato de que os analistas de gestão e políticas públicas têm que se basear em modelos por eles mesmos criados e já estudados por você na quarta aula, para que possam realizar avaliação e análises condizentes com a realidade, isto é, desse modo, não haverá o risco de estarem sob influência de política partidária, mídia ou qualquer outro meio que possa distorcer os resultados. No entanto, modelos de políticas públicas são diferentes da análise ou da avaliação que se fazem delas. Em vista disto, é importante delimitar a sua abrangência por meio de dimensões a serem utilizadas como, por exemplo, a histórica e a organizacional.

### Dimensões de avaliação



**Figura 10.2:** Dimensões de Avaliação (histórica e organizacional).

Fonte: [http://www.flickr.com/photos/galleria\\_istat/5181445878/](http://www.flickr.com/photos/galleria_istat/5181445878/)

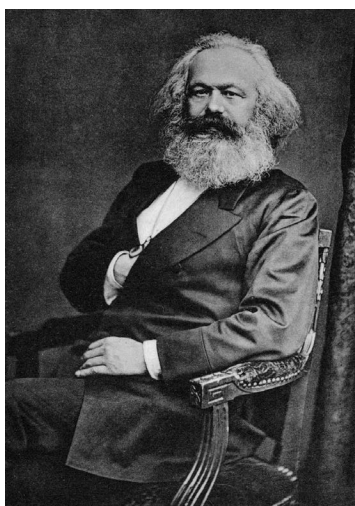
## Histórica

Esta dimensão de avaliação tem como respaldo o fato de que desde que o ser humano passou a competir pela apropriação de bens e serviços, surgiram os interesses de uns em detrimento de outros – o que proporcionou, ao longo da história da humanidade, o surgimento de uma elite que detém o poder político e econômico.

Nesse contexto, no século XIX, um dos maiores pensadores, nascido na Alemanha, Karl Heinrich Marx – conhecido como Karl Marx –, desenvolveu várias teorias a respeito da sociedade, da economia e da política. Isso deu origem a uma **IDEOLOGIA** denominada marxismo, que defende a luta de classes – burguesia e proletariado – para uma melhor qualidade de vida que envolva educação, saúde, moradia, trabalho, enfim, condições para uma vida digna em uma sociedade sem discriminação e com um Estado efetivo na prestação de serviços à comunidade.

### IDEOLOGIA

Para Bobbio (1998), ideologia é um sistema de crenças políticas; um conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública, tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos (p. 595).



**Figura 10.3:** Karl Heinrich Marx.

Fonte: <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Marx7.jpg>

Desse modo, Karl Marx ilustra o fato de que a divisão do poder nas sociedades humanas é desigual, independentemente da época em que a historiografia aponta. Isso faz com que esse passado influencie as tomadas de decisão quanto à elaboração de políticas públicas (utilizando termos atuais) condizentes com as necessidades sociais. Podemos citar o exemplo de Flexor e Leite (2006), que lembra o fato de que

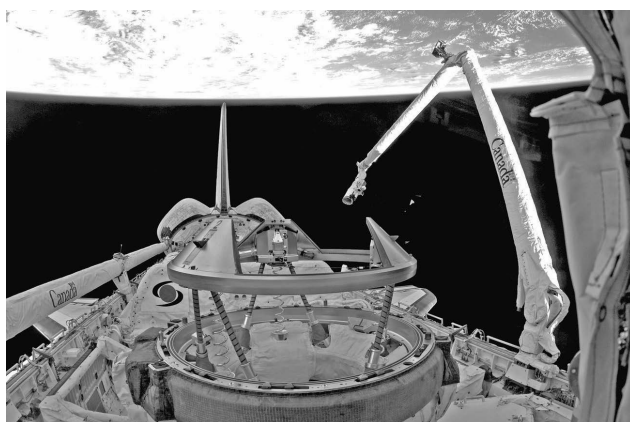
a política de modernização da agricultura implementada na década de 1960 na França privilegiou um segmento de jovens agricultores, na medida em que, no contexto histórico do pós-guerra, se acreditava que esse grupo seria o mais adequado para difundir os novos princípios de gestão da propriedade assim como teria maior capacidade para incorporar os pacotes tecnológicos desenvolvidos para promover um crescimento rápido da produtividade vegetal e animal. O ambiente institucional característico dessa época favoreceu, nesse sentido, o acesso privilegiado desse segmento de agricultores ao processo de formulação e implementação da política agrícola (p. 7).

Karl Marx divulgava então a tese de que, ao haver uma divisão do trabalho, haveria uma interação entre o ser humano no sentido de produzir bens, seja de natureza agrícola ou industrial, para a sociedade. No entanto, o que ocorreu foi a divisão do trabalho entre o intelectual e o artesanal e, posteriormente, a apropriação pelo capital do trabalho do indivíduo, acentuando a divisão entre classes sociais. O “trabalho” intelectual assumiu a produção científica que, nos dias de hoje, fundamenta a **TERCEIRA REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA**. Esta necessita de Políticas Públicas para que se efetivem bens e serviços tanto particulares quanto da sociedade.

Portanto, fica fácil entender o porquê, na dimensão histórica de avaliação, da questão de a classe social e a divisão de poder, entre outras, acabarem por provocar relações jurídicas desiguais entre o Poder Público e a sociedade, dando ensejo, então, à análise de mercado em detrimento de grupos sociais. Atualmente, há uma evolução no sentido de regatar a historicidade brasileira, para que esta dimensão de análise possa realmente apontar os gargalos de discriminação e exclusão social.

#### REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA

É entendida, a partir do seu início na década de 70 do século XX, como uma mudança de paradigma industrial onde se tem a informática como fator principal de desenvolvimento em todas as áreas (saúde, educação, moradia etc.).



Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:STS-116\\_Payload\\_\(NASA\\_S116-E-05364\).jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:STS-116_Payload_(NASA_S116-E-05364).jpg)

## Organizacional

Esta dimensão de avaliação subdivide-se, segundo Daft (2003) (*apud* CHIAVENATTO, 2003), em

dois tipos de dimensões organizacionais, e elas se dividem em duas esferas: *estrutural* e *contextual*. A dimensão estrutural propicia meios para descrever as características internas de uma organização, servem como base para medir e comparar organizações. A dimensão estrutural distingue toda a organização, incluindo porte, tecnologia, ambiente e metas. Nesse aspecto, a dimensão da organização consiste em propiciar maneiras para que o consultor possa ver e analisar a empresa de modo mais preciso (p. 15; grifo nosso).



**Figura 10.4:** A organização: interação das dimensões contextual e estrutural.

A interpretação deste diagrama não é difícil. Sob a ótica da subdi-  
visão da dimensão organizacional, podemos observar que há um gestor  
central que, no caso das Políticas Públicas, é o gestor com legitimidade  
para desenvolvê-las, bem como os princípios a que ele deve seguir para  
implementá-las, como formalização (documentação e normas); especia-  
lização (execução por vários agentes com divisão dos trabalhos e serem  
desenvolvidos); hierarquia de autoridade (sem ser autoritário, o gestor  
deve ter uma ascendência operacional sobre os subordinados e fazer-se

respeitado por isso); centralização (um projeto-base de uma Política Pública deve ser executado por um grupo de gestores específicos, sob pena de não se chegar à sua conclusão); profissionalismo (este princípio ressalta a boa fé na execução de um serviço pelo agente que irá realizá-lo, estendendo-se à sua equipe); relação (taxas) de pessoal (quantidade per capita de agentes trabalhando no desenvolvimento do projeto).

Agora que você já estudou as dimensões de Avaliação de Políticas Públicas, deve entender que no início de implementação de um projeto, deverá haver um acompanhamento sistematizado para que, passo a passo, possam ter sido realizados ajustes a curto, médio ou longo prazo, justificando o fato de que o fim colimado esteja sendo atingido. A avaliação, sendo entendida como um instrumento de que os gestores podem lançar mão no intuito de melhorar a utilização do dinheiro público, acaba, consequentemente, melhorando a qualidade da gestão e da ação estatal com resultados positivos, o que fica claro na apresentação dos Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública, quando afirma que

no que tange à Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA, há orientação para que esteja centrada no alcance das metas prioritárias da Administração Pública Federal. Deve acompanhar a execução de cada programa, tendo, portanto, flexibilidade para se adequar às suas especificidades, respeitando a forma de organização e a disponibilidade de informações em cada caso. A prática da gestão do Plano implicará a adoção de mecanismos de estímulo à cooperação federativa, particularmente o intercâmbio e a disseminação de informações, e à participação da sociedade civil (p. 8).

Em vista disto, diante de tal contexto, o Brasil, por meio de seus gestores do governo federal, deu início a uma rotina sistemática de avaliação de seus programas em Políticas Públicas, principalmente no que diz respeito aos gastos e, consequentemente, à eficácia e eficiência destes. Estas avaliações, segundo Derlien (2001), têm três objetivos, que são: informação, ao órgão competente, do andamento do programa; verificação da alocação dos recursos; legitimação de sua utilização pelos gestores. Para tal, são necessários indicadores, que são estipulados pelo governo federal no sentido de analisar e avaliar os projetos a ser desenvolvidos.

## Atividade 1

Leia a reportagem a seguir, publicada em abril de 2013, no site [www.dw.de/noticias/](http://www.dw.de/noticias/), e, de forma crítica, posicione-se quanto às Políticas Públicas, desenvolvidas pelo governo do estado do Rio de Janeiro, que têm a finalidade de reestruturação do estádio do Maracanã (com respectivas imagens antes e depois de reformas para a Copa do Mundo de 2014). Pontue se as Políticas Públicas estão adequadas ou não às dimensões histórica e organizacional de avaliação.



Arthur Boppré

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/8821710@N05/3249488804/sizes/m/in/photostream/>



Érica Ramalho

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Maracana\\_internal\\_view\\_april\\_2013.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Maracana_internal_view_april_2013.jpg)

Depois de três obras ao custo total de 1,5 bilhão de reais aos cofres públicos, maior templo do futebol brasileiro será repassado à iniciativa privada. Críticos dizem que o Estado sairá perdendo – e muito. Com a reforma do

[illegible]

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Ao considerarmos que a dimensão histórica de avaliação de Políticas Públicas, que privilegia a historicidade de um povo, para que se respeite e fomenta a cultura, e a dimensão organizacional, quando se mede e compara organizações por meio de porte, tecnologia e metas a serem atingidas, podemos afirmar que há um descompasso das Políticas Públicas pertinentes à reforma do Estádio Jornalista Mário Filho. Em primeiro lugar, não se levou em conta o fato de o Maracanã ser um bem tombado e, em segundo lugar, os problemas na reforma denotam que, ao se analisar as Políticas Públicas desenvolvidas pelo governo do estado do Rio de Janeiro com a finalidade de reestruturação do Estádio do Maracanã, estas estão parcialmente adequadas às dimensões histórica e organizacional de avaliação. É importante também ressaltar que tombamento é um ato da administração pública que pode se dar nas esferas federal, estadual e municipal. Com natureza de um ato administrativo, tem por finalidade a conservação de bens imóveis, preservando-os para as gerações futuras. Um imóvel tombado tem valor histórico, cultural ou arquitetônico e, por isso, a importância de sua preservação. Quando nós falamos sobre o fato de o Maracanã ser tombado, foi para justificar a sua importância como um patrimônio histórico do estado do Rio de Janeiro. A atual reforma, apesar de trazer modernidade e crescimento econômico para o Estado, ao revogar o tombamento do Maracanã, fez com que o Poder Público desconsiderasse a historicidade do Estádio. Por isso, as Políticas Públicas aplicadas no Projeto de Reforma do Maracanã, sob a ótica cultural e histórica, são parcialmente adequadas ao desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro, pois a história e a cultura são elementos de desenvolvimento que não devem ser desconsiderados.*



## Indicadores

Reiterando o que foi falado na Introdução, ou seja, que utilizaremos como fonte teórica, a Publicação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão: Indicadores – Orientações Básicas à Gestão Pública, passamos a estudar os Indicadores, mas sempre com alguns conceitos essenciais, como o de indicadores explicitado na publicação citada:

Para Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um *recurso metodológico* que informa *empiricamente* sobre a evolução do aspecto observado.

Na visão de Rua (2004), os *indicadores são medidas que expressam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, serviço, produto ou organização.*

Para o IBGE (2008), os *indicadores são ferramentas constituídas de variáveis que, associadas a partir de diferentes configurações, expressam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem.*

Em suma, *indicadores são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões. Se um indicador não reflete a realidade que se deseja medir ou não é considerado nos diversos estágios da elaboração e implementação de políticas, planos e programas, pode-se constatar um desperdício de tempo e recursos públicos* (p. 17; grifos nossos).

Como você pode observar, são vários os conceitos, mas com um denominador comum, que é o de chegar a uma avaliação final da efetividade de determinado projeto desenvolvido em uma determinada Política Pública. Diante deste fato, o governo federal elencou um rol de indicadores com a finalidade de padronizar as análises e avaliações, como pode ser visto no quadro a seguir:

Propriedade	Elementos
Relevância para a formulação de políticas	Representatividade Simplicidade Sensibilidade a mudanças Possibilidade de comparações em nível internacional Escopo abrangente Disponibilidade de valores de referência
Adequação à análise	Fundamentação científica Base em padrões internacionais e consenso sobre a sua validade Aplicação em modelos econômicos, de previsão e em sistemas de informação
Mensurabilidade	Viabilidade em termos de tempo e recursos Documentação adequada Atualização periódica

**Figura 10.5:** Quadro de Indicadores “Propriedades × Elementos”.

Fonte: Adaptado de OCDE (2002 *apud* MAGALHÃES 2004) in: Orçamento e Gestão: Indicadores – Orientações Básicas à Gestão Pública, p. 18.

No caso das Políticas Públicas e em outros setores, existem um sem-número de Indicadores a serem utilizados, dependendo da área (econômica, jurídica, médica, etc.). Por isso, usaram-se os que têm adequação aos parâmetros citados no quadro anterior. Somente para você entender, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em uma pesquisa sobre emprego no Estado do Rio de Janeiro, informou que a “taxa de desocupação (4,7%) ficou estável em julho de 2013”. Para tal, fez uso dos indicadores: sexo; faixa etária; escolaridade; tamanho do empreendimento; tempo de permanência no trabalho. Enfim, os que são inerentes à Avaliação. Você tem que pensar que o IBGE, ao realizar esta pesquisa, na verdade está fornecendo dados e subsídios para o governo elaborar projetos de Políticas Públicas nas áreas mais carentes, bem como verificando os parâmetros utilizados para pesquisá-los.



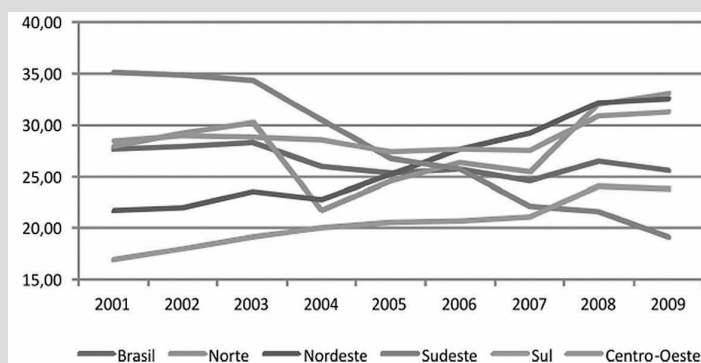
Acesse o site <http://www.ibge.gov.br/home/> para complementar o seu conhecimento sobre Indicadores de Avaliação de Políticas Públicas.

## Atividade 2

Na publicação referencial desta aula, no Capítulo 6 – A utilização de indicadores nas Políticas Públicas (p. 35), há uma afirmação de que um exemplo



[da utilização de indicadores para diagnosticar o problema de qual poder público deverá atuar] é a construção de uma política nacional de redução de homicídios na juventude negra. O DATASUS, banco de dados do Ministério da Saúde que apresenta informações sobre mortalidade e sobrevivência, doenças infecciosas, indicadores de saúde, assistência à saúde, demográficas e socioeconômicas, publiciza o número de óbitos por causas externas. Devido a inconsistências dos dados disponíveis pelas instituições de segurança pública, esta informação do DATASUS ganhou notoriedade como a melhor fonte sobre o número de “homicídios” ocorridos no País. Uma grande vantagem desse banco de dados é que ele fornece recortes etários, de raça, sexo e georreferenciados a nível municipal – informações críticas para a elaboração de um adequado diagnóstico nessa temática.



Posicione-se criticamente a respeito dos possíveis Indicadores utilizados na pesquisa mostrada, ou seja, a idade e a região, para verificar a evolução, ou não, da taxa de homicídios no Brasil.

---

---

---

---

---

---

---

---

[illegible]

## Resposta Comentada

No exemplo utilizado, apesar de a amostra ser específica, isto é, o número de homicídios ocorridos no Brasil por região quanto à redução de homicídios na juventude negra, os Indicadores, aparentemente, não levaram em consideração, por exemplo, o fato do desemprego, pois este é um dos fatores de aumento da criminalidade. De igual modo, ao sinalizar para a população negra como objeto da pesquisa, poderá induzir a sociedade ao entendimento de que as outras “raças” (na verdade, etnias) não praticam o crime mencionado, ressaltando a discriminação e o racismo, que hoje é crime no Brasil.

## Políticas Públicas no mundo

A importância da Avaliação de Políticas Públicas, com a utilização de indicadores, pode ser interpretada em um sistema micro e macro, isto é, você tem que entender que não é só internamente que o governo deve direcionar sua preocupação com a eficiência dos projetos desenvolvidos.

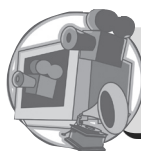
Neste contexto, no mês de agosto de 2013, ocorreu, no Rio de Janeiro, a 35ª Conferência Internacional da Associação Internacional para Pesquisa de Uso do Tempo. A Conferência, organizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), teve como tema “O valor do tempo: debatendo as desigualdades sociais”. Fizeram parte desta Conferência 38 (trinta e oito) países da África, Américas, Ásia, Europa e Oceania – todos com o objetivo de

debater estudos estatísticos e acadêmicos sobre o uso do tempo por mulheres e homens e sua contribuição para a formulação e implementação de Políticas Públicas. Neste cenário, o representante da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil, José Ribeiro, afirmou que

as pesquisas de uso do tempo são fundamentais para ampliar a base de conhecimento e a elaboração de políticas públicas de promoção do trabalho decente, sobretudo no âmbito das dimensões do equilíbrio entre trabalho e família e da igualdade de oportunidades e de tratamento no emprego.

Deste modo, a questão aqui é, entre outras, a escolha dos modelos de Políticas Públicas a serem utilizados para promoção do trabalho decente, sobretudo no âmbito das dimensões do equilíbrio entre trabalho e família e da igualdade de oportunidades e de tratamento no emprego e, em uma próxima etapa, elaborar indicadores que possam avaliar a curto, médio e longo prazo os projetos em desenvolvimento.

Assim, o representante citado entende ser de importância fundamental que o tempo seja pesquisado para que se possa maximizar o resultado minimizando o período, ou seja, realizar mais em menor tempo. Para ele, a experiência brasileira de criação do Comitê de Estudos de Gênero e de Uso do Tempo se constitui num profícuo exemplo de articulação institucional e técnica para a incorporação da perspectiva de gênero na produção e análise de informações estatísticas. Trata-se de uma boa prática que servirá de referência aos outros países.



Para saber mais sobre o Trabalho Decente, acesse o endereço <http://www.oitbrasil.org.br/content/o-que-e-trabalho-decente>.

## Atividade 3

Com base na opinião do representante da OIT, José Ribeiro, que afirma a necessidade de elaboração de políticas públicas de promoção do trabalho decente, sobretudo no âmbito das dimensões do equilíbrio entre trabalho e família e da igualdade de oportunidades e de tratamento no emprego, apresente posicionamento crítico a respeito de modelo de Políticas Públicas e de indicador ou indicadores a serem utilizados para efetivar a ideia do diplomata.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins or other markings on the paper.

## Resposta Comentada

*No caso do desenvolvimento de projetos de Políticas Públicas voltados para promoção do trabalho decente, sobretudo no âmbito das dimensões do equilíbrio entre trabalho e família e da igualdade de oportunidades e de tratamento no emprego, entende-se que o melhor modelo é o racional (conforme visto na Aula 4), pois este modelo leva em consideração o que a sociedade irá ganhar com determinada política. Com este modelo, poderemos ter um ganho social máximo. Para que este modelo seja eficaz, será necessária a utilização de indicadores estatísticos, de gênero e de uso do tempo, para que o gestor possa desenvolver e executar os projetos de forma eficiente.*

## CONCLUSÃO

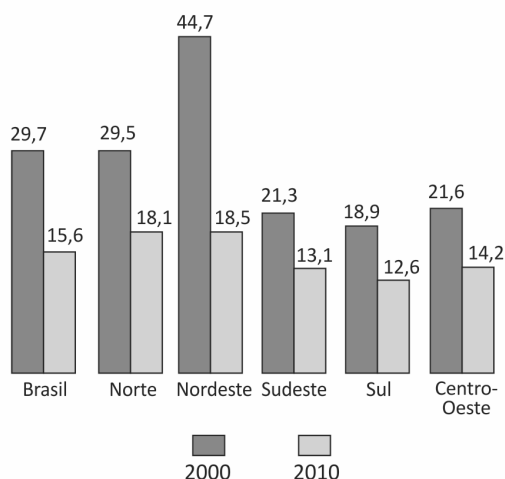
Avaliar algo ou um serviço é valorar, por meio de um julgamento, que, no caso das Políticas Públicas, não pode ser subjetivo, mas sim sistemático, objetivo e com fundamentação na aplicação, bem como nos resultados dos Indicadores utilizados. A avaliação de projetos em Políticas Públicas e estas, especificamente, têm a sua importância, primeiro, por atender ao Princípio da Eficiência da Administração Pública, constitucionalmente determinado, e, segundo, por retornar para a sociedade com abrangência tanto interna como externa. Avaliar é determinar quais critérios devem ser utilizados para verificar se um projeto está, ou não, atendendo aos objetivos anteriormente delineados e, ao contrário, sanar a tempo os erros cometidos. A avaliação, ao ser inerente ao implemento de Políticas Públicas, permite que o Poder Público, com seus gestores, estejam atentos aos resultados, para que se retifique ou ratifique atos voltados ao fim pretendido.

## Atividade Final

Analise, a partir dos parâmetros desta aula, os indicadores apresentados pelo Censo 2010, do IBGE.



Taxa de mortalidade infantil\*, segundo as Grandes Regiões  
2000/2010



Fonte: Censo 2010, IBGE.

\*Óbitos de crianças menores de um ano, por mil nascidos vivos.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper has a slight shadow on the right side, suggesting it's resting on a surface.

### Resposta Comentada

*O indicador demonstra que a mortalidade infantil teve uma queda, pois a cada mil crianças nascidas vivas (sic) no ano de 2000, o percentual passou de 29,7 para 15,6 em 2010. Importante observar que a maior taxa de mortalidade está no Nordeste brasileiro, em 44,7, ou seja, 18,5 por mil nascidos vivos. Apesar de não haver dados expressos, este indicador nos mostra que a provável deficiência em Políticas Públicas de Saúde, de Educação e de outras que compõem o necessário para a dignidade da vida humana são deficientes e precisam, em caráter emergencial, ser sanadas.*



**RESUMO**

Avaliação de programas de Políticas Públicas por meio de indicadores que aferirão a eficiência do gestor ao implementá-las. Esta aula tem como referencial a publicação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Indicadores – Orientações Básicas à Gestão Pública, que é um “norte” a ser seguido pelos gestores públicos na utilização de indicadores para medir as necessidades de um projeto de Políticas Públicas e, posteriormente, justificar a escolha dos indicadores utilizados como os de gênero e de uso do tempo abordados.

**INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA**

A partir da próxima aula, iremos estudar alguns programas de Políticas Públicas – quando será aplicada a maioria do conhecimento trabalhado até aqui. Esta metodologia é importante para que você possa “ver” a teoria na prática por meio de situações reais. Iniciaremos com Projetos Sociais, genericamente falando, para depois estudarmos algumas Políticas Públicas de forma mais específica.



# Projetos Sociais

Ludmilla Elyseu Rocha

AULA

11

## Meta da aula

Estabelecer a diferença entre Projetos de Políticas Públicas e Projetos Sociais.

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 identificar a diferença entre Políticas Públicas e Projetos Sociais;
- 2 descrever a Organização de Sociedade Civil de Interesse Público sob a ótica federal;
- 3 classificar modelos e indicadores de Organização de Sociedade Civil de Interesse Público sob a ótica estadual.

objetivos

## INTRODUÇÃO

Até esta aula, você teve uma série de informações para que pudesse chegar aqui e verificar, criticamente, propostas de Políticas Públicas. Agora, inicialmente, estudaremos o que são Projetos Sociais e como eles são utilizados nas Políticas Públicas para, depois, aplicarmos esta teoria nos exemplos das próximas aulas. Importante ressaltar que Projetos Sociais são diferentes de Políticas Públicas, pelo fato de servirem os mesmos projetos como indicadores de mudança social. Neste sentido, serão apontadas apenas características do que seriam Projetos Sociais para, então, nas aulas que ainda teremos, estudarmos algumas Políticas Públicas específicas, como já assinalado na aula anterior.

## PROJETOS SOCIAIS

### Conceito

#### SOCIEDADE CIVIL

Segundo Bobbio, sociedade civil representa a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos e entre classes sociais que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais (p. 1210).

Projetos Sociais são instrumentos de ações de cidadania agenciados pela **SOCIEDADE CIVIL**. Têm como finalidade promover mudanças na sociedade ao influenciar os gestores públicos com a implementação de Políticas Públicas e com a execução dos projetos a elas inerentes. Segundo Stephanou *et alii* (2003),

[p]rojetos sociais são iniciativas de grupos, instituições ou setores governamentais que estejam relacionados a uma ampla possibilidade de ações e objetivos. Devem ter em comum o direcionamento de esforços e o planejamento a partir de diretrizes e metodologias voltadas para a ação (p.24).

O que diferencia Projeto Social de Programa Social é o fato de este Programa ser um conjunto de Projetos com objetivos e finalidades comuns que irão se efetivar a partir da alocação de recursos oriundos da iniciativa privada, enquanto o projeto é a diretriz, o norte a ser atingido por meio de sua efetivação, seja por meio de Políticas Públicas, seja por meio de incentivos privados.

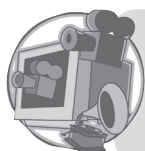


**Figura 11.1:** Sociedade Civil do Rio de Janeiro.

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:ABr17062013TMZ0029.jpg> –

## Características

As características de um projeto social são as mesmas dos projetos de Políticas Públicas, sendo que há algumas peculiaridades. A temporalidade, por exemplo, é encarada como uma das mais importantes, pelo fato de sua essencialidade, ou seja, normalmente – por atender a uma deficiência social – sua conclusão é premente no sentido de proporcionar o benefício a que se propõe. Diante disto, ressaltamos que uma grande parte dos autores entende que a maior característica de um projeto social é o fato de este se definir pela constância de investimentos nele aplicados: como a aquisição de bens imóveis (prédios, por exemplo) e móveis (mão de obra especializada). Podemos destacar, como exemplo, o Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, que foi criado pela Lei n. 12.513/2011. Esta tem a finalidade de oferecer à população educação profissional e tecnológica para atender à demanda da Copa do Mundo de 2014.



Acesse o endereço: <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2013/05/22/estao-abertas-as-inscricoes-para-cinco-cursos-de-qualificacao-para-a-copa> para saber mais sobre o Pronatec COPA – Cursos de Qualificação para a Copa do Mundo FIFA 2014/Brasil.

Neste contexto, a grande questão é: qual é a diferença entre um projeto de Políticas Públicas e um projeto social? Na verdade, se você analisar bem, todo projeto de Políticas Públicas deve ser social no que diz respeito à prestação de um serviço à sociedade, mas não a uma determinada parte da população. Deste modo, os projetos sociais são

focados para determinadas faixas populacionais em que há uma carência de bens e serviços, que dependem muito mais de um trabalho direcionado, específico, de uma associação, por exemplo, do que da atuação do Poder Público propriamente dito, que, no caso das sociedades civis, tem apenas o encargo de prover os insumos necessários para fomentar seu desenvolvimento. Ao dizermos por outras palavras: o Estado somente participa de uma OSCIP com os recursos para que o serviço se viabilize para determinado público-alvo, e não para a sociedade como um todo.



**Figura 11.2:** Objetivos de uma OSCIP.

Na figura, você pode visualizar a característica de pontualidade de um projeto social, ou seja, ele tem que ter um público-alvo que deverá participar após ter a formação adequada. Há o exemplo do Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – que forma profissionais para atuarem em projetos sociais. No entanto, você deve ficar atento para o fato de que estes beneficiários do gráfico são os denominados diretos, e que terão, assim, o benefício direto. Todavia, há os indiretos, ou seja, em todo projeto social, há um efeito sequencial que diz respeito a outros beneficiários não ligados ao projeto, mas que irão usufruir do mesmo. Um bom exemplo é a atual formação dos profissionais de hotelaria, que, com sua formação voltada para atender à demanda da Copa de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, acabam também beneficiando o público indireto que usufrui dos serviços de hotelaria fora do período mencionado.



## Articulação de projetos sociais

O Ministério da Cultura, desde o ano de 2003, elabora um programa de articulação entre a sociedade e o governo no sentido de produzir uma série de projetos sociais. Neste contexto, a Lei n. 12.343/2010 foi aprovada e, no seu artigo 2º, elenca um rol de objetivos que devem nortear os projetos sociais:

Art. 2º São objetivos do Plano Nacional de Cultura:

I - reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira;

II - proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial;

III - valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais;

IV - promover o direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções;

V - universalizar o acesso à arte e à cultura;

VI - estimular a presença da arte e da cultura no ambiente educacional;

VII - estimular o pensamento crítico e reflexivo em torno dos valores simbólicos;

VIII - estimular a sustentabilidade socioambiental;

IX - desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais;

X - reconhecer os saberes, conhecimentos e expressões tradicionais e os direitos de seus detentores;

XI - qualificar a gestão na área cultural nos setores público e privado;

XII - profissionalizar e especializar os agentes e gestores culturais;

XIII - descentralizar a implementação das políticas públicas de cultura;

XIV - consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais;

XV - ampliar a presença e o intercâmbio da cultura brasileira no mundo contemporâneo;

XVI - articular e integrar sistemas de gestão cultural.

[...]



Como você pode observar, esta lei traz uma série de elementos aglutinadores de responsabilidade para o gestor público no que diz respeito à elaboração de Projetos Sociais e Políticas Públicas – que é o que determina o artigo 3º da mesma lei. Por isso, não há que se confundir programas de Políticas Públicas com Projetos Sociais que, segundo Stephanou *et al.* (2003), nascem do desejo de mudar uma realidade. Os projetos são pontes entre o desejo e a realidade. São ações estruturadas e intencionais, de um grupo ou organização social, que partem da reflexão e do diagnóstico sobre uma determinada problemática e buscam contribuir, em alguma medida, para um outro mundo possível (p. 11).

É importante você observar que o Plano Nacional de Cultura – PNC é apenas uma entre várias iniciativas do governo para que sejam desenvolvidos projetos sociais de curto, médio e de longo prazo pela sociedade civil. Mas não é somente a cultura que enseja uma atuação da sociedade civil; todos os fundamentos da República Federativa do Brasil, regulados no artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil, são objetivos fundamentais e justificativas para elaboração de projetos sociais – que tenham por finalidade o seu implemento, como pode ser observado a seguir:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Agora, pense bem: se você tem a Constituição Federal e uma Lei Ordinária, ambas elencando Fundamentos, Princípios e Objetivos, fica mais fácil visualizar o foco de um projeto social. Assim, quando se fala em articular, se está dizendo fazer um diálogo entre o Poder Público e a sociedade e vice-versa.



**Figura 11.3 :** Diálogo entre Poderes Públicos e sociedade.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Bill\\_Clinton,\\_Yitzhak\\_Rabin,\\_Yasser\\_Arafat\\_at\\_the\\_White\\_House\\_1993-09-13.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Bill_Clinton,_Yitzhak_Rabin,_Yasser_Arafat_at_the_White_House_1993-09-13.jpg)

### Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP

A OSCIP, também denominada de Terceiro Setor, tem esta classificação por não se enquadrar no Setor Público, tampouco no privado. Criada pela Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, não tem fins lucrativos e tem que atender, pelo menos, a um dos objetivos relacionados ao artigo 3º da citada Lei:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I - promoção da assistência social;
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos socio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Lendo com atenção o artigo mencionado, você pode verificar que uma OSCIP deve estar direcionada para defender e dar efetividade aos Direitos Humanos e à Cidadania, atuando nas mais diversas áreas, como ambiental, cultura, família, saúde, amparo à criança e ao idoso; enfim, em todos os setores nas quais as Políticas Públicas não chegaram, não lograram êxito ou são deficientes. É importante ressaltar que há certa confusão entre OSCIP e Organização não Governamental – ONG. Esta última é apenas uma sigla que traduz para a sociedade o verdadeiro sentido de uma OSCIP, ou seja, que o Poder Público não está envolvido com aquela atividade. Mas, por ser comum a terminologia, há vários sites que denominam ONGs as OSCIP que trabalham em prol da sociedade.



Para saber mais sobre as várias OSCIP existentes, acesse o site: <http://www.guiademidia.com.br/ongs.htm>.

Atenção! Nem toda associação sem fins lucrativos é uma OSCIP como, por exemplo, as associações, que são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos reguladas pelo Código Civil Brasileiro – Lei n. 12.406, de 10 de janeiro de 2002; no seu artigo 44 informa que são pessoas jurídicas de direito privado as associações, entre outras.

## Atividade 2

Acesse o endereço: <http://www.vivacazuza.org.br>, pesquise e estude-o. Em seguida, faça uma releitura do artigo 3º da Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Por fim, analise a OSCIP e verifique se ela é adequada ao determinado pela Lei Federal em questão. Justifique a sua resposta.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins or other markings on the paper.

## Resposta Comentada

*A Sociedade Viva Cazuzu é Organização da Sociedade Civil de Interesse Público voltada para a assistência a crianças e adolescentes portadoras do vírus da Aids, bem como a adultos em tratamento em hospitais da Rede Pública da cidade do Rio de Janeiro. Essa finalidade se enquadra no artigo 3º da Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, principalmente nos seus incisos I, III e seu parágrafo único.*

## OSCIP e o Poder Público

A Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, já citada anteriormente, além de regulamentar a OSCIP, também regula as relações que existem entre elas e o Poder Público. A sua edição proporcionou o surgimento de uma nova atuação do Estado, isto é, a concepção social de atuação do gestor público. A lei em questão reconhece uma natureza pública de um serviço que, na verdade, é privado. Este Terceiro Setor está alterando a relação entre a sociedade e o Poder Público pelo fato de obrigar ao gestor a praticar os atos administrativos sob uma nova ótica social, ensejando, principalmente, parcerias com as OSCIP para que estas possam obter recursos que fomentem seus projetos.

Deste modo, este Termo de Parceria é um documento em que a OSCIP e o Estado celebram algo para agilizar determinado projeto, uma vez que há dispensa de **licitação**. Diminuindo a burocracia, proporciona mais agilidade na escolha dos técnicos, materiais; enfim, dos bens e serviços a serem utilizados no projeto. Apesar desta facilidade, há todo um controle nos resultados a serem atingidos, com penalidade severa para quem fraudar o Termo de Parceria. A prestação de contas é elemento essencial à atividade, e é ela que irá nortear a legalidade da aplicação dos recursos.

No Termo de Parceria em questão, deve haver expressamente o objeto especificando o programa de trabalho; previsão e prazo de execução com cronograma das metas e resultados; os critérios objetivos de avaliação de desempenho com indicadores de resultado; detalhamento da previsão de receitas e despesas por categorias contábeis segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade, incluindo remuneração e benefícios com empregados; publicação pelo órgão estatal do extrato do Termo de Parceria na imprensa oficial do município, Estado ou União, conforme modelo citado no parágrafo 4º do art. 10 do Decreto n. 3.100/99; prestação de contas ao Poder Público, ao término de cada ano.

### LICITAÇÃO

Conjunto de procedimentos administrativos para as compras ou serviços contratados pelos governos federal, estadual ou municipal, ou seja, todos os entes federativos. De forma mais simples, podemos dizer que o governo deve comprar e contratar serviços seguindo regras de lei. Assim, a licitação é um processo formal em que há competição entre os interessados – Lei n. 8.666, de junho de 1993.

Fonte: <http://portal.conlicitacao.com.br/o-que-e-licitacao/introducao/#ixzz2g61ojPiM>

## Atividade 3



No Rio de Janeiro, a lei estadual que regulamenta a OSCIP é a de n. 5.501, de 7 de julho de 2007. Segundo seu artigo 3º, será considerada OSCIP:

Art. 3º Observados os princípios da universalidade e os requisitos instituídos por esta lei, a qualificação como OSCIP será conferida à pessoa jurídica cujos objetivos sociais, constantes em seu estatuto social, consistam na promoção de, pelo menos, uma das seguintes atividades:

- I - assistência social;
- II - cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - educação gratuita;
- IV - saúde gratuita;
- V - segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável;
- VII - trabalho voluntário;
- VIII - desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XI - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- XII - fomento do esporte amador.

Observando o disposto nesta lei, faça uma análise do Instituto Mangureira do Futuro, <http://www.mangueiradofuturo.com.br>, e identifique se sua natureza é de OSCIP ou é uma Política Pública. Justifique a sua resposta.

[illegible]

### Resposta Comentada

*Observando o disposto na Lei n. 5501, de 7 de julho de 2007, e estudando o site: <http://www.mangueiradofuturo.com.br>, consideramos que o Instituto Mangueira do Futuro tem natureza de um programa social – OSCIP – voltado para várias áreas, como ... Cultura – com a Mangueira do Amanhã e o Projeto Dançando Para Não Dançar; Educação – com a Escola Tia Neuma, o Santa Mônica Centro Educacional, o Ciep Nação Mangueirense Governador Leonel de Moura Brizola e com a UniverCidade; Ensino Profissionalizante – através do Camp Mangueira e do Centro Profissionalizante BM&F Bovespa Mangueira; Cidadania – com os projetos Vidro é Cidadania e Casa-Lar; Saúde – no Centro Municipal de Saúde Tia Alice, da Clínica da Família Dona Zica e com atendimentos de fisioterapia, fonoaudiologia, nutrição, psicologia e clínica geral, ... sendo atualmente referência no Brasil e classificado pela Unesco como o maior modelo de Projeto/programa social do mundo.*

## CONCLUSÃO

Nesta aula, você verificou que não é somente o Poder Público o responsável pela sociedade como um todo. O exercício da cidadania deve partir também da iniciativa privada, que não precisa lucrar para atuar na efetivação do princípio constitucional da Dignidade da Pessoa Humana. Assim, seja por meio de Políticas Públicas, seja pela OSCIP, o indivíduo tem todo um aparato legal para que possa atuar em conjunto com o Estado, no sentido de suprir as deficiências sociais nas mais diversas áreas para o desenvolvimento do ser humano integral.

## Atividade Final

No estado do Piauí, existe a OSCIP denominada CARE, com a finalidade de inclusão social, economia local, gestão pública, preservação ambiental e mobilização social. Acesse o site <http://www.care.org.br/nossas-aco-es/programas-territoriais/piaui/> e faça uma análise crítica de sua natureza: se é uma OSCIP, de acordo com a Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, ou se é uma Política Pública estadual.

[illegible]

### Resposta Comentada

*A OSCIP denominada CARE, no estado do Piauí, mediante o link do site gestão pública, deixa claro o seu caráter de Política Pública de natureza estadual, tanto que integra a CARE Internacional, uma federação de 12 (doze) países-membros (Alemanha, Austrália, Áustria, Canadá, Dinamarca, EUA, França, Holanda, Japão e Noruega). Mas, pelo fato de tratar-se de um programa voltado aos problemas eminentemente piauienses, acaba tendo uma natureza híbrida, o que não descaracteriza a sua finalidade maior, que é suprir as necessidades locais de desenvolvimento humano.*



## RESUMO

Projetos Sociais – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – e Políticas Públicas são ações voltadas para o desenvolvimento da sociedade, suprimindo problemas a serem sanados ora por um, ora pelo outro, dependendo apenas de sua natureza. O Termo de Parceria, que é o elo entre a OSCIP e o Poder Público, torna efetivo o atuar da cidadania por meios privados sem fins lucrativos – que, devidamente fiscalizados, levam ao denominador comum, que é o desenvolvimento da sociedade como um todo.

## INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, iremos retornar às Políticas Públicas mais pontualmente, isto é, voltada para Educação, com breve explanação sobre a História da Educação no Brasil.



# Políticas Públicas na Educação

Ludmilla Elyseu Rocha

## AULA 12

### Meta da aula

Apresentar um painel histórico e evolutivo acerca da Educação no Brasil.

## objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

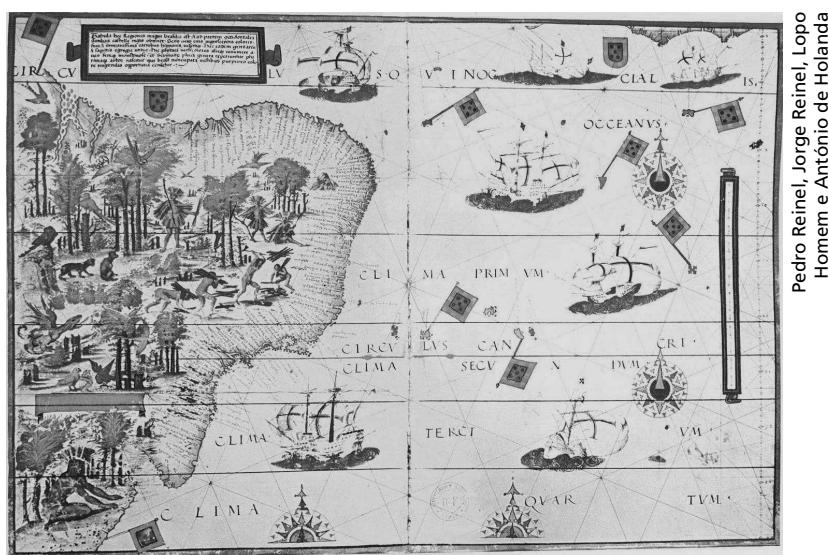
- 1 identificar historicamente a origem do problema da Educação no Brasil contemporâneo;
- 2 criticar a evolução, retrocesso ou estagnação da Educação nas Constituições brasileiras;
- 3 reconhecer outros aspectos da Educação além do ensino e aprendizagem nas escolas

## INTRODUÇÃO

Para falar de Educação e de Políticas Públicas que a envolvem, torna-se necessário um breve retorno aos primórdios de nossa colonização, para que você possa melhor compreender o problema atual. Não se discorrerá mais retrogradamente pelo fato de se ter o risco de escrever um livro sobre a historicidade da Educação – o que não é possível no momento. Desse modo, dividida em três partes, esta aula contará um pouco da história da Educação, como já afirmado, incluindo a sua evolução nas Constituições brasileiras e, por fim, os reflexos da própria Educação no Brasil neste século XXI.

## UMA BREVE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

### Brasil Colônia



**Figura 12.1:** Brasil Colônia.

Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Brazil\\_16thc\\_map.jpg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Brazil_16thc_map.jpg)

Na verdade, não é muito correto falar sobre Educação no Período Colonial porque, naquela época, não se podia falar em Educação brasileira propriamente dita. A herança social portuguesa e a formação europeia humanista preponderavam. Por isso, falar de Educação no Brasil,

nesse tempo, é estudar o modelo educacional português transplantado do reino para o Brasil Colonial. Importante saber que o Brasil passou a fazer, efetivamente, parte do Império Português somente com o regimento de 17 de dezembro de 1548, que designava um governador-geral (Tomé de Sousa), o qual trouxe, também, os padres da Companhia de Jesus – jesuítas – para catequizar os índios.



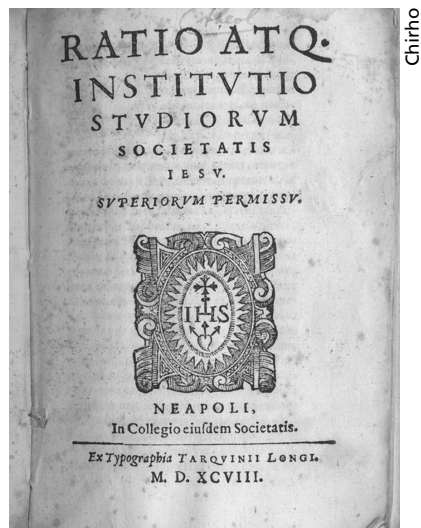
**Figura 12.2:** Chegada de Tomé de Sousa à Bahia. (gravura do século XIX)

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Tom%C3%A9\\_de\\_sousa.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Tom%C3%A9_de_sousa.jpg)

Na Europa, os jesuítas atuavam na Educação em colégios e universidades com a finalidade de divulgar suas pregações e, aqui, na Colônia, continuaram a direcionar a Educação na evangelização dos indígenas. Nessa missão inicial de ensinar os mais humildes, a Educação, para o jesuíta, acabava sendo uma obra de caridade. A regra educacional, na qual se baseavam para a Educação, foi a **RATIO STUDIORUM**, composta de várias regras que orientavam os mestres desde a organização escolar até o aprendizado para sujeição à doutrina católica: era a base legal do ensino jesuíta.

#### **RATIO STUDIORUM**

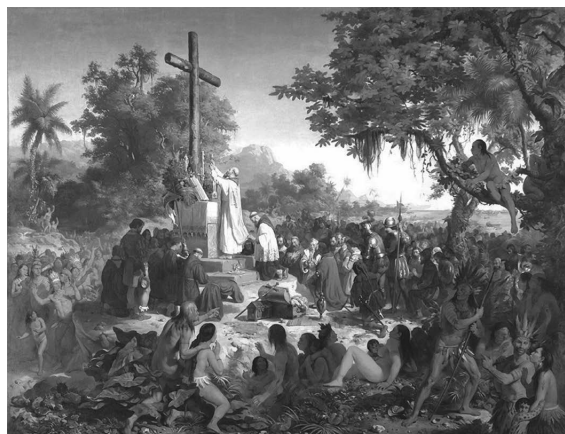
Também denominado Plano de Estudos, era o método pedagógico dos jesuítas.



Chirho

**Figura 12.3:** Folha de rosto da Ratio Studiorum (1598-1599).

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Meirelles-primeiramissa2.jpg>



Tetraktys

**Figura 12.4:** A Primeira Missa no Brasil (tela de Victor Meireles, 1860).

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Meirelles-primeiramissa2.jpg>

Com o tempo, devido à vinda de colonos portugueses, a Educação dos jesuítas passou a ministrar uma instrução mais elaborada, o que fez nascer um ensino direcionado à parcela da sociedade detentora do poder político-econômico da época colonial, ou seja, o que hoje denomina-se elite.

Neste contexto, expulsos pelo marquês de Pombal em 1760, por passarem a ser considerados demasiadamente cultos e, portanto, um perigo à hegemonia do rei de Portugal, os jesuítas deixaram um legado educacional

voltado para a elite dominante, não se preocupando com a alfabetização do simples colono, de índios e, muito menos, de escravos. Expulsos e não substituídos, criou-se um vácuo, por dois séculos, na Educação brasileira – o que criou um cenário de problemas que perduram até este século.



**Figura 12.5:** Sebastião José de Carvalho e Mello, *marquês de Pombal*

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Meirelles-primeira-missa2.jpg>

## Atividade 1

Apesar de bem-intencionados, os jesuítas, ao deixarem o Brasil sem substitutos para dar continuidade à educação do brasileiro no Brasil Colonial, criaram um vácuo na Educação brasileira. Até que ponto esse vácuo educacional tem influência no atual problema educacional brasileiro?

[illegible]

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Os jesuítas, ao serem expulsos pelo marquês de Pombal, não tiveram condições de ser substituídos, tampouco prever que não se daria continuidade ao ensino tão arduamente implantado na colônia brasileira. O vácuo citado, de dois séculos, perpetuou, sim, uma situação que até este século pode ser vista: uma Educação voltada para a elite, com o Poder Público deficiente na implantação de Políticas Públicas eficazes, bem como a desvalorização do profissional do magistério, que continua não sendo reconhecido como elemento essencial para a formação do cidadão e, consequentemente, para o desenvolvimento do país.*

## A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

### Constituição de 1824



Simplicio Rodrigues de Sá

**Figura 12.6:** D. Pedro I.

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/>  
Ficheiro:Dpedrol-brasil-full.jpg



A Constituição de 1824 foi a única Constituição monárquica do Brasil. Essa Constituição relacionou a Educação na parte que regula a forma de Estado, sua organização, funções dos Poderes Públicos, bem como direitos e deveres da população. Tinha a Educação apenas como uma de suas competências, não a colocando como matéria a ser exigida pelo Estado a título de Direito Fundamental, mas como mero dever deste. Determinou a gratuidade da Educação Primária e fez previsões de criação de colégios e universidades. Instituiu a administração centralizada do ensino, sob a responsabilidade do poder central, e estabeleceu, ainda, o ensino da religião católica. Apenas nas Disposições Gerais foi que essa Constituição registrou a matéria sobre Educação.

### Constituição de 1891



**Figura 12.7:** Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, proclamador da República e 1º presidente do Brasil.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Deodoro\\_da\\_Fonseca\\_fotografado\\_por\\_A.\\_Leterre.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Deodoro_da_Fonseca_fotografado_por_A._Leterre.jpg)

Com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, tornou-se imprescindível a elaboração de nova Constituição. Assim, nasce a Constituição de 1891. Nesta, foram fixadas importantes competências de ordenação do Ensino: ao Congresso Nacional coube a função de, privativamente, legislar sobre o Ensino Superior; aos estados competia legislar sobre o Ensino Primário e Secundário e, ainda, criar e manter escolas primárias, secundárias e de Ensino Superior. Determinou-se, também, que o ensino ministrado nas escolas públicas fosse leigo ou laico, não havendo mais a obrigatoriedade do ensino religioso.

## Constituição de 1934



Djalma Gomes Netto

**Figura 12.8:** Getúlio Dornelles Vargas, presidente do Brasil (de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954).

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Get%C3%BAlio\\_Vargas\\_-\\_retrato\\_oficial\\_de\\_1930.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Get%C3%BAlio_Vargas_-_retrato_oficial_de_1930.jpg)

Na Constituição de 1934, a Educação Pública era direito de todos, em todos os graus, determinando a família e o Estado como responsáveis conjuntos pela Educação. Impunha à União a competência de elaboração do Plano Nacional de Educação, bem como a fiscalização, pelo governo, das condições de escolas secundárias e superiores na tarefa de seu reconhecimento. Foi ratificada, pelo Poder Executivo Federal, a Reforma realizada pelo ministro da Educação e Saúde Pública, que refletiu uma luta ideológica no sentido de reivindicar, como afirma Romanelli (2003), a “obrigatoriedade de o Estado assumir a função educadora e a coeducação” (p. 143) com a família, no sentido de promover o direito de todos à Educação.

## Constituição de 1937

A Constituição de 1937, extremamente autoritária, foi outorgada na chamada Era Vargas após ter sido redigida pelo jurista mentor da Reforma Educacional implantada pela Constituição anterior (1934), Francisco Campos. No tocante à Educação, a Constituição de 1937 tinha como característica a ênfase na disciplina moral e na educação física dos alunos. Destacou a importância do ensino cívico; estabeleceu o caráter centralizador da administração do ensino; concedeu privilégios

ao ensino particular, ficando o Estado com a função de suplementar as deficiências regionais e locais. Não determinou verbas específicas para o ensino e criou o ensino profissional.

## Constituição de 1946



**Figura 12.9:** Eurico Gaspar Dutra, 16º presidente do Brasil.

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:GASPARDUTRA.jpg>

A Constituição de 1946, promulgada, teve como modelo a Constituição de 1934, representando um retorno, ao menos teórico, ao aspecto democrático. Incumbiu à União de legislar sobre as diretrizes e bases da Educação nacional. Definiu a Educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família. Estabeleceu a existência de escolas oficiais para todos os graus. Permitiu a iniciativa privada de manter suas escolas. Reeditou os percentuais para a Educação previstos na Constituição de 1934. Determinou aos estados e ao Distrito Federal a obrigação de organizar seu ensino e com caráter supletivo da União, em caso de ajuda nos limites das deficiências locais. Instituiu a assistência educacional aos alunos carentes, para assegurar-lhes igualdades de condições para sua frequência às aulas. Estabeleceu os princípios a serem adotados para a legislação regulamentadora posterior.

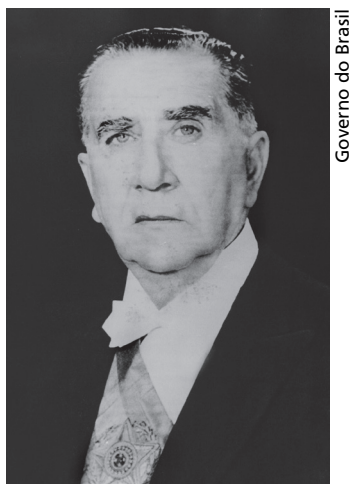
## Constituição de 1967



**Figura 12.10:** Artur da Costa e Silva, 27º presidente do Brasil.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Costa\\_e\\_Silva.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Costa_e_Silva.jpg)

A Constituição de 1967 foi redigida também pelo jurista Francisco Campos, então ministro da Justiça, que manteve, entre outras, a mesma organização educacional da Constituição anterior, com a preservação da autonomia do sistema de ensino de cada estado da federação, ao mesmo tempo em que criou incentivos para a expansão do ensino privado – fato encarado como sendo um retrocesso de ação, por acenar para o fortalecimento do ensino particular em detrimento do público. Repercutiu positivamente ao estabelecer: extensão de idade de permanência obrigatória na escola, mantida pelo Estado, do jovem de 7 a 14 anos; gratuidade para o ensino primário; revogação do direito ao repasse de verbas do governo federal para o estadual, determinado pela Constituição anterior. Tais dispositivos tiveram o mérito de sinalizar maior proteção social do Estado à escolaridade, pelo menos, com relação ao tempo de permanência custeado.

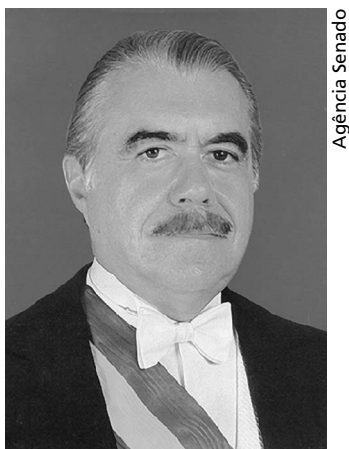


**Figura 12.11:** Emílio Garrastazu Médici. 28º presidente do Brasil.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Garrastazu\\_m%C3%A9dici.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Garrastazu_m%C3%A9dici.jpg)

Com natureza de Emenda Constitucional, a Constituição de 1969 foi outorgada, aumentando a concentração de poder político no Poder Executivo – que era subjugado às Forças Armadas, mais especificamente ao Exército brasileiro. Manteve retrocessos em termos de filosofia e política educacionais. Extinguiu a liberdade de cátedra e restringiu a vinculação orçamentária para o ensino. Isso não significou alteração radical do disposto pela Constituição de 1967. Ao contrário, limitou ainda mais o repasse do percentual de arrecadação da receita tributária para manutenção e fomento do ensino nos municípios dos estados da Federação.

## Constituição de 1988



**Figura 12.12:** José Ribamar Ferreira Araújo da Costa Sarney, 31º presidente do Brasil

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Sarneyoficial.jpg>

Redemocratizando o Brasil, a Constituição de 1988, atualmente em vigor, uma vez promulgada, eleva o país à categoria de Estado Democrático de Direito. Esta Constituição cuida da Educação geral e do ensino especial, já que faz referência expressa aos direitos, deveres, fins e princípios norteadores. A Educação passou a se constituir um dos Direitos Sociais, além de ser reconhecida como direito de todos. Uma das garantias do direito de acesso à Educação é a de que seja assistida não apenas pela família, mas que seja provida pelo Estado.

O Direito à Educação passa a ser Direito Fundamental, quando esta Constituição o declara, em seu Artigo 6º, que “são direitos sociais a educação, [...] na forma desta Constituição”, manifestando, pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, a importância e a consolidação da Educação como um dos Direitos Sociais, corroborado pelo Artigo 205, ao afirmar que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família”, e pelo Artigo 206, no qual especifica que “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios [...] Inciso IV: gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais”. Com este último dispositivo, é reconhecida a gratuidade em todos os níveis educacionais, inclusive para os Ensinos Médio e Superior – fato não registrado em qualquer Constituição anterior.

No Artigo 208, o Direito à Educação é assegurado e reconhecido como Direito inquestionável, já que

O dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequada às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Ao ler-se com atenção o artigo citado, observa-se que a importância do inciso I reside no fato de determinar que o dever do Estado vai além dos alunos que estão regularmente matriculados, pois estende a tutela estatal àqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria, além de ser obrigatória a oferta de Ensino Público em todos os níveis aos necessitados, não se restringindo somente ao da faixa de obrigatoriedade. No inciso II, ocorre uma volta ao passado, quando faz ressurgir, da Constituição de 1937, a progressiva extensão da gratuidade e obrigatoriedade do ensino médio, com o objetivo de aumentar o período de gratuidade da Educação deferido por lei.

Nesse contexto, observa-se, no inciso III do Artigo 208, a preocupação do Estado com a Educação dos portadores de deficiência, quando obriga um atendimento especializado a estes, preferencialmente na rede regular de ensino. A Educação Básica “ganha” uma nova faixa etária no inciso IV, quando inclui como Direito à Educação o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade, o que, em termos jurídicos, produz o efeito de obrigatoriedade de regulamentação, através de norma específica – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996) – LDBN, que o faz em seu Artigo 4º, incisos I e IV.

Neste processo, o acesso aos níveis mais elevados de ensino da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, encontra respaldo no inciso V do Artigo 208, tendo como corolário o Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, além de atender à sistemática de interpretação da Constituição, porque tanto no Artigo 205, como no 218, tem-se protegido efetivamente o direito de todo ser humano à Educação.

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

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

Já no inciso VI do Artigo 208, tem-se o reconhecimento do direito à Educação Noturna quando obriga a oferta de ensino noturno regular, adequado às condições de cada um, com o consequente dever do Estado para com este, garantindo ao jovem e adulto trabalhador o direito de acesso à Educação, o que é efetivado também na já mencionada LDBN, em seu cristalino Artigo 4º, inciso VII, ao determinar que

o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de [...] oferta de educação regular para jovens e adultos [...], com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola [...].

Por fim, o inciso VII do Artigo 208 cuida do atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, direito que não era previsto nas Constituições anteriores, como Direito à Educação. Tem como consequência principal o fato de ser incorporado ao dever do Estado – este inicia a efetivação de programas determinados pela Lei Maior e via Plano Nacional de Educação.

Ressaltamos, também como importante, o Artigo 208 e seus parágrafos, quando, no §1º, eleva à ordem constitucional o acesso ao ensino fundamental [como sendo um] direito público subjetivo; o §2º do artigo em comento determina que “[...] o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da



autoridade competente”, introduzindo a novidade legislativa de se poder responsabilizar, na pessoa do representante do Estado no exercício de sua atividade, a autoridade legitimada a ser punida, por ser ela competente para deferir a oferta deste direito e, obviamente, a responsável pela omissão na prestação deste; o §3º, ao prescrever que “compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola”, ratifica a obrigatoriedade e o dever do Estado na verificação, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência e consequente desenvolvimento do aluno.

## Atividade 2

Lendo os comentários a respeito da Educação nas Constituições brasileiras, você entende que as atuais Políticas Públicas voltadas para a Educação brasileira, como o sistema de cotas nas universidades, por exemplo, podem resolver o problema da falta de escolas, dos salários dos professores e da inclusão de alunos a curto, médio ou longo prazos? Procede a afirmação de que a Educação está em greve? Por quê?

Fonte: <http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/tag/greve-dos-professores/>

[illegible]

[illegible]

## Resposta Comentada

*Apesar de não ter sido outorgada valorização à Educação desde a primeira Constituição, como deveria ter sido, não se justifica a atual falta de Políticas Públicas eficazes para sanar os baixos salários dos profissionais da Educação, a falta de vagas, a falta de estrutura nas escolas e outros problemas que impedem o desenvolvimento do ensino/aprendizagem do cidadão. Lamentavelmente, a afirmação de que a Educação está em greve procede – o que não poderia ocorrer em pleno século XXI, já que o desenvolvimento e a evolução nas diversas áreas, como a de Informática, por exemplo, deveria estar atendendo a uma demanda bem maior do que ocorre atualmente. Desse modo, enquanto o Poder Público não tomar medidas emergenciais, tendo a Educação como foco principal, esta permanecerá em greve.*

## A Educação no século XXI

Educação é muito mais do que um projeto educacional ou práticas de ensino, tanto que a Constituição atual parte do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Isso justifica os Direitos Fundamentais, tamanha a sua importância; mas nem sempre foi assim, como já foi visto.

No decorrer da evolução das Constituições, como foi brevemente relatado, chama-se a atenção para a ampliação desses Direitos, internacionalmente efetivados após a publicação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em que pese sua transparência ser mais evidente apenas nas três últimas Constituições, absorvendo o reconhecimento – conforme ensina Bobbio (1992):

de que os direitos do homem nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais (p. 30).

Na esteira da evolução dos Direitos Humanos, agregam-se os Direitos Sociais, como Educação, Cultura, Habitação e outros, no sentido de ser um suporte para a concretização de outros direitos, principalmente os individuais, já reconhecidos e assegurados constitucionalmente, mas muito pouco até então efetivados. Como a simples liberdade de consciência não basta para que se manifeste o Direito Individual, os Direitos Sociais juntam-se a ela com a Educação, no sentido de possibilitar o desenvolvimento intelectual e cultural do ser humano. Os Direitos Sociais, deste modo, são mecanismos de acesso aos objetivos determinados pelos Direitos Individuais, como a liberdade, a igualdade, a vida digna, enfim, todos aqueles que contribuem para a construção do ser humano integral.

Em vista disso, ao assegurar o Direito à Educação, em capítulo próprio e diferenciado, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, automaticamente valoriza a família e sujeita o Estado à sua efetivação. Por conseguinte, também afirma a necessidade de serem criados mecanismos de utilização para si e para a sociedade, o que, consequentemente, promoverá uma qualificação profissional que constituirá um norte para a inclusão social.

## Atividade 3

Falar de Educação vai muito além do que se assinalar o ensino e a aprendizagem nas escolas. No ano de 2012, por exemplo, o Brasil passou a implantar Políticas Públicas de Educação Alimentar. Neste sentido, qual a importância desta diretriz em termos de Educação propriamente dita? Para melhor responder a esta questão, acesse os sites <http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/12/brasil-cria-documento-que-orienta-politicas-publicas-sobre-educacao-alimentar> e [http://www.fasi.edu.br/files/biblioteca/nut/Marco\\_referencia\\_Textocompleto\\_educacao\\_alimentar.pdf](http://www.fasi.edu.br/files/biblioteca/nut/Marco_referencia_Textocompleto_educacao_alimentar.pdf), onde você encontrará informações completas para a sua fundamentação teórica e crítica.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

## Resposta Comentada

*A importância de Políticas Públicas para a Educação Alimentar está no fato de que educar é ir além de ensino e de aprendizagem nas escolas. Ao consolidar práticas e conceitos da Educação Alimentar, além de permitir uma atuação multidisciplinar sobre as políticas que promovem o direito a uma alimentação adequada, previsto na Constituição e em tratados internacionais, o Brasil estará contribuindo para a efetivação da formação do ser humano integral, pois a Saúde deve andar passo a passo com a Educação.*



### Resposta Comentada

*A solução do baixo salário do profissional da Educação, por si só, não irá resolver o problema da Educação no Brasil. Este ponto faz parte de um conjunto de situações que deve ser resolvido com igualdade, para que algumas particularidades não sejam preferidas a outras, como, por exemplo, dar aumento salarial aos professores sem que estes tenham condições dignas de trabalho. Enfim, é um todo que não pode ser resumido em apenas uma campanha. Mas partindo-se do pressuposto de que as Políticas Públicas têm seu início com um movimento da sociedade, para que sejam resolvidos problemas, a campanha “Você já abraçou seu professor hoje?” é uma ótima chamada de atenção para que sejam realizadas mudanças neste setor tão essencial à formação do indivíduo.*

### RESUMO

A história da Educação no Brasil mostra que a estrutura ensino/aprendizagem, desde a colonização, foi deixada de lado em detrimento dos interesses do governo da época – então Coroa Portuguesa. Desde a primeira Constituição do Império do Brasil até a penúltima – Constituição de 1969 –, o Brasil teve a Educação apenas como mais um item a ser regulado. Somente na Constituição atual, de 1988, a Educação passou a despertar interesse quanto a Políticas Públicas específicas – apesar de ainda ser carente a sua efetividade na sociedade brasileira.

### INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, continuaremos a problematizar Políticas Públicas, isto é, veremos pontualmente a Saúde no Brasil.

# Políticas Públicas na Saúde

Ludmilla Elyseu Rocha

## AULA 13

### Meta da aula

Problematizar Políticas Públicas do Brasil relativas ao Sistema Único de Saúde, ao Plano Nacional de Saúde e ao Programa Mais Médicos.

## objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 identificar diferenças entre Previdência Social e Sistema Único de Saúde;
- 2 reconhecer aspectos jurídicos e sociais das Diretrizes do Plano Nacional de Saúde – PNS;
- 3 criticar, com fundamentação teórica, Políticas Públicas que visam a sanar parte ou totalidade do problema da Saúde no Brasil.

## INTRODUÇÃO

Atualmente, é comum ouvir a afirmativa de que a Saúde no Brasil está doente. Você tem que ter em mente, depois de tudo o que foi estudado, que depende do *paradigma*, ou seja, do modelo, do padrão, da norma ou do exemplo utilizado para se afirmar isso. Se formos comparar com a Suécia, por exemplo, veremos que realmente o nosso país está péssimo! Mas se a comparação for com a Nigéria, por exemplo, o Brasil está muito bem, obrigado! Dentro do próprio país, há incongruências, como podemos ver entre as regiões Nordeste e Sudeste. Nesta aula, iremos estudar algumas Políticas Públicas para que você possa visualizar o real problema da Saúde no Brasil.

## ALGUNS CONCEITOS

Como já afirmado, iremos estudar algumas Políticas Públicas destinadas à Saúde, mas você não pode confundir a natureza delas com a de certos órgãos. A Previdência Social, por exemplo, é um termo genérico que designa as Políticas Públicas voltadas ao aposentado e aos menos favorecidos, tendo esta, no Instituto Nacional de Seguro Social – INSS –, o órgão responsável pelo pagamento das pensões e outros benefícios. Portanto, não se deve confundir Previdência com Saúde, que é o objeto desta aula.

Neste sentido, é o Ministério da Saúde o responsável pelos hospitais públicos federais, enquanto é o Sistema Único de Saúde – SUS – o responsável pelo atendimento, internações, enfim, pelas atividades inerentes à Saúde para a população. No caso dos Estados membros, é a Secretaria de Saúde do Estado a responsável pelos mesmos serviços – só que em âmbito estadual, e assim sucessivamente com os municípios. Por isso, é importante você saber primeiro de quem é a responsabilidade pelo Serviço de Saúde – Ministério da Saúde, Secretaria Estadual de Saúde ou Secretaria Municipal de Saúde –, dependendo da natureza do hospital, para depois fazer as críticas e cobranças. Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, o Hospital Pedro Ernesto é estadual, e o Hospital do Andaraí é federal. Portanto, não adianta o cidadão reclamar com quem não é de direito, pois não irá resolver o problema.





**Figura 13.1:** Hospital Universitário Pedro Ernesto.

Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Hupe2.png>

## SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – SUS

O SUS foi criado pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, com o objetivo de atender à população na área da Saúde. Anteriormente, o Ministério da Saúde não tinha uma Política Pública específica, isto é, seus programas de governo restringiam-se à Promoção da Saúde com a prevenção de doenças – como as campanhas de vacinação, por exemplo.

Esta Constituição tem, na sua Seção II, a determinação de que se deve ter como pontos básicos:

[...] as necessidades individuais e coletivas [que] são consideradas de interesse público e o atendimento um dever do Estado; a assistência médico sanitária integral passa a ter caráter universal e destina-se a assegurar a todos o acesso aos serviços; estes serviços devem ser hierarquizados segundo parâmetros técnicos e a sua gestão deve ser descentralizada.

Também determina que

o custeio do Sistema deverá ser essencialmente de recursos governamentais da União, estados e municípios e as ações governamentais submetidas a órgãos colegiados oficiais, os Conselhos de Saúde, com representação paritária entre usuários e prestadores de serviços.

Aqui você já pode observar que o custeio da Saúde Pública no Brasil irá depender do que foi arrecadado e da divisão da receita, para que se possa fazer a dotação orçamentária corretamente. Este ponto é fundamental, pois quando se arrecada menos, menos se repassa.

Desde a década de 90 do século passado, as chamadas Leis Orgânicas da Saúde – Leis n. 8.880, de 1990, e n. 8.142, de 1990, e Decreto n. 99.438, de 1990, em conjunto com as Normas Operacionais Básicas (NOB) de 1991 e 1993 – regulamentaram o Sistema Único de Saúde – SUS – com a finalidade de implementar o determinado pela nossa Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88. Esse sistema de normas viabiliza o atendimento e a composição dos servidores que irão prestar serviços de saúde por meio de seus servidores efetivos ou contratados como médicos, enfermeiros, agentes administrativos e outros à sociedade, bem como administrar os hospitais ao SUS credenciados. Muito importante é ressaltar que o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS – também é composto por servidores efetivos ou contratados, mas, no caso dos peritos para concessão de benefícios, em relação a problemas de saúde, não são os mesmos do SUS que exercem a medicina nos hospitais credenciados, por exemplo. Os peritos são servidores do INSS, enquanto os médicos são servidores dos hospitais públicos credenciados pelo SUS.



**Figura 13.2:** Hospital Universitário Gaffrée e Guinle.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Entrada\\_do\\_Hospital\\_Universit%C3%A1rio\\_Gaffree\\_e\\_Guinle.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Entrada_do_Hospital_Universit%C3%A1rio_Gaffree_e_Guinle.jpg) –

## Atividade 1



A Resolução n. 268, de 24/1/2013, determina que os portadores do vírus HIV têm prioridade na revisão dos benefícios previstos no Artigo 29, Inciso II, da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, que trata sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. No entanto, para se conceder este benefício, tem-se que passar por uma perícia da própria Previdência, o que, no entanto, é confundida com o médico do SUS. Como você vê esta questão?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*A Previdência Social é um termo genérico que designa as Políticas Públicas voltadas ao aposentado e aos menos favorecidos, tendo esta, no Instituto Nacional de Seguro Social – INSS –, o órgão responsável pelo pagamento das pensões e outros benefícios. No caso da revisão da pensão do portador do vírus HIV e da perícia que deve ser realizada para que este tenha o seu direito deferido, há uma falta de orientação e informação quanto ao profissional competente para sua realização – o que induz o cidadão a um erro que poderá atrasar mais ainda o benefício requerido.*

## PLANO NACIONAL DE SAÚDE

A Portaria n. 2.607, de 10 de dezembro de 2004, aprovou o Plano Nacional de Saúde – PNS – que tem como objetivo geral

Promover o cumprimento do direito constitucional à saúde, visando à redução do risco de agravos e o acesso universal e igualitário às ações para a sua promoção, proteção e recuperação, assegurando a equidade na atenção, aprimorando os mecanismos de financiamento, diminuindo as desigualdades regionais e provendo serviços de qualidade, oportunos e humanizados.



Para ter acesso ao Plano Nacional de Saúde – PNS, acesse o endereço: [http://dtr2001.saude.gov.br/editora/produtos/livros/pdf/05\\_0306\\_M.pdf](http://dtr2001.saude.gov.br/editora/produtos/livros/pdf/05_0306_M.pdf).

Você já estudou que para um projeto de Políticas Públicas ter efetividade, isto é, que atinja a sociedade com resultados práticos, deve, de início, ter bem delineados os pontos a ser abordados. Nesse sentido, as Políticas Públicas voltadas para a Saúde não são diferentes. Atualmente, as prioridades nos âmbitos federal, estadual e municipal em relação à Saúde são muitas, mas as que podem ser ressaltadas são as voltadas para a redução e extinção das desigualdades regionais em termos de prestação de serviços de Saúde; ampliação do acesso a esses serviços; melhoria na gestão de recursos públicos e de sua consequente aplicação.

Neste contexto, o Plano Nacional de Serviços, para os anos de 2012 a 2015, “está estruturado em 14 diretrizes, que compreendem as ações estratégicas e os compromissos para o setor, tendo sido discutido e aprovado no Conselho Nacional de Saúde (CNS)”, que são:

Garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, mediante aprimoramento da política de atenção básica e da atenção especializada.

Aprimoramento da Rede de Atenção às Urgências, com expansão e adequação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA), de Serviços de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), de prontos-socorros e centrais de regulação, articulada às outras redes de atenção.

Promoção da atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementação da “Rede Cegonha”, com ênfase nas áreas e populações de maior vulnerabilidade.

Fortalecimento da rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de *crack* e outras drogas.

Garantia da atenção integral à saúde da pessoa idosa e dos portadores de doenças crônicas, com estímulo ao envelhecimento ativo e fortalecimento das ações de promoção e prevenção.

Implementação do subsistema de atenção à saúde indígena, articulado com o SUS, baseado no cuidado integral, com observância às práticas de saúde e às medicinas tradicionais, com controle social, e garantia do respeito às especificidades culturais.

Redução dos riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde.

Garantia da assistência farmacêutica no âmbito do SUS.

Aprimoramento da regulação e da fiscalização da saúde suplementar, com articulação da relação público-privado, geração de maior racionalidade e qualidade no setor saúde.

Fortalecimento do complexo produtivo e de ciência, tecnologia e inovação em saúde como vetor estruturante da agenda nacional de desenvolvimento econômico, social e sustentável, com redução da vulnerabilidade do acesso à saúde.

Contribuição à adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações de trabalho dos trabalhadores do SUS.

Implementação de novo modelo de gestão e instrumentos de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável.

Qualificação de instrumentos de execução direta, com geração de ganhos de produtividade e eficiência para o SUS.

Promoção internacional dos interesses brasileiros no campo da saúde, bem como compartilhamento das experiências e saberes do SUS com outros países, em conformidade com as diretrizes da Política Externa Brasileira.

Assim, apesar de estas Diretrizes e Metas estarem sendo ainda implementadas, o que se observa, na atualidade, é que há ainda um longo caminho a percorrer, apesar de o SUS e de o PNS estarem sendo fomentados no sentido de acabar com as mazelas da Saúde no Brasil.

Deste modo, por ser um país continental, os problemas não devem ser tratados por igual, sob pena de se atingir certos objetivos em algumas regiões enquanto outras possam ficar carentes – que é o que ocorre na distribuição de médicos em nível municipal por todo o país. Em vista disto, o mais importante é a postura política e o comprometimento dos gestores na administração das Políticas Públicas no sentido de implementar o Plano Nacional, que já está com déficit, a curto e médio prazos, correndo o risco de, a longo prazo, não se atingir a meta estipulada, como é o caso da proposta do Programa Mais Médicos, que também veremos nesta aula.

## Atividade 2

A Diretriz n. 4 do Plano Nacional de Saúde visa ao “fortalecimento da rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de crack e outras drogas”. No entanto, há muita controvérsia a respeito da internação do dependente do *crack*, isto é, se ela deve ou não ser compulsória, com amparo na Lei n. 10.216, de 6 de abril de 2001. Posicione-se a respeito e justifique a sua explanação.



**Figura13.3:** Pedras de crack.

Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Rocks\\_of\\_crack\\_cocaine.jpg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Rocks_of_crack_cocaine.jpg)



Espiritus sanctus

**Figura 13.4:** Objetos usados para se fumar o crack.

Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Crack-paraphernalia.jpg>



Lucas Ig54

**Figura 13.5:** Cracolândia / cidade de São Paulo.

Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Cracklandia\\_sp\\_downtown.jpg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Cracklandia_sp_downtown.jpg)

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

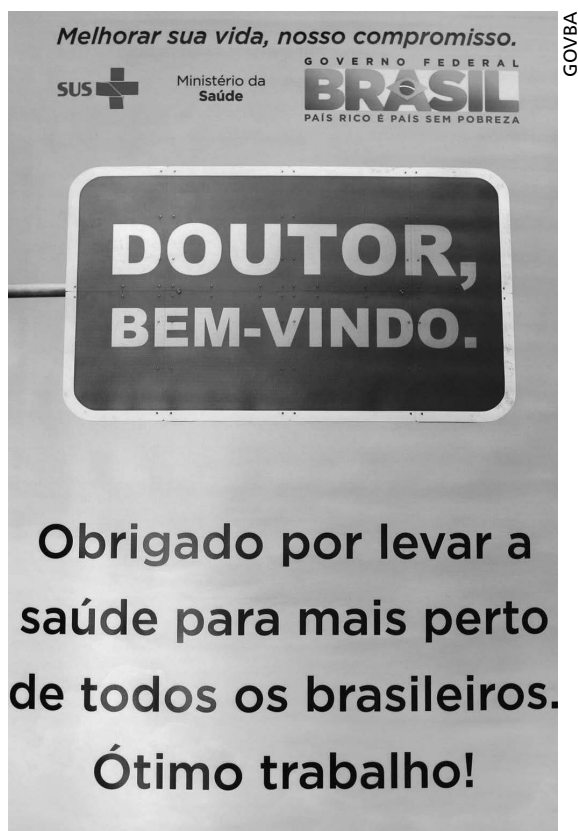
### Resposta Comentada

*Por meio de Diretrizes e Metas, o Plano Nacional de Saúde visa ao*

*aprimoramento do SUS, visando o acesso universal, de qualidade, em tempo oportuno, contribuindo para a melhoria das condições de saúde, para a redução das iniquidades e para a promoção da qualidade de vida dos brasileiros.*

*Dentre as Diretrizes, está a que é voltada para o problema do crack. Com amparo na Lei n. 10.216, de 6 de abril de 2006 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10216.htm)), o dependente que for devidamente medicado e diagnosticado como dependente químico deve ser internado, independentemente de sua vontade, pelo fato de ser sua vida um direito fundamental a ser resguardado em detrimento de qualquer outro, como a liberdade, por exemplo.*





**Figura 13.6:** Programa Mais Médicos/Governo Federal  
– Ministério da Saúde

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/agecom-bahia/9903523923/sizes/m/in/photostream/>

No dia 6 de julho de 2013, foi encaminhada à presidente Dilma Roussef a exposição de motivos da Medida Provisória n. 621, a respeito do Programa Mais Médicos, que tem por finalidade, conforme seu Artigo 1º:

- I - diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde;
- II - fortalecer a prestação de serviços na atenção básica em saúde no País;
- III - aprimorar a formação médica no País e proporcionar maior experiência no campo de prática médica durante o processo de formação;

IV - ampliar a inserção do médico em formação nas unidades de atendimento do SUS, desenvolvendo seu conhecimento sobre a realidade da saúde da população brasileira;

V - fortalecer a política de educação permanente com a integração ensino-serviço, por meio da atuação das instituições de educação superior na supervisão acadêmica das atividades desenvolvidas pelos médicos;

VI - promover a troca de conhecimentos e experiências entre profissionais da saúde brasileiros e médicos formados em instituições estrangeiras;

VII - aperfeiçoar médicos nas políticas públicas de saúde do País e na organização e funcionamento do SUS; e

VIII - estimular a realização de pesquisas aplicadas no SUS.

Apesar de o Artigo 196 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, determinar ser a saúde um direito de toda a sociedade, sendo de responsabilidade do Poder Público, mais especificamente o Estado, prover a sua implantação, isso não ocorreu nas últimas décadas – o que culminou com este Programa que estamos enfocando.

No item anterior, quando foi exposto o Plano Nacional de Saúde do Ministério da Saúde, verificou-se que há, apesar de o governo ter todo um aparato para suprir o problema de acesso da população aos Serviços de Saúde, todo um descompasso com a falta de estrutura dos hospitais e postos de saúde, bem como a desvalorização do profissional da saúde – médicos, enfermeiros, técnicos nas mais diversas áreas da Saúde –, o que provoca uma demanda destes para a iniciativa privada, desfalcando, deste modo, o já precário atendimento.

Neste sentido, apesar de haver hospitais nos grandes centros, você há de convir que o interior deste grande país continental, que é o Brasil, retrata menos que uma evasão, pois nem chega a ter implementado o Programa do Plano Nacional de Saúde. Assim, segundo a exposição de motivos, o Brasil

convive com muitos vazios assistenciais, que correspondem a localidades que não conseguiram prover e fixar profissionais de saúde na atenção básica, em especial os médicos, não garantindo acesso aos serviços básicos de saúde por parte da população brasileira [...] [observando-se que] o Brasil possui 359.691 médicos ativos e apresenta uma proporção de 1,8 médico para cada 1.000 (mil) habitantes, conforme dados primários obtidos no Conselho Fede-

ral de Medicina (CFM) e na estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



Para você ter acesso à Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 621, de 8 de julho de 2013, clique no link Exposição de Motivos a partir do endereço: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/mpv/mpv621.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/mpv/mpv621.htm).

Em vista disto, a proporção determinada expõe que o Brasil tem uma das menores proporções entre médico/habitantes, o que deixa clara a opção pela iniciativa privada dos profissionais. Segundo o IBGE e o Conselho Federal de Medicina – CFM –, a “distribuição dos médicos nas regiões do país demonstra uma grande desigualdade, com boa parte dos estados com uma quantidade de médicos abaixo da média nacional”.

Assim, a Medida Provisória citada vem, ao menos em curto prazo, tentar resolver o problema de uma parcela do universo de deficiências que é o Sistema de Saúde no Brasil. No entanto, devido à natureza extremamente democrática da nossa Constituição atual, abre-se o mercado para que outros profissionais possam auxiliar na minimização de uma das mazelas nacionais.



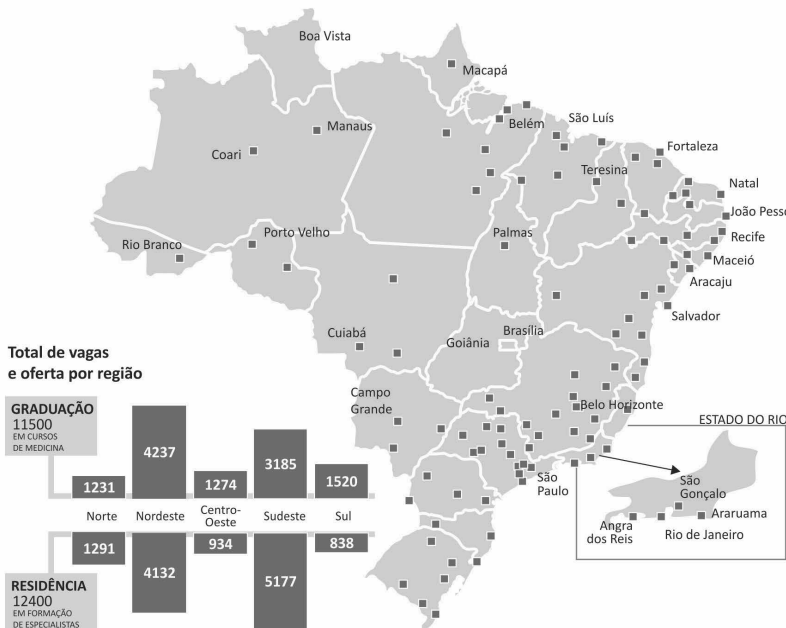
**Figura 13.7:** Programa Mais Médicos/médico cubano.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/ministeriodasaude/9588495372/>

### Atividade 3

Considerando a liberdade como um dos Direitos Fundamentais garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, faça uma análise das informações apresentadas a seguir pelo infográfico do “Programa Mais Médicos”. Enfoque, inclusive, o direito de um médico recém-formado escolher onde irá exercer sua profissão, seja em uma capital, seja no interior, ao mesmo tempo em que, pelo infográfico, fica evidente a carência de médicos em certas regiões do país.

#### Distribuição de novas vagas em cursos de medicina



#### Mudanças no curso de medicina a partir de 2015

Passa a ser obrigatória a atuação por dois anos em unidades básicas e de emergência do SUS. A medida vale para alunos da rede pública e privada.

##### ANTES

4 anos de curso teórico;  
2 anos de estágio obrigatório em regime de internato.

##### PELA MEDIDA PROVISÓRIA

1º ciclo: 6 anos (4 teóricos e 2 de internato);  
2º ciclo: 2 anos de treinamento em serviços de educação básica, urgência e emergência no SUS

#### Terão prioridade no recebimento dos médicos

- 1290 municípios com alta vulnerabilidade social
- 201 capitais ou municípios das regiões metropolitanas com áreas com populações em situação de maior vulnerabilidade
- 66 municípios com mais de 80 mil habitantes com receita baixa e alta vulnerabilidade social (em geral cidades-dormitório)
- 25 distritos sanitários especiais indígenas. Mas qualquer município com uma unidade de saúde nos bairros mais pobres poderá se inscrever

#### Oito municípios do Rio estão na lista dos prioritários

JAPERI - PARACAMBI - QUEIMADOS  
MAGÉ - GUAPIMIRIM - SEROPÉDICA  
RIO DE JANEIRO - DUQUE DE CAXIAS

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Ao considerarmos a liberdade como um dos Direitos Fundamentais garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, pode-se encarar o Programa Mais Médicos sob dois aspectos. Assim, segundo o infográfico, há faculdades de medicina concentradas em algumas regiões, deixando claramente deficitário o atendimento em outras mais carentes – o que justificaria plenamente a alteração na graduação de medicina, diminuindo, a médio e longo prazos, a necessidade de médicos estrangeiros para suprir um dos problemas da Saúde no Brasil. No entanto, sob outro aspecto, a falta de profissionais não pode ser motivo de imposição para que o residente em medicina tenha violada sua liberdade de escolha quando da imposição de prestar serviço social. Paralelamente, enquanto o profissional da Saúde não for valorizado com salários e condições de trabalho dignas, continuará o problema, inclusive na região Sudeste que, pelo infográfico, demonstra carência no estado do Rio de Janeiro.*

## CONCLUSÃO

As Políticas Públicas de Saúde no Brasil, para serem realmente eficazes, devem levar em consideração uma série de fatores, como regionalização, cultura, clima, necessidades gerais e específicas da população; enfim, uma série de peculiaridades que farão a diferença quando de sua aplicação. Entre vários fatores, há o Programa Mais Médicos, que irá tentar suprir uma deficiência, há muito reconhecida, enquanto se implementa o Plano Nacional de Saúde, que, até 2015, deverá ter suas diretrizes e metas atingidas para solucionar o problema da Saúde no Brasil.

## Atividade Final

O jornal *Correio Braziliense*, em 15 de setembro de 2013, destacou o seguinte:

**"Demora no atendimento causa revolta de mães no Hospital de Santa Maria".**

Nesse contexto, o mesmo jornal informou que

Cerca de 10 mães que estavam aguardando atendimento para os filhos no Hospital de Santa Maria se revoltaram com a espera. Fernanda Silva, 39 anos, que levou a filha para uma consulta com o ortopedista, contou que algumas mães estavam na fila desde a manhã deste domingo (15/9) e ficaram apreensivas com a demora para serem chamadas pelo único pediatra de plantão. Uma delas ficou revoltada com a falta de informação sobre o atendimento e chegou a quebrar uma porta de vidro do hospital. “As mães estavam desesperadas e não apareceu ninguém do hospital. Só na troca de plantão a pessoa responsável foi lá conversar com elas e disse que iriam fazer o atendimento dentro do possível”, relatou Fernanda.

De acordo com a Secretaria de Saúde, o atendimento no Hospital de Santa Maria já está normalizado. Dois pediatras fazem o atendimento das crianças no turno da noite e não há mais fila de espera. Ainda segundo a secretaria, a confusão ocorreu na troca do plantão, uma vez que a demanda é alta por causa dos pacientes que vêm do Entorno para serem atendidos nas unidades de saúde do DF.

A partir disso, formule uma crítica acerca do relatado pelo jornal, fundamentando-se nas Diretrizes do Plano Nacional de Saúde – PNS.

[illegible]

### Resposta Comentada

*A primeira diretriz do Plano Nacional de Saúde é a “garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, mediante aprimoramento da política de atenção básica e da atenção especializada”. No entanto, conforme a reportagem citada, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que o Plano Nacional de Saúde possa ser, de fato, implementado no Brasil. Já com uma boa parte do tempo transcorrido, as metas deste Plano começam a ficar incompatíveis com as necessidades da sociedade, que cada vez mais aumentam. Apesar de existirem as Políticas Públicas de Saúde, estas, no Brasil, precisam sair do papel para se tornarem reais, concretizando, desse modo, as metas assumidas pelos gestores públicos.*

### RESUMO

Nesta aula sobre Políticas Públicas de Saúde, estudou-se o Serviço Unificado de Saúde – SUS – como órgão de efetivação destas Políticas. Foram abordadas algumas diretrizes e metas das Políticas Públicas de Saúde no Brasil, acordadas no Plano Nacional de Saúde, tendo no “Programa Mais Médicos” sua finalidade, abrangência e constitucionalidade como exemplos.

### INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, continuaremos problematizando as Políticas Públicas pontuais do Brasil, isto é, veremos políticas voltadas para a área do meio ambiente.





# Políticas Públicas na área de Meio Ambiente

Ludmilla Elyseu Rocha

AULA

# 14

## Meta da aula

Demonstrar a importância do meio ambiente e de políticas públicas direcionadas a esta área.

## objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 relacionar argumentos favoráveis, ou não, pertinentes ao Programa Lixo Zero, da Prefeitura do Rio de Janeiro, no que diz respeito à Política Pública que impacta o meio ambiente;
- 2 identificar tipo de meio ambiente;
- 3 criticar política pública voltada para o meio ambiente do trabalho.

## INTRODUÇÃO

O Brasil tem, reconhecido internacionalmente, um dos mais modernos sistemas de legislação ambiental do mundo. Composto de várias normas – entre elas leis, decretos e regulamentos que vão desde a preservação ambiental propriamente dita até o patrimônio histórico e artístico nacional –, iremos abordar nesta aula alguns regramentos e aspectos voltados ao objeto de políticas públicas.

## O QUE É MEIO AMBIENTE

### ECOSSISTEMA

segundo o Dicionário Online Aurélio, ecossistema é o conjunto de seres vivos e elementos inanimados nas numerosas interações de um meio ambiente natural.

Fonte: <http://www.dicionariodoaurelio.com/Ecosystema.html>

Por incrível que pareça, falar em meio ambiente atualmente não quer dizer que se está se referindo apenas ao **ecossistema**.

Em vista disto, o inciso I do artigo 3º da Lei n. 6.938 de 31 de agosto 1981 conceitua o meio ambiente como sendo “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. No entanto, ao interpretar a lei, acaba se estendendo este conceito, como afirmam Furlan e Fracalossi (2011):

[...] meio ambiente possui um sentido amplo, ou seja, seria o conjunto das condições que permitem a existência e a reprodução da vida no planeta. Porém, a doutrina, por meio de uma interpretação conforme a Constituição, engloba também os conceitos de meio ambiental cultural, artificial e do trabalho que na expressão abriga e rege a vida em todas as suas formas (p. 23)

É por isso que você não pode mais confundir ecossistema com meio ambiente, pois no primeiro, natural, a regra deve ser a não interferência humana quando, no segundo, meio ambiente propriamente dito, o homem irá ter ingerência, e aqui é que aparecem as políticas públicas para limitarem a atividade humana – sob pena de ocorrerem depredações e danos irreversíveis.

Essa maior preocupação teve início nos anos 60 do século passado, quando ocorreu uma série de encontros e eventos cuja finalidade foi estudar o meio ambiente por meio de uma organização denominada Clube de Roma (1968), que publica o relatório *Os limites do crescimento* (1972), o qual previa o *desenvolvimento zero* – o congelamento do crescimento econômico das nações –, o que na época era interessante para os países desenvolvidos. Esse 1º Relatório também estudou energia, poluição, saneamento, saúde, ambiente, tecnologia e crescimento populacional. Enfim, temas que neste novo século são fonte de estudos voltados para uma melhor qualidade de vida.



Para conhecer a organização Clube de Roma, acesse: <http://www.clubofrome.org/?p=4771>.



Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Clube\\_de\\_Roma](http://pt.wikipedia.org/wiki/Clube_de_Roma).

No mês de junho de 1972, em Estocolmo (Suécia), a Organização das Nações Unidas (ONU) realiza a Conferência Sobre o Homem e o Meio Ambiente pelo fato de o 1º Relatório produzido pela organização Clube de Roma ter causado uma série de discussões a respeito de problemas que, até então, eram ignorados – tendo no desenvolvimento um divisor de águas por assim dizer: os países desenvolvidos defendiam o “desenvolvimento zero” como solução do problema ambiental e os em desenvolvimento, como o Brasil, defendiam o “desenvolvimento econômico” como forma de resolver, a longo prazo, a questão ambiental.



**Figura 14.1:** Símbolo da Organização das Nações Unidas (ONU).

Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Flag\\_of\\_the\\_United\\_Nations.svg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Flag_of_the_United_Nations.svg)

Ressalte-se que, como fruto dessa Conferência de Estocolmo (1972), o Brasil criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA – e logo após publicou a Lei n. 6.938, de 31 de agosto 1981, que é o início das Políticas Públicas para o Meio Ambiente por tratar-se da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA.

No mês de junho de 1992, ocorre a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como ECO-92 e Rio-92, realizada na cidade do Rio de Janeiro, tendo sido considerada a primeira reunião realmente com expressividade. Nessa ocasião, Chefes de Estado dialogaram sobre a questão ambiental com o enfoque devido, isto é, o prevalecimento de interesses gerais da sociedade sobre os interesses individuais dos Estados participantes. Importantes documentos aprovados pela Rio-92 foram a Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios sobre Florestas, a Convenção da Biodiversidade e a Convenção da Desertificação. Por decorrência desse evento, extinguiu-se a Secretaria Especial do Meio Ambiente da Presidência da República e foi criado o Ministério do Meio Ambiente.



Sebastián Freire

**Figura 14.2:** Cúpula dos Povos (Rio-92).

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/doisbicudos/7411518812/sizes/m/in/pho-tostream/>

No mês de setembro de 2002, em Johannesburgo (África do Sul), foi realizada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo, também chamada Rio+10, onde foram ratificados os compromissos da Conferência anterior pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento, além de produzirem a Declaração de Johannesburgo e o Plano de Implementação.



**Figura 14.3:** Rio+10.

Fonte: [http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/rio\\_%2B10\\_-\\_conferencia\\_da\\_cupula\\_mundial\\_para\\_o\\_desenvolvimento\\_sustentavel.html](http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/rio_%2B10_-_conferencia_da_cupula_mundial_para_o_desenvolvimento_sustentavel.html)

No mês de junho de 2012, foi realizada, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas para Desenvolvimento Sustentável, também chamada Rio+20, quando foram discutidos novos rumos dos acordos anteriores e a ratificação de metas – ainda a serem implementadas por Políticas Públicas para o Meio Ambiente.



Para saber mais sobre a Conferência Rio+20, acesse o site: <http://www.rio20.gov.br>.

Esses eventos internacionais servem para ilustrar a preocupação dos países, não só do Brasil, com o meio ambiente, transformando a sua preservação em uma meta primordial de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável e melhor qualidade de vida a todos.

## Atividade 1

O Programa Lixo Zero [<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4308417> e <http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2013/09/programa-lixo-zero-combate-quem-suja-ruas-do-rio-de-janeiro.html>], que combate quem joga lixo nas ruas, do Rio de Janeiro, é um entre vários que visam implementar Políticas Públicas na Área do Meio Ambiente. No entanto, ainda há quem entenda que é ilegal a multa cobrada. Diante do inciso I do artigo 2º disposto na Lei N. 6.938, de 31 de agosto 1981, que determina a obrigatoriedade de “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”, posicione-se a respeito do citado programa, justificando-se de forma crítica.



Sebastião Freire

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/doisbicudos/8456710817/sizes/m/in/photostream/>

### Resposta Comentada

*Levando-se em consideração que o inciso I do artigo 3º da Lei n. 6.938, de 31 de agosto 1981, conceitua o meio ambiente como sendo “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, e o inciso I do artigo 2º disposto na citada Lei determina a obrigatoriedade de “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”, o Programa Lixo Zero com a cobrança das multas daqueles que desrespeitam o meio ambiente está de acordo com Políticas Públicas endereçadas à área do meio ambiente.*

## ESPÉCIES DE MEIO AMBIENTE

### Meio ambiente natural



Espardo

**Figura 14.4:** Vitória-régia: planta aquática da Amazônia.

Fonte: <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Vitregias02.jpg>

**FAUNA**

conjunto de animais de uma região.

**FLORA**

conjunto de plantas de uma região.

Meio ambiente natural é um ecossistema não tocado pelo ser humano ou, pelo menos, preservado por ele a ponto de terem garantidos a vida e o desenvolvimento das diversas espécies animal e vegetal ali presentes. Normalmente, quando se fala em meio ambiente, o que vem ao pensamento é a **FAUNA** e a **FLORA**.

### Da proteção ao meio ambiente natural

A Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981, *dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas [e] Áreas de Proteção Ambiental*, que combinada com a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal) – e outras normas, cuja finalidade é proteger e preservar o meio ambiente natural –, tem sua aplicação em todos os tipos de meio ambiente.

Na verdade, o meio ambiente é uma preocupação internacional devido aos problemas relacionados à poluição desde a do ecossistema até a visual, que assola a sociedade, impedindo uma qualidade de vida acessível a todos os seres vivos. Lamentavelmente, no nosso país, desde o Período Colonial, se implantou uma política – usando terminologia contemporânea – de exploração que envolve as riquezas naturais com a finalidade meramente econômica – no que tange à agricultura, à pecuária, à extração de metais preciosos, à extração de madeira e a outros de forma extremamente agressiva e predatória.





**Figura 14.5:** Colonização do Brasil: extrativismo vegetal e mineral.

Fonte: <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Brazil-16-map.jpg>.

Nas décadas de 60 e 70 do século passado, o então Governo Militar desenvolveu uma política de integração territorial, e um dos melhores exemplos disto foi a Transamazônica, no Norte do país, que, além de desmatar a Floresta Amazônica, abriu caminho para as indústrias madeireira, agropecuarista e mineradora, entre outras, que até na atualidade continuam devastando a região como o garimpo de Serra Pelada – no Pará.



**Figura 14.6:** Rodovia Transamazônica.

Fonte: <http://picasaweb.google.com/lh/photo/RIqtUkZSHIGe7IpQU25ogw>



**Figura 14.7:** Garimpo de Serra Pelada (1981).

Fonte: <http://www.flickr.com/search/?q=Serra%20Pelada>

Essa política de integração regional, na verdade, acabou por acentuar o desnivelamento em relação ao progresso regional, ou seja, enquanto a região Norte, inóspita e até então intocada, estava sofrendo com exploração pura e simples, nas regiões Sul e Sudeste se implantavam indústrias – o que acabou provocando um salto na economia pela industrialização de bens de consumo ao mesmo tempo em que provocava outro desmatamento de outra floresta: a Floresta Atlântica.

Diante desse quadro vem a já citada Lei n. 6.938, de 31 de agosto 1981, criando, entre outras diretrizes, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama –, entre outros, que, segundo Silva-Sánchez (2000), determina a realização de uma gestão integrada dos recursos naturais (p. 78), sendo recepcionada pelo artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que determina que *todos*

têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

### Meio ambiente artificial

Meio ambiente artificial é aquele em que o ser humano realiza alterações e edificações para que possa atender às necessidades da sociedade e de cada indivíduo. É composto pelos edifícios com seus espaços fechados, como as salas, por exemplo, e por bens de uso comum da população como as praças e ruas. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu artigo 182 determina que

a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar (sic) de seus habitantes.

A interpretação desse dispositivo da Constituição nos leva ao entendimento de que o meio ambiente artificial será todo aquele que abrange construções feitas pelo ser humano, seja por edificações urbanas ou rurais, seja por públicas ou privadas. Com isso, tornou-se necessária a publicação de uma lei que cuidasse das atividades voltadas às edificações. Surge a Lei n. 10.257, de julho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade que *estabelece diretrizes gerais da política urbana* com objetivo de transformar a segregação socioespacial dos bairros da periferia, entre outros.



Fernanda Almeida

**Figura 14.8:** Obras do PAC 2 (Programa de Aceleração do Crescimento): construção de conjunto habitacional – Complexo do Alemão/RJ.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/pacgov/5958044508/>

A necessidade de se ter um meio ambiente artificial sustentável remonta à época em que as favelas iniciaram a sua demarcação territorial em meados da década de 30 do século passado. Esse fenômeno habitacional deve-se, entre outros fatores, à concentração da população nos núcleos urbanos que, teoricamente, oferecem melhores condições de vida – o que somente com o Estatuto da Cidade passou a ter a importância devida, observando-se que sua implementação somente se daria a longo prazo. Essa lei faz parte de uma série de medidas voltadas à democratização das cidades por meio de seus gestores, que devem minimizar, ou sanar, as desigualdades habitacionais quanto à qualidade das moradias das populações carentes. Desse modo, com Políticas Públicas habitacionais, por exemplo, os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade são voltados para efetivação do Princípio Constitucional da função social da propriedade e da moradia, ambos Direitos Fundamentais que não comportam imóveis insalubres e sem condições mínimas de moradia digna.

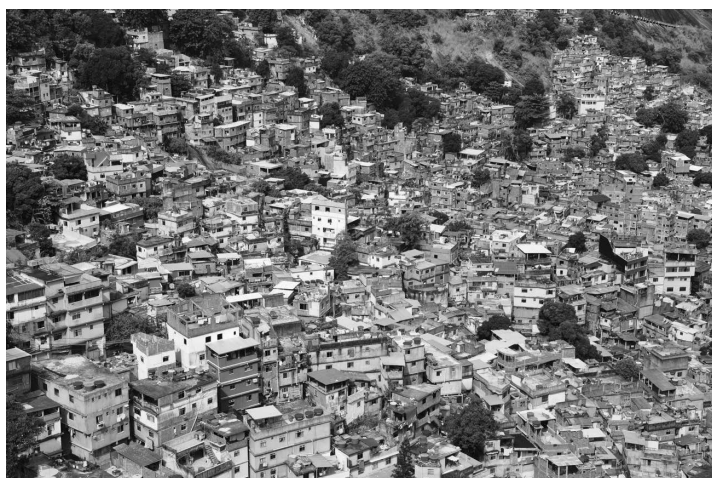


Para ter acesso ao Estatuto da Cidade comentado, acesse: [www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado\\_Portugues.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf).

No município do Rio de Janeiro, o Plano Diretor – que é a Lei Municipal n. 111, de 1 de fevereiro de 2011 – estabelece diretrizes para a ocupação do solo. Seriam regras básicas direcionando o gestor público para o que pode e não pode ser feito na cidade. Nesse caso, a prefeitura e a sociedade trabalham juntas, pois o Plano Diretor é um processo de discussão pública, tendo como representantes de um lado a prefeitura, o poder público estadual e federal com as respectivas Secretarias; do outro lado a sociedade, representada pelas associações, sindicatos, conselhos e outros que dialogarão para uma cidade melhor.



Para ter acesso ao Plano Diretor do município do Rio de Janeiro, acesse: <http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=plandircid&url=http://www.camara.rj.gov.br/planodiretor/indexplano.php>



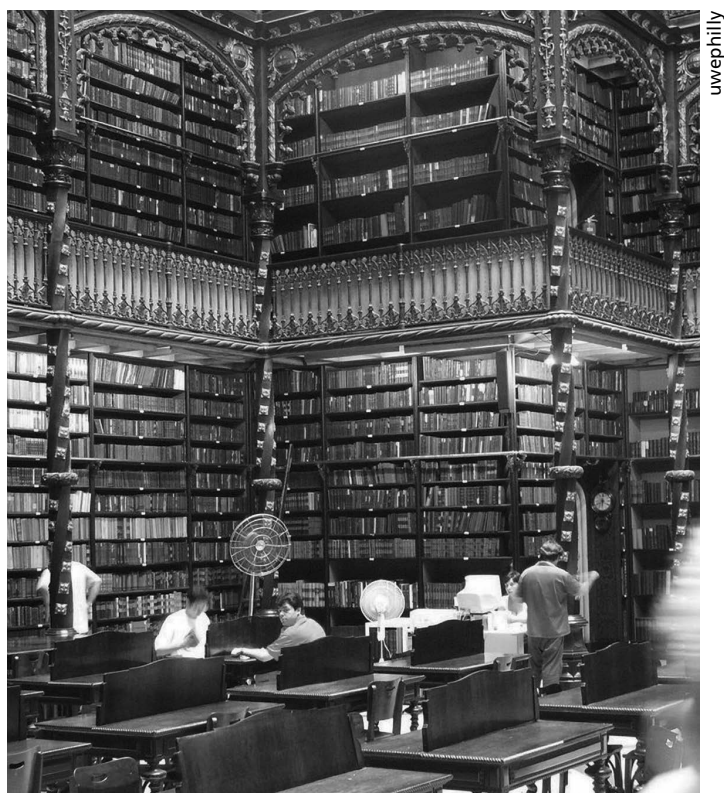
chensiyuan

**Figura 14.9:** Favela da Rocinha/RJ.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:1\\_rocinha\\_favela\\_closeup.JPG](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:1_rocinha_favela_closeup.JPG)

## Meio ambiente cultural

Meio ambiente cultural é tudo o que compõe o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, ecológico, científico e turístico de uma cidade, podendo dele fazer parte bens de natureza material, como o Real Gabinete Português de Leitura, por exemplo, e de natureza imaterial, como a própria língua portuguesa ou outro idioma de uma maneira geral.



**Figura 14.10:** Sala do Real Gabinete Português de Leitura/RJ.

Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:RealGabinetePortuguesLeitura1.jpg>

Apesar de os meios ambiente artificial e cultural serem parecidos, diferenciam-se pelo valor que possuem para a humanidade. Importante salientar que o ser humano tem ingerência sobre ambos, sendo muitas vezes produzido por ele como uma obra de arte, por exemplo, mas sua importância acaba saindo da esfera de um determinado círculo de indivíduos e vai muito mais além. O meio ambiente cultural abrange, além de bens imóveis, os móveis, como as esculturas e pinturas, por exemplo, como também bens imateriais, como danças regionais, o folclore brasileiro e outras manifestações culturais.



**Figura 14.11:** Passistas de frevo/PE.

Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Passistas\\_de\\_Frevo.jpg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Passistas_de_Frevo.jpg)

A proteção ao meio ambiente cultural é especialmente resguardada pelo artigo 216 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, a saber:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

**TOMBAMENTO**

Instituto de Direito Administrativo que significa, segundo Cretella (2003), “inscrever, registrar, inventariar, cadastrar, tombamento é a operação material da inscrição do bem no livro” (p. 195).

Como você pode observar, o meio ambiente cultural é importantíssimo para que se preserve a memória de um povo no sentido de se resguardar a identidade cultural e social. Outro mecanismo que tutela o patrimônio cultural é o **TOMBAMENTO** ambiental – regulado pelo Decreto-lei n. 25 de 1937 – que segundo Sirvinskas (2013) é “um instrumento administrativo utilizado para proteger bens imóveis e dotados de valor cultural ou natural” (p. 263).

Tal é a importância do meio ambiente cultural que, no ano de 1972, foi promulgada a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, regulamentada no Brasil pelo Decreto-lei n. 80.978 de 1977. Tal diploma legal, em seu artigo 5º, traça algumas diretrizes para dar efetividade à proteção ambiental cultural como:

- a. adotar uma política geral que vise a dar ao patrimônio cultural e natural uma função na vida da coletividade e a integrar a proteção desse patrimônio nos programas de planificação geral;
- b. instituir em seu território, na medida em que não existam, um ou mais serviços de proteção, conservação e valorização do patrimônio cultural e natural, dotados de pessoal e meios apropriados que lhes permitam realizar as tarefas a eles confiadas;
- c. desenvolver os estudos e as pesquisas científicas e técnicas e aperfeiçoar os métodos de intervenção que permitam a um Estado fazer face aos perigos que ameacem seu patrimônio cultural e natural;
- d. tomar as medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas e financeiras adequadas para a identificação, proteção, conservação, revalorização e reabilitação desse patrimônio;
- e. facilitar a criação ou o desenvolvimento de centros nacionais ou regionais de formação no campo da proteção, conservação e revalorização do patrimônio cultural e natural e estimular a pesquisa científica nesse campo.



Para saber mais sobre o meio ambiente cultural, acesse <http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaInicial.do>.



## Atividade 2



Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:JdBotanico3-CCBY.jpg>.

Criado no período de 1808-1821, pelo rei D. João VI, com o nome de Jardim de Aclimação, o atual Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, vulgarmente conhecido como Jardim Botânico, é patrimônio histórico preservado pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Em que espécie de meio ambiente você o classificaria e por quê?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

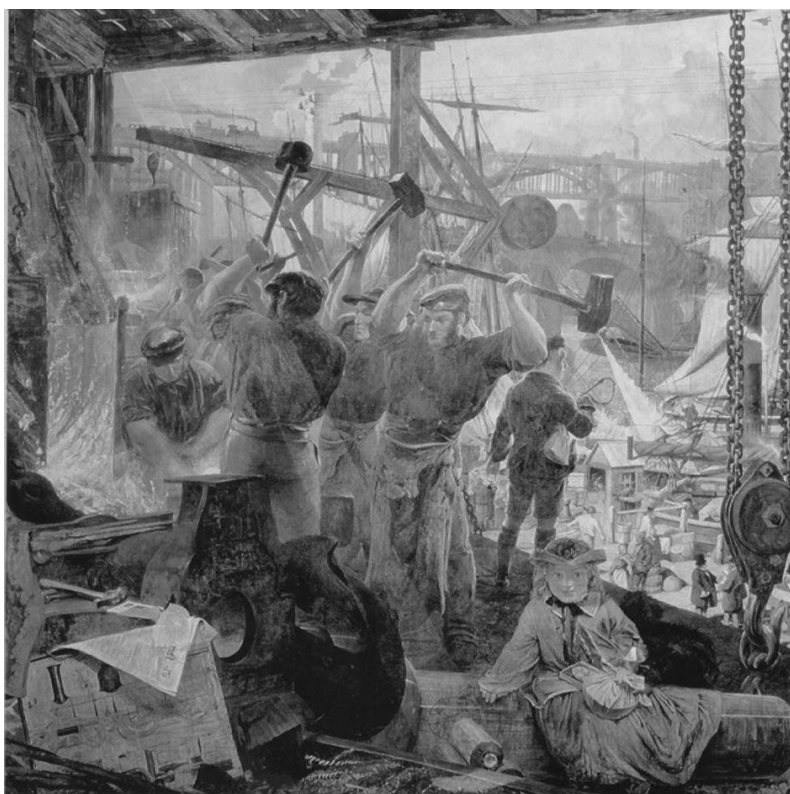
### Resposta Comentada

*O Jardim Botânico, no município do Rio de Janeiro, é patrimônio histórico preservado pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Pode ser classificado como sendo uma espécie de Meio Ambiente Cultural pelo fato de ter uma história nacional desde sua criação e por ser voltado, além de para o lazer, para a pesquisa em seu Instituto.*

## Meio ambiente do trabalho

Meio ambiente do trabalho é um conjunto de fatores voltados para proporcionar condições dignas de trabalho, como local, instrumentos de trabalho, agentes biológicos e químicos, enfim, tudo o que envolve a relação do trabalhador com o ambiente, ou seja, o meio físico e relacional onde se desenvolve o trabalho.

Nesse contexto, com a Revolução Industrial veio o progresso, mas veio também a degradação no que diz respeito às condições de trabalho da nova categoria que nascia – que eram os operários, que, na contemporaneidade, se chamam trabalhadores. Lamentavelmente, sem a proteção legal e sindical na época, aqueles operários trabalhavam em condições análogas a de escravos, com salários insignificantes, condições insalubres e péssima higienização, apenas para citar alguns problemas.



**Figura 14.12:** *Ferro e carvão* (Óleo sobre tela, 1855-60, de William Bell Scott).

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:William\\_Bell\\_Scott\\_-\\_Iron\\_and\\_Coal.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:William_Bell_Scott_-_Iron_and_Coal.jpg)

Essa classe trabalhadora cresceu internacionalmente a ponto de, no ano de 1919, ser criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT) com a finalidade de regulamentar internacionalmente os direitos dos trabalhadores. Neste século XXI, com a globalização, houve uma alteração em relação ao ambiente de trabalho, mas sem tirar o foco inicial da dignidade no exercício de uma atividade.

Desse modo, entendendo meio ambiente do trabalho como sendo o espaço físico onde o indivíduo exerce um ofício ou profissão, remunerada ou não, em equilíbrio com a salubridade e a incolumidade física e psíquica do indivíduo, pode-se entender a sua importância para o crescimento e desenvolvimento do ser humano com dignidade e em um ambiente sustentável.

### Atividade 3

O trabalho escravo contemporâneo é um dos problemas que assola o mundo; principalmente o infantil. O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) executa Política Pública que visa

erradicar o trabalho escravo e degradante, por meio de ações fiscais coordenadas pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, nos focos previamente mapeados. A fiscalização do trabalho visa regularizar os vínculos empregatícios dos trabalhadores encontrados e demais conseqüências e libertá-los da condição de escravidão.

Fonte: [http://portal.mte.gov.br/trab\\_escravo/](http://portal.mte.gov.br/trab_escravo/)

Acesse o site citado e pesquise, no 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A39E4F614013AD5A314335F16/novoplano-nacional.pdf>, de 2008, o Grupo Móvel como uma Ação de Enfrentamento e Repressão e critique a sua efetividade.



Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:CriancaLixa\\_o20080220MarcelloCasalJrAgenciaBrasil.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:CriancaLixa_o20080220MarcelloCasalJrAgenciaBrasil.jpg)

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper has a slight shadow on the right side, suggesting it's resting on a surface.

## Resposta Comentada

*No 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, de 2008, Ação de Enfrentamento e Repressão, que pode ser analisada criticamente, é a que visa “disponibilizar equipes de fiscalização móvel nacionais e regionais em número suficiente para atender às denúncias e demandas do planejamento anual da inspeção”. Apesar de ser uma iniciativa com ótimas intenções, necessita de uma maior implementação, pois pode-se verificar que o trabalho escravo ainda é um dos maiores problemas a ser enfrentado por Políticas Públicas para o Meio Ambiente do Trabalho, não estando o Ministério do Trabalho e Emprego conseguindo extinguir esta que é uma das piores mazelas da humanidade.*

## CONCLUSÃO

Falar de meio ambiente é falar de algo que faz parte da vida em sua totalidade, isto é, em todos os aspectos desde o biológico até ao cultural. Desenvolver Políticas Públicas voltadas ao meio ambiente é prover a sociedade, incluindo a natureza, de recursos de sustentabilidade para que o desenvolvimento não possa atropelar o bem-estar comum. A sociedade como um todo é parte responsável também pelo desenvolvimento sustentável – o que leva à conclusão de que a interação entre o homem e o seu meio, seja natural, artificial, cultural ou do trabalho é condição essencial para o desenvolvimento de uma sociedade justa, igualitária e saudável.

### Atividade Final

Os botos, animais símbolos do Rio, presentes até na bandeira da cidade, correm o risco de desaparecer da Baía de Guanabara até 2016 devido à despoluição da Baía de Guanabara. Considerando que o meio ambiente é constitucionalmente protegido, posicione-se a respeito da seguinte questão: continua a despoluição da Baía de Guanabara com risco de extinção dos botos cinza? Disserte, criticamente, sobre esta questão. Veja a reportagem na íntegra no *site*: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/10/botos-correm-o-risco-de-desaparecer-da-baia-de-guanabara-rio-ate-2016.html>.



Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Bandeira\\_da\\_cidade\\_do\\_Rio\\_de\\_Janeiro.svg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Bandeira_da_cidade_do_Rio_de_Janeiro.svg)

### Resposta Comentada

*Os botos, que são animais símbolos do Rio de Janeiro, presentes na bandeira do município, estão inseridos na proteção ao meio ambiente natural como as demais espécies da Baía de Guanabara. Infelizmente, afetados pela despoluição da citada Baía, os gestores devem urgentemente procurar uma solução viável para que a espécie consiga sobreviver integrada à Política Pública desenvolvida que beneficie, além da comunidade ribeirinha, todo o meio ambiente natural – já que proporcionará a retomada de um elemento natural indispensável ao Desenvolvimento Sustentável da cidade do Rio de Janeiro.*

### RESUMO

Estudo do meio ambiente e suas espécies natural, artificial, cultural e do trabalho demonstrando sua aplicabilidade, como o meio ambiente natural e o ecossistema; o meio ambiente artificial e o Estatuto da Cidade; o meio ambiente cultural e a importância do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; o meio ambiente do trabalho e o trabalho escravo contemporâneo no sentido de formar uma conscientização mais ampla do conceito de meio ambiente.

### INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima e última aula, vamos estudar outro tipo de política: a de Responsabilidade Social Corporativa desenvolvida por empresas em benefício da sociedade.

# Responsabilidade Social

Ludmilla Elyseu Rocha




## AULA 15

### Meta da aula

Estabelecer o que é Responsabilidade Social e diferenciá-la de Políticas Públicas na sociedade atual.

## objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

-  descrever a aplicação da Responsabilidade Social por uma empresa;
-  identificar a prática de Princípios do Instituto Ethos por uma empresa associada;
-  reconhecer as Normas ABNT NBR 16001 e ABNT ISO 9001 no contexto da Responsabilidade Social.

## INTRODUÇÃO

Responsabilidade Social pode ser entendida segundo Almeida apud Toldo (2002) como sendo

[...] o comprometimento permanente dos empresários de adotar um comportamento ético e contribuir para o desenvolvimento econômico, melhorando simultaneamente a qualidade de vida de seus empregados e de suas famílias, da comunidade local e da sociedade como um todo (p. 82).

A ideia de Responsabilidade Social parte da necessidade de o empresário ter noção de que sua empresa, além dos lucros, deve trazer benefícios para a sociedade. O empresário que tem a responsabilidade social como um dos objetivos de sua empresa irá desenvolver atividades que não são obrigatórias por lei, mas são necessárias a um desenvolvimento sustentável. Por isso, apesar de não terem as Políticas Públicas por trás de sua atuação, a Responsabilidade Social tem enorme valor para os empresários, inclusive por serem parceiros legítimos da sociedade, incluindo o fato de não dependerem do Poder Público para exercitar a cidadania.

Deste modo, o que você deve ter em mente é a diferença entre Políticas Públicas e Responsabilidade Social. A primeira parte do Poder Público e representa projetos executados por gestores públicos com dinheiro oriundo de arrecadação; já as ações voltadas para a Responsabilidade Social surgem de iniciativas de empresas que têm interesse em promover parceria, inclusive, com o Poder Público para que a sociedade tenha um verdadeiro desenvolvimento sustentável.

## EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL

A origem da Responsabilidade Social está ligada ao desenvolvimento do comércio para a figura da empresa e, consequentemente, da sociedade em que está inserida. Com a Globalização, o sistema capitalista que o alimenta acabou por criar desigualdades sociais em vários aspectos como: na moradia, na educação, na economia e outros, além de sérios problemas ambientais como já visto nas aulas anteriores – o que provocou a necessidade de uma tomada de posição dos empresários para conter o dano provocado.

Para Alessio (2004), o início da responsabilidade social “[...] remonta a meados do século XVI e está intimamente relacionado ao poder das empresas nos EUA” (p. 60), sendo que nesse período a Responsabili-



dade Social ficava restrita à família do empresário. Com o tempo, esta Responsabilidade passou a se diversificar para além da família, indo até aos credores e, conseqüentemente, à sociedade como um todo. No século XVIII, surge o trabalhador assalariado alterando a visão do empresário em relação à produção, pois não podia mais permanecer somente o foco em se aferir lucros. Havia todo um contexto social que passou a ter que ser observado para um bom desenvolvimento da empresa, inclusive a questão das péssimas condições de trabalho, de então, deveriam ser eliminadas – o que ocorreu nos séculos seguintes.

Importante ressaltar, segundo Voigt apud Alessio (2004), que

[...] durante o século XX persistiu a visão que herdamos do século XIX em que a empresa privada era vista como um equipamento de concentração das riquezas, a serviço de benefícios privados, à custa de sacrifícios coletivos – dos trabalhadores e da sociedade (p. 14).



**Figura 15.1:** Linha de Montagem Ford (1913).

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Ford\\_assembly\\_line\\_-\\_1913.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Ford_assembly_line_-_1913.jpg) – Unknown.

No Brasil, a Responsabilidade Social começou a se fazer ver nos idos da década de 50 do século passado, quando de sua industrialização –

o que provocou um grande desenvolvimento, mas também grandes preocupações com o que atualmente se denomina Desenvolvimento Sustentável. Com a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, diversas mudanças ocorreram, entre elas: a entrada de capital estrangeiro com as privatizações, que, por um lado, injetaram recursos na economia, por outro comprometeram a prestação de serviços à sociedade. Para Lourenço e Schröder, a Responsabilidade Social classifica-se em quatro modelos: econômico, legal, ético e discricionário – em uma pirâmide de Responsabilidade.



**Figura 15.2:** Pirâmide de Responsabilidade Social.

Fonte: Adaptado de Carrol apud Lourenço e Schröder (2003).

A primeira, na base, Responsabilidade Econômica, é a principal devido ao fato de o lucro ser o objetivo principal de um empresário. Significa uma atividade voltada para o que a sociedade necessita. A segunda, Responsabilidade Legal, é aquela voltada para a legalidade da empresa propriamente dita, ou seja, é o desenvolvimento de uma empresa com segurança nos fundamentos jurídicos e nos limites estritos da legalidade. A terceira é a Responsabilidade Ética, que diz respeito a atos fundamentados na ética e nos valores sociais, que regulam a boa-fé. Por fim, a Responsabilidade Filantrópica, que seria a voluntariedade na prestação de serviços à comunidade – sem a obrigatoriedade de existência de lei específica.

Desse modo, independentemente destes fundamentos, a Responsabilidade Social de uma empresa está atrelada a sua sustentabilidade, ou seja, atender aos objetivos econômicos da empresa ao mesmo tempo em que a sociedade tem o seu retorno por meio de ações voltadas à preservação dos diversos tipos de meio ambiente. Isto se harmoniza com o fato de a sustentabilidade ser um trabalho voltado para o bem comum.

## Atividade 1

Levando em consideração a Responsabilidade Econômica de uma empresa, destaque como deve ser aplicada a Responsabilidade Social.



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*A Responsabilidade Social pode ser classificada em modelos, ou seja, mais precisamente em quatro modelos, sendo o econômico um deles, que faz parceria com o legal, o ético e o discricionário. Apesar de a Responsabilidade Econômica ser a principal devido ao fato de o lucro ser o objetivo principal de um empresário, ao atuar dentro dos parâmetros do que determina a ética, o fato de aferir lucro não significa desconsiderar um desenvolvimento sustentável para a sociedade. Assim, uma empresa não deve ser reconhecida pela sociedade apenas pelos produtos que desenvolve, mas também por ações junto às comunidades voltadas para a Função Social da empresa. É importante salientar que, quanto mais ações sociais a empresa tiver, mais ela estará sendo analisada pelo público pelo fato de estar chamando a atenção para a sua Gestão de Qualidade direcionada à Responsabilidade Social. Isso faz, entre outros fatores, com que a produção tenha uma maior receptividade, aumentando o lucro da empresa.*

*Nesse sentido, segundo a Revista Exame de outubro de 2013, a Responsabilidade Social corporativa tem um peso de 41% nas avaliações dos consumidores sobre a reputação de uma empresa. É o que revela estudo realizado pelo Reputation Institute entre janeiro e fevereiro de 2013 (<http://exame.abril.com.br/gestao/album-de-fotos/as-10-empresas-com-mais-responsabilidade-social-no-mundo>). Temos então, como exemplo, a Microsoft, que foi identificada como a primeira das dez empresas com mais responsabilidade social no mundo. Segundo o seu relatório, de 2009, a Microsoft investiu 11,2 milhões de reais em educação, inclusão digital e desenvolvimento local.*

## PRINCÍPIOS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL

Apesar de não estar expressa em lei, a Responsabilidade Social se faz presente ao se interpretar alguns artigos da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, como demonstra Silva (2002) ao afirmar que o regime jurídico da propriedade

tem seu fundamento na Constituição Federal. Esta garante o direito de propriedade, desde que este atenda a sua função social. Se diz: é garantido o direito de propriedade (art. 5º, XXII), e a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, XXIII), não há como escapar ao sentido de que só garante o direito de propriedade que atenda sua função social (p. 269).

Além destes dispositivos, há o Artigo 170, que versa sobre a ordem econômica que elenca vários princípios como o da defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais – que devem fazer parte da Responsabilidade Social de uma empresa.

O Direito de Propriedade também é regulado pelo Código Civil. O seu Art. 1.228, §1º, determina que:

o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Nesse sentido, não é apenas a interpretação da Lei o indicador de Responsabilidade Social a ser aplicado. O balanço social da empresa, por exemplo, é um indicador importante pelo fato de ser ele que irá demonstrar para a sociedade os projetos, benefícios e ações sociais que são voltados aos empregados e à sociedade. Há também os Indicadores Ethos de Responsabilidade Social, que fazem um diagnóstico através da visualização de programas mais urgentes a serem desenvolvidos.

## Instituto Ethos

Criado no ano de 1998, o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social é uma associação sem fins lucrativos que tem como missão:

- a. compreender e incorporar de forma progressiva o conceito de comportamento empresarial socialmente responsável;
- b. implementar políticas e práticas que atendam a elevados critérios éticos, contribuindo, assim, para o alcance do sucesso econômico sustentável a longo prazo;
- c. assumir suas responsabilidades com todos aqueles que são impactados por suas atividades;
- d. demonstrar aos seus acionistas a importância de um comportamento socialmente responsável para um retorno a longo prazo sobre seus investimentos;
- e. identificar formas inovadoras e eficazes de atuar em parceria com as comunidades na construção do bem-estar comum;
- f. prosperar, contribuindo para um desenvolvimento social, econômico e ambientalmente responsável.

O Instituto Ethos entende as empresas como

importantes agentes de promoção do desenvolvimento econômico e do avanço tecnológico [que] possuem importante influência nas transformações do planeta e, por isso, a sua participação e engajamento são cruciais para a construção de um mundo melhor, ao lado dos esforços do Estado e da sociedade civil.

Fonte: <http://www3.ethos.org.br/conteudo/sobre-o-instituto/visao/>

Em vista disso, a execução de ações em âmbito regional ou nacional voltadas ao bem-estar da sociedade é fator de conscientização para o desenvolvimento do bem-estar social. Esse atuar da empresa somado às Políticas Públicas sociais é elemento identificador de desenvolvimento

sustentável que proporciona possibilidades de crescimento voltado à efetivação do princípio constitucional da Função Social.



Olivier Bresmal

**Figura 15.3:** O Desenvolvimento Sustentável deve proteger a Terra.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Protect\\_earth.png](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Protect_earth.png)

Desse modo, as empresas que se associam ao Instituto Ethos adotam os princípios da

- Primazia da ética – É o recíproco respeito aos direitos de cidadania e à integridade física e moral das pessoas.
- Responsabilidade social – A responsabilidade social deve ser reconhecida pelos resultados e impactos das ações de uma empresa no meio natural e social.
- Confiança – A confiança recíproca entre as partes envolvidas é um valor básico e fundamental sobre o qual se assentam todas as relações.
- Integridade – É a condução de todas as atividades com integridade, combatendo a utilização do tráfico de influência e o oferecimento ou o recebimento de suborno ou propina por parte de qualquer pessoa ou entidade pública ou privada.

- Valorização da diversidade e combate à discriminação – Respeito e valorização das diferenças como condição fundamental para a existência de uma relação ética e de desenvolvimento da humanidade.
- Diálogo com as partes interessadas – Único meio legítimo de realização da persuasão, superação de divergências e resolução de conflitos.
- Transparência – É o acesso da sociedade às informações sobre o comportamento ético e responsável das empresas.
- Marketing responsável – Uma orientação da política de marketing e comunicação pelo respeito à veracidade, consistência e integridade das afirmações, refletindo valores e estimulando o comportamento ético e responsável do público.
- Interdependência – É a interdependência com o bem-estar da sociedade sendo que uma saudável disputa nos negócios deve promover a sustentabilidade social, econômica e ambiental.
- Comunidade de aprendizagem – Todos fazem parte de uma comunidade em processo de aprendizagem e evolução baseadas no contínuo aperfeiçoamento das práticas e processos de gestão das empresas.

Fonte: <http://www3.ethos.org.br/conteudo/sobre-o-instituto/principios-e-compromissos/>

## Atividade 2

Considerando o Princípio da Responsabilidade Social, posicione-se, de forma crítica, a respeito do fato de a Natura Cosméticos não realizar testes em animais nas suas pesquisas (<http://www2.natura.net/Web/Br/Inst/src/Politic.asp>).

### Testes em animais

Acreditamos na relação do indivíduo consigo mesmo e na que ele estabelece com o outro, respeitando a natureza. Almejamos que nossos produtos, nossa rede de relações e nosso comportamento empresarial contribuam para que cada um se perceba como parte integrante da cadeia da vida, valorizando e considerando o planeta e sua diversidade.

Desde dezembro de 2006, a Natura não realiza testes em animais para avaliação de segurança e eficácia durante o desenvolvimento de seus produtos ou de matérias-primas exclusivas. Essa decisão está totalmente alinhada com nossa razão de ser, que se traduz no desenvolvimento e comercialização de produtos e serviços que promovam o bem-estar. A fim de garantir a eficácia e a segurança de nossos produtos, sem utilizar os animais em nossos testes, utilizamos as mais avançadas técnicas mundiais de avaliação que incluem modelos computacionais, pesquisa e

revisão contínua dos dados publicados em literatura científica do mundo todo e testes *in vitro*, que também são aceitos pela comunidade científica internacional como alternativa ao uso de animais. Além disto, contamos com uma equipe de cientistas que busca continuamente trabalhar com as mais avançadas tecnologias para tornar as avaliações cada vez mais precisas e eficazes.

Seguindo o nosso compromisso com a verdade, presente em nossas crenças fundamentais, esclarecemos que parte das matérias-primas atualmente utilizadas pela indústria cosmética em todo o mundo, inclusive pela Natura, já foi, um dia, testadas em animais, quando não havia outra metodologia disponível.

Nossos fornecedores conhecem nosso posicionamento com relação à realização de testes em animais. De qualquer forma, sabemos que é possível que um fornecedor de nossa cadeia possa realizar testes de matérias-primas em animais para atender outras empresas, atuantes em mercados ou setores em que tais testes são exigidos para fins regulatórios.

Na Natura, buscamos atuar como protagonistas com relação a esse tema e, assim, formamos uma rede de parcerias com o meio acadêmico, laboratórios e entidades de classe a fim de difundir e estimular a prática de eliminar testes em animais no segmento cosmético local e internacional.

Fonte: [http://www2.natura.net/Web/Br/Inst/politicas/posicionamentos\\_natura.asp](http://www2.natura.net/Web/Br/Inst/politicas/posicionamentos_natura.asp)

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins or other markings on the paper.

## Resposta Comentada

*Falar de Responsabilidade Social é falar de meio ambiente e este envolve a fauna e a flora. Sendo a Natura Cosméticos uma empresa voltada para a natureza, deve ser inerente à sua política a preservação da mesma, uma vez que o Desenvolvimento Sustentável envolve, entre outros, o exercício da cidadania e a valorização da vida como meta primordial.*



## ISO

Esta sigla refere-se à International Organization for Standardization ou, na língua portuguesa, Organização Internacional para Padronização, que é um órgão suíço criado, no século passado, para promulgar normas que padronizam certos produtos internacionalmente, ou seja, que tenham a mesma aplicação independentemente do país em que forem aplicadas. No Brasil, é equiparada à ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Deste modo, você tem que entender que falar de Responsabilidade Social é focar em uma série de atos de gestão direcionados para a sociedade. Apesar da Série ISO 9000 ser voltada para a Gestão de Qualidade e a Série 14000 estar voltada para a Gestão do Meio Ambiente, ambas fazem parte do conjunto mencionado de ações direcionadas para o desenvolvimento de Responsabilidade Social como pode ser visto quando, na ISO 9001, se determina (no seu item 5.1) a responsabilidade da direção e o seu comprometimento, entre outros, com uma política de qualidade voltada para o cliente no sentido de adequação à legislação pertinente à atividade e gestão da empresa. De igual modo, a ISO 14064, quando fala sobre o controle de emissão de gases estufa, está dentro do conjunto de normas a serem seguidas para que se possa efetivar a Responsabilidade Social de uma empresa.

Assim, o importante é que você tenha em mente o fato de que nem sempre uma empresa que anuncie atuar dentro de parâmetros da Responsabilidade Social pelo simples fato de ter uma creche para seus funcionários, por exemplo, está adequada. Muito pelo contrário! No caso do exemplo, ter creche é cumprir a Legislação Trabalhista. Por sua vez, atuar em termos de Responsabilidade Social vai além de atender às necessidades e aos interesses de seus funcionários: é também estar de acordo com as normas trabalhistas, previdenciárias, enfim, toda a legislação que rege uma empresa somada a demais atividades voltadas para o bem da sociedade. No entanto, existem outras normas mais específicas, como a Norma Brasileira NBR 16001, que tem o propósito de adequar as diretrizes da ISO 9001 ao Brasil quanto à gestão, definindo Responsabilidade Social como sendo a

[r]esponsabilidade de uma organização pelos impactos de suas decisões e atividades na sociedade e no meio ambiente, por meio de um comportamento ético e transparente que:

- contribua para o desenvolvimento sustentável, inclusive a saúde e o bem-estar da sociedade;
- leve em consideração as expectativas das partes interessadas;
- esteja em conformidade com a legislação aplicável e seja consistente com as normas internacionais de comportamento;
- esteja integrada em toda a organização e seja praticada em suas relações.



## Atividade 3

Segundo a ABNT NBR 16001,

Esta Norma tem por objetivo prover às organizações os elementos de um sistema da gestão da responsabilidade social eficaz, passível de integração com outros requisitos de gestão, de forma a auxiliá-las a alcançar seus objetivos relacionados com os aspectos da responsabilidade social. ([http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade\\_social/norma\\_nacional.asp](http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/norma_nacional.asp))

Já a NBR ISO 9001 afirma que

Convém que a adoção de um sistema de gestão da qualidade seja uma decisão estratégica de uma organização. O projeto e a implementação de um sistema de gestão da qualidade de uma organização são influenciados por várias necessidades, objetivos específicos, produtos fornecidos, os processos empregados e o tamanho e estrutura da organização. [[http://www.fasi.edu.br/files/biblioteca/NBR\\_iso9001.pdf](http://www.fasi.edu.br/files/biblioteca/NBR_iso9001.pdf)]

Partindo das normas dadas, explique a sua aplicação em termos de Responsabilidade Social.

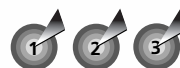
### Resposta Comentada

*Como muito bem define a ABNT NBR 16001, falar de Responsabilidade Social é falar de empresas que “contribuam para o desenvolvimento sustentável, inclusive a saúde e o bem-estar da sociedade; que levem em consideração as expectativas das partes interessadas; que estejam em conformidade com a legislação aplicável e sejam consistentes com as normas internacionais de comportamento e que estejam integradas em toda a organização e seja praticada em suas relações”. No entanto, não se poderá falar em Responsabilidade Social sem uma Gestão de Qualidade. Nesse sentido, a ABNT ISO 9001 traça diretrizes para que uma empresa possa atender à sociedade por meio da **implementação de um sistema de gestão da qualidade** obviamente também voltada para a Responsabilidade Social.*

## CONCLUSÃO

Responsabilidade Social de empresa é o meio pelo qual os seus dirigentes responsáveis administram o negócio tornando-se corresponsáveis pelo desenvolvimento social. Empresa socialmente responsável é aquela que tenta atender às reivindicações dos seus empregados, da sociedade civil e de demais grupos de interesse, incorporando-as em seu planejamento, atendendo, desse modo, às demandas extrínsecas e intrínsecas voltadas para o Desenvolvimento Sustentável.

## Atividade Final



Leia a reportagem a seguir e faça o que se pede.

**RIO** — Os vazamentos de petróleo no Brasil são mais comuns do que se pensa. Só a Petrobras, a maior empresa do setor, encerrou o ano passado poluindo mais e recebendo um grande volume de autos de infração dos órgãos de fiscalização. Em 2010, a Estatal registrou 57 vazamentos, contra 56 ocorrências em 2009. O volume de petróleo e derivados derramado cresceu cerca de 163%, pulando de 1.597 mil barris, em 2009, para 4.201 mil barris espalhados na natureza no ano passado, quase o dobro dos 2.400 barris que teriam vazado do poço da Chevron no campo de Frade (Bacia de Campos), onde a Petrobras tem 30% de participação no consórcio de exploração.

Fonte: <http://oglobo.globo.com/economia/petrobras-derramou-em-2010-quase-dobro-de-oleo-da-chevron-3332275>.

Identifique um princípio estabelecido pelo Instituto Ethos de Responsabilidade Social e outro da ISO que foram descumpridos pela Petrobras com este acidente ambiental. Justifique.

This image shows a full page of white paper with horizontal blue ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

## Resposta Comentada

*Os anos de 2009 e 2010 foram marcados, dentre outros fatos, pelo acidente ambiental provocado pela Petrobras. Como*

*empresa de grande porte, a Petrobras esteve aquém do conceito de Responsabilidade Social Ambiental – principalmente se forem observados os dados da reportagem em questão. Diante deste quadro, foi desrespeitado, entre outros, os princípios da própria Responsabilidade Social. Esta não poderá, neste caso, ser reconhecida pelos resultados e impactos das ações sob o aspecto positivo, e sim negativamente –por decorrência das sequelas socioambientais ocorridas.*

## RESUMO

Nesta última aula, falou-se em Responsabilidade Social com o objetivo de demonstrar que a sociedade empresarial também pode unir esforços para um desenvolvimento sustentável. Em vista disto, não totalmente alheia às Políticas Públicas, a Responsabilidade Social é mais um elemento a somar em prol de uma sociedade realmente livre, justa e solidária.



**Formação e Avaliação de  
Políticas Públicas**

---

Referências

## Aula 1

---

AYMARD, André; AUBOYER, Jeannine. *História geral das civilizações: o Oriente e a Grécia Antiga*. v. 3. Paris, 1967.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 1985.

FERNANDES, Antonio Sergio Araujo. Políticas públicas: definição, evolução e o caso brasileiro na política social. In: DANTAS, Humberto; MARTINS JÚNIOR, José Paulo (Org.). *Introdução à política brasileira*. São Paulo: Paulus, 2007.

MEKSENAS, Paulo. *Cidadania, poder e comunicação*. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jun./dez. 2006.

VERZA, Severino Batista. *As políticas públicas de educação no município*. Ijuí: Unijuí, 2000.

## Aula 2

---

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Niccolò; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. Disponível em: <<http://www.dicio.com.br>>. Acesso em: maio 2012.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

GOMES, Joaquim B. B. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito constitucional brasileiro. In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secad, 2007. (Coleção educação para todos, vol. 5.) Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13529%3Acolegao-educacao-para-todos&catid=194%3Asecad-educacao-continuada&Itemid=913](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13529%3Acolegao-educacao-para-todos&catid=194%3Asecad-educacao-continuada&Itemid=913)>. Acesso em: 6 ago. 2012.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico civil*. São Paulo: Martin Claret, 2012.



MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Saraiva, 1994.

REX, John. *Raça e etnia*. Lisboa: Estampa, 1987.

---

### Aula 3

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

COUVRE-MANZINI, Maria de Lourdes. *O que é cidadania?* São Paulo: Brasiliense, 2005. (Coleção Primeiros Passos).

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

PINSKY, Jaime; PISNKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

SANTOS, Washington. *Dicionário jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

---

### Aula 4

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros editores, 2000.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 99-132.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A universidade no século XXI*. São Paulo: Cortez, 2004.

SVERDLICK, Ingrid; FERRARI, Paola; JAIMOVICH, Analía. *Desigualdade e inclusão no ensino superior: um estudo comparado em cinco países da América Latina*. Buenos Aires: LPP, 2005.

## Aula 5

---

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 31. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SANTOS, Washington. *Dicionário jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

## Aula 6

---

FERNANDES, Fernando; LUFT, Celso Pedro; GUIMARÃES, F. Marques. *Dicionário Brasileiro Globo*. 53. ed. São Paulo: Globo, 2000.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 33. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconstrução da riqueza das nações*. Tradução Mary Cardoso. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

SANTOS, José Luiz. *O que é cultura?* 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Coleção Primeiros Passos, n. 110).

VICCARI JÚNIOR, Adauto *et al.* *Comentários a Lei 4.320*. 5. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas inclusivas e compensatórias na Educação Básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 11-32, jan./abr. 2005.

ESCOREL, Sarah. Exclusão social. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França. *Dicionário da educação profissional em saúde*. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/excsoc.html>>. Acesso em : 2 jan. 2013.

HACQUARD, Georges. *Dicionário da mitologia grega e romana*. Tradução Maria Trindade Lopes. Lisboa: ASA, 1996.

HENRIQUES, Ricardo *et al.* (Org.). *Educação ambiental: aprendizes de sustentabilidade*. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília, 2007. (Cadernos Secad, 1).

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney. *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Coordenação Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte: Sebrae, 2008.

MELLO, Soraia Silva de; TRABJER, Rachel (Org.). *Vamos cuidar do Brasil: conceitos e práticas em educação ambiental na escola*. Brasília: Ministério da Educação, Coordenação Geral de Educação Ambiental; Ministério do Meio Ambiente, Departamento de Educação Ambiental; UNESCO, 2007.

PAULON, Simone Mainieri; FREITAS, Lia Beatriz de Lucca; PINHO, Gerson Smiech. *Documento subsidiário à política de inclusão*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, 2005.

BARBOSA, Antonieta. *Câncer, direito e cidadania: como a lei pode beneficiar pacientes e familiares*. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2012.

BARONE, Antonio A. *Aids: informação e prevenção*. Rio de Janeiro: Ática, 2004. (Coleção De Olho na Ciência).

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração: teoria, processo e prática*. 3. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2000.

\_\_\_\_\_. *Visão e ação estratégica: os caminhos da competitividade*. 3. ed. São Paulo: Manole, 2009.

\_\_\_\_\_; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico: da intenção aos resultados – fundamentos e aplicações*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2009.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da pobreza*. Rio de Janeiro: Moderna, 2009.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e prática. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.

---

## Aula 9

BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Unijuí, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martins Claret, 2001. (Coleção Clássicos de Ouro).

MACALÓZ, Salete Maria *et al.* *Globalização, neoliberalismo e direitos sociais*. São Paulo: Destaque, 1997.

---

## Aula 10

BOBBIO, NORBERTO, 1909. In: \_\_\_\_\_. MATTEUCCI, Niccolò; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução Carmen C. Varriale *et al.* Coordenação de tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. 1. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Indicadores: orientações básicas aplicadas à gestão pública*. Brasília: MP, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

DAFT, Richard L. *Organizações: teorias e projetos*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una Comparación Internacional en la Evaluación de las Políticas Públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 52, n. 1, jan./mar., 2001.

LEITE, Sergio *et al.* (Coord.). *Avaliando a gestão de políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policymakers*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ – CNPq, 2006. (Relatório de pesquisa).

---

## Aula 11

BOBBIO, NORBERTO, 1909. In: \_\_\_\_\_; MATTEUCCI, Niccola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução Carmen C. Varriale *et al.* Coordenação de tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. 1. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1995.

DEMO, Pedro. *Avaliação qualitativa*. São Paulo: Cortez, 1991.

STEPHANOU, Luis; MULLER, Lúcia Helena; CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. *Guia para elaboração de projetos sociais*. 2. ed. São Leopoldo: Sinobal, 2003.

## Aula 12

---

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Brasília: Polis UnB, 1992.

DIAS, Floriano Aguiar. *Constituições do Brasil: Império 1822 a 1889 e República 1889 a 1967*. v. 1 e 2. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1975.

FRANCA, Leonel. *História da Companhia de Jesus*. Rio de Janeiro: CJS/Petrobras, 2005.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 28. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

## Aula 13

---

BARBOSA, Antonieta. *Câncer: direito e cidadania*. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2012.

LEVCOVITZ, Eduardo; LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiani Vieira. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Ciência: saúde coletiva*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 269-293, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232001000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232001000200002)>. Acesso em: 24 fev. 2015.

SARRETA, Fernanda de Oliveira. *Educação permanente para os trabalhadores do SUS*. São Paulo: Cultura Acadêmica (Unesp), 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

## Aula 14

---

CRETILLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FURLAN, Anderson; FRACALOSSO, William. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Elementos de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. *Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil*. São Paulo: Humanitas; FFLCH; USP, 2000.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013.

---

## Aula 15

ALESSIO, Rosemeri. *Responsabilidade social das empresas no Brasil: reprodução de postura ou novos rumos?* Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

LOURENÇO, Alex Guimarães; SCHRÖDER, Deborah de Souza. *Responsabilidade social das empresas: a contribuição das universidades*. v. 2. São Paulo: Peirópolis; Instituto Ethos, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002.

TOLDO, Mariesa. *Responsabilidade social das empresas: a contribuição das universidades*. São Paulo: Peirópolis, 2002.

