

# NOVOS DIREITOS

DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

## ORGANIZADORES

Celso Maran de Oliveira  
Pedro Luciano Colenci  
Marcel Britto

**UFSCar** UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE  
SÃO CARLOS

**CPOI** Comissão Permanente  
de Publicações Oficiais  
e Institucionais da UFSCar



**Coleção NOVOS DIREITOS**  
Celso Maran de Oliveira (organizador)

Celso Maran de Oliveira  
Pedro Luciano Colenci  
Marcel Britto  
**Organizadores**

**NOVOS DIREITOS**  
**Direito e Políticas Públicas**

São Carlos

2018

© 2018 by Celso Maran de Oliveira (organizador da Coleção Novos Direitos)

ISBN da Coleção Novos Direitos: 978-85-65621-03-8

Direitos dessa edição reservados à Comissão Permanente de Publicações

Oficiais e Institucionais – CPOI

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa da Editora.

**Capa e Projeto Gráfico:** Matheus Manzini

**Editoração eletrônica:** Thaís de Brito Barroso, Samanta do Prado

**Normalização:** Claudia de Moraes Barros de Oliveira

**Dados internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

Novos Direitos : Direito e Políticas Públicas / Celso Maran de Oliveira; Pedro Luciano Colenci; Marcel Britto (organizadores). - São Carlos : CPOI/UFSCar, 2018. 184 p. - (Coletânea Novos Direitos, 7).

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-65621-10-6

1. Direito. 2. Políticas Públicas. I. Oliveira, Celso Maran, org. II. Colenci, Pedro Luciano, org. III. Britto, Marcel, org. IV. Coleção.



**Reitor**

Wanda Aparecida Machado Hoffmann

**Comissão Editorial**

Luzia Sigoli Fernandes Costa

Zaira Regina Zafalon

**Vice-Reitor**

Walter Libardi



Universidade Federal de São Carlos

Comissão Permanente de Publicações Oficiais e Institucionais

Via Washington Luís, km 235 . CEP: 13565-905 .

São Carlos, SP . Brasil

Telefone: (16) 3351-9472 (16) 3306-6900

<http://www.cpoi.ufscar.br> . E-mail: [cpoi@ufscar.br](mailto:cpoi@ufscar.br)



## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	8
Capítulo 1 .....	10
FEDERALISMO À BRASILEIRA: instituições e desigualdades regionais <b>Lucilélia Aparecida Colombo</b>	
Capítulo 2 .....	23
GESTÃO SOCIAL INTERSETORIAL: o caso da CIC em Curitiba <b>Tereza M. Gonçalves.</b> <b>Samira Kauchakje</b> <b>Tomas A. Moreira.</b>	
Capítulo 3 .....	49
O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA NO ATUAL CONTEXTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL <b>Alisson Thiago de Assis Campos</b> <b>Deilton Ribeiro Brasil</b> <b>Rayssa Rodrigues Meneghetti</b>	
Capítulo 4 .....	66
O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: da Constituição Federal de 1988 à Lei nº 10172/2001 (PNE de 2001/2011) <b>Marta Leandro da Silva</b>	
Capítulo 5 .....	84
PROJEÇÕES DE OCUPAÇÃO URBANA E CONCILIAÇÃO DA GESTÃO DE RESÍDUOS COM A EXPANSÃO TERRITORIAL <b>Isabel C. Nunes Sousa.</b> <b>Ana Cristina Bagatini Marotti</b>	
Capítulo 6 .....	102
POVOS INDÍGENAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E EXTENSÃO RURAL NO BRASIL..... <b>Renata Maria Guerreiro Fontoura Costa Vaz.</b> <b>Luiz A. Norder</b>	
Capítulo 7 .....	122
SAGRADO E PROFANO: uma dualidade democrática na promoção de políticas públicas sobre drogas	

**Lucas Farias Vasconcelos Leite**  
**Thiago Nogueira Santos**  
**Juan Nunes Silva**

Capítulo 8 ..... 138  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL NA  
CIDADE DE SÃO CARLOS  
**Maria Julia Martiniano Fonseca**  
**Leandro Wexell Severo**  
**Lázaro. Velasco Borges**

Capítulo 9 ..... 152  
O DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS PARA A PESSOA IDOSA  
**Nayara Mendes Silva**  
**Filipe Augusto Portes**  
**Luzia Cristina Antoniossi Monteiro**

Capítulo 10 ..... 165  
ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E O BOLSA-FAMÍLIA  
(1995-2016)  
**Maurinice Evaristo Wenceslau**  
**Ailene O Figueiredo**

## APRESENTAÇÃO

Considerando o Direito como Ciência Social Aplicada, para além de sua função prescritiva/normativa, sobressai sua dimensão descritiva/reflexiva. Nenhuma pauta se impõe com maior urgência e importância do que o enfrentamento das graves crises vivenciadas pelas sociedades contemporâneas. Para o equacionamento das questões profundas e complexas, a tarefa de (re)pensar o próprio Direito, as organizações e instituições sociais e o atual *modus vivendi* é imprescindível. Nesse contexto e com esse propósito o Grupo de Pesquisa CNPq/UFSCar Novos Direitos apresenta o resultado depurado de seu esforço, a compilação dos textos e debates havidos por ocasião do II Congresso Novos Direitos, de 18 a 20 de outubro de 2017, no Campus São Carlos da UFSCar, tendo como temática central “A interdisciplinaridade do Direito na sociedade contemporânea”.

Tão evidente quanto as profundas questões das sociedades contemporâneas parecem longe de um equacionamento é a centralidade das políticas públicas para a solução (ou agravamento) dos dilemas em todas as suas escalas, do local ao global.

Assim, a presente obra colaciona os artigos expostos no evento, especificamente no âmbito do Grupo de Trabalho Direito e Políticas Públicas que fixou as discussões e estudos sobre tópicos destacados como segue.

Partindo da abordagem do federalismo e sua realidade no Brasil, o primeiro artigo expõe sobre desigualdades regionais e os esforços institucionais para seu enfrentamento.

Segue-se o estudo da gestão intersetorial com o caso da Cidade Industrial de Curitiba, como tentativa de superar a visão setorial arraigada nas políticas públicas.

Na continuação, o direito à moradia é analisado pela perspectiva do desenvolvimento sustentável, ambos direitos consagrados, mas que carecem da efetividade necessária.

O próximo artigo estabelece a trajetória histórico-normativa dos princípios e preceitos do planejamento educacional, a partir da ordem constitucional de 1988, destacando a legislação e o planejamento como mecanismos de intervenção estatal.

Prosseguindo, há pesquisa sobre área do município de São Carlos – SP atrelando as projeções de ocupação e a forma com que a ela se articula a gestão de resíduos para considerar as fragilidades do território e minimizar impactos da urbanização.

As mudanças nas políticas públicas para os povos indígenas, desde a década de 1970 do século passado, percorrendo o processo de redemocratização do Brasil e a vinculação com políticas para a extensão e desenvolvimento rural são investigadas pelo artigo seguinte.

As concepções religiosas permeando as políticas públicas voltadas às questões das drogas é o objeto investigado em sequência que discute a partir das ciências sociais a articulação política de grupos religiosos na última década.

O texto seguinte retoma o tema de resíduos sólidos ao analisar a eficácia da aplicação da Política Nacional do setor a partir da gestão dos resíduos da construção civil na cidade de São Carlos – SP.

Na sequência, a demanda por moradia decorrente do aumento do número de idosos e as políticas públicas habitacionais são pesquisadas, incluindo três exemplos de como municípios do estado de São Paulo respondem à questão.

Prosseguindo, encontra-se o exame das políticas públicas de proteção social e o programa Bolsa-Família (1995-2016) em suas vinculações com os Direitos Humanos, democratização, cidadania e redução de pobreza.

Enfim, sob os auspícios da Ciência, aqui se encontra o resultado de reflexões criteriosas sobre variados aspectos das políticas públicas, com temários diversos e em várias escalas, as causas, consequências, avanços e contradições são estudados de modo a constituir material útil aos interessados.

*Organizadores*



## Capítulo 1

### **FEDERALISMO À BRASILEIRA: instituições e desigualdades regionais**

BRAZILIAN FEDERALISM: institutions and regional inequalities

***Luciléia Aparecida Colombo.***<sup>1</sup>

#### **RESUMO**

O presente trabalho visa oferecer uma contribuição sobre o conceito do federalismo e sobre as peculiaridades do nosso sistema federativo, o qual possui peculiaridades importantes, especialmente as desigualdades regionais observadas historicamente em nossa realidade social, as quais projetam dois Brasis: um bloco formado pelas regiões Sudeste e Sul e outro formado pelas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Neste sentido, o federalismo brasileiro oscila neste pêndulo da desigualdade regional buscando, historicamente, medidas para a contenção destas assimetrias. Metodologicamente nos apoiaremos em uma análise de fonte secundária, especialmente com autores que discorreram sobre a temática em tela. Como resultados preliminares, podemos supor que o nascimento da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi um marco no tratamento das questões regionais brasileiras, mas sua extinção em 2001 e posterior recriação nos coloca novamente o desafio sobre quais os reais caminhos que devemos percorrer para a superação da desigualdade, da pobreza e da miséria entre as regiões que compõem o Brasil.

**Palavras-chave:** Federalismo. Desenvolvimento. Descentralização.

#### **ABSTRACT**

This paper aims to offer a contribution on the concept of federalism and on the peculiarities of our federal system, which has important peculiarities, especially the regional inequalities historically observed in our social reality, which project two Brasis: a

---

<sup>1</sup> Professora no Instituto Matonense de Ensino Superior (IMMES). E-mail: leiacolombo@gmail.com

block formed by the Southeast and South and another formed by the North, Northeast and Center-West regions. In this sense, Brazilian federalism oscillates in this pendulum of regional inequality seeking, historically, measures to contain these asymmetries. Methodologically we will rely on a secondary source analysis, especially with authors who have discussed the topic on the screen. As preliminary results, we can assume that the birth of the Northeast Development Authority (SUDENE) was a milestone in the treatment of Brazilian regional issues, but its extinction in 2001 and subsequent recreation again poses the challenge to us about the real paths we have to take to overcome inequality, poverty and misery among the regions that make up Brazil.

**Keywords:** Federalism. Development. Decentralization.

## 1 INTRODUÇÃO

A elucidação do conceito do Federalismo permite compreender diversos objetos de estudo teóricos; entretanto, sua abrangência pode proporcionar visões errôneas acerca de sua aplicabilidade. Neste sentido, este estudo se propõe a oferecer uma conceituação do federalismo, buscando, ademais, pensar o caso brasileiro a partir de considerações prévias. Utilizamos uma metodologia de fonte secundária, especialmente centrada em autores que analisaram as implicações do federalismo.

O tema pode comportar diversa variável, como já salientado, e por este motivo consideramos relevante iniciarmos com algumas conceituações importantes. Souza (2006) oferece uma definição bem objetiva sobre o que é Federalismo:

A natureza regionalmente dividida no Brasil foi instituída desde o início da construção do Estado moderno pelo estabelecimento de um sistema federativo de governo. O federalismo inicialmente adotado como acomodação do Estado aos interesses seccionais existentes, representados pelas províncias, continuou a se expressar e a reforçar as divisões regionais ao longo da evolução política do país. Como sistema de governo, o federalismo pode ser caracterizado pela polaridade entre centralização e descentralização, dependendo dos poderes e dos recursos alocados ao governo central comparado aos alocados às partes federadas constitutivas do país. Uma forma de descentralização é a "provincialização", mediante a qual as autoridades provinciais e suas instituições têm autonomia e voz direta tanto na representação das próprias províncias como no âmbito federal de governo. Uma forma centralizada de federalismo pode sobrepujar as instituições provinciais

por meio da criação de organizações centralmente coordenadas, porém marcadas pelo foco regional (SOUZA, 2006, p. 8).

O cerne da questão para o entendimento do federalismo, especialmente para o caso brasileiro é: qual a motivação para que populações e sociedades de diversas regiões, com características particulares, decidem abdicar de sua autonomia para formarem um pacto, uma federação, que limitará esta autonomia? Quais as vantagens para agirem coletivamente?

Diversos autores debateram sobre as origens deste pacto, a exemplo de Riker (1964), que advoga que o federalismo auxilia na proteção contra uma ameaça militar, e também porque o sistema pode oferecer uma maior diversificação da atividade produtiva dos entes federados, uma vez que propicia trocas financeiras e comerciais, criando uma espécie de mercado entre os membros que fazem parte da federação. Além disso, para este autor, o Federalismo é um instrumento importante para resolver e oferecer um arranjo para os conflitos e competições que porventura possam aparecer. Tal arranjo teria como pressuposto básico a prerrogativa dos *checks and balances* (pesos e contrafeios), onde as unidades federadas controlam-se reciprocamente, propiciando estabilidade para o sistema. Através de tal mecanismo, a descentralização é favorecida, uma vez que pressupõem divisão do poder, concomitantemente ao estímulo à cooperação entre os entes federados.

A descentralização, é, aliás, uma vertente do federalismo fiscal, a qual tem duplo papel: estimular a cooperação ou a competição entre os entes. Diferentemente do que advogam alguns autores, a competição entre os governos pode aumentar a qualidade dos serviços prestados por eles. Nesta corrente, o federalismo aparece como um sistema legítimo para barrar excesso de autoridade nos níveis de governo, mantendo e ao mesmo tempo, estimulando a melhor produção de políticas públicas. Porém, uma ressalva deve ser realizada: se houver um excesso de competição, o contrário pode prevalecer: uma ineficácia dos serviços oferecidos pelos governos.

Federalismo também é comumente associado à ideia de pacto, defendida por teóricos como Elazar (1984, 1987, 1994), que com o princípio de *self-rule and shared rule* (regras próprias e regras partilhadas) define a ideia de união na diversidade. Nesta corrente, o federalismo é fruto de uma decisão coletiva entre governos que não abrem

mão da sua soberania, mas decidem por uma união com seus parceiros. Contudo, esta corrente é complementada por outra, especialmente aquela que prioriza o estudo de Constituições. O desenho constitucional de determinado país é um ponto de partida importante para oferecer as regras do jogo para os participantes de uma federação. Um sistema constitucional desenhado com regras claras e objetivas permite aos participantes aumentar os graus de confiança e previsibilidade de que as regras serão respeitadas. Alguns autores que advogam por essa corrente são Ostrom (1971) e Stepan (1999).

Esta linha de pensamento, priorizando a Constituição, está crescendo especialmente na área de Ciência Política, que enfatiza o desenho institucional como tentativa de verificar os conflitos decorrentes das ações coletivas, como apregoa (GOODIN, 1998). Porém, a fragilidade desta teoria deriva do fato de que as federações são guiadas por dinâmicas próprias e cercadas por diversos fatores explicativos, os quais ultrapassam a explicação constitucional.

A partir da clara conceituação do federalismo, podemos observar a relação deste com as formas intergovernamentais e de que maneira, conseqüentemente, políticas públicas são formuladas e implementadas. Além disso, analisar o caso brasileiro também se faz necessário para saber em que medida nossa peculiaridade federativa interfere na produção de serviços públicos.

## **2 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **2.1 Federalismo no Brasil: peculiaridades e continuidades**

O federalismo no Brasil sofreu alterações especialmente em decorrência das mudanças processadas pela Constituição de 1988, que instituiu um terceiro nível de governo: os municípios. A descentralização – tônica da Constituição de 1988 – permitiu uma intensa divisão de poderes, associados, em grande parte, com a democracia.

Além disso, o Brasil conviveu em seu período histórico, com dois movimentos distintos: ora com a centralização, ora com a descentralização. Destoamos do federalismo americano, que foi sendo construído com o passar do tempo. No período militar, por exemplo, a centralização não era somente administrativa, mas também política e fiscal. Na redemocratização, o processo de descentralização não veio

acompanhado de regras claras e objetivas, o que acabou dificultando a percepção de diferentes governos sobre suas reais responsabilidades públicas.

Um ponto crucial na análise do federalismo brasileiro é a grande desigualdade regional observada principalmente no Nordeste, que dentre as regiões que compõe o Brasil é a que apresenta os mais altos índices de desigualdade. Analisando o gráfico abaixo, observamos que os estados que compõe a região Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) são os que apresentam os menores índices de IDH, em relação aos demais.

**Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento Humano – Estados Brasileiros – 1991 a 2000**

<b>Estado</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>
Acre	0,603	0,640
Alagoas	0,556	0,598
Amazonas	0,640	0,634
Amapá	0,649	0,666
Bahia	0,572	0,620
Ceará	0,563	0,616
Distrito Federal	0,801	0,842
Espírito Santo	0,653	0,719
Goiás	0,667	0,717
Maranhão	0,505	0,558
Minas Gerais	0,652	0,711
Mato Grosso do Sul	0,675	0,718
Mato Grosso	0,661	0,718

Pará	0,599	0,629
Paraíba	0,543	0,609
Pernambuco	0,599	0,643
Piauí	0,518	0,584
Paraná	0,678	0,736
Rio de Janeiro	0,731	0,779
Rio Grande do Norte	0,579	0,636
Rondônia	0,622	0,683
Roraima	0,696	0,682
Rio Grande do Sul	0,702	0,754
Santa Catarina	0,682	0,750
Sergipe	0,582	0,624
São Paulo	0,766	0,790
Tocantins	0,580	0,633

---

**Fonte:** Desenvolvido com dados exclusivamente obtidos da Plataforma IPEADATA (2017).

Neste sentido, ao longo do tempo, diferentes governos buscaram intervir na região para conter as disparidades que a mesma apresentava. Além disso, especialmente nos anos 50, a necessidade de intervenção do Estado era necessária para conter movimentos revolucionários, a exemplo das Ligas Camponesas, lideradas por Francisco Julião Furtado (1964, p. 146) fez considerações sobre a ação das Ligas Camponesas, com bastante cautela:

O movimento de organização da classe camponesa apresentou, até 1962, todas as características de uma arregimentação revolucionária de tipo clássico. Os líderes tinham a preocupação de dizer bem alto que estavam lutando contra a ordem das coisas prevalecentes.

Pressionado por uma provável rebelião no Nordeste, o Presidente Juscelino Kubitschek, em 1956 discorre sobre sua preocupação sobre a unidade federativa, bem como os desníveis regionais observados no Nordeste. Tornava-se urgente a criação de uma instituição que fosse capaz de conter as desigualdades regionais; diante deste quadro, foi criada a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959, através da Lei 3.692. Era conduzida por Celso Furtado, que objetivava a integração do Nordeste com as demais regiões do país, com o intuito de combater a miséria e o afastamento da região:

O Nordeste não é um simples problema regional e tampouco um problema nacional entre outros, cuja abordagem pudesse ser deixada para amanhã, como se a solução dos demais pudesse avançar enquanto a desse espera. O Nordeste é, na verdade, a face do Brasil em que transparece com brutal nitidez o sofrimento de seu povo. Aí se mostram sem disfarces as malformações maiores de nosso desenvolvimento. Se não existe política adequada para o Nordeste, pode-se dar por certo que os problemas maiores do país estão se agravando, que nos iludimos com miragens quando pensamos legar aos nossos filhos uma sociedade mais justa e um país menos dependente. (FURTADO, 1981, p. 1).

A SUDENE buscava compensar as deficiências econômicas verificadas no Nordeste e sua estrutura permitia a isenção de impostos para indústrias nacionais e, posteriormente, internacionais, se beneficiarem de tais incentivos. Além disso, do ponto de vista federativo, a SUDENE representava um importante momento para a ação cooperativa dos estados nordestinos, com forte apoio político. Porém, a atuação da instituição ao longo do tempo não foi linear. A fase de seu nascimento foi a mais próspera, especialmente com debates aprofundados para a superação do subdesenvolvimento nordestino. Posteriormente, no período militar a SUDENE teve suas prerrogativas alteradas, especialmente pelas características que o período requiritava, de grande centralização. Nos anos 80, a tônica do desenvolvimento regional foi alterada com novos desenhos do planejamento, o que impediu que a instituição adquirisse um protagonismo relevante.

Algumas prerrogativas da SUDENE estavam atreladas à industrialização do Nordeste, de forma que a região pudesse acompanhar o desenvolvimento do restante do país. Além disso, era preciso tornar a agricultura regional rentável e pra isso o projeto da SUDENE previa intervenções no semiárido e na Zona da Mata nordestina, aproveitando o potencial destas regiões. Além disso, era preciso barrar a atuação das elites locais, especialmente criando mecanismos que evitassem que os recursos fossem retidos por elas. O planejamento articulado entre Governo Federal e governos estaduais era também necessário naquele momento, além do estímulo às pesquisas e inovação. E, fundamentalmente, a SUDENE objetivava a cooperação regional entre os estados nordestinos, a partir da consolidação de seu Conselho Deliberativo, composto por governadores e membros do Executivo Federal.

A inovação trazida pela SUDENE era o federalismo em moldes cooperativos, o qual foi implantado com o apoio dos governadores de estado da região, mesmo dentre aqueles com direcionamentos partidários diversos, conforme observamos nesta passagem de Furtado:

Quando me convidou para pensar a Instituição, Juscelino disse: 'É preciso fazer alguma coisa pelo Nordeste'. A região atravessava uma grave crise. A seca de 1958 foi medonha. Então, pensamos a SUDENE. Só podíamos fazer algo novo se tivéssemos a participação dos Governadores, que eram, em parte, de partidos de oposição. O Governador de Pernambuco, Cid Sampaio, da UDN, e o Governador da Bahia, Juracy Magalhães, eram da oposição. Tive de explicar para Juscelino que era preciso dividir o poder com os Governadores. A SUDENE ficaria acima das elites partidárias, a fim de haver a participação dos Governadores. Só eles poderiam dar força à SUDENE no Congresso. E assim foi. A criação da SUDENE foi um milagre; quebrava um pouco o sistema federativo brasileiro, pois era um poder novo, de âmbito federal. Os Governadores participavam das decisões do governo federal e ajudavam a alocar os investimentos. Isso só foi possível em circunstâncias muito especiais. (FURTADO, 2002, p. 22-23)

A área de atuação da SUDENE foi expandindo ao longo do tempo, conforme podemos observar pelos dados do quadro abaixo:



**Quadro 1** - Alteração da área de atuação da SUDENE – 1959 a 2007

Legislação	Inclusão de territórios à Área da SUDENE
Lei n. 3.692 de 15/12/1959	Todo o Nordeste e a região de Minas Gerais compreendida no Polígono das Secas
Lei n. 6.218 de 07/07/1975	Todo o território dos municípios de Manga, São Francisco e Januária
Decreto n. 9.690 de 15/07/1998	45 municípios do Vale do Jequitinhonha de Minas Gerais 27 municípios da região norte do Espírito Santo
Decreto n. 4.126 de 12/02/2002	Todo o Estado do Espírito Santo. 25 municípios do Vale do Mucuri em Minas Gerais 2 municípios do Norte de Minas Gerais
Decreto n. 4.126 de 27/03/2003	A área permaneceu inalterada
Lei Complementar n. 125 de 03/01/2007	Acrescenta 38 municípios de Minas Gerais e o município de Governador Lindenberg – ES, emancipado de Colatina-ES em 1997

Fonte: SUDENE (2017).

Verifica-se, portanto, que a área de atuação atuava para além do território do Nordeste, tendo uma expansão gradativa ao longo do tempo e com diversas legislações que visavam alterar o desenho inicial.

Em relação à participação regional no PIB nacional da região Nordeste, houve uma melhora nos índices, especialmente verificado a partir dos anos 2002, mas ainda a região permanece aquém do bloco Centro-Sul, conforme podemos observar na tabela abaixo:

**Tabela 2** - Participação das grandes regiões no Produto Interno Bruto – 2002 a 2009

Grandes Regiões	Participação percentual no Produto Interno Bruto (%)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Norte	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1	5,0
Nordeste	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5
Sudeste	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8	56,4	56,0	55,3
Sul	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6	16,5
Centro-Oeste	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7	8,9	9,2	9,6

**Fonte:** IBGE. Contas Regionais do Brasil n. 35 (2011).

Apesar do esforço constante da SUDENE em ultrapassar o período de desigualdade histórica vivenciado pelo Nordeste, a instituição foi extinta em 2001 e substituída pela ADENE (Agência de Desenvolvimento do Nordeste); entretanto, a partir de agosto de 2007 houve uma reviravolta importante, com a extinção da ADENE e a recriação da SUDENE. Porém, o protagonismo da instituição ainda continua distorcido, frente a novas determinações e outras formas de intervenção governamental na região Nordeste.

### 3. CONCLUSÃO

O trabalho procurou apresentar algumas peculiaridades de nosso federalismo frente a um fator característico de nossa realidade: as desigualdades regionais brasileiras. Os anos 50 foram decisivos para a concretização de uma política regional nordestina, especialmente com a criação da SUDENE em 1959, a qual proporcionava uma integração e uma cooperação importante entre os entes subnacionais. A instituição criou uma identidade com a região, assertiva verificada nas palavras de Francisco de Oliveira:

A SUDENE traz inscrita, desde a sua origem, a marca da intervenção 'planejada' no seu programa, que se reflete mesmo nos textos das leis da sua criação e de seus planos-diretores, isto é, de uma tentativa de superação do conflito de classes intra-regional e de uma expansão, pelo poder de coerção do Estado, do capitalismo do Centro-Sul. Isto não é uma dedução que se permite apenas por um exame "a posteriori": o que não estava garantido era o sucesso do empreendimento, mas seus objetivos não poderiam ser mais claros. O novo organismo detinha, entre suas funções, a capacidade de criar empresas mistas, combinando capitais da União, dos estados e até do setor privado. Tal capacidade é inteiramente inédita no quadro político-administrativo do país; e o objetivo era precisamente tornar o Estado também produtor no Nordeste, dissolvendo sua antiga ambigüidade, que era a marca estrutural do populismo. (OLIVEIRA, 1977, p. 116).

A experiência da SUDENE baseou-se em países como a Itália, que buscou a resolução de seus conflitos regionais com a criação da Cassa per il Mezzogiorno, que buscava transcender a desigualdade observada entre o norte e o sul daquele país.

Do ponto de vista institucional, Douglas North (1990) argumenta que as instituições possuem a capacidade de delimitação de escolhas e por portarem mecanismos que facilitam a tomada de decisões. Além disso, para o autor em tela, as instituições são capazes de reduzir o custo de transação, isto é, os custos para a manutenção de contratos, aumentando, assim, a confiabilidade dos participantes. Instituições são, sobretudo, engendradas sob o princípio da durabilidade, que dificulta sua remodelação constante.

Entretanto, a mudança institucional também pode acontecer e autores como Levi (1991) ressaltam que se ocorrerem, as regras e os regulamentos internos às instituições serão também alterados. Para Levi (1991): "Na medida em que a revisão das escolhas dos atores altera ou aumenta seu poder, a Instituição sofre uma transformação" (LEVI, 1991, p. 91). Esta teoria institucional é bastante propícia para analisar a atuação da SUDENE, que foi concebida com um propósito importante, mas foi perdendo força ao longo dos anos. Sua extinção foi gradual, pois como ressalta Levi (1991, p. 91): "a maioria das mudanças institucionais caracterizam-se por um processo incremental, ao invés de totalmente reconstrutivo ou destrutivo".

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, T. A. **As desigualdades inter-regionais de desenvolvimento Econômico no Brasil**. Brasília: IPEA, 1988. Texto para discussão interna, n. 156.

ARBIX, G. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 48, p. 109/129, fev. 2002.

ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 112-141, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Dossiê Federalismo, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001

AUREA, A. P.; GALVÃO, A. C. F. **Importação de Tecnologia, acesso às inovações e desenvolvimento regional**: o quadro recente do Brasil. Brasília: IPEA, 1988. Texto para discussão n. 616.

ARAÚJO, T. B. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, Universidade de São Paulo, v.11, n. 29, p. 7-36, jan./ abr. 1997.

\_\_\_\_\_. A Relevância da SUDENE no Desenvolvimento Regional. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. (coord.). **Seminário Internacional “Celso Furtado, A SUDENE e o Futuro do Nordeste”**. Recife: SUDENE, 2000. p. 167-174

\_\_\_\_\_. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

\_\_\_\_\_. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza**, v. 30, n. 2, p.144-161, ab./jun. 1999.

\_\_\_\_\_. O Nordeste Brasileiro face à globalização: impactos iniciais, vantagens e desvantagens competitivas. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 21, n. 139, 2001.

\_\_\_\_\_. Nordeste, Nordestes. Que Nordeste? In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (orgs.). **Federalismo no Brasil**. Desigualdades Regionais e desenvolvimento. São Paulo: Fundap; São Paulo: Editora UNESP, 1995.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, P. 123-142, fev. 2000.

BENEVIDES, M. V. **O Governo Kubistchek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

- ELAZAR, D. **Self-Rule/Shared Rule**: federal solutions to the middle east conflict. Lanham: University Press of America, 1984.
- \_\_\_\_\_. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.
- ELAZAR, D.; KINCAID, J. **The covenant connection**: from federal theology to modern federalism. Lanham: Lexington Books, 1994.
- ELSTER, J. Argumenter et négociier dans deux assemblées constituantes. **Revue Française de Science Politique**, v. 44, n. 2, 1994.
- FURTADO, C. **Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Iseb, 1959.
- \_\_\_\_\_. **A Nova Dependência**: dívida externa e monetarismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- \_\_\_\_\_. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- \_\_\_\_\_. **O Brasil Pós-Milagre**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- \_\_\_\_\_. O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. **Revista de Economia e Política**, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 5-14, 1984.
- \_\_\_\_\_. Celso Furtado entrevistado por Aspásia Camargo e Maria Andréa Loyola. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.
- GOODIN, R. E. **The theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 34, n.1, p. 79-99, 1991.
- NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLIVEIRA, F. **Elegia para uma religião**: SUDENE, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1977.
- OSTROM, V. Elinor Ostrom. Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 31, n.2, p. 203-216, mar./abr. 1971.
- RIKER, W. **Federalism**: origin, operation, significance. [S.l.]: Little Brown, 1964.
- SOUZA, M. C. C. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 7-40, jun. 2006.
- STEPAN, A. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 00, 1999.

## Capítulo 2

### **GESTÃO SOCIAL INTERSETORIAL: o caso da CIC em Curitiba**

INTERSECTORIAL SOCIAL MANAGEMENT: the case of CIC, Curitiba

***Tereza M. Gonçalves***<sup>1</sup>.

***Samira Kauchakje***<sup>2</sup>

***Tomas A. Moreira***.<sup>3</sup>

#### **RESUMO**

Este trabalho avalia a gestão social intersetorial da Prefeitura do Município de Curitiba, com estudo de caso para bairro Cidade Industrial de Curitiba, a partir do Plano Setorial de Desenvolvimento Social, que congrega as políticas de Ação social, Educação, Saúde, Cultura, Segurança Alimentar e Esporte e Lazer. Têm-se como ênfase os movimentos ocorridos na Prefeitura, que de uma forma ou outra tem influência no modelo de gestão adotado pela administração da cidade, bem como a relação com a setorização/intersectorialidade das políticas da área social. Curitiba aprovou se novo Plano Diretor em 2014. De seu desdobramento aparecem seis Planos Setoriais, cada um deles congrega várias áreas afins e apresentam programas, projetos e ações que dizem respeito às diversas políticas públicas. Como conclusão tem-se, entre outras reflexões, que a ação intersectorial pode proporcionar uma superação da visão cartesiana, ainda hoje imperativa, e passar para uma compreensão da complexidade que caracteriza a gestão social.

**Palavras-chave:** políticas públicas. gestão social intersectorial. plano de desenvolvimento social.

#### **ABSTRACT**

This paper evaluates the intersectoral social management of Curitiba municipality, with a case study for the Industrial City neighborhood, based on the Sectorial Plan for

---

<sup>1</sup> Fundação de Ação Social, órgão da Prefeitura Municipal de Curitiba – Email: terezag@terra.com.br

<sup>2</sup> Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica de Curitiba – Email: samira.kauchakje@pucpr.br

<sup>3</sup> Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – Email: tomas\_moreira@sc.usp.br

Social Development, which brings together the policies of Social Action, Education, Health, Culture, Food Safety and Sport and Recreation. The emphasis of the work is based on the movements that occurred in the City Hall, which in one way or another has influence on the management model adopted by the city administration, as well as the relationship with the sector / intersectorality of the social area policies. Curitiba approved its Master Plan in 2014. From its unfolding appear six Sectoral Plans, each of which includes several related areas and they presents programs, projects and actions that relate to various public policies. In conclusion we have, among other reflections that intersectoral action can provide an overcoming of cartesian vision, imperative today, and move to an understanding of the complexity that characterizes the social management.

**Keywords:** public policies. intersectoral social management. social development plan.

## 1 INTRODUÇÃO

O município de Curitiba tem Plano Diretor atuante desde 1966, o qual é atualizado constantemente pelo IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano do Município de Curitiba. A atualização mais recente foi em 2004, ano da promulgação da Lei do Plano Diretor (Lei Municipal nº 11.266 de 16 de dezembro de 2004), motivado pela adequação deste aos preceitos do Estatuto das Cidades – Lei Federal 10257/01. Do desdobramento do Plano aparecem seis Planos Setoriais – Mobilidade Urbana e Transporte Integrado; Habitação; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Social; Segurança Pública e Defesa Social e Controle Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Cada um desses planos congrega várias áreas afins e não raro apresentam programas, projetos e ações que dizem respeito às diversas políticas públicas, aonde destacar-se-á o Plano Setorial de Desenvolvimento Social que congrega as políticas de Ação social, Educação, Saúde, Cultura, Segurança Alimentar e Esporte e Lazer. Aspectos atinentes à Habitação de Interesse Social, bem como Segurança Pública e Defesa Social, que poderiam fazer parte desse rol ganham como visto acima, plano próprio devido às especificidades e complexidades no interior de tais políticas, bem como por força de lei.

Para a gestão da cidade caminham juntos movimentos realizados em torno da gestão urbana que tem como protagonista o IPPUC e movimentos em torno da

gestão municipal que tem por finalidade a melhoria da capacidade de governo onde o protagonista é o IMAP - Instituto Municipal de Administração Pública. Tais Institutos Municipais, na atualidade, têm um trabalho de interface e são bastante próximos onde movimentos são desencadeados sob coordenação conjunta dos dois órgãos e participação direta das secretarias e órgãos que compõe a estrutura da Prefeitura Municipal de Curitiba e com as Regionais Administrativas.

É possível detectar alguns marcos ou movimentos ocorridos na Prefeitura que de uma forma ou de outra tem influência no modelo de gestão adotado pela administração da cidade, bem como a relação com a setorização das políticas da área social, tentando absorver aspectos e características específicas para o caso de Curitiba. Para tal abordar-se-á três aspectos: o ordenamento das políticas da área social com status de secretaria; os movimentos da gestão municipal e intersetorialidade relacionados com tais políticas e por último a regionalização administrativa da cidade e a Administração regional CIC.

## **2 MATERIAIS E MÉTODOS**

A cidade de Curitiba é reconhecida mundialmente pelo planejamento urbano contínuo. O município tem Plano Diretor atuante desde 1966 o qual é atualizado constantemente pelo IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. A atualização mais recente teve seu processo iniciado em 2004, ano da promulgação da Lei do Plano Diretor (Lei Municipal nº 11.266 de 16 de dezembro de 2004), motivado pela adequação deste aos preceitos do Estatuto das Cidades – Lei Federal 10257/01. Destaca-se a inclusão dos seis planos setoriais no Plano Diretor da Cidade – Mobilidade urbana e transporte integrado; Habitação; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento social; Segurança pública e defesa social e Controle ambiental e desenvolvimento sustentável. Cada um desses planos congrega várias áreas afins e não raro apresentam programas, projetos e ações que dizem respeito às diversas políticas públicas.

Salienta-se, para este trabalho o Plano Setorial de Desenvolvimento Social que congrega as políticas de Ação social, Educação, Saúde, Cultura, Segurança Alimentar e Esporte e Lazer. É possível detectar e vale destacar marcos ou movimentos ocorridos na Prefeitura que de uma forma ou outra tem influência no modelo de gestão adotado pela administração da cidade, bem como a relação com a



setorização/intersectorialidade das políticas da área social, tentando absorver aspectos e características específicas para o caso de Curitiba.

Prevê-se assim verificar as concepções de intersectorialidade expressas nos planos, utilizando-se de um trabalho de leitura e cruzamento dos planos para a compreensão da intersectorialidade na política municipal. O estudo de tais documentos visa compreender o movimento de setorialização/intersectorialidade presentes nas políticas sociais.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

#### **3.1 Os ordenamentos das políticas da área social ganham status de Secretarias Municipais**

Em 1986, dois anos antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, há na Prefeitura Municipal de Curitiba uma reestruturação administrativa. Até então, as ações de saúde, ação social, estavam sob a coordenação do DDS – Departamento de Desenvolvimento Social, a educação do Departamento de Educação e o Abastecimento pela divisão da Diretoria dos Serviços Públicos especiais do Departamento de Serviços de Utilidade Pública. Pela Lei 6817/1986 tais ações passam a ser coordenadas por Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social, de Educação, de Saúde e de Abastecimento.

A Fundação Cultural de Curitiba data de 1973, criada pela Lei 4545 do mesmo ano e a de Esporte e Lazer só será criada no ano de 1995, em princípio como secretaria extraordinária e passa a ser ordinária pela Lei 8696/1995. Na LEI 6817/1986 consta uma Fundação do Esporte Amador – FEA, que não comparece em outras leis ou documentos. Ressalta-se que em 1965, pela Lei 2585, foi instituída a FREI – Fundação de Recuperação do Indigente, que aparece na Lei 6817/1986 com a denominação de Fundação Rural de Educação e Integração e que em 1993 irá se transformar em FAS – Fundação de Ação Social pela Lei 8155.

Na Lei 7671/1991, que trata da estrutura e funcionamento da Prefeitura Municipal de Curitiba, elaborada três anos após a promulgação da CF88 - que dispõe sobre a reorganização administrativa do poder executivo de Curitiba, altera as leis 4545/73, 2660/65, 2188/62, 2347/63, 2585/65 bem como revoga a Lei 6817/86. Não mais comparece a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, igualmente a Fundação de Esporte Amador, mas já está presente a Secretaria

Municipal de Esporte e Lazer, que só foi instituída, como visto anteriormente, quatro anos depois.

A Secretaria Municipal da Criança é criada pela Lei 7671/1991 e extinta pela Lei 10644/2003, suas atribuições foram repassadas à Fundação de Ação Social e à Secretaria Municipal da Educação.

Desta forma, influenciada fortemente pelo movimento da sociedade brasileira em torno da Constituinte e da Constituição Federal de 1988, a organização administrativa da cidade passa por adequações significativas nas décadas de 80 e 90. Vale lembrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, foi promulgado em 13 de julho de 1990, fruto de intensa mobilização de setores organizados da sociedade e em menos de um ano depois se têm a criação da Secretaria Municipal da Criança, como citado acima (esta já havia sido proposta em 1986, como Secretaria Municipal do Menor, mas foi vetada).

É possível afirmar que tal estrutura promove uma base concreta para a municipalização das políticas sociais, onde Curitiba se prepara e assume seu papel enquanto poder local, firmando sua autonomia, ao menos administrativa, com relação ao Estado do Paraná e à União. Desta forma, o aporte jurídico e os movimentos da sociedade podem criar condições de mudanças significativas. No caso de Curitiba, fica demonstrado no movimento concreto de estruturação e reestruturação das secretarias/órgãos da Prefeitura. Movimento este que certamente atinge à população tendo em vista que são secretarias afins e representam uma complexificação do atendimento, onde apenas estruturas departamentais não eram mais suficientes para as demandas em curso. Por outro lado, isso não significa necessariamente a garantia de efetivação das políticas sociais enquanto direito universal na cidade, mas um passo concreto e importante para um atendimento mais especializado aos cidadãos.

Outro movimento importante é a descentralização administrativa interna à cidade ou intramunicipal que se dá pela estratégia de regionalização da cidade, que ocorre em princípio com as questões referentes à infraestrutura urbana para em seguida incorporar outras políticas, inclusive as sociais.

### 3.2 Os movimentos da gestão municipal e a intersectorialidade na gestão das políticas sociais

Destaca-se que alguns dos movimentos desencadeados pelo IMAP em relação à busca da melhoria da qualidade da gestão municipal podem ser considerados marcos, que influenciaram a adoção do modelo de gestão municipal e a adoção da estratégia de intersectorialidade.

Entre os anos de 1997 a 2000, houve uma busca incessante por inovação na área de gestão com a introdução de preceitos como a responsabilidade institucional, busca pela transparência da atuação das Secretarias/órgãos da PMC - Prefeitura Municipal de Curitiba. Estes desencadearam ações concretas como o mapeamento para a melhoria dos processos internos, adoção de ferramentas de planejamento estratégico como a arquitetura estratégica, o PES – Planejamento Estratégico Situacional, MS Project que se configura numa ferramenta de gestão de projetos aplicados para todas as instituições que compõe da gestão municipal (CURITIBA, 2000b).

Em 1999, houve um grande movimento, denominado Decidindo Curitiba, que se configura num diagnóstico global/local da cidade, considerando os aspectos: socioeconômico, urbanístico ambiental, legal-fiscal e relações com a sociedade. Este processo envolveu um significativo número de 900 representantes de todas as secretarias e se caracterizou por ser integrado e territorializado. Portanto levando em conta a cidade como um todo e as características específicas de cada local.

No ano de 2000, fruto de amplos debates internos e influenciado pelos movimentos nacionais da reforma administrativa do Estado, que traz em seu bojo a gestão gerencial, delinea-se e é sistematizado o Modelo de Gestão (CURITIBA, 2000a), que tem como fundamento cinco características: estratégica, compartilhada, descentralizada, intersectorial e voltada para resultados que integram um ciclo interdependente e complementar do pensar, agir e avaliar. Para cada característica foi elaborado um conceito, apresentado a seguir: estratégica: é um processo contínuo e sistemático de direcionar a organização para atingir sua missão, na perspectiva de uma visão de futuro; compartilhada: estabelecimento de parcerias, corresponsabilidade na gestão de programas e projetos e ampliação dos canais de comunicação entre o poder público e a sociedade; descentralizada: aproximação da

administração pública com a população possibilitando maior conhecimento das suas necessidades e demandas, visando à agilização e melhoria das respostas; Intersetorial: prática de planejamento, ação e avaliação multissetorial e integrada, com um trabalho articulado de todas as secretarias e órgãos da PMC (considerando o cidadão em sua totalidade, com necessidades individuais e coletivas); voltada para resultados: foco na gestão em resultados, tanto internos quanto externos. Trata do grau em que se atingem os objetivos e metas traçadas - eficácia; melhor relação custo-benefício possível - eficiência; e do impacto das ações na comunidade - efetividade (CURITIBA, 2000a, p. 14-22).

No período compreendido entre os anos de 1998 e 2002 foram desencadeados dois movimentos fortemente voltados para a gestão da área social, “Aperfeiçoamento da ação integrada da PMC nos territórios priorizados” (CURITIBA, 2002b) e o “Modelo Curitiba de Colaboração – MCC” (CURITIBA, 2002a). O primeiro pode ser considerado um desdobramento do Decidindo Curitiba, onde a verticalização se deu pela delimitação de áreas concentradoras de risco social. A priorização desses territórios com o intuito de criar ou potencializar ações integradas entre os diversos órgãos para obtenção de resultados de impacto positivo. Este processo foi realizado pelas equipes integrantes das administrações regionais, portanto, um envolvimento intersetorial e regionalizado nesse planejamento e nas ações que dele resultaram (CURITIBA, 2002). O Modelo Curitiba de Colaboração, que se configura como uma metodologia para o trabalho com a comunidade, foi fruto de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Curitiba, o Grupo de Estudos do Terceiro Setor - GETS e a United Way of Canadá – Centraide Canadá – UWC-CC. Essa parceria teve como principal interlocutor a Pastoral da Criança integrante do GETS.

**Quadro 1 - Modelo de Curitiba de colaboração**

<b>Ano</b>	<b>Principais articulações para a construção da metodologia</b>
1998	Contato da Pastoral da Criança com a Prefeitura
1999	Seminário 1 que definiu a missão, os objetivos e o território da Administração Regional Cajuru para implantação. Reuniões com lideranças comunitárias – informar a metodologia, conhecer os líderes e levantar as expectativas da comunidade.
2000	Seminário 2 que avalia e redefine a missão a partir das

	<p>experiências do ano anterior.</p> <p>Criação do primeiro Grupo de Colaboração Local. Criação de grupos de trabalhos temáticos. Intenso processo de disseminação do Modelo na Regional Cajuru.</p>
2001	<p>Seminário 3 que remete à prática dos princípios da colaboração para efetuar mudanças concretas. Inclusão da metodologia no Projeto “Operação Cajuru”. Criação dos Grupos de Colaboração da Operação Cajuru – formados por representantes da PMC e da comunidade.</p>
2002	<p>Sistematização da experiência com a publicação denominada Modelo Colaborativo: experiências e aprendizados do desenvolvimento comunitário em Curitiba.</p>
2002/2003	<p>Disseminação do Modelo com capacitação em todas as Administrações Regionais – multiplicadores e articuladores</p>
2004	<p>Administração de Oficinas do Modelo em 64 escolas integrantes do “Projeto Escola Participativa”</p>

**Fonte:** Baseado em Curitiba (2002).

Dentre os movimentos de gestão municipal que se caracterizam por ações que compreendem um tempo determinado, é importante considerar que desde 1997 há capacitação gerencial, porém se caracterizam por ações esporádicas e os números mais significativos de ações desse tópico focavam os planos de governo. A partir de 2006, as ações do Desenvolvimento Gerencial passam a ser sistemáticas e a envolver um número maior de gestores com temas relacionados ao modelo de gestão gerencial.

Neste mesmo ano iniciam-se quatro turmas de curso Pós-médio em Gestão Pública, com ingresso por adesão dos servidores. Em 2007, mais de 1500 servidores iniciam Curso Superior de Tecnologia em temas que envolvem gestão, destes, 647 servidores em Gestão Pública. Em 2008 iniciaram dez novas turmas de Tecnologia em Gestão Pública para 500 servidores e 178 tiveram acesso à Pós-graduação. Tais ações em seu conjunto objetivam uma profissionalização cada vez maior dos serviços ofertados pela Prefeitura Municipal de Curitiba e acabam por proporcionar uma maior responsabilidade com os temas de gestão.

Desta forma, temas como modelo de gestão gerencial, intersetorialidade, territorialidade, descentralização/regionalização estão presentes há mais de 10 anos nos movimentos ocorridos em torno da gestão e que vão agregando novos conhecimentos e novos jeitos de fazer. São processos cumulativos, por vezes não contínuos, mas processos fortes que marcaram a gestão nesse período. Tais movimentos trouxeram experiências concretas vividas pelos profissionais os quais fazem parte do quadro funcional da Prefeitura Municipal de Curitiba e que no conjunto trazem aprendizados positivos, permitem a troca de experiências e aproximam diversas áreas e setores. A gestão gerencial, a regionalização, a divisão por territórios, a estratégia de intersetorialidade são processos que permanecem e caracterizam a gestão pública da cidade.

### **3.3 A regionalização administrativa da cidade**

Em paralelo a esses movimentos, há um reordenamento organizacional/territorial, que se caracteriza por sua continuidade e seus processos de adequações contínuas. Em 1986 a Lei 8617, dispõe também, sobre a Secretaria Municipal das Administrações Regionais a qual seria responsável pela supervisão e coordenação das Administrações Regionais que estavam para ser criadas. Suas principais atividades: a) execução de obras e serviços públicos, por administração direta, nas respectivas Administrações Regionais; b) execução de atividades industriais produtores de insumos para obras e edificações; c) discussão com a comunidade organizada para estabelecer as prioridades da região e a execução da verba orçamentária específica da Administração Regional; d) apresentação de dados e soluções para o planejamento integrado; e) elaboração do relatório anual de atividades e da proposta orçamentária da Secretaria (CURITIBA, 1986).

Por meio do Decreto 41 de janeiro de 1986 foram criadas as chamadas Freguesias, composta por oito regionais. Peyerl (2005) identifica momentos importantes do planejamento urbano que vieram a culminar nas hoje chamadas Administrações Regionais ou Ruas da Cidadania: movimentos que influenciaram na regionalização administrativa da cidade e suas intervenções posteriores.

**Quadro 2** : Movimentos da regionalização administrativa da cidade de Curitiba

<b>Ano</b>	<b>Plano/ Projeto / Decreto</b>	<b>Produto ou ação</b>
1960	Plano Agache	Institui 52 Unidades de Vizinhança
1964	Plano Preliminar de Urbanismo	Institui os Pólos Regionais Urbanos
1966	Plano Diretor Projetos CURA	Eixos estruturais da Cidade Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada
Década de 70	Plano Diretor	Divisão em regiões para implantação de infra estrutura básica e equipamentos sociais
1975	Plano diretor	Divisão do Município em 75 bairros - IBGE
1985	PMDU – Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano Plano de Desenvolvimento do Bairro	Ativação dos centros secundários, com o intuito de diminuir a polarização do centro
1986	Decretos Municipais 41 e 142 que respectivamente cria e estabelece a divisão da cidade	Divisão em 9 administrações Regionais: Matriz, Boqueirão, Cajuru, Bacacheri, Santa Felicidade, Campo Comprido, Portão, Pinheirinho e Umbará.
1989	Decreto Municipal 436 de 11 de setembro de 1989.	Divisão em 6 Administrações Regionais: Matriz, Santa Felicidade, Portão, Pinheirinho Boqueirão, Boa Vista – Não comparecem Bacacheri, Campo Comprido e Umbará
1993	Decreto Municipal 583 de 04 de junho.	Divisão em 7 Administrações Regionais: Matriz Boqueirão, Cajuru, Boa Vista, Santa Felicidade, Portão,

		Pinheirinho – retorno Cajuru.
1997	Decreto Municipal 336 de 05 de fevereiro.	Divisão em 8 Administrações Regionais: Matriz Boqueirão, Cajuru, Boa Vista, Santa Felicidade, Portão, Pinheirinho e Bairro Novo – inclusão deste último.
2005	Decreto Municipal de 665 de 29 de março.	Divisão em 9 Administrações Regionais: Matriz Boqueirão, Cajuru, Boa Vista, Santa Felicidade, Portão, Pinheirinho e Bairro Novo, CIC – inclusão deste último.

**Fonte:** Baseado em Peyert (2005) e nos respectivos decretos municipais. (2005)

Segundo Peyert (2005, p. 27), alguns pressupostos iniciais foram adotados para a divisão e delimitação do território das regionais: a) possuir pelo menos um eixo de desenvolvimento consolidado pelo Plano Diretor; perfil demográfico com tendência a homogeneização; b) consolidar certo grau de autonomia econômica em relação ao centro da cidade, particularmente na oferta de empregos e de geração de renda; características sócias econômicas semelhantes.

Cinco anos após essa divisão, com a Lei 7671/91, criam-se instâncias administrativas regionalizadas, onde são descentralizadas as ações das Secretarias de Saúde / Educação / Criança / Ação social / Abastecimento / Esporte e Lazer e Cultura – núcleos setoriais para as quatro primeiras e gerências para as demais. Desta forma há uma mudança em relação aos primeiros anos de funcionamento que teve seu foco exclusivo na atuação diante de questões de obras e infraestrutura urbana. No entanto, essa foi uma relação complexa, pois, havia os distritos, responsáveis por obras que já atuavam descentralizadamente, as necessidades dos bairros apontavam para a criação de infraestrutura urbana, o Plano Diretor tinha sua dimensão mais fortemente calcada num plano físico territorial.

Peyert (2005) aponta que uma das dificuldades para essa descentralização da área social foi em relação à compatibilização dos mapas dos diversos setores. Cada setor havia estabelecido divisões físicas diferenciadas, a compatibilização tornou-se impossível para o primeiro desenho das Administrações Regionais, o que veio a



ocorrer na terceira adequação em 1993. Essa dificuldade não é uma prerrogativa da gestão da cidade de Curitiba como observa Koga.

Não raro se encontram municípios onde cada setor ou órgão da Prefeitura Municipal ou de outras esferas governamentais e não governamentais possui diferentes formas de divisão territorial. Ou seja, cada organização ou setor estabelece um código de leitura a respeito do meso território, dificultando ou impossibilitando o cruzamento de informações sobre o mesmo (KOGA, 2003, p. 225).

Com relação à base cartográfica comum de uma cidade, a exemplo de Curitiba, com a divisão da cidade em 75 bairros em 1975 a qual permanece até hoje. Koga (2003) observa que há dois importantes ganhos para o planejamento da cidade. O primeiro refere-se ao estímulo de utilização comum entre os diversos setores tanto do governo como da sociedade civil, o segundo ao acesso a dados produzidos em especial pelo IBGE em consonância com tal divisão. Essa base territorial permite a construção ou priorização de políticas públicas territorializadas que já são consideradas um avanço, mas em especial territoriais. Koga utiliza a distinção de Michel Autès para diferenciar uma e outra. As políticas territorializadas seriam aquelas administradas descentralizadamente, partem do centro para os territórios e as territoriais o lugar é o próprio centro, são políticas geradas no e para o território “são aquelas capazes de elaborar fórmulas inéditas de gestão do vínculo social” (KOGA, 2003, p. 228). Desta forma território passa a ser sujeito enquanto gerador de políticas mais ajustadas às necessidades, cultura, modos de vida, de interação social, historicidade de cada lugar. Essa proposição em princípio parece ser a ideal para a gestão social, no entanto, Koga (2003) com base em teóricos que estudam as práticas das políticas sociais, que têm como base a perspectiva territorial, em especial nos países europeus como Michel Autès, Patrick Hassenteufel e Claudine Offredi alertam para alguns riscos desse tipo de sistema ou prática.

**Quadro 3 - Riscos e vantagens para a prática de políticas territoriais**

<b>Vantagens</b>	<b>Riscos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aproximação com a população, suas necessidades e desejos;</li> <li>• Possibilidade de inovação com a criação de novas formas de gestão;</li> <li>• Possibilidade de intersectorialidade territorial;</li> <li>• Partir do pressuposto da vocação do local, de seus potenciais geradores (transportando a estratégia do setor econômico);</li> <li>• Possibilidade de participação dos sujeitos locais;</li> <li>• Ter como ponto de partida uma estratégia comum para todos os setores</li> <li>• Superação da visão segmentada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distanciamento entre territórios ricos e pobres, reforçando desigualdades;</li> <li>• Perigo de causar uma demanda em termos financeiros inexistente, desequilibrando as finanças. Fato que suscitaria uma recentralização com fins de controle;</li> <li>• Falta de capacidade de efetivação das políticas na produção da ação – ligado a falta de recursos humanos;</li> <li>• Não ocorrer a intersectorialidade e cada política realize seu desenho em função de sua própria lógica.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado com base em Koga (2003).

Segundo Pires e Reis (2007) a base física é apenas uma das dimensões do território.

Os territórios são mais do que simples base física, eles são a síntese das várias dimensões estratégicas do desenvolvimento: a social, em particular no que concerne à inclusão e à redução das disparidades sociais; a econômica, em que os aspectos ligados à inovação e ao conhecimento ganham preponderância; a dimensão ambiental, fundamental do ponto de vista da sustentabilidade e solidariedade inter-geracional; a dimensão democrática, procurando garantir uma participação crescente dos cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito. (REIS; PIRES, 2007, p. 35).

Desta forma, estabelecer recortes territoriais se configura numa tarefa complexa. Cada política pode ter uma escala mais apropriada para sua gestão. Um recorte que tenha como referência a escala das bacias hidrográficas pode ser muito útil para gestão de recursos hídricos, mas o seria para outras escalas de trabalho, emprego, saúde, ação social? No entanto o esforço para manter referenciais comuns torna-se cada vez mais fundamental para a gestão do território.

A concepção de território adotada aqui é a de Souza, na qual a noção de território não se limita à escala nacional.

Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p. ex., uma rua) à internacional (p. ex., a área formada pelo conjunto dos territórios dos países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN); territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica (SOUZA, 2000, p. 81).

Segundo Santos e Silveira,

As configurações territoriais são o conjunto dos sistemas naturais, herdados por uma determinada sociedade, e dos sistemas de engenharia, isto é, objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos. As configurações territoriais são apenas condições. Sua atualidade, isto é, sua significação real, advém das ações realizadas sobre elas (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 248).

Tais movimentos considerados favorecem a consolidação de uma cultura de gestão gerencial, com adoção de instrumentais, ferramentas, metodologias com características adaptadas à gestão da Prefeitura Municipal de Curitiba. Desta forma, a ação de Aperfeiçoamento das Administrações Regionais estaria fortemente influenciada por pelo menos 15 anos, pela questão da descentralização e intersetorialidade que se impõe como características fundamentais na criação da Administração Regional CIC – Cidade Industrial de Curitiba.

Observa-se que o movimento de criação das secretarias setoriais específicas e o início da regionalização em Curitiba se dão às vésperas da Constituição Federal 1988, dois anos antes, num período de intenso debate e a desconcentração das políticas sociais, logo em seguida, em 1991. O que se observa em Curitiba é uma desconcentração das políticas sociais, com priorizações conforme o território, onde as políticas setoriais possuem núcleos para a sua gestão no interior das Administrações Regionais. Desta forma, é possível afirmar que as políticas sociais na Cidade de Curitiba são territorializadas. O que não quer dizer que não existam ações ou projetos que são específicos de uma regional, ou mesmo de um setor integrante de uma regional.

No período compreendido entre 1997 e 2005 permaneceu uma divisão em 8 Administrações Regionais: Matriz Boqueirão, Cajuru, Boa Vista, Santa Felicidade, Portão, Pinheirinho e Bairro Novo. A região do bairro chamado CIC – Cidade

Industrial de Curitiba era atendida por quatro administrações regionais: Pinheirinho, Santa Felicidade, Portão e Bairro Novo. Na tentativa de compatibilizar áreas com uma estrutura de serviços disponibilizados pelas administrações regionais e propiciar a essa região um serviço mais próximo foi implantada a Administração Regional CIC. De acordo com Peyerl (2005), esse novo recorte com a criação de mais uma Administração Regional foi fruto de reivindicações populares e empresariais (PEYERL, 2005, p. 28). Esta área faz parte da história econômica da cidade, representa uma área conhecida da população, já que como veremos no próximo item a região teve sua ocupação fortemente influenciada por intervenções públicas das três esferas de governo na área de industrialização e moradia popular. Os bairros Riviera, Augusta e São Miguel, que integram juntamente com o bairro CIC o recorte territorial atendido pela Administração Regional recém-criada foram incorporados pela proximidade e por apresentarem características comuns.

### **3.4 A ocupação do território da CIC**

Em primeiro lugar, deve ser ressaltado que este território - CIC, da forma como se constitui hoje, é fruto de intensas intervenções de planejamento público, as quais levaram a criação, num primeiro momento, de unidades habitacionais formadas por populações retiradas de favelas que se encontravam no centro da cidade. Num segundo momento, a intervenção estatal produziu a alocação de indústrias nesse território, à medida que se engendrava uma política de desenvolvimento econômico para a Cidade de Curitiba. Em segundo lugar, os problemas centrais do território aqui considerado advêm, em alguma medida, de suas externalidades, isto é, de aspectos não previstos nos planos iniciais. Assim sendo, a ocupação e criação do território hoje compreendido pelo bairro CIC obedece a uma lógica mais ampla.

Até a década de 1960, o território da CIC era uma região de colônias de imigrantes, com chácaras e fazendas, caracterizado por atividades agrícolas. Nele predominavam pessoas vinculadas à imigração polonesa, as quais haviam fundado a Colônia Dom Augusto (1876), a Colônia Rivière (1877) e a Colônia Santo Inácio (1876). A partir do final da década de 1960 a região conhecida como Prado de São Sebastião se transformaria rapidamente. O primeiro conjunto habitacional do que mais tarde veio ser conhecido oficialmente como Cidade Industrial de Curitiba (CIC),

Vila Nossa Senhora da Luz, é, ao mesmo tempo, a primeira intervenção levada a efeito pela COHAB-Curitiba. Nela foram construídas 2100 casas, as quais foram efetivamente ocupadas entre anos de 1966 e 1967 (CURITIBA, 2006). Tal ação estava ligada à “Operação Desfavelamento de Curitiba”. Na época, esta era região de difícil acesso, distante da “cidade”, e que necessitava de infraestrutura – luz, água, telefone, transporte e equipamentos urbanos. No entanto, já estava previsto pelo Plano Diretor que o setor industrial da cidade seria transferido do Bairro Rebouças, onde se concentrava desde 1943, para o que seria oficializado como o bairro CIC – Cidade Industrial de Curitiba.

A Cidade Industrial de Curitiba foi concebida como o motor do desenvolvimento industrial do município e como uma área urbana provida de todos os serviços necessários. Concebida em 1973, ainda como projeto, foi resultado de convênio entre a URBS (Urbanização de Curitiba S.A) e o governo do Estado do Paraná, que ficou com a responsabilidade de dotar a área de serviços básicos de energia elétrica, abastecimentos de água, telefonia. A CIC teve seu crescimento bastante acelerado, não só nas áreas destinadas à localização de indústrias, mas também, e talvez, sobretudo, nas zonas de habitação, e tornar-se-ia em apenas três décadas o bairro mais populoso da cidade. A tabela abaixo expressa em números absolutos o crescimento da população da Cidade de Curitiba, do bairro CIC e sua posição relativa aos outros bairros.

**Quadro 4 -** Evolução da população de Curitiba e do Bairro CIC e posição relativa diante de outros

<b>Anos</b>	<b>População da Cidade de Curitiba</b>	<b>Número de habitantes do Bairro CIC</b>	<b>Posição relativa diante de outros bairros</b>
1970	609.026	21.973	5º lugar
1980	1.024.980	45.904	2º lugar
1991	1.315.035	116.001	1º lugar
1996	1.476.253	150.985	1º lugar
2000	1.587.315	157.461	1º lugar
2010	1.746.896	171.480	1º lugar

**Fonte:** Mapa evolução dos bairros mais populosos de Curitiba – (1970 a 2000) (Anexo

B) e IPPUC/Banco de Dados - População e Taxas de Crescimento Anual de Curitiba, Região Metropolitana com e sem Curitiba, Paraná e Brasil entre os anos 1970, 1980, 1991, 1996, 2000 e 2010.

Em 1972 a Lei Municipal nº 4471 dispôs sobre os estímulos à industrialização em Curitiba. Tais estímulos pertencem à ordem tributária e econômica e a ordem imobiliária, financeira e física. No que diz respeito à primeira, conforme seu artigo 2º, prevê-se a isenção de imposto e subvenções concedidos pelo prazo de até 10 anos para as empresas instaladas. Por seu turno, os estímulos vinculados à ordem imobiliária, financeira e física acenam para doação, venda ou concessão de uso de bens imóveis, serviços de infraestrutura e estudos de viabilidade dos empreendimentos industriais. Em 1975, apenas dois anos após sua concepção em forma de projeto, se dá a inauguração efetiva da Cidade Industrial de Curitiba, a qual fora oficializada pelo decreto nº 774 do mesmo ano. As primeiras indústrias a instalarem-se no local foram a multinacional Siemens Telecomunicações e a Plastipar, empresa cujo capital parece ter natureza local. As indústrias que se encontravam no Bairro Rebouças foram transferidas ao longo dos anos subsequentes para o território aqui em questão (CURITIBA, 2003, p. 29). Este atualmente conta com 880 indústrias.

O total de unidades de moradia entregues pelo poder público à população da região entre os anos de 1967 a 2006 – quatro décadas - foi de 31.189 unidades. O que significa em dados brutos que 109.161 dos 172.327 habitantes que viviam na região em 2006, ou 63% deles, moravam em locais que tiveram algum tipo de intervenção governamental, considerando que o percentual de pessoas por domicílio nesta região é de 3,5.

O início do processo de habitação popular se dá no final da década de 1960 com a implantação de um conjunto com 2100 casas. No final da década de 1970 foram entregues 830 casas. Na década de 1980 se introduz na CIC as construções verticais para habitação popular. São entregues à população, então, 5272 apartamentos, além de 1089 casas e 3632 lotes, com um total de 9993 unidades. Portanto, a partir da década de 1980 nota-se claramente um amplo predomínio da construção de apartamentos, os quais perfazem 52,7% do total de imóveis, seguido de lotes, com 36,3%, e casas, que perfazem apenas 11% do conjunto de imóveis.

Na década de 1990 foram entregues à população 2208 apartamentos, 2033 casas e 10.216 lotes, com um total de 14457 unidades. Diferentemente das décadas precedentes, nota-se neste amplo predomínio de lotes, que perfazem com 70,7% do total de imóveis disponibilizados, contra 15,2% de apartamentos e 14,1% de casas.

Finalmente, entre 2000 e 2006 diminui enormemente a ação do poder público no bairro, por comparação às décadas anteriores. Ao longo desses anos foram entregues 612 apartamentos, 121 casas e 3076 lotes, com um total de 3809 unidades. A tendência do predomínio da distribuição de lotes é evidenciada nesse período, uma vez que estes perfazem o percentual de 80,7% dos imóveis disponibilizados, contra apenas 16,1% de apartamentos e 3,2% de casas.

Este quadro demonstra que apesar de a década de 1990 apresentar o maior número de unidades, estas foram predominantemente de lotes, ao contrário das décadas anteriores. Seria este um sinal da crise fiscal e financeira do Estado, no interior da qual a União se retrai no setor de habitação, visto tratar-se de um setor considerado oneroso? Parece claro, no entanto, que a política habitacional retirou cada vez mais de sua responsabilidade a produção física das habitações, deixando às populações ali residentes e/ou para ali deslocadas os ônus decorrentes da construção de imóveis.

Provavelmente a criação da Cidade Industrial de Curitiba e as inúmeras intervenções não só do setor de moradia e de incentivos para as indústrias, mas também na área de infraestrutura, dotação de serviços básicos e implantação de equipamentos sociais e urbanos, representou um atrativo significativo para determinadas populações migrantes que se instalaram no local. É conhecido que a revolução industrial provocou inúmeras mudanças no cenário das cidades, com uma revolução no modo de produção/trabalho que é uma categoria estruturante da sociedade. As relações sociais, econômicas, culturais e ambientais trouxeram consigo uma nova e diferenciada forma de ocupação do espaço nas cidades. Tais formas partiram, por longo período, de iniciativas independentes, resultando em necessidade de intervenção do Estado na adoção de políticas de planejamento urbano.

### **3.5 A administração regional CIC**

O princípio de gestão baseado nas administrações regionais foi implantado no município de Curitiba em 1986. Desde então, apresentou distintas configurações territoriais, sendo reformulado sucessivamente em 1989, 1993, 1997 e 2005. A partir deste último ano o município em questão foi dividido em 9 administrações regionais.

A Administração Regional CIC, criada em 2005, foi a última a ser implantada, e serviu como um piloto para a realização do diagnóstico que aqui é utilizado como fonte. Esse trabalho foi denominado de “A Regional Desejada” e teve como objetivo caracterizar a área da Administração Regional da CIC. Esta caracterização foi realizada visando quatro objetivos básicos: fomentar uma ação integrada dentro da área de abrangência, promover a hierarquização das ações, propiciar o monitoramento e medição do avanço das ações e, finalmente, melhorar os sistemas de acesso e atendimento às demandas da população. Em paralelo a esse diagnóstico, o IMAP realizou ações mirando o aperfeiçoamento das Administrações Regionais. Por meio delas, focaram-se o aprendizado de implantação e gestão de outras Administrações Regionais e mediante estes conhecimentos formularam-se bases para a criação da Administração da CIC.

A Administração Regional CIC foi criada por meio do Decreto nº 665, de 29 de março de 2005. Dia coincidente com o aniversário da cidade. Abrange os bairros CIC, Riviera, Augusta e São Miguel. Possui. Entre 1996 e 2000, CIC, Augusta e São Miguel apresentaram alta taxa de crescimento populacional se comparado ao mesmo índice da cidade de Curitiba, que foi de 1,83%. Os dois primeiros bairros viram suas populações crescerem 3,51% entre aqueles anos, ao passo que o último revelou uma taxa de crescimento bem maior, na ordem de 14,12%. O bairro São Miguel se localiza em área de preservação ambiental e, no entanto, apresenta alta taxa de crescimento populacional. Além disso, a população possui renda inferior a 3 salários mínimos, também ocorrendo ali altos níveis de desemprego, de desqualificação profissional e de emprego informal, problemas que não são passíveis de resolução por meio de políticas setorizadas. A exceção foi o bairro Riviera, que teve crescimento negativo de -1,65%.

O bairro CIC se constitui no mais populoso da cidade e apresenta alta taxa de densidade (36,30 hab/ha). Neste mesmo bairro a renda média do responsável pelo



domicílio está abaixo de três salários mínimos. O uso do território é partilhado por serviços, áreas habitacionais, preservação e indústrias. Setor produtivo: o território que compõe a Administração Regional aqui considerada, mas em especial o Bairro CIC, possui, conforme dados constantes no relatório A Regional Desejada, de 2005, 4885 empresas. Destas, 880 são indústrias, 1864 são comércios, 1379 destinam aos serviços e 762 desenvolvem outras atividades ligadas à geração de renda. Moradia de interesse social: os conjuntos habitacionais são em número de 110 e apesar de constantes intervenções na área de habitação a região tem 11.823 domicílios em situação irregular e 55 áreas irregulares (destas 22 estavam até então em regularização). Enquanto o percentual de domicílios e áreas irregulares em Curitiba é de 12,17%, na CIC é de 28,04%. Os dados a seguir procuram dispor informações acerca dos vários conjuntos ou áreas habitacionais da Regional em foco. Preservação ambiental: possui uma área expressiva de preservação ambiental – a APA do Rio Passaúna –, cuja extensão é da ordem de 6,5 milhões de m<sup>2</sup>, o que representa 1/3 das áreas de preservação da cidade. Em seu interior verificam-se ocupações irregulares e contaminação por detritos industriais e ligados à construção civil (CURITIBA, 2005). Por outro lado, graças à especulação imobiliária, as populações mais vulneradas tendem a ocupar áreas também vulneráveis as quais, pela regulação do Estado e pela falta de valor financeiro, não interessam ao mercado. Dessa forma, há a necessidade de intervenção para que estas áreas sejam preservadas sem que a população incorra num processo de marginalização ou fique sem local de moradia. Instituições da área social: segundo diagnóstico do IPPUC/IMAP elaborado em 2005, a Administração Regional CIC revela uma ampla configuração institucional, a qual totaliza o expressivo número de 341 unidades ou serviços de atendimento. Dentre estas, por um lado, encontram-se 183 instituições públicas governamentais, segmentadas nos setores de Educação (86 unidades, incluindo centros de educação infantil, escolas estaduais e municipais); Saúde (13 unidades municipais de saúde e 2 hospitais); Sociais (2 liceus de ofício e 3 vilas de ofício); Segurança (10 unidades que incluem distrito policial, módulos policiais, bombeiro e totens) e Parques e praças (67 unidades). Por outro lado, existem naquela unidade administrativa 158 Instituições não governamentais. Dentre estas se incluem Associações de moradores (78 associações); Clubes de mães (18 unidades); Grêmios esportivos ou recreativos (7 clubes ou associações);

Cooperativas (21 unidades); Conselhos de segurança (3 instituições); Conselhos de saúde (13 unidades); Conselho distritais de saúde (1 unidade), além de outras 17 instituições que fogem aos parâmetros aqui propostos. Assim sendo, há uma paridade entre instituições governamentais e não governamentais, o que revela um grande potencial de articulação entre tais instituições para a resolução de problemas detectados. As articulações que ocorrem num determinado território não se processam de forma linear, sem contradições, e estão marcadas por interesses, visões de mundo e valores diversos, que se expressam nos momentos de interação social entre as instituições governamentais e não governamentais e entre as pessoas e grupos que ali vivem. O diagnóstico A Regional Desejada demonstra igualmente a necessidade de ação intersetorial para que os problemas tenham uma solução integrada da assistência social, da COHAB, responsável pela habitação e do meio ambiente para a preservação e proteção de áreas ambientalmente vulneráveis.

Dificuldades apresentadas pelo diagnóstico: uma das questões apontadas como problema é a presença de uma cultura assistencialista. Geralmente uma cultura assistencialista é forjada em processos de oferta de serviços que não tem como base a noção de direito, mas impregnados pela cultura da filantropia. Sugere-se ali que a ação do conjunto das instituições (públicas ou privadas) atuantes na região não tem proporcionado a criação ou construção de processos de participação, responsabilização da população e a cultura de direitos trazida com a Constituição Federal de 1988. Por outro lado, há conselhos instituídos que podem coadjuvar, se acionados sob esse objetivo, a iniciar uma ação conjuntamente com os diversos órgãos existentes no local, de modo a promover outra relação entre as organizações e a população que vive nesse território. Mesmo com o número expressivo de instituições atuando no território, o diagnóstico detectou, ademais, uma demanda maior do que a oferta de serviços, em especial no bairro CIC, o mais populoso – o qual possuía população de 1.746.896 pessoas, conforme o Censo IBGE 2010.

Outros problemas diagnosticados e que aparecem na maioria dos bairros da Administração Regional CIC, estão relacionadas a temas transversais – como drogadição, violência, alto risco infantil, adolescentes em conflito com a lei,

adolescência sem orientação sexual e de saúde e falta de identidade cultural e urbana. Tais problemas exigem igualmente ação local intersetorial.

O diagnóstico realizado na Regional contribui para a reflexão sobre a importância da intersetorialidade como estratégia de gestão, a qual pode proporcionar uma visão mais sistêmica do todo, levantando as potencialidades e as demandas locais. Ademais, aponta para necessidades das pessoas ou grupos que se diferenciam pelo lugar ou região que vivem, levando em conta suas características culturais, sócio ambientais e econômicas. Tais características identificam os grupos, suas vulnerabilidades e oportunidades, bem como acenam para a construção de um olhar que poderá gerar ações integradas.

### **3.6 Gestão social intersetorial na CIC**

Por meio de um conjunto de entrevistas (13 entrevistas com gestores da Prefeitura Municipal de Curitiba) foi possível verificar o primeiro questionamento e, portanto, verificar que há uma forte consciência da necessidade da ação intersetorial em especial na relação interna entre os setores na regional da CIC. A visão apresentada pelos entrevistados de que as necessidades da comunidade são integradas e que os setores atuando em separado, não têm o poder de alcançar os mesmos resultados obtidos com o trabalho conjunto.

Uma questão que se destaca é a relação setorização/intersetorialidade ou em outros termos, verticalização/horizontalidade. Esta dicotomia apresenta sua força no sentido de que a verticalização das especialidades e a estruturação dos setores na construção de suas práticas e conhecimentos específicos se aprofundam e podem ajudar com competência na construção da ação intersetorial. Mostra-se importante que cada setor tem a consciência de suas competências e responsabilidades, bem como de seus limites.

No entanto, é importante salientar que a cultura de setorialização foi a dificuldade apresentada por 100% dos entrevistados, sendo que a verticalização hierárquica se constitui num elo frágil dificultando as práticas intersetoriais.

Com relação ao segundo questionamento que segue na linha das potencialidades em termos das diretrizes, simetria entre setores e a permeabilidade das fronteiras dos setores, pode-se observar:

- Um olhar comum para o mesmo território, que permite ultrapassar uma visão segmentada adquirida pela divisão administrativa dos setores, ou seja, do atendimento setorizado, permitindo uma visão ampla das necessidades da comunidade;
- Abertura e crédito na ação intersetorial por parte dos entrevistados de todos os setores;
- Em função do espaço físico, aberto, sem portas, denominado “porta aberta”, facilita uma integração das relações pessoais, desfazendo uma burocracia e propiciando a otimização do tempo, de recurso, maior agilidade nos atendimentos e circulação das informações;
- Responsabilização não só pelas atividades de seu setor, mais pelas ações que ocorrem no território de abrangência;
- Conhecimento de todos os setores e das ações realizadas e planejadas no território.

Quanto à simetria entre os setores se pode constatar que alguns são mais simétricos que outros em termos de orçamento, recursos humanos e recursos administrativos. Podemos citar nesse sentido, a saúde, a educação e ação social. O abastecimento, esporte lazer e cultura, são secretarias com menos recursos, mas em especial as duas últimas, apresentam grande integração com participação nos programas e projetos da Regional, o que pode ocorrer pela dependência da utilização de recursos de outros setores para o exercício de suas funções. Vale salientar que esporte/lazer e cultura, são ações de grande potencial de educação em cidadania pela própria natureza de suas especificidades e propicia a qualidade de vida ao cidadão.

Quanto à permeabilidade das fronteiras dos setores, é possível muito preliminarmente perceber que há temas que não dizem respeito a um único setor, por exemplo; a questão da violência, da gravidez na adolescência, da identidade das pessoas que moram naquele território, são temas que transitam e circulam e propiciam a agregação dos diversos setores e dos atores-gestores envolvidos.

O terceiro questionamento refere-se às dificuldades enfrentadas no processo de construção da intersetorialidade onde se pode observar: os processos decisórios de planejamento não são integrados mesmo no interior da Prefeitura Municipal de Curitiba, há uma centralização em especial na questão orçamentária, onde as

Regionais que estão mais próximas das demandas e necessidades da comunidade, nem sempre são ouvidas; um segundo ponto é a questão da descentralização incompleta dos setores da Prefeitura Municipal de Curitiba, ficando a Administração Regional dependente do nível central para a tomada de decisões e mesmo de implantação de ações, em especial no setor de planejamento urbano e meio ambiente.

#### **4. CONCLUSÃO**

A equação de uma gestão social mais horizontalizada está contemporaneamente nessa flexibilidade/habilidade dos gestores/atores de mover-se na ação dentro de um setor e ao mesmo tempo entre os outros setores afins. É uma prática exigente para os gestores e para os profissionais do setor público, mas é necessário conjugar competências técnicas específicas com competências políticas de cooperação e negociação, proporcionando a oferta de serviços que tenham como finalidade a construção da cidadania e dessa exigente tarefa de democratização das ações públicas e de construção da esfera pública.

A ação intersetorial pode proporcionar uma superação da visão cartesiana ainda hoje imperativa e passar para uma compreensão da complexidade que caracteriza a gestão social. Proporciona uma mudança nas estruturas mentais e nas formas de ação. Há o aproveitamento das especialidades para construir em paralelo uma horizontalidade que processualmente pode superar a visão sectária das demandas da comunidade, das políticas e das ações sociais.

A ação social intersetorial, por unir vários atores, pode vir a produzir efeitos na construção de um projeto político que inclua a sociedade como partícipe, em especial nas formas de aprendizado na gestão de conflitos, na passagem de interesses individuais e pontuais para interesses coletivos e numa relação dialógica entre os diversos setores da sociedade. Há um potencial na direção da construção de uma esfera pública, onde vários atores e segmentos da sociedade se responsabilizem em conjunto pela complexidade da ação social e incluam cada vez mais os que estão excluídos dos processos sociais e políticos.

Ainda há um descrédito da sociedade na capacidade das macroestruturas do Estado quando se trata de inclusão social, que se amplia se somado a uma crescente mundialização dos processos econômicos e políticos. Espera-se da

mesma forma que o poder local possa resolver essa questão, porém, há um risco de se transferir para o poder local as respostas para os desafios de inclusão, de diminuição das desigualdades ou de soluções que dizem respeito às formas como está estruturado o poder econômico no país e no mundo.

É necessário cuidar, no sentido de não jogar essa responsabilidade ao poder local, já que todas as esferas de governo detêm suas responsabilidades. As experiências locais têm seus limites circunscritos ao seu território e região, mas podem se constituir em formas de pressão de outras esferas de governo para o atendimento de demandas que dizem respeito a um projeto político mais amplo que congregue as questões sociais, econômicas e políticas.

Dessa forma é que a intersetorialidade das políticas deve ser pensada não só em termos de poder local (município). Tais situações devem ter um enfrentamento que transcende as competências, responsabilidades e possibilidades do município, como a possível existência de um projeto nacional, intersetorial, de desenvolvimento social, econômico, ambiental e cultural que viabilize ações para o desenvolvimento sustentável urbano, com equidade e justiça social.

## REFERÊNCIAS

CURITIBA. **Boletim Casa Romário Martins**. COHAB\_CT: 41 anos de planejamento e realizações. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, 2006. v. 30, n.133.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Instituto Municipal de Administração Pública**. Modelo de Gestão Curitiba. Curitiba: IMAP, 2000a.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública. **A metodologia da arquitetura estratégica e sua prática na Prefeitura Municipal de Curitiba**. Curitiba: IMAP, 2000b.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública. **O aperfeiçoamento da ação integrada da PMC nos territórios priorizados**. Curitiba: IMAP, 2002a.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Modelo colaborativo: experiência e aprendizados do desenvolvimento comunitário em Curitiba. Prefeitura Municipal de Curitiba; GETS – **Grupo de estudos do Terceiro Setor**; United Way of Canada – Centraide Canada. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, 2002b.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Plano de desenvolvimento econômico da Prefeitura Municipal de Curitiba: **Cenários, diretrizes e propostas preliminares**. Curitiba: Caderno para discussão e análise, 2007.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Desenvolvimento Social**. Curitiba: Caderno para discussão e análise, 2007. Versão preliminar.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Planos Setoriais Relatório 2008**. Curitiba: Caderno para discussão e análise, 2008.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

REIS, Alda Maria dos Santos; PIRES, Joaquim Brandão. **Planejamento, ordenamento e gestão territorial no Brasil**. Projeto EuroBrasil 2000. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.

RESENDE, Vera Lúcia Pereira. **Os direitos sociais como cláusulas pétreas na Constituição Federal de 1988**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário FIEO, UNIFIEO, Osasco, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, José Vicente Tavares. Novas questões sociais mundiais, projetos sociais e culturais e a planificação emancipatória. **Revista Humanas**, Porto Alegre, v. 24, n.1-2, p.163-185, 2001.

SANTOS, Milton. Saúde e ambiente no processo de desenvolvimento. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 1, p. 309-314, 2003.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SENADO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (Texto promulgado em 05 de outubro de 1988). Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

SILVA, Ademir Alves de. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVEIRA, Paulo Fernando. **Freios e contrapesos** (Checks and Balances). Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

SOUZA, Celina. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 24., 1999, Petrópolis. **Anais...** Petrópolis: [s.n], 1999.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p.105-121, 2005.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

### Capítulo 3

## O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA NO ATUAL CONTEXTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## THE FUNDAMENTAL RIGHT TO HOUSING IN THE CURRENT CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

*Alisson Thiago de Assis Campos*<sup>1</sup>

*Deilton Ribeiro Brasil*<sup>2</sup>

*Rayssa Rodrigues Meneghetti*<sup>3</sup>

### RESUMO

O artigo visa analisar o conteúdo e significado do direito fundamental à moradia em uma perspectiva sustentável que garanta a concretude da dignidade da pessoa humana e um meio ambiente saudável, como preceitos inseridos expressamente na Constituição Federal de 1988 através da edição da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Essa Emenda Constitucional consagrou no artigo 6º, do texto constitucional, o direito fundamental à moradia, como um direito social fundamental do cidadão. Dessa forma, é um direito de aplicabilidade imediata, cuja efetivação envolve a sociedade e o Estado no âmbito das políticas públicas. O problema encontrado é a má qualidade das moradias, a ineficiência na gestão dos recursos públicos e a falta de conscientização da sociedade que inibem a eficácia desse direito fundamental. Apesar de ser um direito amparado constitucionalmente ainda está longe de ser efetivado plenamente. A moradia digna e o meio ambiente sustentável são garantias

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete – FDCL e Mestrando em Direito pela Universidade de Itaúna – UIT

<sup>2</sup> Pós-Doutorando em Direito Constitucional pela UNIME-IT. Professor do PPGD - Mestrado em Direito “Proteção dos Direitos Fundamentais” e Graduação da Universidade de Itaúna e IPTAN/SJDR

<sup>3</sup> Mestranda em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna – UIT e Pós-graduanda em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais



constitucionais e o ideal é que haja um equilíbrio entre ambas. A pesquisa é de natureza teórico-bibliográfica seguindo o método descritivo-dedutivo que instruiu a análise da legislação, bem como a doutrina que informa os conceitos de ordem dogmática.

**Palavras-chave:** Direito Fundamental Social. Direito à moradia. Desenvolvimento sustentável. Sustentabilidade. Cidades Sustentáveis.

### **ABSTRACT**

The article aims to analyze the content and meaning of the fundamental right to housing in a sustainable perspective that guarantees the concreteness of the dignity of the human person and a healthy environment, such as precepts expressly inserted in the Federal Constitution of 1988 through the edition of Constitutional Amendment nº 26, of February 14, 2000. This Constitutional Amendment enshrined in Article 6, of the constitutional text, the fundamental right to housing, as a fundamental social right of the citizen. In this way, it is a right of immediate applicability, whose effectiveness involves society and the State in the scope of public policies. The problem is poor housing quality, inefficient management of public resources and a lack of awareness of society that inhibits the effectiveness of this fundamental right. Although it is a constitutionally protected right, it is still far from being fully realized. Decent housing and the sustainable environment are constitutional guarantees and the ideal is that there is a balance between the two. The research is of theoretical-bibliographic nature following the descriptive-deductive method that instructed the analysis of the legislation, as well as the doctrine that informs the concepts of dogmatic order

**Keywords:** Social Fundamental Right. Right to housing. Sustainable development. Sustainability. Sustainable Cities.

## **1 INTRODUÇÃO**

O direito fundamental à moradia está inserido na Declaração Universal dos Direitos Humanos desde 1948 e no artigo 6º da Constituição Federal do Brasil desde a inserção da Emenda nº26/2000 no texto constitucional, como pressuposto para a dignidade da pessoa humana.

Além da quantidade de construções habitáveis, o seu conceito está intimamente relacionado a um padrão de vida adequado, ou seja, a qualidade das moradias, que deve garantir o mínimo existencial necessário para assegurar este direito social basilar, visto que se trata de um bem jurídico indispensável à dignidade da pessoa humana. Atualmente, o Estado, os pesquisadores e as comunidades, estão preocupados com o desenvolvimento das cidades sob uma ótica sustentável, visando garantir o bem-estar da geração presente, bem como os direitos das gerações futuras, controlando a gestão dos recursos destinados à urbanização e promovendo a conscientização da coletividade pela manutenção de um ambiente sadio, evitando, assim, as consequências do acelerado processo de crescimento da polis.

É importante frisar, quanto à Sustentabilidade, que, apesar de existir uma ligação direta com o respeito e o cuidado aos recursos naturais, este princípio não está exclusivamente relacionado ao meio ambiente natural, considerando que é ampla a classificação de meio ambiente. Neste sentido, o conceito de “cidade”, definido inclusive na Carta Mundial pelo direito à Cidade, está inserido no Princípio da Sustentabilidade como meio ambiente artificial e, além disso, possui relação com os Princípios da Democracia, da Justiça Social e da Equidade.

O desenvolvimento sustentável do meio ambiente artificial, isto é, aquele formado pelos espaços urbanos, deve estar pautado no fundamental equilíbrio entre a efetividade dos direitos sociais, como a moradia digna e adequada, e a garantia de um meio ambiente natural sadio, visando a redução das desigualdades sociais, o cumprimento da função social das cidades sustentáveis e a manutenção de um meio ambiente saudável para o bem-estar das presentes e futuras gerações.

A problemática deste artigo consiste justamente no irrefreável crescimento populacional de pessoas de baixa renda, que vivem em edificações situadas nas áreas de risco dos centros urbanos, ficando, assim, expostas a todos os tipos de desastres provocados pelo próprio sistema. Problema este somado ao descaso do Poder Público em tomar as devidas providências e atitudes para resolver tais questões.

O objetivo do presente trabalho é, primeiramente, entender as origens históricas do processo de urbanização e os seus reflexos, para, então, promover a busca por soluções, visando encontrar mecanismos que proporcionem a concretização do direito

social à moradia digna e adequada, bem como, a mudança da realidade das comunidades, favelas e ocupações brasileiras, preocupando-se com a atual perspectiva de urbanização sustentável.

Para isto, é necessário que a sociedade seja educada, no sentido de se conscientizar acerca do processo de desenvolvimento sustentável das cidades, bem como, que o Estado aplique imediatamente as normas definidoras deste direito, conforme prevê a Constituição Federal em seu artigo 5º, parágrafo 2º, através da criação políticas públicas de qualidade, preferencialmente com a participação popular, observando e fiscalizando a gestão dos recursos financeiros destinados para tal fim.

No entanto, para que isto ocorra de maneira adequada e justa é preciso sempre ponderar os princípios do mínimo existencial e da reserva do possível, mas nunca utilizando este último como uma saída para deixar de dar efetividade ao direito à moradia.

A metodologia utilizada na realização do presente trabalho foi teórico-bibliográfica, com procedimento metodológico dedutivo, buscando embasamento em doutrinas de referência nacional e internacional, com o fito de esclarecer alguns conceitos relacionados ao direito fundamental à moradia e ao crescimento sustentável das cidades, bem como aprofundar, compreender e elaborar uma conclusão para o tema discutido. Além das doutrinas, foram analisadas a Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional referente à matéria.

## **2 BREVE HISTÓRICO E OUTROS ASPECTOS ACERCA DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO**

Nos primórdios da existência humana, ainda numa era primitiva, quando a população mundial era pequena e o conhecimento e a tecnologia eram restritos, o homem vivia uma relação de muita naturalidade com o meio ambiente. Seu estilo de vida era nômade, semelhante ao de outras espécies animais, e viviam da caça e de alimentos ofertados pelo próprio meio.

Suas atividades pouco interferiam no ciclo ecossistêmico, pois, conforme explica Sarah Carneiro Araújo, “a exploração do meio ambiente por parte do indivíduo, mesmo

sendo constante, era insignificante e, portanto, pouco agredia o ambiente” (ARAÚJO, 2013, p. 2).

Sem moradia fixa e peregrinando de lugar em lugar na busca por alimentos e segurança, em dado momento, os grupos viram-se diante da necessidade de fixarem-se em alguma localidade para garantir certo conforto. No decorrer do processo evolutivo, desenvolveram a agricultura e, posteriormente, a pecuária, dando, assim, início aos primeiros atos comerciais.

Neste contexto, surgiram os primeiros sinais de urbanização e, como nos ensinam Eriton Geraldo Vieira e Othoniel Ceneceu Ramos Junior:

O processo de urbanização decorreu de uma associação humana que tinha o ideal de proporcionar proteção contra as diversas intempéries naturais (frio, feras, fome, chuva) e, por que não, contra os diversos conflitos provocados pelo próprio homem (tribos rivais). O conforto, a segurança, o bem-estar, características desejadas e buscadas pelo homem, ao longo de sua existência, foram paulatinamente conquistados graças aos processos de desenvolvimento humano e, paralelamente, aos processos de desenvolvimento das famílias, tribos e aldeias, convergindo, mais à frente, ao *status* de cidades. (RAMOS JÚNIOR; VIEIRA, 2015, p. 38).

De certo que, o fenômeno da urbanização e o conseqüente surgimento das cidades trouxeram vantagens ao desenvolvimento da humanidade, como uma melhoria na qualidade de vida, através do avanço do conhecimento e da tecnologia em diversos setores, que culminou com o alcance de necessidades que foram, ao longo da história, buscadas pelo homem, pois, afinal, sempre fizeram parte de sua essência.

Sobre a supracitada necessidade humana de possuir abrigo, Luciano de Souza Godoy afirma que “(...) um indivíduo, para se desenvolver como pessoa, nascer, crescer, estudar, formar sua família, adoecer e morrer com dignidade, necessita de um lar, de uma moradia, de uma sede física e espacial onde irá viver” (GODOY, 2006, p. 48).

Todavia, apesar das vantagens do processo de urbanização, a relação do homem com o meio ambiente é injustamente desproporcional. Quanto mais desenvolvimento, maior a degradação e o uso desregrado dos recursos naturais, que se tornam cada vez mais escassos. Assim, a partir do momento que o homem começou a avançar rumo à criação de cidades, tal relação jamais conseguiu alcançar o equilíbrio,

sendo que, para conseguir atingir os seus desejos e o ápice do seu conforto o homem realizou inúmeras atividades que impactaram negativamente o sistema ecológico, gerando irreparáveis consequências.

Ademais, num passado recente, com o advento da globalização e do capitalismo, num contexto pós-revolução industrial, a população urbana cresceu desregradamente e sem o menor controle, tendo em vista que a *polis* se tornou o novo centro de produção, econômico e financeiro. Este fator foi determinante no aumento dos supracitados impactos, tornando a atual relação entre o homem e o meio ambiente uma das mais invasivas formas de interação já experimentadas.

Sobre o tema, Edésio Fernandes ensina:

Como resultado desse processo de urbanização rápida ao longo de poucas décadas, a América Latina é hoje a região mais urbanizada do mundo em desenvolvimento, com 75% da população vivendo em cidades. Em que pesem as muitas diferenças existentes entre os processos de crescimento urbano, verificados nos diversos países da região, de modo geral a urbanização tem gerado processos renovados de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental. (FERNANDES, 2005, p. 1)

Assim, a maior parte dos problemas relacionados à efetividade dos direitos à moradia digna e adequada, à cidade sustentável e até à propriedade privada no Brasil decorre de fatores históricos que concentraram a renda nas mãos de poucos e intensificaram a desigualdade social, levando a maioria da população a viver em enormes distritos periféricos em pontos isolados das cidades, muitas vezes até situados em áreas de risco ambiental, sem a infraestrutura mínima prevista na constituição.

Sobre a má distribuição do capital, as suas consequências e a percepção subjetiva de cada um sobre o tema, o economista francês Thomas Piketty preleciona:

Na verdade, a questão da distribuição da riqueza é importante demais para ser deixada apenas para economistas, sociólogos, historiadores e filósofos. Ela interessa a todo mundo, e é melhor que seja assim mesmo. A realidade concreta e orgânica da desigualdade é visível para todos os que a vivenciam e inspira, naturalmente, julgamentos políticos contundentes e contraditórios. Camponês ou nobre, operário ou dono de fábrica, servente ou banqueiro: cada um, a partir de seu ponto de vista peculiar e único, vê aspectos importantes sobre as condições de vida de uns e de outros, sobre as relações de poder e de dominação entre grupos sociais e, elabora sua própria concepção do que é justo e do que não é. Logo, sempre haverá uma dimensão subjetiva e psicológica na

questão da distribuição da riqueza, e isso inevitavelmente leva a conflitos políticos que nenhuma análise que se pretenda científica saberia atenuar. A democracia jamais será suplantada pela república dos especialistas – o que é muito positivo. (PIKETTY, 2014, p.10)

Portanto, a desigualdade na distribuição de renda acaba sendo fator de segregação populacional, forçando a criação de favelas, onde as pessoas constroem um estilo próprio de sobrevivência, sem o alcance da prestação de serviços públicos e de um mínimo necessário à dignidade humana, que deveria ser fornecido pelo poder público, por força constitucional.

Além dos problemas de desigualdade socioeconômica e de separação espacial de um elevado número de pessoas, esse processo desenfreado de crescimento das cidades e da população urbana gerou danos ambientais irreparáveis ao ecossistema, como o acúmulo de resíduos, bem como, a ocorrência de acidentes industriais. Todos esses problemas serão analisados a seguir.

### **2.1 Problemas decorrentes do crescimento urbano**

Foram muitas as consequências geradas pelo processo, rápido e desenfreado, de crescimento populacional urbano nas últimas décadas. Podemos elencar uma série enorme e quase inacabável deles: a mudança climática (aumento das temperaturas em centros urbanos), o aumento nos registros de violência e variados desafios relacionados à área da saúde, além de um grau acentuado de favelização e desigualdades sociais e econômicas, excesso de resíduos, acidentes industriais, entre outros desastres ambientais.

### **2.2 Desigualdade socioeconômica e favelização**

As desigualdades advindas do processo de urbanização, sobretudo após a Revolução Industrial, são problemas de tradição secular e cunho internacional. A segregação fica evidente em algumas cidades brasileiras, onde as comunidades formadas por pessoas hipossuficientes e vulneráveis são firmadas ao lado de bairros e condomínios de luxo.

Estas zonas irregulares são “invisíveis” aos Estados e, portanto, não recebem a devida prestação de serviços públicos, por mais básicos que possam parecer, como

coleta de lixo, iluminação pública, saneamento básico e/ou fornecimento de água tratada.

Insta salientar que, habitar é um direito primordial e religioso, no sentido literal da origem etimológica da palavra religião, isto é, “religa” o homem aos demais direitos fundamentais que gerem a vida individual e em comunidade. Todos os outros direitos fundamentais sociais estão diretamente relacionados ao direito à moradia, como os direitos à segurança, à alimentação, à educação, ao lazer e ao transporte público e coletivo.

A cidade sustentável e digna, teoricamente, é um direito para todos. O conceito de “direito da cidade”, que já recebeu, inclusive, uma definição na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, está diretamente relacionado aos Princípios da Sustentabilidade, da Democracia, da Justiça Social e da Equidade.

Vale lembrar que o direito à cidade não é um ramo isolado do Direito, mas um conjunto de ciências e conhecimentos interligados, como urbanismo, economia e sociologia, que busca, de maneira interdisciplinar, garantir não apenas o direito à propriedade ou à posse pacífica por si só, mas também os benefícios e a qualidade de vida no espaço coletivo democrático, sustentável e igualitário.

Conforme ensinam Adilson Abreu Dallari e Daniela Campos Libório di Sarno,

Urbanismo, enquanto ciência e técnica, requer ações concretas capazes de alcanças os seus fins, ou, em outras palavras, requer a intervenção do Poder Público com o objetivo de organizar os espaços habitáveis. A essas ações é que se dá o nome de atividade urbanística. (DALLARI; DI SARNO, 2011, p. 76)

Por fim, como uma proposta de solução para o problema da segregação de população de baixa renda em pontos periféricos, cabe dizer que é preciso planejar o crescimento dos centros urbanos, por meio de políticas públicas promovidas pelo Estado, ouvidas as necessidades e demandas das comunidades, bem como colhidas as opiniões da população vulnerável, com a finalidade de evitar as consideráveis desigualdades socioeconômicas, a favelização e suas mazelas, bem como a produção excessiva de resíduos sólidos e outros acidentes e desastres.

Neste sentido, Eriton Geraldo Vieira e Othoniel Ceneceu Ramos Junior mostram que “Para uma cidade do futuro, cujo objetivo é a sustentabilidade, deve-se adotar um

planejamento para o seu crescimento e desenvolvimento, visto que a falta desse planejamento poderá resultar um crescimento desordenado” (RAMOS JÚNIOR; VIEIRA, 2015, p. 48).

Um ambiente urbano sem o devido cuidado no planejamento e seriedade na fiscalização da produção promove um crescimento desordenado e, além de criar inúmeros problemas relacionados à má distribuição da renda e do capital, é gerador incontável de resíduos sólidos, outro problema que, conforme será demonstrado e melhor explicado, é consequência do processo de urbanização.

### **2.3 Excesso de resíduos**

De certo que o processo de urbanização e consequente industrialização, principal motivo de migração das pessoas dos campos para as cidades, trouxe inúmeras vantagens para a população, sobretudo, mais oportunidades de trabalho e aumento da longevidade, considerando as melhorias nas condições e na qualidade de vida.

Contudo, o excesso de pessoas vivendo nos centros urbanos provocou, em decorrência do necessário aumento na produção industrial, uma incontável quantidade de resíduos sólidos, cujo descarte adequado ainda é um problema sem solução.

Para José Afonso da Silva,

Os resíduos, dejetos, rejeitos, mesmo os não perigosos, quando atirados ao solo ou lançados no subsolo sem as cautelas recomendadas pelas normas de proteção do ambiente, prejudicam a qualidade deste, a qualidade das águas, por sua penetração nos lençóis freáticos em consequência especialmente das chuvas que arrastam consigo para o interior da terra os elementos daninhos desses rejeitos. (SILVA, 2009, p. 99)

Existe no ordenamento jurídico brasileiro uma lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10), o que demonstra uma preocupação com o tema por parte do Poder Público. Ademais, existem diversos encontros para realização de estudos pertinentes sobre o assunto. Contudo, o avanço no enfrentamento desses problemas sociais, econômicos e ambientais ainda é discreto.

As atuais propostas são relacionadas à redução na produção de resíduos sólidos, incentivo às práticas de hábitos de consumo sustentáveis, instrumentos que



visam promover a reciclagem e/ou reutilização de resíduos e destinação adequada no meio ambiente dos produtos que não podem ser reaproveitados.

Além do excesso de resíduos, as indústrias, por vezes mal gerenciadas e despreocupadas com o potencial dos danos que podem provocar, acabam ocasionando outros acidentes e desastres.

#### **2.4 Acidentes industriais e outros desastres**

Sobre o que vem a ser *desastre*, podemos extrair uma excelente explicação da obra de Délton Winter de Carvalho:

(...) conceitualmente, o termo *desastre* abrange uma dimensão mais ampla do que aqueles apenas decorrentes de eventos climáticos extremos, compreendendo também eventos tais como vazamento de óleo, explosões em instalações industriais, acidentes nucleares, contaminações por resíduos tóxicos, entre outros possíveis exemplos de desastres antropogênicos ou mistos. (CARVALHO, 2015, p. 40)

Os desastres antropogênicos que ocorrem mais comumente nos centros urbanos são os acidentes de natureza industrial, que causam grandes danos de repercussão socioambiental, sobretudo por se tratarem de circunstâncias que não são alheias à vontade humana, mas, ao contrário, poderiam ser evitadas.

Sobre a responsabilização civil por danos causados em acidentes industriais, é possível destacar, novamente, os ensinamentos de Délton Winter de Carvalho, e perceber que:

Além da função corretiva, este instituto apresenta, também, uma função *preventiva indireta* (pedagógica). Segundo esta função de *dissuasão*, espera-se que os potenciais atores causadores de degradações ambientais optem, racionalmente, pela adoção de medidas preventivas, a fim de evitar a internalização futura dos custos ambientais, provenientes de sanções e compensações. Esta função encontra-se diretamente ligada a uma equação racionalmente atribuída no sentido de que o *ônus de prevenir o dano deve ser menor do que o produto da magnitude deste e sua probabilidade*. (CARVALHO, 2015, p. 132)

Ademais, para evitar ou diminuir o número de acidentes, sejam industriais ou domésticos, e melhorar a qualidade de vida nas cidades, garantindo um ambiente sadio e sustentável, é preciso investir na educação socioambiental das comunidades, escolas e até empresas e indústrias. Apenas com a conscientização populacional será possível

alcançar resultados positivamente consideráveis e estagnar (preferencialmente retroceder) esse processo de degradação.

### **3 EDUCAÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA CIDADE SUSTENTÁVEL**

O conceito de moradia, como direito fundamental basilar à dignidade da pessoa humana, está diretamente relacionado às questões atinentes ao desenvolvimento sustentável do meio ambiente, seja natural ou artificial, uma vez que a marginalização e a pobreza são fatores incluídos neste princípio.

Assim, uma opção, analisada como aliada para reverter o atual quadro de desigualdades sociais e demais consequências provenientes do processo de urbanização, é a implantação de políticas de educação e conscientização das comunidades sobre o tema, visando demonstrar a importância de se respeitar o meio ambiente onde vivemos e estamos inseridos, além de esclarecer aos seus membros sobre a necessidade de desenvolver sustentavelmente, para o bem da presente e das futuras gerações, ensinando que o meio ambiente sadio é um direito de todos, mas o seu cuidado e zelo é também um dever.

Neste sentido, nos ensina Juarez Freitas:

Intenta-se enfatizar que a sustentabilidade demanda abordagens inovadoras do direito fundamental à educação de qualidade, que [...] estimulem o ser humano, não para a socialização presa à irrefletida manutenção do *status quo*, mas para rejeitar toda e qualquer postura nociva ao equilíbrio dinâmico da vida. (FREITAS, 2016, p.171).

E prossegue no tema, dizendo que:

(...) o mais importante é acentuar que, ao longo da vida, a educação, na escola e em todos os lugares, precisa servir a outro tipo de desenvolvimento, justamente aquele que resulta de a sociedade ter encontrado o bem-estar no presente sem fazê-lo às custas do bem-estar das gerações futuras. (FREITAS, 2016, p.173)

Acerca da educação inclusiva, visando implantar a discussão sobre direitos fundamentais em âmbito escolar, Paulo Freire preleciona:

Porque não aproveitar a experiência que tem os alunos de viver em áreas da cidade descuidadas pelo poder público para discutir, por exemplo, a poluição dos riachos e dos córregos e os baixos níveis de

bem-estar das populações, os lixões e os riscos que oferecem à saúde das gentes. Por que não há lixões no coração dos bairros ricos e mesmo puramente remediados dos centros urbanos? [...] Porque não discutir com os alunos a realidade concreta a que se deva associar a disciplina cujo conteúdo se ensina, a realidade agressiva em que a violência é a constante e a convivência das pessoas é muito maior com a morte do que a vida? Por que não estabelecer uma “intimidade” entre os saberes curriculares fundamentais aos alunos e a experiência social que eles têm como indivíduos? Por que não discutir as implicações políticas e ideológicas de um tal descaso dos dominantes pelas áreas pobres da cidade? (FREIRE, 2016, p. 31)

A educação é importante, inclusive, para induzir as pessoas a se capacitarem a ponto de participar, conscientemente, da construção de políticas públicas de moradia e urbanização. Tais políticas devem ser, obrigatoriamente, criadas e implementadas pelo Estado. O ideal é ouvir o que a população tem a dizer acerca de suas necessidades e demandas.

#### **4 OBRIGAÇÃO ESTATAL NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

Existe uma obrigatoriedade do Estado em promover a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente, para o presente trabalho, do direito à moradia digna e adequada e, conseqüentemente, uma cidade sadia e sustentável. Assim, deve ser travada uma luta pela busca de um ambiente urbano igualitário para todos, sem a segregação dos hipossuficientes, na medida da desigualdade de cada pessoa e/ou comunidade, tomando as providências necessárias para assegurar a concretização desse direito coletivo.

Nos ensinamento de Robert Alexy, sobre o dever de igualdade:

Ele exige que toda norma jurídica seja aplicada a *todos* os casos que sejam abrangidos por seu suporte fático, e a *nenhum* caso que não o seja, o que nada mais significa que dizer que as normas jurídicas devem ser cumpridas. Mas o dever de obedecer às normas jurídicas é algo que elas mesmas já afirmam, na medida em que expressam um dever-ser. Nesse sentido, o dever de igualdade na aplicação da lei exige apenas aquilo que já é de qualquer forma aplicável se as normas jurídicas são válidas. Ele reforça a vinculação dos órgãos de aplicação do direito às normas criadas pelo legislador, sem estabelecer qualquer requisito substancial para essas normas, ou seja, sem vincular o legislador. O legislador pode discriminar como bem lhe aprouver; desde que suas normas discriminatórias sejam observadas em todos os casos, o dever de igualdade na aplicação da lei terá sido satisfeito. (ALEXY, 2008, p. 394)

Isto significa que, a partir do momento que a Constituição Federal Brasileira prevê, em seu artigo 5º, §1.º, a aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais (incluído o direito à moradia, aqui estudado), chama para si o dever de cumprir a referida norma e satisfazer as demandas individuais de cada um, sempre de maneira igualitária, de modo que supra as necessidades de todos.

Na lição de Nelson Saule Júnior:

O direito à moradia como integrante da categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, para ter eficácia jurídica e social, pressupõe a ação positiva do Estado, através da execução de política públicas, no caso em especial da promoção da política urbana e habitacional. Com as constituições contemporâneas, a emergência de um significativo número de normas de caráter programático, referente aos direitos humanos de segunda geração foi se construindo uma ruptura à teoria clássica sobre a aplicabilidade das normas constitucionais, visando a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, de modo a conferir a esses direitos o grau de aplicação imediata e direta. (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 5)

Insta frisar que, antes de tratar das questões referentes à materialização do Urbanismo e da Urbanização consciente das cidades, de maneira interdisciplinar, é preciso que o Estado promova a regularização dos imóveis urbanos para que, assim, tornem-se visíveis e sejam atingidos pela prestação de serviços públicos. Para isso, é fundamental que os juristas procurem soluções para resolver a problemática do direito à moradia no Brasil, sobretudo, obtendo informações reais e pertinentes acerca da atual sistemática trazida pelo Estatuto da Cidade, bem como, promovendo à interação de todos no processo estatal de gestão urbana.

Neste sentido, sobre as bases do novo marco jurídico-urbanístico, Edésio Fernandes ensina:

Esse desafio é especialmente significativo para os operadores do Direito: juízes, promotores, advogados, defensores públicos, registradores, estudantes de Direito, essa é uma categoria que está sendo veementemente chamada, ainda que tardiamente, para enfrentar esse enorme desafio que é materializar a ordem jurídico-urbanística consolidada pelo Estatuto da Cidade e, assim, contribuir com outros atores no sentido da promoção da reforma urbana no Brasil. Num primeiro momento, isso exige da parte dos operadores do Direito que obtenham informação objetiva sobre essa nova ordem jurídica, seus pressupostos, seus princípios, bem como seus institutos, mecanismos e processos. Em um segundo momento, é necessária a promoção de

debates que promovam uma análise crítica acerca das possibilidades dos novos institutos, estratégias e processos de gestão urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade. E, em um terceiro momento, talvez o maior desafio de hoje para os juristas brasileiro seja o de construir uma doutrina e uma jurisprudência consistentes, sólidas, construtivas e pró-ativas, permitindo que todos os princípios da nova ordem jurídico-urbanística sejam efetivamente materializados. (FERNANDES, 2005, p. 3)

Portanto, resta inegavelmente demonstrado, o dever no Estado no cumprimento imediato e direto de normas de direito fundamental. Ocorre que, é preciso ponderar a garantia do mínimo existencial necessário à sobrevivência e à dignidade da pessoa humana com a reserva do possível.

#### **4.1 O mínimo existencial e a reserva do possível**

O mínimo existencial é um conjunto de direitos materiais indispensável à existência humana e fundamental para uma vida digna, cuja obrigação de prestar é do Estado. Trata-se, portanto, do justo acesso da população à todos os direitos fundamentais, sobretudo os consagrados pela Constituição Federal, incluídos nesse conceito, os direitos sociais e os de conteúdo moral, como a sociabilidade.

O fato é que, conforme explicado em tópico anterior, o Estado tem a obrigação de ofertar esses direitos. Aqui em especial, estamos tratando de moradia, habitação e cidade sustentável, portanto, é um dever estatal o oferecimento de moradia digna e adequada às pessoas social e economicamente vulneráveis, evitando sua segregação em periferias.

Contudo, na prática, o que se nota é uma enorme desigualdade social entre as comunidades, cada vez mais crescente, e um Estado ausente nas suas prestações, com políticas públicas que, na maioria das vezes, não atingem e não suprem as necessidades de uma quantidade considerável de pessoas hipossuficientes.

É claro que, não se pode falar de um Estado puramente paternalista, cuja única função seja distribuir renda sem critérios justos pré-estabelecidos. De fato, é preciso contar com a participação popular na produção e na manutenção do meio ambiente para que o sistema funcione, sem trazer prejuízos. No entanto, é uma obrigação estatal criar políticas públicas eficientes e capazes de atender às demandas da sociedade, oferecendo meios para que as pessoas produzam, gerando renda capaz de mantê-las.

Ademais, o Estado é responsável pela gestão dos recursos destinados ao cumprimento e concretização de cada direito previsto constitucionalmente. Existe, portanto, o dever de proporcionar uma parcela mínima, chamada Reserva do Possível.

Para Andrea Lazzarini Salazar e Karina Bozola Grou:

O condicionamento da efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais à dependência de recursos econômicos é que recebe a denominação de Reserva do Possível. Tem-se falado em duas espécies de reserva do possível, a fática e a jurídica. A reserva do possível fática, como sugere a denominação, diz respeito à inexistência fática de recursos, ou seja, o vazio dos cofres públicos. A jurídica, por sua vez, corresponde à ausência de autorização orçamentária para determinado gasto ser levado a cabo. (SALAZAR; GROU, 2009, p. 93)

A cláusula da reserva do possível é, portanto, uma expressão intimamente ligada à situação econômica do Estado. É um instrumento da administração pública para justificar a possibilidade ou não de concretização de determinados direitos fundamentais, com base na quantidade de recursos financeiros existentes.

Ocorre que, para alguns juristas e estudiosos do Direito e da Economia, o Estado se utiliza desta cláusula de uma forma negativa, como desculpa ou saída para afastar a sua obrigatoriedade na efetivação de valiosos direitos sociais, justificando sua omissão.

Conforme alertou Norberto Bobbio:

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-lo, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (...). (BOBBIO, 1992, p. 25)

Neste sentido, não se pode permitir que um Estado omissivo na prestação de serviços públicos se valha de um instituto do ordenamento com fito de prejudicar pessoas vulneráveis e comunidades economicamente carentes.

## **5 CONCLUSÃO**

Portanto, conforme minuciosamente estudado no decorrer do trabalho, é possível concluir que o desenvolvimento sustentável está relacionado a diversos campos da vida

dos seres humanos, inclusive no âmbito do direito à moradia digna e à cidade sustentável.

Tanto o direito social à moradia, quanto o direito ao meio ambiente equilibrado, estão inseridos no rol de direitos fundamentais e, assim sendo, requerem aplicabilidade direta e imediata. A concretização desses direitos é, portanto, obrigação do Estado, que chama para si este dever, com fulcro em previsão constitucional.

É possível alterar o atual quadro de segregação, favelização, geração de resíduos sólidos, desastres e demais problemas provenientes do processo acelerado de urbanização e crescimento populacional desordenado, desde que o Estado se responsabilize por criar instrumentos e medidas garantidoras, contando a participação deliberativa das pessoas na construção democrática de políticas públicas adequadas.

O resultado que se chega através desse artigo acadêmico, após sólida discussão, é a necessidade de criação e aplicação de políticas públicas que ofereçam meios para que todos adquiram moradia adequada, bem como, métodos que garantam o acesso e a conscientização sobre a ampla temática do desenvolvimento sustentável, com o fito de mudar a maneira de a sociedade pensar e tratar as questões ambientais. Tudo isto como forma de tentar resolver o problema da moradia sustentável nas comunidades brasileiras e garantir um ambiente urbano sadio e igualitário para as gerações presentes e vindouras.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017..

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 agosto de 2010. Institui a política nacional de resíduos sólidos, altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, DF, 02 ago. 2010. Disponível em

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)> Acesso em: 25 jun. 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; FIGUEIREDO, Lorena Mello e. Questões políticas e questões de princípio: o direito à moradia e à participação popular na política de urbanização do aglomerado da Serra, em Belo Horizonte. **Nomos**, Fortaleza, v. 35, n. 2, 2015. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/index.php/nomos/article/view/1285>> Acesso em: 19 jun. 2017.

CARVALHO, Délton Winter. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, v.1, n.2, . 5-26, out-nov. 2005.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006, [Branco]. **Carta mundial pelo direito à cidade**. Disponível em <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 54. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade – direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 4 ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SALAZAR, Andrea Lazzarini; GROU, Karina Bozola. **A Defesa da Saúde em Juízo: teoria e prática**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. **Cadernos de pesquisa do CEBRAP – Centro Brasileiro de análises e planejamento**, São Paulo, n. 7, p. 65-80, maio 1997

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

VIEIRA, Eriton Geraldo; RAMOS JUNIO, Othoniel Ceneceu. O Processo de Urbanização e seus Reflexos em Prol de uma Cidade Sustentável. In: COSTA, Beatriz Souza (org.) **A cidade do futuro sem poluição: você faz parte deste projeto**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015



## Capítulo 4

### **O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: da Constituição Federal de 1988 à Lei nº 10172/2001 (PNE de 2001/2011)**

EDUCATIONAL PLANNING IN BRAZILIAN LEGISLATION: of the Federal Constitution 1988 to Law 10172/2001 (PNE de 2001/2011)

***Marta Leandro da Silva***<sup>1</sup>

#### **RESUMO**

Este texto versa sobre a trajetória histórico-normativa dos preceitos e princípios do planejamento educacional, no contexto da legislação federal, publicada no período de redemocratização sociopolítica a partir da Constituição Federal de 1988. Em base metodológica de pesquisa qualitativa em educação com destaque para a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental de base legal priorizou-se analisar os princípios constitucionais da Constituição Federal de 88; bem como os preceitos definidos na Lei que estabeleceu o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) vigente no decênio de 2001 a 2011, especificamente, quanto ao planejamento da educação (e escolar). Cabe destacar a relevância social do planejamento participativo e de seus contributos, especialmente, para a formulação e implementação de políticas públicas educacionais na construção do Estado Democrático de Direito Brasileiro. Quanto à análise da trajetória histórico-normativa do planejamento educacional brasileiro vale reiterar a argumentação do pesquisador José Silvério B. Horta (1982, p. 236), quando este afirma que “a legislação e o planejamento educacional” figuram como “mecanismos básicos de intervenção estatal”. A política educacional à luz da democracia requer a vivência do planejamento participativo enquanto instrumento/ canal de democratização da educação brasileira.

---

<sup>1</sup> UNESP Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> do Programa de Pós-graduação em Educação Escolar. E-mail: martaleandro@fclar.unesp.br

**Palavras-chave:** Planejamento. Legislação. Políticas.

### **ABSTRACT**

This text deals with the historical-normative trajectory of the precepts/principles of educational planning, in the context of federal legislation, published in the period of socio-political redemocratization as of the Federal Constitution of 1988. In methodological basis of qualitative research in education with emphasis on bibliographical research and documental research of legal basis, it was prioritized to analyze the constitutional principles of the Federal Constitution of 88; As well as the precepts defined in the Law that established the first National Education Plan in force in the decade from 2001 to 2011, specifically regarding education planning. It is important to highlight the social relevance of participatory planning and its contributions, especially for the formulation and implementation of public educational policies in the construction of the Brazilian Democratic State of Law. As for the analysis of the historical-normative trajectory of Brazilian educational planning, it is worth repeating the Researcher José Silvério B. Horta (1982, p. 236), when he states that "legislation and educational planning" are considered as "basic mechanisms of state intervention." Educational policy in the light of democracy requires the experience of participatory planning as Instrument / channel of democratization of Brazilian education.

**Keywords:** planning. legislation. policy.

## **1 INTRODUÇÃO**

Inicialmente, cabe destacar a relevância social do planejamento participativo e de seus contributos para a educação, especialmente, no tocante à formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Pesquisá-lo é, pois, um grande e belo desafio. Fato este que demanda reconhecer, com humildade, a complexidade desta temática. Neste momento, com 'olhar direcionado para o ensino de graduação, almejou-se elaborar este 'singelo ensaio textual' na perspectiva de pesquisa documental/e de análise legislativa a fim de identificar os preceitos normativos (constitucionais) do planejamento educacional no Brasil. Refletir sobre a trajetória histórica do planejamento implica reconhecer que a

atividade de planejar é essencialmente humana, demandando reflexão e intencionalidade. Diferentes conceitos e práticas de planejamento encontram-se intrinsecamente vinculados à categoria trabalho em suas múltiplas configurações e às diferentes formações sociais. Nesse sentido o planejar remete à própria evolução humana e ao processo civilizatório.

## **2 MATERIAIS E MÉTODOS: breves apontamentos sobre a Trajetória Histórica do Planejamento: questões introdutórias**

A considerar as especificidades da República Federativa do Brasil, vale reconhecer a complexidade do processo de elaboração/e publicação de leis específicas concernentes à política e gestão da educação nacional, com destaque neste espaço para as questões referentes ao planejamento educacional e a respectiva definição de objetivos e procedimentos/estratégias de médio e longo prazo. Há necessidade basilar de melhor conhecer o papel dos poderes executivo, legislativo e judiciário na estrutura do Estado Democrático de Direito Brasileiro. Destaca-se aqui o papel do poder legislativo (e a relevância do processo legislativo) quanto ao planejamento educacional a demandar amplo debate focado na discussão de leis próprias com vistas à democratização das formas de organização da educação brasileira. Cabe reconhecer as implicações do regime federativo e abarcar de forma respeitosa a diversidade cultural e socioeconômica do Brasil. Em diferentes contextos histórico-sociais; político-econômicos e técnico-científicos encontram-se diversas 'tentativas' e formas de transposições das teorias administrativas e econômicas para o campo educacional. Para Vasconcellos (2000, p. 27):

(...) esse é, contudo, um processo repleto de embates, contradições e tensões [...] porque a sistematização do planejamento se dá fora do campo educacional, estando ligada ao mundo da produção (I e II Revoluções Industriais) e à emergência da ciência da Administração, no final do século XIX.

O desafio é pensar na especificidade do conceito de planejamento para o campo educacional (escolar). Assim também em diferentes contextos históricos é requerido zelo intelectual a fim de indagar a respeito das tendências de transposições e ou de readaptações de diferentes abordagens teórico-metodológicas de planejamento

advindas, especialmente, do campo econômico-administrativo, para o campo educacional. É necessário refletir sobre quais princípios se assentam e para quais finalidades são adotadas diferentes formas/tipos de planejamentos. No Brasil, cabe destacar a abordagem analítica de Azanha (1993, p.70-78)<sup>2</sup> quanto ao planejamento educacional/e escolar. Para ele, embora haja ambiguidade no conceito de planejamento, não há dúvidas quanto à sua relevância e à necessidade de se conhecer, efetivamente, a realidade que se pretende modificar. Para Azanha é necessário esclarecer que o significado do termo planejamento é muito ambíguo:

(...) no seu trivial compreende a idéia de que sem um mínimo de conhecimentos das condições existentes numa determinada situação e sem um esforço de previsão das alterações possíveis dessa situação, nenhuma ação de mudança será eficaz e eficiente, ainda que haja clareza a respeito dos objetivos dessa ação. Nesse sentido trivial, qualquer indivíduo razoavelmente equilibrado é um planejador. [...] Não há uma ciência do planejamento, nem mesmo há métodos de planejamento gerais e abstratos que possam ser aplicados à variedade de situações sociais independentemente de considerações de natureza política, histórica, cultural, econômica etc. (AZANHA, 1993, p. 70-78).

Na atualidade, destacam-se três tendências/enfoques: o gerenciamento da qualidade total; o planejamento estratégico e o planejamento participativo. No tocante aos enfoques modernos de planejamento, as autoras Sant'Anna; Enricone; André; Turra (1986) fazem referência a duas tendências denominadas respectivamente, de: planejamento normativo e planejamento participativo. Neste texto destaca-se a concepção de planejamento participativo concebido, segundo Cornely (1977), como sendo um processo político, um contínuo propósito coletivo, de reflexão e amplo debate a fim de deliberar sobre a construção do futuro da comunidade contando com a participação do maior número possível de membros das categorias que a constituem. O planejamento participativo no âmbito da escola implica reavivar continuamente o processo de reflexão e ação da coletividade (da comunidade escolar). Implica ainda a

---

<sup>2</sup> Azanha figura como renomado autor/pesquisador da Universidade de São Paulo (USP) que nos apresenta acervos de obras na área de política e gestão da educação, especialmente, quanto ao planejamento escolar.

busca da identidade institucional, ou seja, da identidade construída e reconstruída pela coletividade. É por isso que o planejamento participativo passa a ter, então,

(...) um conjunto de instrumentos técnicos a serviço de uma causa política. Seu escopo é obter a participação co-responsável e consciente das maiorias a favor de mudanças estruturais..A co-responsabilidade dessas maiorias atinge também o processo decisório. A serviço dessas decisões, e buscando atingir seus objetivos de maneira mais rápida, racional e eficaz, é que se colocam as técnicas de planejamento (VIANNA, 1977, p. 38).

A esse respeito cabe ver estudar o quadro comparativo entre os enfoques do planejamento normativo e do planejamento participativo elaborado pelas autoras (SANT'ANNA; ENRICONE; ANDRÉ; TURRA, 1986) no livro intitulado Planejamento de Ensino e Avaliação<sup>3</sup>.

### **3 DISCUSSÃO: Planejamento Educacional: fins e modalidades conforme atos normativos**

A ideia de planejamento está associada ao que desejamos realizar, transformar e até mesmo manter. Isto porque as "(...) concepções sobre planejamento tanto podem estar ligadas a ideais de transformação como às de manutenção de realidades ou situações existentes". (SANT'ANNA, ENRICONE, ANDRE; TURRA, 1986, p. 273). Contudo, de modo geral a ideia de planejamento está muito mais vinculada aos propósitos de transformação de uma dada realidade. Assim, o planejamento é um processo reflexivo. A reflexão exigida no planejamento conduz nosso olhar para a realidade da escola. É importante que, para o alcance dos objetivos estabelecidos no planejamento, não descuidemos da ideia de que o planejamento é também um ato político. Nesse sentido, a apreensão da instituição em sua singularidade e a reflexão

---

<sup>3</sup> Também a esse respeito as autoras Vieira e Albuquerque (2001) esclarecem que a partir da ditadura militar o planejamento é instituído como sistemática governamental, conforme formalizado pelo Decreto-Lei nº 200/67. No período de ditadura militar o planejamento direcionou-se ao desenvolvimento econômico e culminou com a elaboração de planos e programas setoriais e regionais, com destaque para os Planos Setoriais da Educação e os Planos Nacionais de Desenvolvimento. Para os estudos a partir das décadas de 90 a 2010, dentre renomados autores, priorizou-se as publicações dentre Dermeval Saviani; Carlos Roberto Jamil Cury; Sofia Lerche Vieira entre outros renomados autores. E, especificamente quanto ao Planejamento e Gestão Escolar dentre renomados autores de livros direcionados às licenciaturas estão citados no presente texto Celso Vasconcellos; Ilma Passos A. Veiga, Sofia Lerche Vieira entre outros.

em torno das práticas pedagógicas e do compromisso social da escola pública são atitudes importantes requeridas para os sujeitos sociais que interagem como protagonistas na dinâmica das instituições escolares. Concebe-se aqui o planejamento como instrumento teórico-metodológico para a intervenção na realidade. Dessa forma, o planejamento é imprescindível à ação educativa e ao fazer pedagógico<sup>4</sup>. Vale salientar que o planejamento no campo educacional<sup>5</sup> contempla diferentes níveis e aspectos, a saber: a) no macro-contexto das políticas educacionais temos o conceito de planejamento educacional referindo-se ao planejamento dos sistemas de ensino e de suas redes; b) no micro-contexto que ocorre no interior dos estabelecimentos de ensino temos o conceito de planejamento escolar reportando-se à gestão/ organização da escola, à sua dinâmica própria, aos tempos e espaços escolares; c) no âmbito do ensino temos ainda o planejamento elaborado pelo professor (plano docente; plano de trabalho docente e os respectivos programas de disciplinas) que articulam os conteúdos programáticos, objetivos; procedimentos metodológicos e avaliatórios, bem como os recursos e materiais didático-pedagógicos. Neste âmbito se entrecruzam o planejamento curricular e o planejamento da escola ambos vinculados ao macro contexto de planejamento dos sistemas de ensino e de suas redes. A profícua articulação e diálogo entre os diferentes níveis e tipos de planejamento figura como um grande desafio no tocante à articulação de planejamento de sistemas e redes de ensino e o planejamento da escola; d) no âmbito do currículo tem-se ainda o planejamento curricular referindo-se às formas de reflexão e organização de temas/conhecimentos ou de disciplinas em seus diversos campos de conhecimento; bem ainda da construção de um itinerário formativo e da definição de objetivos e perfil de formação.

---

<sup>4</sup> Ver a coleção de livros sobre planejamento pedagógico de autoria de Celso Vasconcellos. A. E, ainda versando sobre este tema também vale destacar as coletâneas organizadas pela pesquisadora Ilma Passos A. Veiga. Dentre este sugere-se a leitura de Veiga (1995)

<sup>5</sup> A respeito do planejamento educacional no Brasil e na América Latina, no tocante à produção bibliográfica de pesquisadores da FCLAR/UNESP sugere-se a leitura das pesquisas (e tese de doutorado) do Profº Drº João Augusto Gentilini. Profº Drº da FCLAR/UNESP/Araraquara/SP

### 3.1 O planejamento na legislação federal: preceitos normativos (de 1988 a 1996)

Articula-se a partir deste tópico a revisão de literatura educacional articulada à Pesquisa de Pós-Doutorado em Educação versando sobre a trajetória histórico-normativa das políticas públicas sociais (educacionais), na perspectiva do conceito de Estado Democrático, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. De forma imperiosa vincula-se à referida investigação também o estudo concernente aos princípios de organização do Estado Brasileiro. A esse respeito destaca-se o estudo sobre a produção legislativa diretamente vinculada ao processo de formulação, regulamentação e acompanhamento/controlado social de políticas públicas (políticas educacionais) na perspectiva de vivência deste valioso conceito de Estado Democrático de Direito. Neste espaço textual objetiva-se tão somente identificar como se afigura na legislação federal os preceitos/e princípios do planejamento e dos correlatos planos de educação pós 1988. Para a pesquisa documental/ de base normativa é imprescindível reportar-se às fontes primárias, especificamente, no tocante ao estudo da legislação brasileira<sup>6</sup>. Dessa forma, esta trajetória de investigação inicia-se, necessariamente, pelo estudo do direito constitucional brasileiro com destaque para a Constituição Federal de 1988 seguidas das respectivas Emendas Constitucionais. Nesta perspectiva, indagamos então quais seriam as principais leis a serem estudadas nesta abordagem histórico-normativa? Dentre as principais leis a serem estudadas para tal finalidade prioriza-se as seguintes: 1ª) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN ou LDB) nº 9394/96; 2ª) Lei nº 9131, de 24 de novembro de 1995; que altera dispositivos da LDB nº 4024/61 e dá outras providências e estabelece a composição do atual Conselho Nacional de Educação (CNE); 3ª) Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação para a vigência de 2001 a 2011; 4ª) Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação –

---

<sup>6</sup> Em cenário mais recente ( a partir da década de 80) no que tange ao estudo da trajetória histórico-normativa e de produção da legislação educacional brasileira destacam-se as pesquisas e publicações dos autores Demerval Saviani e de Carlos Roberto Jamil Cury, dentre muitos renomados autores, além de autores que investigam sobre o financiamento da educação a demandar a análise dos preceitos constitucionais.

PNE.(referente ao período de 2011 a 2021). Não obstante, neste breve espaço, destacar-se-á tão somente a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da **Educação Nacional (LDB ou LDBEN) nº 9394/96.**

### **3.2 O planejamento educacional na Constituição Federal de 1988**

Na perspectiva do Estado Democrático de direito brasileiro a Constituição Federal de 1988, denominada Constituição cidadã, configura-se no mais importante marco jurídico-normativo a balizar os processos de formulação e implementação de políticas públicas (educacionais) e das formas de acompanhamento, avaliação e de controle social. Assim, primeiramente, cabe revisitar os preceitos constitucionais concernentes ao planejamento. Nossa Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 1º estabelece que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, 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 e o V- o pluralismo político. Este preâmbulo do texto constitucional é muito importante pois estabelece imediatamente os fundamentos da República Federativa do Brasil caracterizada como Estado Democrático de Direito. A educação nacional é disciplinada no Capítulo III intitulado: Da Educação, da Cultura e do Desporto- Seção I compreendendo os Artigos 205 a 214. O Art. 205 estabelece que a educação como '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.' No tocante aos preceitos constitucionais que versam sobre o planejamento educacional destaca-se as disposições do Artigo 124 da CF 88. Nesse artigo define-se como obrigatoriedade constitucional a publicação de uma lei específica para fins de instituir o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. De acordo com a redação dada pela



Emenda Constitucional<sup>7</sup> (EC) nº 59/2009 almeja-se via plano nacional de educação conduzir a: I- erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV- formação para o trabalho; V- promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI- estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. Quanto à trajetória histórico-normativa do planejamento educacional no Brasil cabe mencionar a elaboração do documento intitulado Plano Decenal de Educação para Todos elaborado pelo Ministério da Educação, em 1993. Tal documento caracterizou-se como um conjunto de diretrizes destinado a cumprir, no período de uma década (1993, 2003), as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990<sup>8</sup>, especificamente, quanto à ampliação da oferta e melhoria da qualidade do ensino fundamental.

### **3.3 O planejamento na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96: princípios e preceitos**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN ou LDB) nº 9394/96 estabelece em seu Artigo 1º que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. Em seu Artigo 3º a LDB 9394/96 estabelece que o ensino seja ministrado com base dentre importantes princípios, com destaque no campo do planejamento e políticas públicas o seguinte: VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino. Dentre tais princípios destaca-se a relevância do princípio de gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino, especialmente, no

---

<sup>7</sup> No tocante ao planejamento da educação articula-se também as questões concernentes ao financiamento da educação. Para o estudo das políticas de financiamento é imprescindível analisar o impacto das Emendas Constitucionais que instituíram o FUNDEF e o FUNDEB

<sup>8</sup> Conferência Mundial de Educação Para Todos foi promovida pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial. O Plano de erradicação do analfabetismo foi aprovado no encontro de Nova Delhi, em 1993, que reuniu os nove países mais populosos do Terceiro Mundo

que tange às questões correlatas ao planejamento educacional. Por sua vez, o princípio de gestão democrática requer também a democratização do planejamento, ou seja, requer um planejamento participativo como fator imprescindível à democratização da gestão. A organização da educação nacional é disciplinada no Título IV da LDBEN 9394/96. Nos termos do seu Artigo 9º compete à União elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. De acordo com o inciso III do Artigo 10, cabe aos Estados elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios. Por sua vez, compete aos Municípios, nos termos do inciso I do Artigo 11, organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. Vale destacar que uma das inovações importantes trazidas pela atual LDB nº 9394/96 concernentes aos princípios de planejamento escolar é o de instituir para os estabelecimentos de ensino a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica, conforme dispõe o Artigo 12. Cabe esclarecer que na literatura educacional, comumente, é adotada a expressão Projeto Político Pedagógico (PPP), entretanto, no texto da atual LDB emprega-se as expressões proposta pedagógica e projeto pedagógico. O projeto pedagógico configura-se na legislação como um canal de participação e instrumento de viabilização da gestão democrática requerendo a participação dos profissionais da educação e o diálogo com a comunidade escolar e extraescolar. No espírito legislativo da atual LDBEN nº 9394/96 almeja-se que a proposta pedagógica e ou projeto pedagógico constitua-se em instrumento de interação da comunidade e de intervenção na realidade escolar. Cabe destacar que o projeto político-pedagógico adquire legitimidade no seio da comunidade escolar ao ser elaborado e implementado no bojo de um planejamento participativo. Dessa forma, o projeto pedagógico (ou também denominada nos termos da LDBEN 9394/96 de proposta pedagógica) caracteriza-se por sua contínua necessidade de atualizações, mudanças e reflexões que podem gerar novas reorganizações mediante acompanhamento e avaliações permanentes a fim de propiciar a intervenção na realidade escolar. O projeto pedagógico constitui-se em um imprescindível instrumento de intervenção na realidade escolar e de comunicação entre

os sujeitos que interagem no cotidiano escolar, bem como se configura como canal de diálogo e de participação dos diversos protagonistas da comunidade externa. Concebido nesta perspectiva o Projeto Político Pedagógico ganha força como instrumento para o aprendizado dos princípios da autonomia intelectual “e da construção da identidade institucional” no exercício de uma gestão colegiada caracterizada pela tomada de decisão coletiva e pela contínua reflexão em torno das demandas, necessidades, fragilidades e potencialidades apresentadas na realidade escolar. No Título das Disposições Transitórias da LDB 9394/96, conforme Art. 87, instituiu-se a Década da Educação, a iniciar-se a um ano a partir da publicação da própria LDB. Conforme Parágrafo Primeiro do Art.87, no prazo de um ano a partir da publicação da LDB, a União deveria encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Em perspectiva interdisciplinar de história, política e direito, cabe registrar, a argumentação de Carlos R.J.Cury ( 2013. p.20) quanto às suas motivações para o desenvolvimento de suas pesquisas: “ queria conhecer melhor a história da educação no Brasil pela mediação do Estado, com enfoque a partir da legislação”. Não obstante cabe registrar que este é o desejo da presente pesquisadora de forma a abarcar a trajetória história-normativa das políticas públicas e da correlata legislação federal no tocante à educação profissional pública no Brasil (1996 a 2010). Ainda, cabe aqui revisitar a argumentação de José Silvério B. Horta (1982, p. 236) no campo da história do planejamento da educação brasileira, ao afirmar que o:

Estado estabelece uma determinada política de educação e procura implementá-la através de três mecanismos básicos de intervenção estatal em educação: a legislação educacional (acompanhada dos mecanismos através dos quais o Estado controla o seu cumprimento); a educação pública [...] e o planejamento educacional (que aciona principalmente os mecanismos de controle técnico-financeiro).

### **3.4 O planejamento educacional no Plano Nacional de Educação (2001 a 2011): princípios e preceitos na Lei nº 10.172/2001**

Neste tópico, objetiva-se apresentar os preceitos estabelecidos pela Lei nº 10.172/2001 que estabeleceu o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) publicado

no período de redemocratização sociopolítica pós CF 88. Vale reiterar que a LDB nº 9394/96 disciplina sobre a organização da educação nacional no Título IV da LDBEN 9394/96. Conforme Artigo 9º compete à União elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Na sequência de publicação do PNE (2001-2011) contemplou-se a necessidade de estabelecer de forma imediata a elaboração dos planos estaduais em consonância com o Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Em observância aos preceitos legais específicos da CF 88, da LDB 9394/96 e da Lei nº os três documentos (PNE; Planos Estaduais e Planos Municipais de Educação) deveriam compor um conjunto integrado e articulado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas estabelecidas em âmbito nacional. A articulação aqui, é um princípio requerido para fins de efetivo alcance dos objetivos. Entretanto, o princípio de articulação (de diálogo e de planejamento participativo no âmbito dos entes federados (União, Estados; Municípios e Distrito Federal) não é contemplado efetivamente. A implantação do PNE requer também uma coordenação em âmbito nacional, a coordenação em cada Estado e no Distrito Federal e de uma coordenação na área de cada Município, exercidas pelos respectivos órgãos responsáveis pela Educação. Nestas circunstâncias, há ações cuja iniciativa cabe à União, mais especificamente ao Poder Executivo Federal. Neste bojo, cabe ao Ministério da Educação (MEC) como órgão executivo (gestor) um importante papel de cooperação técnica e de articulação e de planejamento dialógico (e não obrigatoriamente de imposição e ou coerção \_ a considerar as especificidades de gestão da República Federativa e a 'relativa autonomia no âmbito dos entes federados', especialmente quanto à gestão dos seus respectivos sistemas de ensino (federal; municipais e estaduais). No contexto, de implementação de um Plano Nacional de Educação (PNE) há metas que precisam da cooperação da União (representada pela governo federal) para serem executada seja porque envolvem questões de financiamento de que os Estados e os Municípios nem sempre dispõem, ou por demandas concernentes à própria sistemática de organização da educação nacional. Nestas circunstâncias desempenha papel muito importante o CNE como órgão colegiado, deliberativo, normativo, consultivo e também fiscalizador em matéria educacional. Considera-se,

como imprescindível a participação de entidades da comunidade, dos profissionais da educação, dos estudantes e dos pais reunidos nas suas entidades representativas.

Neste breve espaço textual, descreve-se apenas a trajetória histórico-normativa a partir da publicação da Constituição Federal de 1988 (CF 88) até a publicação da Lei nº 10.172, aprovada em 9 de janeiro de 2001 e publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 10 de janeiro de 2001. A Lei nº 10.172/2001 aprovou o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência no período de 2001 a 2011, no bojo do processo de redemocratização sociopolítica do Brasil. Ainda, nesta oportunidade, vale esclarecer que dada à relevância do segundo PNE (Plano Nacional de Educação\_ com vigência no decênio de 2014 a 2014) a análise da Lei nº que o estabelece figura objeto temático em artigo próprio referente à Pesquisa de Pós-Doutorado em Educação e Políticas Públicas da presente autora. A seguir são ressaltados os principais preceitos concernentes ao planejamento educacional estabelecidos pela Lei nº 10.172/2001. Primeiramente, cabe registrar que a partir da publicação da referida Lei do PNE (2001 a 2011) os Estados, Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar planos decenais correspondentes. Nos termos do Art. 3º incumbe-se à União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, efetuar as avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação. Ainda nos termos do Parágrafo Primeiro do Art. 3º, cabe ao Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal, o acompanhamento da execução do Plano Nacional de Educação. Neste âmbito, a primeira avaliação deveria ser realizada no quarto ano de vigência desta Lei, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções. O destaque nessa Lei do PNE (2001 a 2011) refere-se à incumbência da União, conforme Art. 4º, referente à instituição/criação do Sistema Nacional de Avaliação e o estabelecimento de mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação. Na sequência o Art. 5º reporta-se à criação dos planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de elaboração de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais.

Já no Art. 6º estabelece-se que os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenhar-se-ão na divulgação do PNE e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação. O destaque na Lei nº que aprova o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) a partir da CF 88 é de fato a criação de um sistema nacional de avaliação. Vale esclarecer que a posterior criação do IDEB (Índice da Educação Básica), criado pelo MEC em 2006 e considerado um ‘indicador de “qualidade” para os sistemas e unidades escolares no âmbito da educação básica. No cenário nacional, vale esclarecer que o sistema nacional de avaliação compreende sistemas próprios de avaliação da educação básica e da educação superior, a saber: I) no âmbito da educação superior consta o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); II) no âmbito da educação básica consta a implementação do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica). Em texto específico consta a explicitação do SAEB e ENEM; bem como do SINAES. Nesse espaço textual objetivou-se destacar os preceitos definidos na Lei nº 10.172/2001 que estabelece o PNE (2001 a 2011).

#### **4 CONCLUSÃO**

A título de considerações cabe reconhecer a coexistência de múltiplas e importantes abordagens interdisciplinares, especialmente, quanto às conexões entre as áreas de ciências jurídicas; ciências políticas e educação, especificamente quanto à política e gestão da educação nacional. Nesse breve espaço textual, objetivou-se destacar a importância da trajetória histórico-normativa do planejamento educacional (escolar) no Brasil pós Constituição Federal de 1988. Assim, pois apontamos a importância da 'produção normativa', especificamente, a de cunho de 'legislativo' tendo por base a 'democracia' enquanto princípio e prática social'. A implementação de um PNE demanda a criação de instrumentos e mecanismos de acompanhamento, de avaliação e de controle social que viabilizem o alcance de objetivos e mais que isto que se democratize 'a sistemática de organização da educação nacional, com destaque para a 'pública'. Nesta circunstância é imprescindível evidenciar que a formulação de '

uma política pública<sup>9</sup>, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, demanda a produção e a aprovação de legislação própria. Nessa ótica, temos primeiro o reconhecimento da democracia enquanto princípio e, respectivamente, a apresentação do termo 'direito' que articulados nesta sequência constituem importantes conceito de 'Estado Democrático de Direito'. Neste macro contexto, evidencia-se a conexão entre áreas de estudos: planejamento educacional, políticas públicas e de direito constitucional brasileiro. Ainda nesse prisma de análise faz-se necessário ressaltar a maior visibilidade do termo “políticas públicas” no contexto de redemocratização sociopolítica, prioritariamente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A política educacional à luz da democracia requer a vivência do planejamento participativo enquanto instrumento/e canal de democratização da educação brasileira. O planejamento e a política pública reportam-se a gestão da 'coisa pública' e, portanto, demandam reflexão quanto ao conceito e tipologia do Estado, do tipo de ' cidadania' que se desenvolve a partir dele; bem ainda demanda refletir sobre os princípios, formas e fins do planejamento. Especialmente, requer atenção o planejamento educacional (da legislação federal e dos respectivos Planos) do papel dos governos' e das ações de governo' na condução da República. Considerando, o caráter 'amplo' de uma política pública constata-se ainda os seus desdobramentos e ou subunidades em: programas e projetos. Dessa forma, vinculada a uma política pública, provavelmente, segue-se a elaboração de um determinado programa, e este por sua vez, se desmembra em 'projetos'. Fato este que requer sempre um adequado planejamento sequencial. O processo de formulação/e implementação de políticas públicas sociais requer novas reflexões sobre o papel dos governos e do Estado, especialmente, na América Latina, a partir da década de 80, considerando o contexto de reformas administrativas e de políticas econômicas. Em países 'em processo de democratização ou de

---

<sup>9</sup>Para fins desta pesquisa no campo interdisciplinar das políticas públicas priorizou-se o estudo das pesquisas/e publicações dos seguintes autores: LAMOUNIER, B. Análise de políticas públicas: quadro teórico metodológico de referência. [S.d.]. Mimeografado.

redemocratização' o termo políticas públicas alcança maior visibilidade, na medida em que, debates nestas áreas articulam-se, diretamente, à reflexão quanto ao papel dos governos e do próprio conceito de Estado e de cidadania. A considerar as especificidades da República Federativa do Brasil, vale reconhecer a complexidade do processo de elaboração/e publicação de leis específicas concernentes à definição de objetivos e metas educacionais a serem estabelecidos em um Plano Nacional de Educação, com vigência definida para um decênio. Neste contexto, há necessidade basilar de estabelecer um Plano Nacional de Educação por meio do processo legislativo, especificamente, por meio do amplo debate e reflexão focada para a discussão de leis próprias com vistas à democratização das formas de organização da educação nacional; bem ainda também para reconhecer as implicações do regime federativo e abarcar de forma respeitosa a diversidade cultural e socioeconômica do Brasil. Tal ação figura como de inegável responsabilidade social, na perspectiva da efetivação do conceito de Estado Democrático de Direito Brasileiro.

## REFERÊNCIAS

AZANHA, José Mário. Política e Planos de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 85, p. 70-78, maio 1993.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/semtec/educprof/Legislacomum.shtm>>. Acesso em 24 jun. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.172/2001, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), concernente ao período de 2001 a 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/semtec/educprof/Legislacomum.shtm>>. Acesso em 29 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE) concernente ao período de 2014 a 2024. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 de jun. de 2014. Disponível em:



<<http://www.mec.gov.br/semtec/educprof/Legislacomum.shtm>>. Acesso em 29 jun. 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: EdUnB, v. 2, 2007.

CALAZANS, Maria Julieta C.; GARCIA, Walter; KUENZER, Acácia. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1990.

CORNELY, Seno A. Subsídios sobre o Planejamento Participativo. In: **Participação Comunitária**. São Paulo: ENPLASA, 1977. Série Documentos 2.

CURY, Carlos R. J. Um campo vivo da produção científica: a história da educação brasileira. In: MONARCHA, C; GATTI JR, D. (orgs.). **Trajetórias na formação do campo da história da educação brasileira**. Uberlândia: EdUFU, 2013. p. 9-26. (Coleção História, Pensamento e Educação).

FREY, K. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, Florianópolis, v. 18, p. 1-36, set. 199.,

GANDINI, Danilo. **Planejamento como prática educativa**. 7. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1983.

HORTA, José S. B. História da educação e política educacional: uma articulação necessária. In: MONARCHA, C; JÚNIOR GATTI (orgs.). **Trajetórias na formação do campo da história da educação brasileira**. Uberlândia: EdUFU, 2013. p. 27-54. (Coleção História, Pensamento e Educação).

\_\_\_\_\_. Planejamento educacional. In: MENDES, Dumerval Trigueiro (org.). **Filosofia da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 195-239, 1982.

LINDBLON, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília: EdUnB, 1981.

LOWI, T. J. **American business public policy, case studies and political theory**. USA: World Politics, 1964.

MARTINS FILHO, J.R. (Org.). **Florestan Fernandes: a força do argumento**. São Carlos: EdUFSCar, 1998.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente: governantes e governados**. Tradução de Luis Felipe Rodrigues Del Diego. São Paulo: FUNDAP, 1996.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação de ensino**. 4 ed. rev. Campinas: Autores Associados, 1999a. (Coleção Educação Contemporânea).

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

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento: projeto de ensino aprendizagem e projeto político-pedagógico – elementos metodológicos para a elaboração e a**

realização. 16ª ed. São Paulo: Libertad, 1995-2006. (Cadernos Pedagógicos do Libertad).

VÁSQUEZ, A. S. **Filosofia da Práxis**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Inovações e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória?. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 267- 281, dez. 2003.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1995.

TURRA, Clodia Maria Godoy et al. **Planejamento de ensino e avaliação**. Porto Alegre: Sagra, 1986. p.275- 277.

## Capítulo 5

### PROJEÇÕES DE OCUPAÇÃO URBANA E CONCILIAÇÃO DA GESTÃO DE RESÍDUOS COM A EXPANSÃO TERRITORIAL

#### URBAN OCCUPATION PROJECTIONS AND CONCILIATION OF WASTE MANAGEMENT WITH THE TERRITORIAL EXPANSION

*Isabel C. Nunes Sousa.*<sup>1</sup>

*Ana Cristina Bagatini Marotti.*<sup>2</sup>

#### RESUMO

Projeções de ocupação urbana foram feitas para uma área do município de São Carlos-SP passível de ser urbanizada em decorrência da expansão urbana. É feita uma análise sobre a forma como a gestão de resíduos atrela-se às políticas de uso e ocupação do solo no município. A localidade estudada possui, aproximadamente, 6,65 km<sup>2</sup>, e engloba o córrego Santa Maria do Leme, pertencente à bacia hidrográfica do Tietê-Jacaré (sub-bacia hidrográfica Monjolinho). Foi realizado um levantamento do referencial teórico concernente aos impactos da expansão do território na geração de resíduos urbanos. Para apresentação e descrição da área, foram obtidas informações sobre a extensão e a localização geográfica da mesma, bem como os usos do solo permitidos, o zoneamento e a legislação ambiental e urbanística incidente. Adicionalmente, foram projetados cenários de ocupação, em função da possível urbanização futura do local, visando demonstrar a relevância do planejamento na ocupação do solo em áreas de expansão urbana, frente a necessidade de consideração das inerentes fragilidades do território com o intuito de minimizar os impactos advindos da urbanização.

**Palavras-chave:** Resíduos Sólidos. Expansão Urbana. Urbanização.

#### ABSTRACT

---

<sup>1</sup> UFSCar/Engenharia Urbana – [sousa.isabelnunes@gmail.com](mailto:sousa.isabelnunes@gmail.com);

<sup>2</sup> UFSCar/Ciências Ambientais – [anacbmartotti@gmail.com](mailto:anacbmartotti@gmail.com);

Urban occupation projections were made for an area of the municipality of São Carlos-SP that could be urbanized due to urban expansion. An analysis is made of how waste management is linked to land use and land use policies in the municipality. The studied locality has, approximately, 6.65 km<sup>2</sup>, and includes the Santa Maria do Leme river basin, belonging to the Tietê-Jacaré basin (Monjolinho sub-basin). A survey of the theoretical reference concerning the impacts of the expansion of the territory on the generation of urban waste was carried out. For the presentation and description of the area, information was obtained on the extent and geographical location of the area, as well as the permitted land uses, zoning and incident environmental and urban legislation. In addition, occupation scenarios were designed, based on the possible future urbanization of the site, aiming to demonstrate the relevance of land use planning in areas of urban expansion, given the need to consider the inherent fragilities of the territory in order to minimize impacts from urbanization.

**Keywords:** Solid Waste. Urban Sprawl. Urbanization.

## 1 INTRODUÇÃO

O acréscimo na produção de resíduos urbanos acompanha o aumento da população e do consumo (HOORNWEG; BHADA-TATA; KENNEDY, 2013), ocasionando em desafios operacionais, legais e financeiros na gestão de resíduos sólidos (COOPERS, 2015).

A expansão urbana, refletida no aumento do perímetro urbano, não constitui uma problemática em si, mas sim a forma com que esta ocorre, sem considerar os serviços disponíveis e as infraestruturas necessárias para tanto. Nesse sentido, a coleta e o transporte de resíduos merecem especial atenção, visto a relação direta entre longos percursos e insustentabilidade econômica (encarecimento) destes serviços (CUNHA et al., 2002).

Na presente pesquisa, objetivou-se formular projeções de ocupação urbana para uma área do município de São Carlos-SP passível de ser urbanizada em decorrência de expansão urbana, de modo a ilustrar o possível incremento na geração de resíduos sólidos urbanos, e a relevância de se buscar alternativas de uso e ocupação do solo

que sejam sensíveis às fragilidades do território, e minimizem os impactos advindos da urbanização.

## 2 METODOLOGIA

Para a concretização da pesquisa, foi realizado um levantamento do referencial teórico concernente aos impactos da expansão do território na geração de resíduos urbanos. Além de consulta à legislação ambiental e urbanística incidente (zoneamento, uso e ocupação do solo, plano diretor), para obtenção de informações básicas acerca das normas incidentes no local

A representação visual e a descrição da área foram elaboradas por intermédio do *software* QGIS 2.14, e de imagens espaciais do *software* *Google Earth*, tendo sido possível elaborar mapas (Projeção *Universal Transversa de Mercator* (UTM), *Datum* SIRGAS 2000 fuso 23S) que auxiliaram na espacialização e visualização das informações.

A partir do geoprocessamento de dados em Sistemas de Informações Geográficas (SIG) foram projetados cenários de ocupação, em função da possível urbanização futura do local, devido à tendência de expansão urbana do município de São Carlos-SP. Para tanto, calculou-se a área disponível para ocupação, inferindo-se, com base em dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE, a possível quantidade de pessoas por lote na localidade, conforme parâmetros de densidade atuais para a cidade, e a respectiva parcela de geração resíduos *per capita*.

## 3 GERAÇÃO DE RESÍDUOS E SISTEMA DE GESTÃO EM SÃO CARLOS-SP

O município de São Carlos, a considerar a datação de 2013, apresenta uma quantia de resíduos *per capita* de 277,16 kg/hab./ano, ou 0,75 kg/hab./dia<sup>3</sup>, visto que a totalidade de resíduos urbanos gerados no mencionado ano foi de 65.538,000 toneladas (BRASIL, 2015), e a população total no mesmo ano era de 236.457 habitantes (IBGE, 2011).

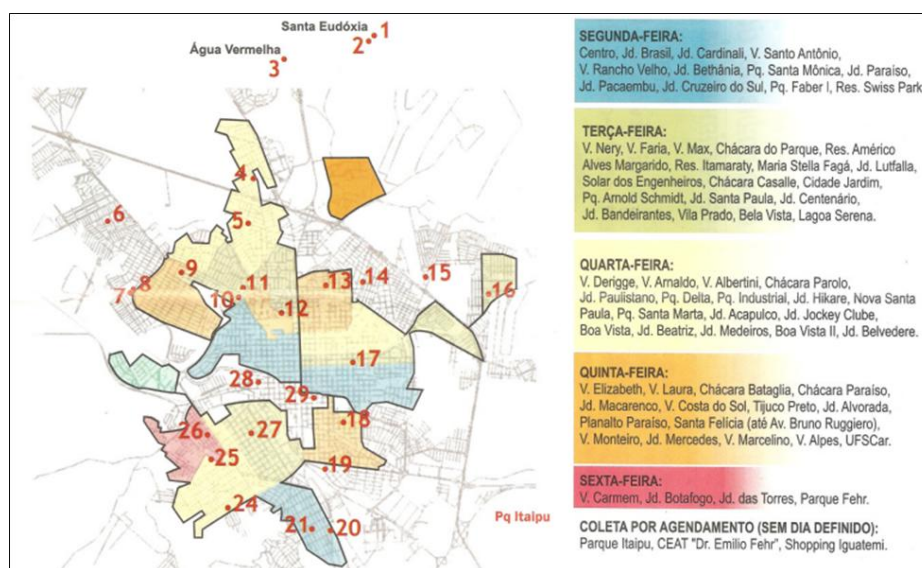
---

<sup>3</sup> Valores obtidos com base na fórmula: Total de resíduo urbano (em quilos, gerado no ano) ÷ População total (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2015).

Tratando especificamente sobre a tipologia de resíduos recicláveis, em 2012 estes constituíam quase 20% dos resíduos gerados no município, sendo a maior parte composta por papel e papelão (SÃO CARLOS, 2012). Apesar de representar uma importante parcela dos resíduos gerados, no ano de 2009 apenas 1,47% do montante de resíduos recicláveis gerados foram recuperados, ou seja, coletados e destinados corretamente para um processo de reciclagem (SÃO CARLOS, 2012). Segundo Córdoba, Corrêa e Schalch (2012), cerca de 125 toneladas/mês de resíduos recicláveis são coletadas na municipalidade. Representando uma limitação na gestão e nos serviços públicos prestados com relação a esta tipologia.

A coleta de resíduos recicláveis no município baseia-se no sistema porta-a-porta, realizado por cooperativas<sup>4</sup>, esta coleta ocorre em dias específicos e em diferentes regiões do município, com cronograma pré-estabelecido e fomento da prefeitura municipal (SÃO CARLOS, 2012; 2017a), conforme Figura 1.

**Figura 1-** Coleta de resíduos porta-a-porta no município de São Carlos-SP



**Fonte:** Plano de Saneamento Básico de São Carlos - Folder de divulgação veiculado pela Coordenadoria de Meio Ambiente (SÃO CARLOS, 2012).

<sup>4</sup> No ano de 2010 foi assinado o contrato com a Cooperativa dos Coletores de Materiais Recicláveis de São Carlos - COOPERVIDA, que unificou três cooperativas anteriormente existentes (SÃO CARLOS, 2012).

Outro método adotado no município são os Pontos de Entrega Voluntária – PEVs (SÃO CARLOS, 2015). O município contava com 29 pontos de entrega voluntária no ano de 2012 (SÃO CARLOS, 2012), sendo que as últimas atualizações sobre o funcionamento dos PEVs no site oficial da prefeitura são datadas de 2013. Posteriormente não foram mais disponibilizadas informações a respeito (SÃO CARLOS, 2013).

Cabe uma ressalva sobre o funcionamento do sistema de coleta por meio de PEVs, que por vezes se torna ineficiente devido à necessidade de maior envolvimento da população em comparação com o sistema de coleta seletiva. Como exemplo cita-se o trabalho de Sampaio (2014), no qual a população da localidade em que o estudo foi desenvolvido apontou a coleta porta-a-porta como o melhor método para a gestão dos resíduos recicláveis, ainda que já houvesse o sistema de PEVs instalado na região. Isso se dá pelo sucesso deste sistema estar intrinsecamente vinculado à adesão da população e de seu compromisso de levar os resíduos até os pontos estabelecidos.

Com relação aos ecopontos, locais para recebimento de pequenos volumes de entulho trazidos voluntariamente por geradores e transportadores de pequeno porte, estes estão mais voltados à resíduos da construção civil, no caso de São Carlos. No ano de 2012 o município contava com cinco ecopontos, embora a informação mais atual, divulgada pelo site da prefeitura em março de 2017, aponta que o município possui 6 destes, com a inclusão de um nos cinco anos correntes (SÃO CARLOS, 2012; 2017b).

Quanto à legislação relativa ao programa de coleta seletiva e reciclagem no município, destaca-se a Lei nº 11.338, de 16 de setembro de 1997, que dispõe em seu artigo 7º que “ (...) a Prefeitura Municipal possui a obrigação de disponibilizar um local de triagem e reciclagem dos resíduos sólidos coletados pelos cooperados no município”, sendo que essa legislação também dispõe “sobre a maneira como a coleta seletiva será implantada (artigo 9º).” (SANTIAGO; OLIVEIRA; PUGLIESI, 2015, p. 28).

Além da Política Municipal de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Lei nº 14.480/2008), que incentiva a separação dos resíduos e a compostagem, bem como a coleta seletiva e a reciclagem, sendo que esta lei “apresenta uma seção dedicada somente ao tema de coleta seletiva, definindo quais são os tipos de resíduos

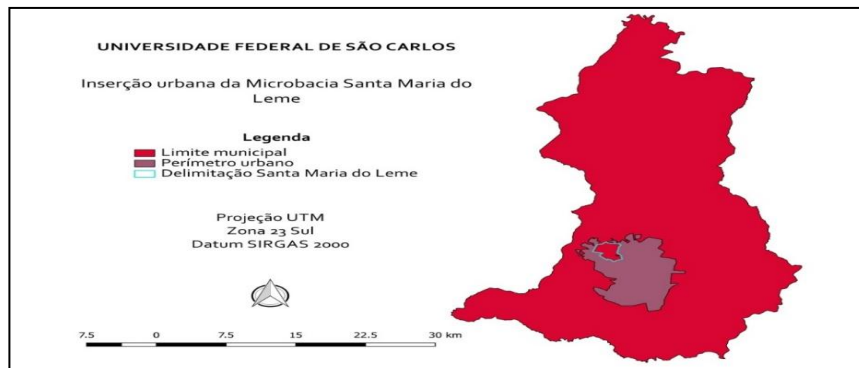
recicláveis e prevendo programas de educação ambiental sobre coleta seletiva” (MILANO et al., 2017).

#### 4 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

Seccionada pela Rodovia Washington Luís, a área de estudo (Figura 2) possui, aproximadamente, 6,65 km<sup>2</sup>, correspondendo à porção territorial não urbanizada<sup>5</sup> da microbacia hidrográfica<sup>6</sup> Santa Maria do Leme (também conhecida como Santa Maria Madalena), subsistema afluente da bacia do Córrego do Monjolinho (FAUSTINO; SILVA, 2016).

O local engloba o Córrego Santa Maria do Leme, um curso hídrico de cerca de 4,6 km de extensão (FELICIO, 2014), pertencente à bacia hidrográfica do Tietê-Jacaré (sub-bacia hidrográfica Monjolinho) e enquadrado como Área de Preservação Permanente (APP)<sup>7</sup>, passível de proteção de acordo com as estipulações do Código Florestal (BRASIL, 2012).

**Figura 2 - Delimitação e caracterização da área de estudo**



**Fonte:** Elaborado pelas autoras (2017).

<sup>5</sup> De acordo com Faustino e Silva (2016), atualmente 43,2% da microbacia Santa Maria do Leme pertence ao perímetro urbano do município de São Carlos-SP.

<sup>6</sup> Uma microbacia hidrográfica pode ser apresentada como “[...] a área do sistema hidrológico, menor do que 200 km<sup>2</sup>, constituída por um curso de água principal e seus afluentes, limitada pelos seus divisores de água e destinada ao planejamento e manejo sustentável dos recursos naturais nela presentes” (FITZ, 2008, p. 87).

<sup>7</sup> Área de Preservação Permanente APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2012).



## 5 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA INCIDENTE

Com a revisão do plano diretor de 2005 pela Lei nº 18.053, de 19 de dezembro de 2016 (que entrou em vigor em 26/02/2017), a porção rural da microbacia Santa Maria do Leme foi classificada como '6B Regulação e Ocupação Controlada de Média Densidade', compondo a denominada 'Zona de Expansão Urbana' no Macrozoneamento do município. Essa denominação refere-se à permissão de parcelar, mas com incidência de Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo (Faixa 1), de modo que o parcelamento do solo nessa região "(...) só será permitido mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.<sup>8</sup>" (SÃO CARLOS, 2016).

Quanto à outorga, estabeleceu-se no art. 181 do Plano Diretor que "(...) o valor da contrapartida do beneficiário [...] será correspondente a uma porcentagem do valor de mercado do imóvel sobre o qual incidirá o parcelamento para fins urbanos." (SÃO CARLOS, 2016, p. 78). De tal maneira que a alíquota será diferenciada conforme a região onde o imóvel se encontra - com incremento no valor da outorga conforme o distanciamento em relação à região já urbanizada do município<sup>9</sup> -, correspondendo a 5% na Zona 6B. Importante ressaltar a isenção no pagamento da contrapartida da outorga dos Empreendimento de Habitação de Interesse Social (EHIS), conforme estipulado no art. 183 (SÃO CARLOS, 2016, p. 79).

Segundo o texto da Lei nº 18.053/16, a Zona 6B "(...) localiza-se próxima à malha urbana consolidada". Especificamente com relação à região não urbanizada da bacia do Santa Maria do Leme, a mesma lei ressalta a "(...) boa aptidão à urbanização (...)", com "(...) ocupação controlada e adensamento planejado, devido ao importante papel hidrológico (...)" desta, com vistas à "(...) drenagem urbana e da conservação do meio ambiente." (SÃO CARLOS, 2016, p. 20-21).

No inciso III do art. 44 da Lei nº 18.053/16 fica estabelecido que, junto aos córregos da bacia Santa Maria do Leme, deverão ser previstas as denominadas Faixas

---

<sup>8</sup> **Art. 179.** A aprovação definitiva do empreendimento pela Prefeitura Municipal de São Carlos está condicionada ao pagamento da contrapartida da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo e à averbação do instrumento na matrícula do imóvel (SÃO CARLOS, 2016, p. 78).

<sup>9</sup> Em alusão à cota da solidariedade, instrumento instituído na Revisão do Plano Diretor de São Paulo, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (SÃO PAULO, 2017).

Verdes Complementares (FVC), sendo faixas de 30 metros contíguas às APPs (SÃO CARLOS, 2016, p. 21). Conforme art. 137 da supramencionada lei, estas faixas destinam-se à:

(...) ampliar a faixa de proteção ambiental dos corpos d'água, incrementar a permeabilidade do solo urbano, servir de suporte para a implantação de bacias de retenção de águas pluviais, ou para a implantação de projetos específicos como Parques Lineares (SÃO CARLOS, 2016, p. 55-56).

Estas faixas adicionais extrapolam o que estabelece a legislação pertinente quanto à destinação de áreas verdes, podendo contribuir para a diminuição de possíveis episódios de enchentes e alagamentos, em função do resguardo de uma maior quantidade de áreas permeáveis pela ampliação da faixa de proteção ambiental dos corpos d'água.

Os coeficientes urbanísticos da área estão sintetizados a seguir (Quadro 1).

**Quadro 1** - Parâmetros urbanísticos da Zona 6B - Regulação e Ocupação Controlada de Média Densidade

LOTE MÍNIMO	TESTADA MÍNIMA	INSTRUMENTOS APLICÁVEIS
250 m <sup>2</sup>	10 metros	EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança;
160 m <sup>2</sup> - HIS	8 metros – HIS	Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo; Fração de Interesse Social (FIS);

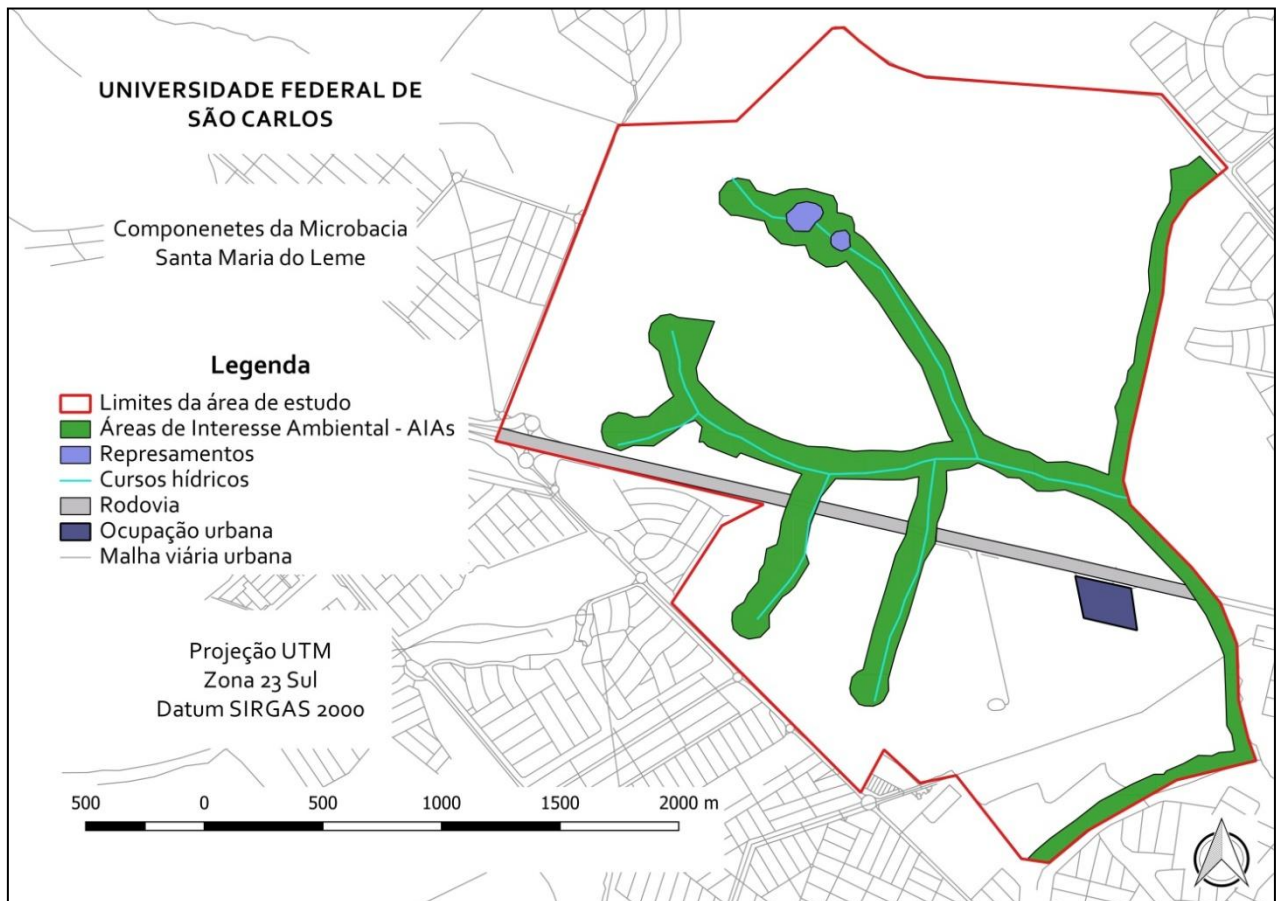
**Fonte:** Elaborado com base nos art. 45 e 46 da Lei nº 18.053 (SÃO CARLOS, 2016, p. 21).

Em relação ao parcelamento do solo, estipula-se no art. 132 do Plano Diretor um total de 18%, equivalentes à reserva para áreas públicas (7% - Sistema de Lazer; 7% - Área Institucional; 4% - Área Patrimonial), além do montante destinado ao sistema viário (SÃO CARLOS, 2016, p. 53)

## 6 CENÁRIOS DE OCUPAÇÃO

De modo a delimitar o espaço destinado às APPs, foram vetorizadas as Áreas de Interesse Ambiental - AIAs da área de estudo, com base no Anexo 5 – AElS Ambientais da revisão de 2016 do plano diretor, digitalizado e georreferenciado.

Como a área de estudo possui, aproximadamente, 6,65 km<sup>2</sup> disponíveis para urbanização, foram descontados os valores de área das AIAs vetorizadas (1,13 km<sup>2</sup>), do trecho da Rodovia Washington Luís que corta a região (0,15 km<sup>2</sup>), bem como da porção urbanizada que se encontra inserida dentro dos limites da área de estudo (0,04 km<sup>2</sup>), o que resultou em 5,33 km<sup>2</sup> (Figura 3).



**Figura 3-** Delimitação e caracterização da área de estudo

**Fonte:** Elaborado pelas autoras (2017).

Logo, tem-se como resultado um absoluto de 5,33 km<sup>2</sup> livres passíveis de serem parcelados e loteados, em que, deste total, foram desconsiderados 18% (0,96 km<sup>2</sup>),

equivalentes à reserva para áreas públicas. Dessa forma, obteve-se como resultado final um todo de 4,37 km<sup>2</sup> ou 437 hectares passíveis de urbanização, o que equivale a 17.480 lotes de, no mínimo, 250 m<sup>2</sup>, conforme previsto no Plano Diretor vigente como tamanho mínimo de lote para esta zona.

Visto que, de acordo com o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011), cada domicílio brasileiro tem cerca de 3 moradores em média, e que a quantidade de resíduos per capita no município de São Carlos é de, aproximadamente, 277,16 kg/hab./ano, ou 0,75 kg/hab./dia, deduz-se que a partir da existência dos 17.480 lotes previstos e, portanto, das possíveis 52.440 pessoas residentes nesses lotes, seriam produzidos 39.330 kg de resíduos por dia, dos quais 20% seriam materiais recicláveis, conforme Fresca (2007) diagnosticou, o que equivaleria a 7.866 kg/dia.

Considerando a existência de diferentes densidades demográficas na ocupação do entorno da área de estudo (Anexo A), surgem três possíveis cenários e suas respectivas características (previstas) de geração de resíduos:

- Cenário A: baixa densidade: até 45 hab./ha.
- Cenário B: média densidade: 45 a 96 hab./ha;
- Cenário C: alta densidade: 96 a 410 hab./ha;

**Tabela 1- Caracterização dos cenários**

	HABITANTES	RESÍDUOS POR DIA (KG)	MATERIAIS RECICLÁVEIS (KG/DIA)
Cenário A	19.665	14.748,75	2.949,75
Cenário B	19.665 a 41.952	Entre 14.748,75 e 31.467,75	Entre 2.949,75 e 6.293,55
Cenário C	41.952 a 179.170	Entre 31.467,75 e 134.377,5	Entre 6.293,55 e 26.875,5

**Fonte:** Elaborado pelas autoras (2017).

Frente aos cenários expostos, que permitiram vislumbrar o incremento na geração de resíduos sólidos em função da expansão urbana, apresenta-se, a seguir, uma abordagem sobre os impactos da expansão do território na geração de resíduos urbanos e as políticas públicas municipais envolvidas.

## **7 GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E EXPANSÃO URBANA**

A gestão ineficiente dos resíduos afeta a saúde pública, propiciando a informalidade de empregos e a marginalização, além de ser um agravante à problemáticas de drenagem, podendo promover contaminação de cursos hídricos e do solo, com potencial risco ambiental e social (PEREIRA; MELO, 2008; TUCCI, 2002;

OKPAN, NWANKWO; OKAFOR, 2017). Sendo assim, a gestão de resíduos e as políticas que a envolvem requerem atenção por parte da administração pública e da sociedade civil envolvida (PEREIRA; MELO, 2008).

O instrumento responsável por propiciar a gestão integrada de resíduos no âmbito municipal é o Plano Municipal de Gestão integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305/2010.

O conteúdo e as disposições do PMGIRS abrangem o diagnóstico dos resíduos, incluindo os passíveis de reciclagem; programas de incentivo a cooperativas e demais fontes de renda advindas de resíduos; os programas de logística reversa, além de metas para redução, reutilização e reciclagem de resíduos, dentre outros conteúdos mínimos exigidos no artigo 19 da PNRS (BRASIL, 2010).

O PMGIRS também pode ser apresentado como parte integrante do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), respeitando o conteúdo mínimo legalmente exigido. Além de instrumento fundamental para a gestão e o gerenciamento de resíduos, a apresentação do PMGIRS, ou do PMSB incluindo o mesmo, é condição para os municípios terem acesso a recursos da União e financiamentos para limpeza urbana e manejo de resíduos, conforme disposto no artigo 18 da PNRS (BRASIL, 2010).

De acordo com a PNRS, o PMGIRS deve ter periodicidade de revisão, e seu conteúdo, regulamentações e disposições devem ser condizentes com a realidade local. Dessa forma, em casos de expansão urbana e conseqüente incremento na geração de resíduos domiciliares, se faz necessário, ao revisar os planos municipais, a adequação com a nova realidade instaurada.

O município de São Carlos-SP apresentou respostas divergentes em fontes de informação oficiais distintas quanto à existência de um PMGIRS, cenário retratado por Santiago (2016). Primeiramente, deve-se considerar que os sistemas de respostas advindo das fontes de informação estudadas é auto declaratório, sendo o gestor municipal responsável pela resposta.

Dessa forma, no ano de 2014 foi disponibilizado no Sistema Nacional de Informações sobre Resíduos Sólidos, plataforma com dados de 2013 do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que o município de São Carlos-SP possui um PMGIRS. Algo condizente com a informação disponibilizada pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente no ano de 2014. No entanto, ao buscar pela informação em 2016, junto à Confederação Nacional dos Municípios, a resposta é de que o plano está em elaboração e, ao entrar em contato com o poder público, também no ano de 2016, Santiago (2016) obteve a mesma informação, de que está em elaboração (SANTIAGO, 2016).

Devido às inconsistências nas informações disponibilizadas pela administração pública são-carlense, as respostas mais recentes datadas de 2016 e a não disponibilização de um PMGIRS, considera-se, aqui, que o município de São Carlos não possui o plano em questão.

Como possibilidade de elaboração do PMGIRS, a Lei nº 12.305/2010 institui sua condição de inserção no PMSB, como já tratado. São Carlos possui um PMSB, o Plano Municipal de Saneamento de São Carlos (PMSSanCa) datado de 2012 (SÃO CARLOS, 2012), porém, o conteúdo sobre resíduos sólidos não condiz com as exigências mínimas da PNRS para contemplação do PMGIRS (SANTIAGO, 2016).

## **8 OCUPAÇÃO URBANA E IMPACTOS AMBIENTAIS**

Frente aos diversos efeitos da expansão urbana desordenada (SILVA; TRAVASSOS, 2008), é válida uma reflexão sobre os impactos da expansão horizontal, especificamente no que concerne à geração de resíduos e à necessária gestão dos mesmos.

No espectro ambiental, tais impactos se tornam ainda mais relevantes perante o papel de destaque do município de São Carlos-SP, com “(...) diversos fragmentos de vegetação, áreas de preservação e de turismo ecológico (...)”, como a “(...) Área de Proteção Ambiental Corumbataí, a Represa do Broa e Estações Ecológicas (...)”, além de “(...) uma significativa rede hídrica composta por diversos córregos e nascentes.” (SCHENK; FANTIN; PERES, 2015, p. 4-5).

Advoga-se, portanto, pela importância da promoção de uma ocupação racional do território, de modo que as expansões urbanas sejam planejadas e, somente consideradas, quando todas as demais opções tiverem se esgotado, por meio, por

exemplo, do cumprimento da função social da propriedade e consequente utilização dos espaços ociosos (vazios urbanos), do adensamento planejado<sup>10</sup>, e da “(...) identificação de aptidões e vulnerabilidades do território municipal, para a elaboração do ordenamento e aproveitamento territorial.” (SCHENK; FANTIN; PERES, 2015, p. 7).

Preconiza-se o mérito da incorporação de elementos naturais como “norteadores de projeto urbano” (SCHENK; FANTIN; PERES, 2015, p. 5), visando a garantia de uma cidade compacta, minimizando os impactos socioambientais da urbanização. Algo factível por meio da regulamentação de controle do uso e ocupação do solo, com aplicação de instrumentos que possibilitem o enfrentamento de problemáticas urbanas latentes (habitação social, mobilidade urbana, saneamento, etc.), além da mobilização e do envolvimento da sociedade no planejamento territorial urbano, com incentivo à participação popular pelos governantes.

Enfim, reitera-se a necessidade de “(...) garantir a prevalência de direitos já consolidados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade sobre interesses individuais em prol de bens coletivos maiores como a proteção do meio ambiente e da sadia qualidade de vida urbana.” (SCHENK; FANTIN; PERES, 2015, p. 13).

## **9 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

No que concerne aos resíduos sólidos urbanos, demonstrou-se, com este estudo, um provável incremento substancial na geração de resíduos sólidos urbanos em decorrência da expansão urbana, com ocupação de um local estratégico sob o ponto de vista ambiental.

Demonstrou-se, também, que o município de São Carlos não apresenta um plano municipal legalmente respaldado, com especificidade de disposições sobre a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos, existindo, assim, uma lacuna a ser preenchida quanto aos planos municipais, principalmente quanto à integração destes.

Fica claro que, ao determinar as zonas de expansão urbana, o Plano Diretor deveria permear e ser compatível com o conteúdo dos demais planos municipais e suas

---

<sup>10</sup> Otimizando o aproveitamento da infraestrutura instalada e em congruência com sua capacidade de suporte (SCHENK; FANTIN; PERES, 2015, p. 7)



disposições, além da integração com as políticas públicas municipais que interferem no sistema de gestão de resíduos e rejeitos municipais, visando uma maior consistência no planejamento e nas tomadas de decisão.

Com os latentes desafios no gerenciamento de resíduos sólidos no país – em um quadro economicamente ineficiente e com grande desperdício potencial de recursos materiais e energéticos -, torna-se benéfico ponderar sobre uma destinação mais nobre destes materiais, que podem se transformar em fonte de renda e contribuir para a educação e a sensibilização ambiental da população.

Em razão da nova realidade de aumento na geração de resíduos e a consequente necessidade de novas infraestruturas para instalação da população que residirá nesse território recém explorado, o planejamento urbano prévio e integrado é indispensável.

## **10 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Buscou-se aliar o desenvolvimento urbano à gestão dos resíduos sólidos, tendo como estudo de caso uma área vetor de crescimento urbano, em que futuras mudanças de uso e ocupação do solo certamente acarretarão em impactos. Logo, ponderou-se sobre a expansão urbana e seus efeitos imaginados, visando uma aproximação dos ideais de sustentabilidade urbana.

Os cenários e projeções de ocupação urbana expostos visaram demonstrar a relevância do planejamento na ocupação do solo em áreas de expansão urbana, visto a necessidade de consideração das inerentes fragilidades do território com o intuito de minimizar os impactos advindos da urbanização.

Considerou-se a adoção de uma microbacia hidrográfica como estudo de caso devido à relevância deste sistema como unidade de planejamento integrado na ocupação urbana, evidenciando a indispensabilidade de elaboração de uma ocupação mais sustentável da área, em virtude de suas características físico-ambientais e de seu relevante papel hidrológico.

O diagnóstico da realidade e a construção de cenários de geração e expansão, como realizado no presente trabalho, contribui para o planejamento por parte da administração pública quanto aos serviços a serem prestados e as políticas públicas a

serem estabelecidas para a destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos, tanto os atualmente gerados quanto os previstos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.

**Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 out. 2010.

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006, revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.16667, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) – Série Histórica**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/serieHistorica/#>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

CÓRDOBA, R. E.; CORRÊA, T.; SCHALCH, V. Materiais reutilizáveis e recicláveis: papel, vidro, metal, plástico e embalagens longa vida. In: LEME, Patrícia Silva; MARTINS, João Luis Garcia; BRANDÃO, Dennis (orgs.). **Guia prático para minimização e gerenciamento de resíduos - USP São Carlos**. 1. ed. São Carlos: USP, 2012. v. 1, p. 66-70.

CUNHA, V.; CAIXETA FILHO, J. V. Gerenciamento da coleta de resíduos sólidos urbanos: estruturação e aplicação de modelo não-linear de programação por metas. **Gestão & Produção**, v.9, n .2, p.143-161, ago. 2002.

FAUSTINO, A. S.; SILVA, R. S. A sensibilidade à água na trajetória de expansão urbana do município de São Carlos - SP. In: Anais do 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável - PLURIS, 2016, Maceió. **Anais...** Maceió: Viva, 2016.

FELICIO, B. C. **Áreas marginais a corpos hídricos urbanos: delimitação e zoneamento ambiental**. 2014. 193 f. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

FITZ, Paulo R. **Cartografia básica**. 3. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2008. 143p.

FRESCA, F. R. C. **Estudo da geração de resíduos sólidos domiciliares no município de São Carlos, SP, a partir da caracterização física**. 2007. 133 p.

Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

HOORNWEG, D.; BHADA-TATA, P.; KENNEDY, C. Wasteproduction must peak this century. **Nature**, v. 502, n. 7473, p. 615-617, 2013

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Sinopse do censo e resultados preliminares do universo. Rio de Janeiro, 29 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

MILANO, C. B. et al. **Guia de Leis e Diretrizes de Resíduos Sólidos para o município de São Carlos**. São Carlos: Veracidade, 2017. Disponível em: <<http://veracidade.eco.br/guia-de-leis-e-diretrizes-de-residuos-solidos-para-o-municipio-de-sao-carlos/>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

OKPAN, S. O.; NWANKWO, I. U.; OKAFOR, N. I. Solid Waste Management: implication for the spread of communicable diseases and sustainable development in urban area. **International Journal of Perceptions in Public Health**, v. 1, n. 2, p. 133-142, 2017.

PEREIRA, S. S.; MELO, J. A. B. Gestão dos resíduos sólidos urbanos em Campina Grande/PB e seus reflexos socioeconômicos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 4, n. 4, p. 193-217, 2008.

PRICE WATER HOUSE COOPERS. **Guia de orientação para adequação dos Municípios à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)**. Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana no Estado de São Paulo (SELUR), Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP). 2011. Disponível em: <[http://www.ablp.org.br/pdf/Guia\\_PNRS\\_11\\_alterado.pdf](http://www.ablp.org.br/pdf/Guia_PNRS_11_alterado.pdf)>. Acesso em: 28 mai. 2015.

SAMPAIO, S. L. **Levantamento de necessidades relacionadas às Políticas de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos na população do Bairro Santa Rosa (Guarujá-SP) como instrumento para melhoria da qualidade de vida. 2013/2014**. 2014. 64 f. Relatório Final PUICT/UFSCar ( Bacharelado em Gestão e Análise Ambiental). Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

SANTIAGO, C. D. **Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos: desafios locais na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. 2016. 169 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

SANTIAGO, C. D.; OLIVEIRA, E. Z.; PUGLIESI, E. Análise da situação atual da Coopervida, cooperativa de reciclagem de São Carlos, em face às políticas públicas de saneamento básico. In: I Congresso Novos Direitos - Cidades em Crise?, 2015, São Carlos. **Anais...** São Carlos: [s.n.], 2015. p. 25-32

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Prefeitura de São Paulo. **Gestão Urbana SP. Cota de Solidariedade**. Disponível em:

<<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/novo-pde-cota-de-solidariedade/>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

SÃO CARLOS. Câmara Municipal de São Carlos. **Lei nº 18.053 de 19 de dezembro de 2016**. Estabelece o Plano Diretor do Município de São Carlos e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camarasaocarlos.sp.gov.br/doc/arquivo/2784.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

SÃO CARLOS. **Plano Municipal de Saneamento de São Carlos**. São Carlos: PMSSanCa, 2012. 421 p.

SÃO CARLOS. Prefeitura Municipal. Secretaria de Meio Ambiente. **Mutirão dá início à coleta seletiva regular no Santa Angelina**. 2017a. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2013/164356-mutirao-da-inicio-a-coleta-seletiva-regular-no-santa-angelina.html>>. Acesso em: jul. 2017.

SÃO CARLOS. Prefeitura Municipal. Secretaria de Meio Ambiente. **Programa municipal de coleta seletiva**. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/meio-ambiente/156822-programa-municipal-de-coleta-seletiva-.html>>. Acesso em: jun. 2015.

SÃO CARLOS. Prefeitura Municipal. Secretaria de Meio Ambiente. **Relação dos Ecopontos em São Carlos**. 2017b. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/servicos-publicos/170833-relacao-ecopontos-saocarlos.html>>. Acesso em: jul. 2017.

SCHALCH, V. et al. **Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Departamento de Hidráulica e Saneamento. Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, São Carlos, 2002. Disponível em: <[http://www.deecc.ufc.br/Download/Gestao\\_de\\_Residuos\\_Solidos\\_PGTGA/Apostila\\_Gestao\\_e\\_Gerenciamento\\_de\\_RS\\_Schalch\\_et\\_al.pdf](http://www.deecc.ufc.br/Download/Gestao_de_Residuos_Solidos_PGTGA/Apostila_Gestao_e_Gerenciamento_de_RS_Schalch_et_al.pdf)>. Acesso em maio 2018.

SCHENK, L. M. B.; FANTIN, M.; PERES, R. B. A revisão do plano diretor da cidade de São Carlos e as novas formas urbanas em curso. In: X colóquio Quapá-SEL - Produção e apropriação dos espaços livres e da forma urbana, 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: Fauunb, 2015.

SILVA, L. S.; TRAVASSOS, L. Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas. **Cadernos MetrÓpole**, n. 19, p. 27-47 2008.

TUCCI, C. E. M. Gerenciamento de drenagem urbana. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, v. 7, n. 1, p. 5-27, 2002.

## Capítulo 6

### POVOS INDÍGENAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E EXTENSÃO RURAL NO BRASIL INDIGENOUS PEOPLES, PUBLIC POLICIES AND RURAL EXTENSION IN BRAZIL

*Renata Maria Guerreiro Fontoura Costa Vaz.*<sup>1</sup>  
*Luiz A. Norder.*<sup>2</sup>

#### RESUMO

Nas últimas décadas, ocorreram modificações significativas relativas às políticas públicas para os povos indígenas no Brasil, principalmente após o fim da ditadura militar e com a redemocratização, quando se inicia um processo de diversificação das políticas indigenistas simultâneo à descentralização das políticas públicas em geral. As políticas voltadas para a extensão e desenvolvimento rural fizeram parte desse processo e passaram a ser reformuladas e a incorporar os povos indígenas como potenciais beneficiários. A partir da década de 70 do século passado, o movimento indígena e a sociedade civil se estruturaram e se organizaram, transformando as relações políticas e sociais até então vigentes em nosso país. O presente artigo tem o objetivo de fazer uma análise crítica sobre como esse processo se manifesta na atualidade, suas perspectivas e fragilidades. O artigo mostra que, neste novo contexto político-institucional, os povos indígenas e suas organizações deparam-se com uma gama de oportunidades e desafios e com diversos atores sociais e governamentais que agora fazem parte da concepção, implementação e avaliação dessas políticas.

**Palavras-chave:** Políticas indigenistas. Descentralização estatal. Desenvolvimento socioambiental.

---

<sup>1</sup> UFSCar/Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCAM) – E-mail: remaria.guerreiro@gmail.com;

<sup>2</sup> UFSCar/ Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural (PPGADR) – E-mail: luiz.norder@cca.ufscar.br.

## ABSTRACT

In recent decades, significant changes in public policies for indigenous peoples in Brazil occurred, specially, after the end of the military dictatorship and with the re-democratization. It was developed a process of diversification of indigenous policies which begins simultaneously with the decentralization of public policies in general. More recently, policies for extension and rural development become part of this process and indigenous peoples started to be indicated as potential beneficiaries. Besides, since the 70's, the indigenous movement and civil society were restructured and reorganized – and transformed the political and social relations. The present paper presents an analysis about the expression of this process today, its perspectives, potentials and weaknesses. The article shows that, in this new political-institutional context, indigenous peoples and their organizations are faced with a new range of opportunities and challenges and create new interfaces with a growing number of social actors and governmental agencies that are now part of the design, implementation and evaluation of these policies.

**Keywords:** Indigenist policies. State decentralization. Social and environmental development.

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas indigenistas no Brasil, nas últimas duas décadas, principalmente, têm passado por um processo de transformação que apresenta, por um lado, uma diversificação de programas e projetos e, por outro, por uma descentralização/terceirização das políticas públicas de uma forma geral. Entre 1910 e 1967, o Serviço de Proteção ao Índio (SPI) foi o órgão responsável pela política indigenista em todo o país, sendo substituído, a partir de 1967, pela Fundação Nacional do Índio (Funai), que permanece até os dias de hoje. A partir da década de 70, o movimento indígena passa a manifestar suas reivindicações em âmbito nacional, concomitantemente à organização da sociedade civil e movimentos sociais e ambientalistas. Com isso, houve uma multiplicação dos atores sociais envolvidos com a questão indígena.

Com o fim da ditadura militar em 1984, teve início a redemocratização e os primeiros ensaios no processo de descentralização estatal. A política indigenista entra a partir de então em período inicial de reformulações, no qual os programas de apoio às aldeias para educação, cultura, saúde, agricultura e meio ambiente passaram a ser concebidos e implementados por seus respectivos ministérios a partir de diretrizes gerais da legislação específica e da política indigenista oficial. Dessa maneira, os povos indígenas começaram a ser considerados como parte dos beneficiários, juntamente com outros segmentos camponeses e de populações tradicionais, das políticas de extensão rural para a sustentabilidade e desenvolvimento territorial, com base na participação de diversos segmentos governamentais, do movimento indígena e das organizações formais da sociedade civil.

Esta perspectiva se expressa, particularmente, no Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) e na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater), a partir de 1999 e 2004, respectivamente. Os povos indígenas começam a ser mencionados entre os grupos prioritários da política oficial de extensão rural no Brasil. Além disso, simultaneamente, a Agroecologia torna-se um dos princípios norteadores desta política de ATER (BRASIL, 2004a; MDA, 2017).

Diante disso, o presente artigo tem o objetivo de analisar o processo de diversificação e descentralização/terceirização das políticas indigenistas a partir dos anos 90, contextualizando a forma como os povos indígenas estão, na atualidade, inseridos em diversos programas governamentais que objetivam o desenvolvimento socioambiental e cultural, com base na busca da sustentabilidade e nos princípios da Agroecologia. Para tanto, recorre à uma análise, em perspectiva historiográfica, das diretrizes oficiais e políticas públicas, para os povos indígenas, a partir do início do século XX. O estudo foi realizado através da análise da literatura científica e revisão de informações disponibilizadas por instituições governamentais e organizações não-governamentais indigenistas e socioambientalistas.

## **2 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS INDIGENISTAS**

Até o final do século XIX, o trabalho de integração dos indígenas à sociedade nacional ficava a cargo da Igreja Católica, orientado pela ótica da civilização e da catequese. Durante a Primeira República (1888-1930), foi criado, em 1910, o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), que trazia para o âmbito do Estado a proteção e integração dos indígenas, juntamente com a fundação de colônias agrícolas que se utilizariam da mão-de-obra encontrada pelas expedições oficiais, de acordo com o Decreto 8.072, de 20 de junho de 1910. Pouco depois, em 1918, através do Decreto-Lei no. 3.454, de 6 de janeiro de 1918, o SPILTN foi desmembrado em dois órgãos: o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) e a Localização de Trabalhadores Nacionais. Apesar desta divisão, a premissa da integração pacífica dos indígenas continuou a nortear as ações do Estado (GAGLIARDI, 1989; LIMA, 1992; ISA, 2017).

A fundação do SPI surge como manifestação, no plano institucional, das transformações que ocorreram na estrutura econômica do Brasil a partir de 1870. O pensamento positivista inspirou a construção do órgão no sentido de se criar uma instituição laica e humanista. A Igreja deixou de ter a hegemonia no estabelecimento de relações com os povos indígenas, mas continuou atuando de forma associada à política de proteção formulada pelo Estado (GAGLIARDI, 1989). A ação estratégica do órgão estatal, como nos mostra Sousa Lima (1995), estava voltada para a promoção de uma “evolução” de um suposto “estado de guerra” para um “estado de paz”, por meio de um processo de “pacificação”. Desta maneira, os sertanistas da época faziam o trabalho de atração e pacificação dos indígenas, para depois instalar unidades administrativas do órgão oficial em pontos fixos do território brasileiro. Assim, essas ações baseavam-se no assistencialismo e na crescente relação de dependência dos indígenas em relação aos novos produtos consumidos (fornecimento de alimentos, roupas e ferramentas, entre outros).

Como mostra Gagliardi (1989), o positivismo brasileiro, apesar de reproduzir as ambiguidades da sociedade burguesa naquele momento, cumpriu um papel importante em prol da defesa dos indígenas no final do século XIX e início do século XX. Em uma época em que as comunidades indígenas eram violentamente exterminadas e consideradas um empecilho ao desenvolvimento e ao progresso da nação, o



Apostolado Positivista do Brasil tinha como uma de suas bandeiras de luta a defesa dos indígenas e de seus territórios.

Com a Revolução de 1930, houve mudanças significativas na política indigenista no Brasil, passando a estar amparada em dois pilares ideológicos fundamentais: por um lado, o evolucionismo, que atribuía aos indígenas uma condição temporária, passageira, transitória e que projetava uma integração à sociedade nacional; por outro, os indígenas eram retratados como desamparados e incapazes, devendo, portanto, ser tutelados pelo Estado. Trata-se de uma abordagem paternalista e autoritária que passou a ser implementada a partir de então pelo Estado brasileiro (ROCHA, 1992 apud BIGIO, 2007, p. 23).

Com o golpe militar de 1964, algumas contradições no SPI tornaram-se evidentes. Foi realizada uma longa e minuciosa investigação sobre o órgão por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), pois na época chegaram a ser vinculadas notícias em âmbito internacional que acusavam o órgão de genocídio e também de corrupção. A partir de então, o governo federal resolveu extinguir o SPI e criar a Funai (Fundação Nacional do Índio) em 1967 (GAGLIARDI, 1989; OLIVEIRA, 1988). No entanto, a Funai manteve as principais diretrizes e formas de atuação do órgão anterior. Apesar das intenções de se realizar mudanças políticas dentro do órgão pelos ex-integrantes do Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI<sup>3</sup>), órgão federal de caráter normativo e fiscalizador das atividades do SPI, a Funai, durante a ditadura militar, esteve pautada pela mesma perspectiva assimilacionista, paternalista e autoritária (OLIVEIRA, 1988; ISA, 2017).

Desta forma, ao longo da década de 70, o governo militar espoliou territórios indígenas e colocou em curso uma série de projetos de desenvolvimento econômico de

---

<sup>3</sup> O CNPI foi criado através do Decreto nº 1794, de 22 de novembro de 1939. De acordo com o 5º artigo, “Ao Conselho Nacional de Proteção aos Índios compete, de um modo geral, o estudo de todas as questões que se relacionem com a assistência e proteção aos silvícolas, seus costumes e línguas”. Antropólogos de destaque da época, a partir da criação do CNPI, passaram a atuar na formulação das políticas indigenistas brasileiras (ISA, 2017).

impactos de grande porte, principalmente na região amazônica<sup>4</sup>, o que dizimou milhares de pessoas de diferentes grupos indígenas (BIGIO, 2007; SOUSA, 2008). Não foi colocada a necessidade de se ouvir o que os próprios indígenas pensavam e desejavam para seus territórios. Esse descompasso entre órgão indigenista e os povos indígenas aumentou durante as primeiras décadas da atuação da Funai (OLIVEIRA, 1988).

Darcy Ribeiro (1979, p. 6), no prefácio escrito em 1968 ao seu livro *Os Índios e a Civilização*, mostrava-se preocupado com os rumos que a Funai iria tomar, quanto às novas diretrizes econômicas e assistenciais adotadas. O órgão tinha como meta, de acordo com um de seus dirigentes, tornar-se autossuficiente em poucos anos, através da exploração dos recursos naturais nas áreas indígenas e, paralelamente, da exploração da mão-de-obra indígena. Desta maneira, criticava, naquele momento, o caráter empresarial que o órgão manifestava e também a ausência de antropólogos em seus quadros: “É de se temer que os índios terão de suportar tempos ainda mais adversos”.

Entre 1967 e 1991, a Funai esteve vinculada ao hoje extinto Ministério do Interior. Os presidentes nomeados nas décadas de 1970 e 1980 eram, na sua maioria, militares ou políticos pouco ou nada comprometidos, quando não contrários, à causa indígena. A administração foi centralizada em Brasília, sendo que os postos indígenas foram mantidos e as inspetorias transformadas em delegacias regionais. Outras instâncias, como as ajudâncias, superintendências, administrações executivas e núcleos locais de apoio foram criados e extintos ao longo do tempo. Dessa maneira, a Funai se estruturou aos moldes do SPI, de forma centralizada e com grande rigidez burocrática (ISA, 2017). A partir do processo de redemocratização e descentralização do Estado, passou-se a ser questionada a necessidade da permanência da Funai como órgão responsável, de forma centralizada, pela questão indígena no país. Entretanto, Curi (2005) faz as seguintes observações sobre este aspecto:

---

<sup>4</sup> Como exemplos, podem ser citados a construção da Transamazônica, a pavimentação da BR 364, a construção da Perimetral Norte, assim como projetos de instalação de hidrelétricas, exploração mineral, da borracha e da madeira, entre outros (BIGIO, 2007, p. 63).

Apesar das inúmeras críticas à FUNAI, vale considerar a exigência e importância do papel do Estado na defesa e garantia dos direitos indígenas, pois mesmo havendo a necessidade de uma reestruturação da política indigenista no país, não há que se pensar em uma privatização do indigenismo brasileiro, já que é dever do Estado prover aos índios mecanismos de sobrevivência física e cultural e garantir uma política isenta de interesses particulares que prejudiquem a sociedade indígena como um todo. Há que considerar ainda, que somente o Estado possui mecanismos legais e competentes para fiscalizar e coibir a entrada de brancos nas terras indígenas (CURI, 2005, p. 69).

Em contraposição à política oficial do Estado surge, a partir da década de 70 do século XX, o movimento indígena no Brasil. As lideranças indígenas passam a ultrapassar o espaço de suas próprias aldeias para dialogar com outras etnias, organizando assembleias e fazendo alianças com setores solidários às suas reivindicações. Durante o período de 1974 a 1980, foram realizadas quinze assembleias, em nível regional e nacional, envolvendo cerca de 120.000 indígenas. Em virtude do fortalecimento do movimento indígena, foi criada a União das Nações Indígenas (UNI) em 1980, que assumiu, na época, a coordenação do movimento nacional, apoiada por setores progressistas da Igreja Católica, vinculados à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por sindicatos de trabalhadores e universidades (OLIVEIRA, 1988).

Apesar da criação do *Estatuto do Índio*, em 1973, os seus dispositivos<sup>5</sup> foram negligenciados durante as décadas de 70 e 80 (BIGIO, 2007). Com a Constituição de 1988, os indígenas, representados nos artigos 231 e 232, passam a ter um respaldo maior na efetivação de seus direitos e pela ampliação de sua participação efetiva na formulação, condução e acompanhamento, junto ao Congresso Nacional, do *Estatuto*

---

<sup>5</sup> O Estatuto do Índio, apesar de negligenciado, principalmente nas primeiras décadas após sua criação, foi considerado um avanço em relação à política indigenista praticada pelo SPI. De acordo com a FUNAI (2016), ocorreram modificações relacionadas à definição das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, e também ficou estabelecido o prazo de cinco anos para que todas as terras indígenas fossem demarcadas no país, o que não aconteceu. Foi assegurado aos indígenas o acesso aos quadros de pessoal da instituição, com o intuito de possibilitar a participação nas decisões referentes a programas e projetos voltados às suas comunidades.

*dos Povos Indígenas*, realizado em 2009, por meio da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), vinculada ao Ministério da Justiça<sup>6</sup>.

## **2.1 Estado, Desmonte e Descentralização**

De acordo com o artigo 204 da Constituição Federal de 1988, é assegurado, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo central na gestão e no controle das ações governamentais. O grande desafio, após a promulgação da Constituição Federal, foi a regulamentação dos preceitos constitucionais a fim de viabilizar a participação popular. A partir daí, diversos setores da sociedade civil buscaram se organizar com o objetivo de estabelecer mecanismos jurídicos legais para a efetivação da gestão descentralizada das políticas públicas (ROCHA, 2009). Os governos locais, provinciais e estaduais ampliaram a reivindicação de acesso a uma maior receita fiscal maior e maior poder decisório e autonomia de gestão, como parte do processo de redemocratização ocorrido no país (AFFONSO, 2000).

A década de 90 do século XX caracterizou-se por uma crise financeira e institucional do Estado brasileiro e à formulação, sob forte influência das propostas neoliberais, de uma significativa transformação em suas formas de organização (RIBEIRO, 1997). Para o entendimento do contexto político-econômico daquele período, marcado pela desestatização, privatização, terceirização e descentralização, é importante fazer menção aos impasses no processo de desenvolvimento que se arrastava desde a década anterior, quando tal projeto político começou a ser delineado:

Devido aos baixos níveis de crescimento, ao desequilíbrio da balança comercial, às ameaças de hiperinflação e ao aumento do déficit público e da crise fiscal, a década de 80, na América Latina, foi denominada por alguns autores de "Década Perdida", não obstante os avanços políticos

---

<sup>6</sup> A CNPI teve como um de seus objetivos principais a constituição do Conselho Nacional de Política Indigenista, que se efetivou através do Decreto nº 8.593, de 17 de dezembro de 2015, no âmbito do Ministério da Justiça. Na atualidade, é responsável pela elaboração, acompanhamento e efetivação de políticas públicas concernentes aos povos indígenas (FUNAI, 2017).

observados com o restabelecimento de regimes democráticos. É a partir de então que são diagnosticados sintomas de uma crise estrutural da economia e que se difunde um consenso, liderado por organismos de financiamento internacional, sobre a necessidade de proceder ao ajuste estrutural da economia. Dentre as orientações emanadas destes organismos destacam-se a contenção do déficit público e a desestatização da economia. As políticas de ajuste estrutural pautaram-se em princípios da economia de mercado, evidenciando a ascensão do neoliberalismo na região (RIBEIRO, 1997, p. 6).

A descentralização no Brasil na década de 90 incorporou, ao menos em parte, os pressupostos neoliberais de funcionamento da economia e atuação do Estado. A partir de 1992, com a entrada do governo de Fernando Collor, a corrente neoliberal, que tomava força na América Latina, desencadeou um processo amplo de abertura financeira e mercantil da economia. Nesta nova fase do capitalismo, fundamentado pelo pensamento econômico neoclássico, o Brasil incorpora, principalmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a concepção do Estado mínimo (ALVES, 2003). Neste sentido, o processo de descentralização estatal no Brasil está condicionado também pelas decisões impostas por organismos internacionais de financiamento, tendo a descentralização como uma desoneração do governo central, diminuindo as funções do Estado (ALVES, 2003).

A descentralização das políticas pública no Brasil deve ser encarada através de uma perspectiva ampla, na qual agentes e condicionantes de várias matizes vão forjando, por uma gama de razões diferentes, um processo de transferência de atribuições e desoneração do governo da União, em detrimento dos entes sub-nacionais, que nos parece mais afeto e determinado pelas condições conjunturais de cada agente e fenômeno descentralizador, do que uma política planejada e bem executada no sentido de dar maior participação democrática nas decisões sobre os gastos públicos sociais, combater as significativas desigualdades regionais e dar melhor e mais adequada alocação às dotações de recursos públicos (ALVES, 2003, p. 3).

Arretche (1996) enfatiza que as medidas descentralizadoras ocorridas no Brasil, a partir da década de 80, são resultantes da disputa de poder entre as elites políticas de âmbito local. Os recursos institucionais, como o controle de máquinas eleitorais e administrativas locais, se fortaleceram com a retomada da competição eleitoral como instrumento da legitimidade dos governantes. Esse conjunto de transformações no papel do Estado, sobretudo o contexto de redução de suas funções, privatização e

desmonte da máquina pública repercute diretamente nas políticas indigenistas. A partir da Constituição de 1988, houve uma acentuação das discussões políticas sobre a atuação da Funai. Chegou-se a cogitar, naquele momento, a extinção sem que se planejasse uma substituição do órgão, proposta então formulada por setores parlamentares anti-indígenas. O movimento indígena e as organizações aliadas propuseram uma reestruturação do órgão, que poderia ser realizada concomitantemente a uma nova proposta para o *Estatuto do Índio*, de 1973.

No ano de 1991, durante o governo Fernando Collor, diversos decretos levaram a uma reforma na política indigenista. Os setores relativos à saúde, educação, desenvolvimento agrário e meio ambiente passaram a ser responsabilidade dos seus respectivos ministérios. No governo Fernando Henrique Cardoso, essa nova política recebeu novos contornos, que buscou um perfil mais participativo e, com isso, os povos indígenas e algumas ONGs alcançam um maior poder de atuação. A Funai, a partir de então, tem sua atuação concentrada, sobretudo, nas políticas de regularização fundiária (ISA, 2017).

É relevante ressaltar que, concomitante ao processo de redemocratização do Estado, que tem início na segunda metade da década de 80, a organização da sociedade civil ganha força e os movimentos sociais também passam a se organizar e contestar o modelo centralizador de Estado, da forma como preconizava o pensamento desenvolvimentista até então vigente. Portanto, passa-se a ter um cenário bem distinto do que predominava nos anos anteriores.

De acordo com Matos (2007), é nesse período que se inicia a promoção e a participação indígena em ações coletivas planejadas e executadas através de projetos, com apoio de entidades civis e de órgãos governamentais. A partir deste diálogo, inicia-se a consolidação de espaços interculturais entre os indígenas e o Estado Brasileiro. Portanto, é clara a distinção entre esses dois períodos, sendo a Constituição de 1988 apontada como um marco jurídico fundamental referente à política indigenista no Brasil, aliado ao fortalecimento das organizações indígenas e da sociedade civil.

A partir da década de 90, a política de extensão rural no Brasil é reformulada, e os indígenas passam a ser mencionados como um dos públicos beneficiários, juntamente com agricultores familiares, assentados em programas de reforma agrária e

populações de reservas extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, pescadores artesanais e aquicultores, povos da floresta e outros. Esse processo tem início com a criação do Programa Nacional para Agricultura Familiar (PRONAF, 1995), que será analisado de forma mais detalhada adiante. Além disso, houve, sobretudo, a partir do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (BRASIL, 2004a), um aprofundamento no processo de diversificação das políticas de extensão rural no Brasil.

Paralelamente, foram adotados novos enfoques para as ações de extensão rural no Brasil, tendo em vista a pressão dos movimentos sociais e dos próprios agentes de extensão. A abordagem difusionista até então vigente nas agências de ATER, começou a ser fortemente questionada e as políticas públicas passam a ser concebidas como ferramenta de transformação social, através de processos educativos e com enfoque participativo, com o intuito de melhorar a qualidade de vida no meio rural (SILVA & LIMA, 2009, p. 1; SCARAMELO, 2009, p. 7).

Para Caporal e Costabeber (2004, p. 14), a Nova Extensão Rural deveria orientar-se pela busca intermitente "(...) de estratégias que favoreçam padrões sócio-culturalmente desejáveis, apoiados na evolução histórica dos grupos sociais em sua coevolução com o ecossistema em que estão inseridos.". Para isso, houve maior atenção às especificidades sócio-histórica do público beneficiário, sua relação com o meio em que vive e uma valorização do conhecimento local por meio de uma abordagem em que se possa promover uma interação entre o conhecimento científico e o conhecimento tradicional/ancestral.

Nesse sentido, o processo de transformação ocorrido a partir da década de 90 no Brasil foi marcado por este conjunto de demandas visando uma descentralização e, simultaneamente, por uma política de corte neoliberal que, a partir do governo Collor, realizou um rápido desmonte do sistema nacional de assistência técnica. Com isso, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater)<sup>7</sup> foi extinta

---

<sup>7</sup> A Embrater foi criada em 1974, responsável pela coordenação de todas as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERs), empresas públicas estaduais vinculadas às Secretarias de

(STOTZ, 2007, p. 16). Vale lembrar que, como mostram Caporal e Costabeber (1994), o modelo até então adotado pela Embrater esteve pautado no trabalho com grandes e médios produtores rurais utilizando-se dos pacotes tecnológicos provenientes da Revolução Verde, sendo que os pequenos agricultores foram objeto apenas de um trabalho complementar de cunho social e assistencialista. Portanto, nesse período, a extensão rural esteve vinculada aos padrões tecnológicos e sociais da agroindústria e da produção comercial em grande escala.

## **2.2 A diversificação das políticas indigenistas**

Com o intuito de minimizar os impactos decorrentes do processo de modernização agrícola no país, foi instituído, em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), coordenado pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Para Abromovay e Veiga (1999, p. 27), “ (...) o Pronaf representa a primeira linha nacional de crédito de investimento depois de anos de escassez quase absoluta nesse sentido.”. O Pronaf tem como objetivo dar suporte social e produtivo aos agricultores familiares, assentados, indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais propiciando condições favoráveis à continuidade de sua reprodução social diante do contexto adverso que vem se apresentando. O Programa previa o financiamento de projetos individuais ou coletivos com potencial para a geração de renda ao seu público beneficiário (SILVA, 1999; MDA, 2017).

Além das linhas convencionais de financiamento, atreladas ao limite financiado e à taxa de juros praticada, o Programa continha as seguintes linhas de crédito: Custeio, Investimento, Indústria, Agroecologia, Eco, Floresta, Semi-Árido, Mulher, Jovem, Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares, Cota-parte, Microcrédito rural e Mais Alimentos (MDA, 2017). Mattei (2001) afirma que, a partir do segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, o Pronaf passou por várias mudanças, entre as quais destaca-se que deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura e foi



incorporado ao recém-criado Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Com a criação da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) no MDA, a questão da agricultura familiar, em especial, ganhou maior ênfase dentro da própria agenda governamental e diante da sociedade como um todo.

Além disso, ocorreu a segmentação do público beneficiário, de acordo com os estudos da FAO/INCRA, organizado em quatro grupos distintos de agricultores familiares: os estabilizados economicamente (Grupo D); os com exploração intermediária, mas com bom potencial de resposta produtiva (Grupo C); os com baixa produção e pouco potencial de aumento da produção (Grupo B) e os assentados pelo processo de reforma agrária (Grupo A). Posteriormente, ocorreram modificações quanto a segmentação do público beneficiário, através da Resolução 3.559 de 28/03/2008, incorporada ao Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil. A partir desta Resolução, foram extintos os grupos C, D e E e foram mantidos apenas os grupos A e A/C (para assentados) e B (microcrédito). Os demais beneficiários passaram a ser classificados como “agricultores familiares” (MATTEI, 2008).

Diversas avaliações e pesquisas têm sido realizadas sobre a implementação do Pronaf, desde sua criação até os dias de hoje (ABROMOVAY; VEIGA, 1999; MATTEI 2001; KAGEYAMA, 2003; GUANZIROLI, 2007). Guanziroli (2007) destaca que um de seus principais impactos foi o de permitir que os agricultores familiares investissem em suas atividades e aumentassem suas áreas cultivadas. Por outro lado, um dos problemas apontados residia na dificuldade de pagamento do crédito por parte dos beneficiários, além dos problemas causados pelos atrasos na liberação dos empréstimos. Além disso, o Pronaf esteve concentrado em algumas regiões, e dentro dessas regiões, em alguns estados (MATTEI, 2001).

Em 2004, foi delineada a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Ao menos no plano teórico/programático, anunciava-se que esta nova política de ATER acenava para uma ruptura em relação à trajetória de desmonte, de elevada seletividade dos serviços públicos de extensão do país e de foco difusionista/modernizador; mantinha, todavia, a diretriz de fomentar a descentralização na prestação de serviços públicos para assistência técnica e extensão rural. A

Agroecologia tornou-se um princípio norteador e componente do objetivo geral da PNATER, que previa:

Adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da Agroecologia... Estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, pesqueiras, de extrativismo, e outras, tendo como centro o fortalecimento da agricultura familiar, visando a melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da Agroecologia como eixo orientador das ações (BRASIL, 2004a).

Ademais, definiu-se como seu público-beneficiário: agricultores familiares, assentados, quilombolas, pescadores artesanais, povos indígenas e outras populações tradicionais. Essa nova diretriz de ação foi resultado das pressões da sociedade civil organizada, como as igrejas, sindicatos e movimentos sociais do campo, em conjunto com organizações não-governamentais e setores governamentais.

A nova Ater nasce a partir da análise crítica dos resultados negativos da Revolução Verde e dos problemas já evidenciados pelos estudos dos modelos convencionais de Ater baseados no difusionismo, pois só assim o Estado poderá oferecer um instrumento verdadeiramente novo e capaz de contribuir, decisiva e generosamente, para a construção de outros estilos de desenvolvimento rural e de agricultura que além de sustentáveis possam assegurar uma produção qualificada de alimentos e melhores condições de vida para a população rural e urbana (BRASIL, 2004a, p. 3)

Dalbiano et al. (2008) destacam que são inúmeras as dificuldades encontradas para sua implementação: o caráter pluralista das instituições prestadoras de serviço de extensão rural, a falta de uma orientação conjugada em âmbito nacional para as entidades prestadoras de ATER, a precarização das estruturas das agências públicas de ATER, a falta de comunicação entre os agentes e as diferentes linhas de formação dos profissionais. Além das políticas específicas voltadas para a extensão rural, outros programas e projetos governamentais de cunho socioambiental surgiram nas últimas décadas para atuar junto aos povos indígenas. Organizações não-governamentais e organizações indígenas passaram, após a redemocratização, a buscar financiamentos nacionais e internacionais para a efetivação de projetos de caráter os mais diversos,

acentuando, assim, a diversificação e a descentralização das políticas indigenistas e de extensão rural para os povos indígenas.

No que se refere aos programas governamentais, pode-se citar o Programa Carteira Indígena, elaborado em 2004, resultado de uma parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. Trata-se de uma ação do governo federal para apoiar e fomentar o desenvolvimento sustentável e a segurança alimentar em comunidades indígenas em todo o território nacional (BRASIL, 2004b). O Programa vinha apoiando projetos em cinco linhas temáticas: ampliação, melhoramento e implementação de práticas sustentáveis para produção; beneficiamento e comercialização de alimentos; práticas sustentáveis de produção, beneficiamento de matéria prima e comercialização do artesanato; práticas sustentáveis de beneficiamento e comercialização de produtos agroextrativistas: revitalização de práticas e saberes tradicionais associados à produção de alimentos, ao agroextrativismo e ao artesanato e capacitação técnica e operacional das organizações e comunidades indígenas para gerir projetos (MDS, 2007).

Foram também implementadas outras iniciativas governamentais, como é o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), cujo objetivo principal era o envolvimento e a participação da sociedade civil nas ações de proteção das florestas tropicais brasileiras, através de projetos de desenvolvimento sustentável. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) gerenciou o programa, com a cooperação financeira e técnica dos países que constituem o G7. Os três subprogramas que merecem destaque pelo seu pioneirismo e importância junto aos povos indígenas são o Subprograma Projetos Demonstrativos/A (PDA), com seu componente Projeto Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) e o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) (LUCIANO, 2005, p. 79-80).

Apesar dos avanços relativos aos programas e projetos voltados para a sustentabilidade e gestão territorial indígena existentes hoje para este público (entre eles os com enfoque de extensão rural), ancorados na Política Nacional de Gestão

Ambiental e Territorial em Terras indígenas (PNGATI) em vigor, existem muitos desafios para que essas ações sejam aperfeiçoadas. Costa (2012), ressalta obstáculos que foram encontrados na implementação de projetos oriundos de políticas públicas socioambientais voltadas para os povos indígenas, entre eles: o modelo de organização formal indígena como único meio de acessar recursos públicos; burocracia estatal que dificulta o bom andamento dos projetos; deficiência estrutural de órgãos públicos responsáveis; ações descontínuas, entre outros.

Vale lembrar que, atualmente, os povos indígenas vivem um momento crítico, pois estão em curso diversas iniciativas oriundas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que visam retirar direitos garantidos na Constituição Federal de 1988. Dentre essas iniciativas, destaca-se a PEC 215 - proposta da Câmara dos Deputados que pretende alterar a Constituição Federal de 1988 para transferir ao Congresso a decisão final sobre a demarcação de terras indígenas - que vem sendo rechaçada pelo movimento indígena e por diversas organizações parceiras e solidárias aos povos indígenas (PELLEGRINI, 2015; OPAN, 2017).

### **3 CONCLUSÃO**

Diante do apresentado, pode-se notar as grandes transformações ocorridas nas políticas indigenistas brasileiras nas últimas décadas. Até o final da ditadura militar, as políticas indigenistas eram realizadas de forma unificada e especializada por um órgão responsável, que desde 1967 estava sob responsabilidade da Funai. A partir da década de 90, as ações estatais voltadas para as comunidades indígenas passam a ser concebidas, implementadas e geridas por diferentes ministérios e setores governamentais. Além disso, tais iniciativas estatais deixam de ser executadas exclusivamente por agências estatais e passam a ser exercidas tanto por diversas agências governamentais como também por empresas e organizações da sociedade civil.

Concomitantemente a esse processo, os povos indígenas ganham autonomia através do fortalecimento do movimento indígena, com a criação de suas próprias organizações e manifestando publicamente suas demandas. Também amplia a organização da sociedade civil, que passa a financiar e a implementar projetos nas

aldeias, em geral com a perspectiva de se fortalecer a autonomia indígena e a sustentabilidade territorial. As políticas voltadas para os povos indígenas passam a ser concebidas e implementadas por diferentes segmentos governamentais e com a descentralização passam a dialogar diretamente com diferentes setores e atores sociais, que, nesta nova formulação programática, começam a receber o repasse de recursos públicos para executar atividades de ATER.

Sendo assim, em um curto período de tempo, as políticas estatais voltadas para os povos indígenas passaram por relevantes transformações através de sua diversificação e descentralização, abrindo um novo período na história dos povos indígenas, o que evidentemente representou uma nova frente de potenciais, problemas e desafios. Entre os desafios que este novo ambiente traz para as comunidades e organizações indígenas está o de construir relações com uma pluralidade de agências estatais e organizações não-governamentais, de forma a viabilizar a efetivação de projetos e ações pautados na interculturalidade e na participação efetiva dos povos indígenas na construção e implementação das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ABROMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 1999. 49 p.
- AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 14, p.127-152, jun. 2000.
- ALVES, E. Descentralização de políticas públicas no Brasil: da crise do Estado ao neoliberalismo dos anos 90. In: V Encontro de Economistas da Língua Portuguesa, 2003, Recife. **Resumos...** Recife: UFPE, 2003. 12 p.
- SILVA, R. E. A **PRONAF**: relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995-98. Brasília, DF: IPEA, 1999.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, v. 11, jun. 1996.
- BIGIO, E. S. **Programa(s) de Índio(s): falas, contradições, ações interinstitucionais e representações sobre índios no Brasil e na Venezuela**. 2007. 401 f. Tese (Doutorado em História). Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2004a. 22 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente. **Carteira Indígena - segurança alimentar e desenvolvimento sustentável em comunidades indígenas**: diretrizes gerais de funcionamento e acesso aos recursos para projetos. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004b. 15 p.

CAPORAL. F. R.; COSTABEBER, J. A. Por uma nova extensão rural: fugindo da obsolescência. **Reforma Agrária**, v. 24, n.3, P. 70-90, set./dez. 1994.

CAPORAL. F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e extensão rural**: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável. Brasília: MDA/SAF/DATER – IICA, 2004. 166 p.

COSTA, R. M. G. F. **Políticas públicas em agroecologia para os povos indígenas**: um estudo de caso sobre o Programa Carteira Indígena na Baixada Santista. 2012. 157 f. Dissertação (Mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural). Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

CURI, M. V. **Mineração em Terras Indígenas**: caso Terra Indígena Roosevelt. 2005. 206 f. Dissertação (Mestrado em Geociências). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

DALBIANCO, V. P. et al. As mudanças na política de extensão rural no Brasil: a necessidade de uma nova formação e ação extensionista. In: Congresso da Rede Si AL - ALFATER, 4., 2008, Mar del Plata. **Resumo...** Mar del Plata: [s.n.], 2008. p. 1-17.

EMATER. Empresa de assistência técnica e extensão rural. **A EMATER de Minas**. Belo Horizonte. Disponível em <[http://www.emater.mg.gov.br/portal.cgi?flagweb=site\\_tpl\\_paginas\\_internas&id=2](http://www.emater.mg.gov.br/portal.cgi?flagweb=site_tpl_paginas_internas&id=2)>. Acesso em: 2 mar. 2016.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. Brasília, DF. **Política indigenista**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/politica-indigenista?start=1#>>. Acesso em: 10 maio 2016.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. Brasília, DF. **Histórico – Comissão Nacional de Política Indigenista**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/cnpi1/informativo>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

GAGLIARDI, J. M. **O indígena e a República**. São Paulo: Hucitec, 1989. 310 p.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 301-328, abr./jun. 2007.

ISA. Instituto socioambiental. **Políticas indigenistas**. Disponível em: <<https://pib.socioambiental.org/pt/c/politicas-indigenistas/orgao-indigenista-oficial/funai>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

KAGEYAMA, A. Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do PRONAF-Crédito. **Agric. São Paulo**, São Paulo, v. 50, n. 2, p.1-13, jul. dez. 2003.

LUCIANO, G. S. Um "olhar indígena" sobre assistência técnica e extensão rural. In: VERDUM, R. **Assistência técnica e financeira para o desenvolvimento indígena: possibilidades e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2005. p. 79-102.

MATTEI, L. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Sistema de Produção, 4, 2001, Belém. **Anais...** Belém: [s.n.], 2001

MATTEI, L. (2008). Mudanças nas regras de financiamento do Pronaf. **Carta Maior**, São Paulo. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=3895](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3895)>. Acesso em: 20 maio 2017.

MATOS, M. H. O. Execução e gestão de projetos indígenas: criando tradição e/ou reflexão? In: SOUSA, C. N. et al. **Povos Indígenas: projetos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria. 2007. p. 21-36.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Casa Civil**. Crédito rural.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação do projeto Carteira Indígena – Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas**, Brasília, DF abr. 2007. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Carteira%20indigena\\_final.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Carteira%20indigena_final.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

OLIVEIRA, R. C. **A Crise do Indigenismo**. Campinas: UNICAMP, 1988. 94 p.

OPAN. Operação Amazônia Nativa. **Nota de repúdio**. Disponível em: <<http://amazonianativa.org.br/Noticias/Nota-de-repudio,2,459.html>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

PELLEGRINI, M. Questão indígena. **Carta Capital**, São Paulo, out. 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/pec-215-e-aprovada-em-comissao-da-camara-quais-os-proximos-passos-6520.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

RIBEIRO, D. **Os Índios e a Civilização**: a integração das populações indígenas no Brasil moderno. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1979. 512 p.

RIBEIRO, S. M. R. **Perspectivas da dinâmica institucional**: a emergência do setor público não-estatal. 1997. 143f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 1997.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 1, n. 11, 2009.

SCARAMELO, R. M. et al. Extensão rural para os agricultores assentados e o perfil dos extensionistas para esse serviço: o Estado brasileiro em novas roupagens. In: 12

Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2009, Montevideu. **Anais...** Montevideu: [s.n], 2009.

SILVA, Y. V.; LIMA, I. D. S. Os desafios da extensão rural no século XXI: abordagem educativa e participativa na transformação da realidade camponesa no Brasil. In: Jornada de Ensino, Pesquisa e Extensão, 9, 2009, Recife. **Resultados...** Recife: UFRPE, 2009..

SOUZA, C. N. I. Etnodesenvolvimento. In: ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (org.). **Guia para a formação em gestão de projetos indígenas**. Brasília: Paralelo15, 2008. 282 p.

SOUZA LIMA, A. C. O governo dos índios sob a gestão do SPI. In: CUNHA, M. C. **História dos Índios no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 598 p.

SOUZA LIMA, A. C. **Um grande cerco de paz**: poder tutelar, indianidade e a formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

STOTZ, E. N. A “questão agrária” e a saúde pública: considerações em torno de uma crítica ao neoliberalismo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.12, n.1, p.15-24, 2007.



## Capítulo 7

### **SAGRADO E PROFANO: uma dualidade democrática na promoção de políticas públicas sobre drogas**

#### SACRED AND PROFANE: A DEMOCRATIC DUALITY IN THE PROMOTION OF PUBLIC POLICIES ON DRUGS

*Lucas Farias Vasconcelos Leite*<sup>1</sup>

*Thiago Nogueira Santos*<sup>2</sup>

*Juan Nunes Silva*<sup>3</sup>

### **RESUMO**

O presente trabalho busca discutir a complexa presença de concepções religiosas na produção e aplicação de políticas públicas voltadas ao tema das drogas. Existe uma dualidade na promoção de tais ações, pois nas atividades desenvolvidas por comunidades terapêuticas (instituições que emergem de grupos religiosos) o tratamento à pessoas com transtornos decorrentes ao uso de substâncias psicoativas é fundamentado em experiências com o sagrado, enquanto o trabalho de órgãos estatais especializados para tal finalidade se baseiam nos direitos humanos. A problemática é discorrida a partir das ciências sociais para contextualizar a entrada de grupos representantes do pensamento religioso em esferas administrativas do Estado e do direito administrativo para perceber os caminhos de produção de políticas públicas. Neste sentido, desenvolvemos uma breve análise sobre uma articulação política de grupos representantes do discurso religiosos em torno de editais e resoluções concernentes ao processo de fomento à políticas públicas sobre drogas promovidos pelo Ministério da Justiça na última década.

---

<sup>1</sup> Universidade Católica de Pernambuco/Mestrado em Ciências da Religião – lucasfvlite1@gmail.com;

<sup>2</sup> UNIESP/Bacharelado em Direito – nogueira1894@gmail.com;

<sup>3</sup> Faculdade Escritor Osman da Costa Lins /Bacharelado em Direito – nunesjuan.adv@gmail.com

**Palavras-chave:** Laicidade. Políticas públicas. Moralidade.

### **ABSTRACT**

The present work seeks to discuss the complex presence of religious conceptions in the production and application of public policies focused on the theme of drugs. There is a duality in the promotion of such actions, since in the activities developed by therapeutic communities (institutions that emerge from religious groups) the treatment of people with disorders due to the use of psychoactive substances is based on experiences with the sacred, while the work of state organs for this purpose are based on studies in the health sciences and human rights. The problem is explored from the social sciences to contextualize the entry of groups representing religious thought into administrative spheres of the State and administrative law to perceive the ways of producing public policies. In this sense, we have developed a brief analysis on a political articulation of religious discourse groups around edicts and resolutions concerning the process of fomenting public policies on drugs promoted by the Ministry of Justice in the last decade

**Keywords:** Secularism. Public policy. Morality.

### **1 INTRODUÇÃO**

O convívio democrático ainda é algo nebuloso para a maioria da população mundial e, em especial, para o Brasil que continua a lutar para desvencilhar-se dos resquícios de colonialidade presentes nas relações interpessoais e institucionais da vida social. No que tange o tema das divergências do debate em torno do fundamento das ações do Estado, refletir sobre a aplicação do princípio da laicidade atravessa a Assembleia Constituinte (1987/1988), a consequente promulgação da Constituição Brasileira e a abertura democrática em caminhos controversos.

Apesar do tema da laicidade não ter surgido com a democratização, nesse contexto ela adquire uma dimensão única, sobretudo porque é acompanhada por processos como o de reconfiguração de posturas políticas adotadas por sistemas de administração pública após a segunda guerra mundial. A publicação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, a consolidação do modelo de administração da vida social pelo Estado orientado pela noção de supremacia das Constituições modernas, a

expansão do alcance e acesso à informação (massificação das tecnologias de informação e comunicação) e a abertura e uma efetiva maior participação social na vida política são aspectos que irão afetar diretamente a dinâmica da aplicação do princípio da laicidade em diversos países latino-americanos<sup>4</sup>.

Os conflitos políticos e dilemas éticos externados ao mundo durante a segunda guerra mundial construíram um cenário importante para a construção de uma referência normativa que amparasse à humanidade no desenvolvimento de projetos de administração das demandas sociais, com isso a declaração dita universal dos direitos dos homens surge em um contexto político e cultural específico e norteado por circunstâncias históricas únicas<sup>5</sup>. Tal documento servirá de base para a construção de inúmeros textos constitucionais ao longo das décadas que se seguem e a orientação ideológica materializada ali irá se chocar diretamente com a cultura política de várias comunidades - entre elas o povo brasileiro - em especial, sobretudo para este estudo, a ideia do ethos da religião na vida pública das sociedades contemporâneas<sup>6</sup> (SANTOS, 2014).

Nesse contexto, o conjunto de princípios morais com contornos normativos definidos como direitos humanos têm sido a base para a construção dos modelos supremos para garantir a vida harmônica em sociedade, onde a supremacia das Constituições modernas (SANTOS, 2006) que adotaram o princípio da laicidade como base para o trato do tema da religião, não podem (ou puderam), entretanto, romper completamente como a forma de pensar e agir através das religiões. E conforme a experiência democrática foi tornando possível uma maior representatividade da

---

<sup>4</sup> Sobre o tema do papel das religiões na participação política brasileira os estudos de Freston (1993), Vital e Lopes (2013), Burity (2001 e 2007), Santos (2014) e outros tem sido fundamentais para a construção de postura reflexiva acerca dessa imbricada relação.

<sup>5</sup> Tal perspectiva acerca dos direitos humanos remonta as contribuições produzidas a partir da teoria crítica, cujos recortes mais emblemáticos dessa abordagem podem ser percebidos a partir de Flores (2009), Martinez (2008), Rúbio (2014).

<sup>6</sup> A mobilidade das práticas de relação com o sagrado para a esfera privada da vida remonta um debate já bastante maduro para os estudos das religiões. Entretanto, a persistência das formas de pensar e agir advindas das experiências religiosas nos espaços públicos compõe um tema de interesse relevante para a sociologia das religiões que desde os debates acerca da secularização, sobretudo pelos escritos de Weber, Berger, Lukmann, Taylor e outros.

população a partir dos mecanismos formais de ingresso na vida política, mais o discurso hegemônico do Estado, via texto constitucional, vai sendo questionado, confrontado ou desvalidado pela opinião pública.

Acompanha esse contexto a emergência de um modelo de atuação do Estado denominado *welfare state* ou Estado Providência (FREURY, 1994). Em meados da década de 1950, a compreensão sobre as ações estatais gravitavam em torno de um estilo de atuação que deveria contemplar todas as demandas sociais, inclusive as religiosas, sem discriminação e sem favoritismo. As políticas públicas surgem nesse cenário como ações do Estado sob a justificativa de promover uma democracia econômica e social, para nós sua relevância reside no fato de ser possível identificar nelas a orientação política e ideológica dos integrantes dirigentes dos serviços estatais.

## 2 MATERIAIS E MÉTODOS

O presente estudo consiste em uma revisão de literatura especializada com a análise de documentos oficiais do Estado a partir de seu conteúdo textual. Consiste num ensaio desenvolvido com o apoio de Instituições de Ensino Superior<sup>7</sup> pernambucanas e faz parte de uma pesquisa em andamento versando sobre a relação das religiões com o campo jurídico.

Para tanto, buscamos desenvolver o presente texto dividido em três partes. Primeiramente iniciamos com um debate sobre a laicidade, partindo do conceito de secularização desenvolvido pela sociologia compreensiva de Max Weber e depois contextualizamos a separação entre o pensamento religioso de uma racionalização laica na realidade brasileira pós-colonial. Urge demonstrar como a laicidade moldada pela realidade cultural europeia impacta a dinâmica política e jurídica brasileira diferentemente por consequência de processos únicos de relação com a religião.

Em um segundo momento lançamos uma discussão em torno da relação do direito com as políticas públicas e como a abertura à participação democrática levou as religiões ingressarem no processo de concepção e execução das ações do Estado em

---

<sup>7</sup> Sendo elas: Faculdade Escritor Osman da Costa Lins, Faculdade São Miguel e Faculdade Metropolitana da Grande Recife.

atender as demandas sociais. Fizemos dessa é a etapa que torna possível a percepção da problemática central de nosso trabalho, a intervenção de interesses e ideologias religiosas no trato político normativo de assuntos, a princípio norteados pelos paradigmas morais dos direitos humanos.

Por fim, travamos uma breve análise sobre a atuação Estado e de instituições religiosas (ou organizações que de alguma forma representam o discurso religioso) tem atuado no processo de produção de uma política nacional sobre drogas no Brasil nas últimas duas décadas. Utilizamos aqui o recorte das resoluções de órgãos ligados diretamente ao Ministério da Justiça para traçar nossa avaliação.

### **3 LAICIDADE E DEMOCRACIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A laicidade é um desses conceitos que precisa ser contextualizado historicamente, geograficamente e culturalmente para podermos perceber a complexidade tanto de sua aplicação como a qualquer reflexão derivada da percepção de sua influência sobre os processos sociais. Para tanto, buscamos uma breve discussão para introduzir o debate sobre como as políticas públicas afetam ou são afetadas diretamente pelo discurso religioso no cenário do Brasil atual, em especial no tema das drogas.

Como consequência direta da materialização do pensamento moderno e sua aplicação na construção e aplicação de sistemas jurídicos (teorias do direito, do Estado e do processo judicial), a laicidade é comumente debatida a partir do conceito sociológico da secularização. Max Weber foi um dos principais autores a chamar a atenção para a mudança na mentalidade social com o advento da racionalidade moderna da vida.

As sociedades modernas presenciaram um verdadeiro “desencantamento do mundo”<sup>8</sup> com o desenvolvimento da filosofia e das ciências modernas. A religião passa a não ser mais a única instituição social a dar sentido à vida; a ideia de certo e errado,

---

<sup>8</sup> “O desencantamento do mundo é o processo de mudança de mentalidade que surge com a eliminação das formas mágicas de racionalidade, passando pela ética religiosa e cujo fim seria o pensamento científico. A partir dessa nova cosmovisão, o mundo seria regido por leis mecânicas de funcionamento” (LEITE, 2010, p. 23-24).

bom e ruim, bem e mal passa a ser debatidos com base em argumentos orientados tanto pelas ciências como pelos dogmas religiosos. Apesar de já haver esforços para conciliar ambas as perspectivas, a divergência sobre alguns temas ainda é muito evidente e ponto de divisão.

A religião vai perdendo espaço em algumas das dimensões públicas e chega a ser afastada (quando não excluída) da esfera estatal. Uma das consequências mais notáveis e, talvez, a mais significativa do desligamento institucional da religião do Estado, via secularização, é a “(...)’perda de centralidade’ com relação à capacidade de conferir significado à existência do homem e à sua experiência de vida.” (MONTES, 1998, p. 71). Entretanto, no Brasil essa reconfiguração do espaço da religião nas instâncias estatais foi apenas uma formalidade, pois na prática ainda há uma presença forte e atuante do pensamento religioso nos mais diversos cargos dos poderes públicos.

Contudo, uma ressalva faz-se necessário: a racionalidade moderna, fundamentada na filosofia e ciências modernas é erigida da realidade sócio, política, cultural e econômica da Europa burguesa. O pensamento jurídico que conferirá o formato dos modelos de Estados e administração da res pública deriva de conquistas políticas das sociedades europeias, mas que foi aplicado no novo mundo descoberto a partir da expansão ultramarina.

A edificação do Estado de direito Brasileiro, bem como o de vários outros países do novo mundo, deu-se através do processo de colonização. Dessa forma, a ordem social e a ordem política jurídica não configuram imagens semelhantes. Levando em consideração o processo de racionalização vivido nos países herdeiros da colonização europeia, as consequências de uma:

(...) modernização com expansão restrita do mercado, democratização para minorias, renovação das ideias, mas com baixa eficácia nos processos sociais. Os desajustes entre modernismo e modernização são úteis às classes dominantes para preservar sua hegemonia, e às vezes para não ter que justificá-la, para ser simplesmente a classe dominante. (CANCLINI, 2013, p. 69).

O Estado brasileiro desenvolveu-se seguindo as últimas tendências da cultura moderna europeia e seguiu a mesma dinâmica excludente das classes elitistas

descritas acima nas palavras de Canclini. As levas de aprimoramento do Direito Romano, que foram ganhando contornos cientificistas com o positivismo jurídico moderno, levantaram sólidas barreiras a uma possível identificação com a racionalidade dos grupos que nunca foram contemplados pela lógica do Estado.

Com isso temos dois pontos centrais para o estudo aqui desenvolvido: (I) de um lado temos um estilo de atuação estatal voltada apenas aos interesses dos grupos representados politicamente nos cargos públicos, estamos falando de uma classe privilegiada pelos processos estatais, uma minoria com recursos. Saúde, educação, trabalho, segurança e direito pensados para o Estado por esse segmento social serão legítimos.

E, do outro lado (II) teremos um quantitativo maior de pessoas cuja consciência social será moldada paralelamente ao desenvolvimento da cultura formal e organizacional do Estado. Outros padrões educacionais, distintas formas cuidar da saúde, de veicular a segurança e de produzir serão construídas por circunstâncias nas quais o Estado não fez-se presente ativamente, o fez somente pela ausência.

Nessa dimensão da vida pública, a não formal, irá emergir um poder temporal que ganhará destaque em representatividade e legitimidade, as instituições religiosas. A racionalidade moderna nas ações do Estado gerou um hiato na realidade social e na cultura política brasileira preenchido sumariamente pela presença e atuação de instituições religiosas, uma vez que na falha (ou ausência)<sup>9</sup> do poder público em contemplar as expectativas sociais a religiosidade operava como aspecto agregador da comunidade para união, articulação e mobilização sobre os interesses e necessidades coletivos.

A secularização importada da Europa gerou no Brasil um panorama controverso em que diante de muitas situações o discurso religioso faz mais sentido do que o argumento laico. Um quadro de crise de legitimidade passa a ser verificado em temas

---

<sup>9</sup> Não é nossa intenção discutir aqui se houve de fato falha, ausência ou uma seletividade estatal nas demandas a serem contempladas pelas intervenções governamentais.

distintos da promoção de direitos sociais<sup>10</sup> como educação, saúde, território, trabalho e moradia, por exemplo, sobretudo quando a moralidade em questão (fundamentada nos direitos humanos) diverge da de embasamento religiosa.

Ainda concernente à laicidade brasileira e seus desdobramentos, destacamos o fato recente (desde a abertura democrática) de ter ocorrido uma maior participação de representantes religiosos como candidatos e candidatas nas eleições para cargos políticos do legislativo e executivo. Cidadãos e cidadãs escolhidos pelo eleitorado como religiosos (as) por serem adeptos de alguma manifestação religiosa. É a maior prova do quão legítima é a presença do pensamento religioso na política brasileira.

#### **4 RELIGIÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO**

Junto com a reabertura democrática, a década de 1990 no Brasil presencia um movimento de reestruturação de sua atuação administrativa. A Constituição de 1988 dá início à uma era de reconstrução de modelo organizacional apropriado para atender a complexidade das demandas sociais a partir do direito.

Trata-se da definição normativa para os serviços estatais e a regulamentação jurídica necessária para sua realização. Segundo Bucci (2002, p. 33): “Sobre o governo recaem as funções de organizar a alocação dos meios públicos, dirigir e executar a Administração Pública e, mais importante, coordenar e planejar a ação coletiva, em diversos níveis e abrangências.”

A dinâmica estatal passa a ser regida pela administração pública, por institutos do direito administrativo, norteada por princípios constitucionais. A produção das políticas públicas ganha atenção das pesquisas jurídicas por essa razão, pois são orquestradas a partir do sistema jurídico vigente. Sabe-se que o direito não controla todo o processo de construção das ações públicas do Estado que são voltadas para a sociedade, a vontade política e a expectativa social também configuram aspectos

---

<sup>10</sup> Já existem bons trabalhos que desenvolvem uma discussão bastante amadurecida sobre a presença política de representantes religiosos na condução e construção de posicionamentos estatais a partir do legislativo em temas como combate à homofobia, direitos reprodutivos, internamento compulsório, etc.



fundantes nessa questão, entretanto, a relevância desses outros pontos não serão foco de nossa análise.

A entrada do direito na gerencia governamental traz uma posição técnica importante para a gestão pública, pois a lei e os constructos teóricos do pensamento jurídico positivista e neopositivistas dão limites e conduzem as políticas públicas para a realização de um projeto social definido pela Constituição. Entretanto, a abertura democrática torna possível a entrada de representantes sociais no legislativo (federal, estadual e municipal) para a atuação nas instâncias públicas e, com eles, entram também um fundamento moral distinto daquele inspirado nos direitos humanos que serão utilizados ocasionalmente como norteadores das ações estatais.

Posicionamentos conservadores, progressistas, religiosos e outros, de toda a sorte, mesclam-se na dinâmica política de produção normativa. Como resultado da correlação de forças, muitos projetos de lei (PL), editais de incentivo para programas sociais e políticas públicas saem da esfera estatal com orientações morais diversas. Buscamos discutir aqui a forma como concepções religiosas interferem e servem de base para a produção de posicionamentos estatais que irão afetar diretamente a produção de políticas públicas voltadas para a questão das drogas.

## **5 DROGAS: SAÚDE E RELIGIÃO**

O processo democrático, abre um importante espaço para que a sociedade civil esteja mais presente na construção das ações governamentais. A carta magna de 1988, transformou-se em um instrumento integrador dos diversos agentes sociais, que se fortalecem e passam agora a ter uma participação mais incisiva, nos caminhos que o estado pretender seguir para alcançar seus objetivos, principalmente naquelas ações que influenciam diretamente a vida social.

Noberto Decker Neto (2013), escrevendo sobre o tema, entende que o fortalecimento da sociedade civil, contribui fortemente para que diversos grupos sejam ativos no redesenho do cenário das lutas sociais afirmando ainda que tornaram-se expressivos os movimentos e organizações de mulheres, minorias étnicas, indígenas, ecologistas em áreas como saúde, educação, arte, cultura, desenvolvimento comunitário, ambiental, e outros.

Além de grupos sociais, o redemocratização fortaleceu o que hoje chamamos de terceiro setor, bem definido por Ana Valeska Amaral (2003) como sendo:

Novas instituições que, preocupadas com problemas como meio ambiente, saúde, educação, assistência social e direitos humanos, não se encaixavam nas demarcações institucionais a que a sociedade tinha se acostumado. Não eram entidades governamentais, portanto, uma vez que não tratavam de serviço público nos moldes habituais nem de iniciativas do setor empresarial, que substituíam, lucrativamente, a ausência do poder público em atividades sociais (AMARAL, 2003, p. 1).

Esse novo setor passa a desenvolver atividades que, em primeira análise, é de responsabilidade do Estado. Assim, o terceiro setor começa a ser considerado um agente intermediário entre Estado e diversos segmentos da sociedade que se organizam para promover e atender demandas e interesses da população em áreas consideradas pertinentes pelos grupos mais distintos da sociedade, entre eles os organizados em torno de ideologias ou instituições religiosas.

Vale destacar que as instituições constituintes do terceiro setor são em sua maioria organizadas na forma de organizações não governamentais (ONG's), atuando principalmente no campo social, nas áreas em que a máquina estatal não consegue efetivar sozinha suas ações. Estas ONG's formam um contingente bastante heterogêneo mobilizado por diversos valores e motivações, que movimenta recursos financeiros e materiais por meio de diversas fontes (governos, igrejas, associações, fundações, etc.) nacionais e internacionais.

É importante destacar que as instituições religiosas se relacionam com o Estado influenciando inclusive nas formulações de marcos normativos e políticas estatais que objetivam solucionar problemas sociais, ou seja, há muito tempo desempenham papéis fundantes na construção de um perfil de atuação estatal, dando uma orientação moral das ações do Estado e, para alguns temas, essa orientação ainda é muito definida – se não declaradamente, implicitamente – por uma moralidade cristã<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> “Além da avaliação da existência de inimigo externo, que pretende corromper a ‘democracia’ e os valores morais e cristãos da sociedade nacional, haverá, indubitavelmente, um inimigo interno, com as mesmas intenções, que também deve ser eliminado, esta estrutura ideológica do poder estabelece aparelho de controle microfísico, que se dilui até os mais finos grãos do corpo social” (CARVALHO, 1996, p. 145).

A resolução de Nº 03, de 27 de outubro de 2005, proveniente do Conselho Nacional AntiDrogas (CONAD<sup>12</sup>), dispõe acerca da Política Nacional sobre Drogas, é um dos instrumentos que subsidiam a atuação governamental sobre as políticas públicas na área aqui estudada, reconhece no seu teor a importância das ações de religioso no enfrentamento do problema do uso de droga, sendo função do Governo:

Garantir aos pais e/ou responsáveis, representantes de entidades governamentais e não-governamentais, iniciativa privada, educadores, religiosos, líderes estudantis e comunitários, conselheiros estaduais e municipais e outros atores sociais, capacitação continuada sobre prevenção do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas, objetivando engajamento no apoio às atividades preventivas com base na filosofia da responsabilidade compartilhada (CONAD, 2005, p. 16).

Especificamente a atuação religiosa quanto ao enfrentamento ao uso de substâncias psicoativas, está presente tanto na prevenção, quanto no tratamento de usuários que de forma voluntário o aceitem. Esta ação é concretizada por meio das comunidades terapêuticas (doravante CT's), que surgiram a partir das antigas casas de tratamento<sup>13</sup>.

Mais adiante no texto, discutiremos como os métodos de atuação das CT's serão objeto de controversa atuação democrática no campo das políticas públicas. Porém, para o momento, é de valia destacar o movimento ocorrido no ano de 2015, em que houve a regulamentação das comunidades terapêuticas através da Resolução do CONAD Nº 1, DE 19 de agosto DE 2015. Tal regulamentação só foi necessária, em virtude de uma divergência sobre o entendimento do Estado e de muitas das CT's (em

---

<sup>12</sup> Em 1976 a lei 6.368 de 1976, estabeleceu as bases legais para criação do SINPFRE e do COFEN órgãos ligados ao Ministério da justiça, que ficariam responsáveis pela elaboração de políticas públicas ligadas à temática, posteriormente em 1998 o então presidente Fernando Henrique Cardoso, através da medida provisória de nº 1668, substituiu o COFEN, criando em seu lugar o Conselho Nacional Antidrogas(CONAD) e a secretaria Secretaria Nacional antidrogas (SENAD), estando ambos ligados ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, e ficando responsáveis por controlar o impacto das drogas na sociedade (MACHADO, 2006).

<sup>13</sup> “A origem desse tipo de instituição [CTs] é controversa: alguns autores remetem a meados do século XIX, especificamente à criação da organização religiosa de Oxford, na Inglaterra, que promovia reuniões regulares para o estudo da Bíblia, buscando o ‘renascimento espiritual da humanidade’ (OBID, 2010). Segundo a mesma fonte, tal organização teria se desdobrado nos grupos de ajuda mútua Alcoólicos Anônimos (AA) – e, posteriormente, nos Narcóticos Anônimos (NA) – iniciado nos Estados Unidos da América, a partir de 1935 (OBID, 2010)”. (IPEA, 2017, p. 9).

especial aquelas vinculadas diretamente à promoção do discurso religioso) na concepção sobre a forma de atuação das CT's.

Naquela ocasião havia a necessidade de publicar um edital para financiar as ações das CT's, segundo informações que estão disponíveis no site do Senado Federal. O governo Federal estaria prestes a lançar, através da SENAD, o edital 01/2010, que dispusera sobre financiamento desses grupos, porém, estava no edital previsto como direito do usuário "(...) não ser obrigado a participar de atividades de cunho religioso durante o período de acolhimento." (BRASIL, 2010, p.3).

A exigência presente no primeiro edital dessa natureza, em 2010, sobre a não obrigatoriedade da participação dos internos em cultos religiosos, foi objeto de discussão e merece ser analisado sob a ótica da laicidade, e da intervenção religiosa na esfera estatal. Pois representantes das comunidades terapêuticas se opuseram a legitimar o edital de financiamento sob o argumento de que o governo não poderia interferir na metodologia utilizada para o tratamento por aquelas entidades.<sup>14</sup>

Neste processo seletivo foram ofertadas 3500 vagas, sendo aprovados apenas 78 projetos, num total de 985 leitos, isto corresponde a cerca de 27% do total ofertado pelo edital<sup>15</sup>. Tais números evidenciam o fato de que ao restringir a obrigatoriedade da participação dos(as) internos(as) nas atividades religiosas, o governo não despertou o interesse de grupos religiosos que utilizam-se do método de tratamento como meio para o proselitismo e afirmação da eficácia religiosa (ou mágica<sup>16</sup>) em promover a melhora na condição de pessoas em situação de dificuldade ou sofrimento ocasionado pelas relações com o uso de drogas.

---

<sup>14</sup> O episódio foi noticiado pela agência de comunicação do Senado Federal, segue abaixo o link da notícia: <<https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/dependencia-quimica/sociedade-e-as-drogas/recursos-publicos-comunidades-terapeuticas-religiao-medicos.aspx>> . Acesso em : 11 maio 2017.

<sup>15</sup> Disponível no site do Senado na mesma notícia citada acima.

<sup>16</sup> De acordo com Marcel Mauss, magia e religião são distintas pela forma como operam na relação com o sagrado. "enquanto a religião tende a metafísica e se absorve na criação de imagens ideais, a magia escapa por mil fissuras da vida mística, onde vai buscar suas forças, para misturar-se a vida leiga e servi-la. Ela tende ao concreto, assim como a religião tende ao abstrato. Trabalha no mesmo sentido em que trabalham nossas técnicas, industriais, medicina, química, mecânica, etc. (MAUSS, 2003, p. 174).

No Edital de Chamamento Público nº 07/2014 – SENAD/MJ, fica evidente a influência da religião, neste campo de atuação estatal, as restrições previstas no edital 01/2010 publicado por aquele mesmo órgão, e que inicialmente foram objeto de discussão, não aparecem posteriormente no edital de 2014. Destarte, tal episódio nos leva a perceber que o Estado conseguiu conciliar as demandas religiosas com as demandas sociais, mesmo que para isso fosse preciso não enxergar conflito na permissão de manter a obrigatoriedade na participação rituais e cerimônias religiosas.

O Estado assume a aplicação parcial – para dizer tendenciosa – do princípio da laicidade ao permitir a atuação de instituições religiosas (ou promotoras do discurso religioso) em ações envoltas na promoção do desenvolvimento de uma consciência cidadã<sup>17</sup>. Como está previsto na Resolução de Nº 1, de 19 de agosto de 2015, que em seu artigo 12 relata: “O programa de acolhimento da entidade poderá incluir a realização, dentre outras, das seguintes atividades terapêuticas: II - de desenvolvimento da espiritualidade” (BRASIL, 2015).

Cabe destacar que a inserção do aludido artigo, abriu espaço para que seja reconhecido o desenvolvimento espiritual como um meio possível de ser utilizado no tratamento prestado aos usuários de substâncias psicoativas, pleito que foi defendido por diversas entidades religiosas que usam o discurso religioso como ferramenta para obter eficácia no processo de “cura” ou “libertação” da dependência.

Ficando assim, claro e evidente que ainda hoje, mesmo depois do advento do princípio da laicidade e da separação entre estado e igreja, as ações estatais são balizadas por interesses de grupos religiosos, o que nos leva a uma forte contradição entre a aplicação das disposições previstas na constituição, e a prática no que se refere a produção dos atos normativos.

---

<sup>17</sup> A questão sobre a qual nos debruçamos aqui versa sobre como o Estado permite, com isso, a entrada de ideologias religiosas interpretem processos de integração e conflito social a partir de concepções teológicas que destoam do fundamento moral do direito constitucional contemporâneo (assentado sobre o paradigma dos direitos humanos).

## 6 CONCLUSÃO

O panorama geral da produção de políticas públicas voltadas para um tema que envolve dilemas morais controversos como no caso das voltadas para questões envolvendo o uso de drogas ainda carece de uma atenção especial. Na perspectiva da dualidade democrática percebemos, de um lado, práticas fundamentadas nas ciências da saúde, em sintonia com os direitos humanos, e de outro um número considerável de instituições que desempenham tratamentos com base em orientações teológicas.

Esse panorama não ofereceria nenhuma discussão mais aprofundada se não fosse pela utilização de recursos públicos no fomento de práticas que utilizam declaradamente o intento de expandir e/ou consolidar a presença de um discurso religioso que mantém a presença de movimentos religiosos no campo de produção de políticas públicas. Tal processo, além de colocar em questão o princípio da laicidade, dentro dos moldes normativos em que foi pensado, nos leva a avaliar uma clara manipulação do aparelho estatal para promover o desenvolvimento de uma consciência social fundamentada em dogmas religiosos; fato que interessa à representantes políticos eleitos diretamente com votos de religiosos.

Consideramos, entretanto, a atuação de representantes de um discurso religioso ou instituições religiosas nas instâncias da administração pública representa um avanço democrático na produção de políticas públicas. Pois, após a exclusão do pensamento religioso das formas legítimas de pensar as ações do Estado (pelo menos declaradamente), as comunidades religiosas passaram por um momento de organização e, nas últimas duas décadas, começaram a pressionar o poder público estatal para ter suas demandas contempladas não apenas de fato, mas também através do direito.

Com isso, a articulação política de grupos religiosos tem promovido uma mudança, sob alguns aspectos, no padrão normativo que delinea políticas públicas e define o perfil de atuação do próprio Estado perante a sociedade.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Ana Valeska. Terceiro setor e políticas públicas. **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública**, ano 54, n.2, abr./jun. 2003.

BERGER, Peter L. **O Dossel Sagrado: elementos para uma sociologia da religião**. São Paulo: Paulus, 2003.

\_\_\_\_\_. **Rumor de Anjos**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. Edital nº 001/2010/GSIPR/SENAD/MS - plano de enfrentamento ao crack e outras drogas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 set. 2010. Seção 3, p. 2-3.

\_\_\_\_\_. Conselho nacional de políticas sobre drogas. Resolução do nº 1, de 19 de agosto de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 ago. 2015. Seção 1, p. 51-52.

\_\_\_\_\_. Conselho nacional de políticas sobre drogas. Edital nº 007/2014/SENAD/MJ - plano de enfrentamento ao crack e outras drogas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 jul. 2014. Seção 3, p. 269-270.

CARVALHO, Salo. **A política criminal de drogas no Brasil: do discurso oficial às razões da descriminalização**. 1996. 270f. Dissertação (Mestrado em Direito)– Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

CANCLINI, Nestor Garcia. **Culturas híbridas**. Tradução de Heloísa P. Cintrão. São Paulo: Edusc, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota Técnica – O perfil das Comunidades Terapêuticas brasileiras**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29865](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29865)> acessado em: 15 jul. 2017.

DECKER, Norberto. Religião e políticas públicas: participação religiosa no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre/RS. In: **Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas de agentes**, 2013, Araraquara. **Resumos...** Araraquara: [s.n.], 2013.

DE LEON, George. **A comunidade terapêutica: teoria, modelo e método**. São Paulo: Loyola, 2003.

FLORES, Joaquín Herrera. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos: direitos humanos como produtos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

LEITE, Lucas Farias de Vasconcelos. **A dimensão institucional da magia no Neopentecostalismo: o papel decisório do poder mágico como atrativo a adesão religiosa na Igreja Universal do Reino de Deus**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências da Religião)–Universidade Católica de Pernambuco, Pernambuco, 2010.

MACHADO, Ana Regina. **Uso prejudicial e dependência de álcool e outras drogas na agenda da saúde pública**: Um estudo sobre o processo de constituição da política pública de saúde do Brasil para usuários de álcool e outras drogas. 2006. 152f. Dissertação (Mestrado em Medicina)–Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

MAUSS, Marcel. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

MARTÍNEZ, Alejandro Rosillo et al. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos no século XXI**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

MONTES, Maria Lucia. As figuras do sagrado: entre o público e o privado. In: SCHWARCZ, Lilia Moriz (org.). **História da vida privada no Brasil**: contrastes da intimidade contemporânea. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE INFORMAÇÕES SOBRE DROGAS. Tratamento/modelos/comunidade terapêutica. Disponível em: <[www.obid.senad.gov.br](http://www.obid.senad.gov.br)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Tratamento/dependência química/diferentes abordagens. Disponível em: <<https://goo.gl/l4dEuB>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. **Se Deus fosse ativista dos direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2014.

VITAL, Chistina; LOPES, Paulo Victor Leite. **Religião e Política**: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e de LGBTs no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll & ISER, 2013.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 2009.



## Capítulo 8

### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL NA CIDADE DE SÃO CARLOS**

PUBLIC POLICIES OF SOLID WASTE FROM CIVIL CONSTRUCTION IN THE CITY OF SÃO CARLOS

***Maria Julia Martiniano Fonseca.<sup>1</sup>***

***Leandro Wexell Severo.<sup>2</sup>***

***Lázaro . Velasco Borges.<sup>3</sup>***

#### **RESUMO**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos foi uma resposta para solucionar a problemática da disposição final do que é descartado pelo consumo humano através de instrumentos para uma gestão integrada dos resíduos sólidos de diversas categorias. Entre eles o mais significativo são os resíduos sólidos da construção civil, sendo responsável por 55 a 70% dos resíduos sólidos gerados nos municípios. Porém, a efetividade desta política pública é, em muitos casos, comprometida pela falta de atuação do Poder Público para regulamentar a cadeia produtiva e responsabilizar os envolvidos, provocando assim impactos ao meio ambiente e a saúde humana. O presente trabalho procurou analisar a gestão dos resíduos sólidos da construção civil na cidade de São Carlos e verificar a eficácia da aplicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Para tal, foram realizadas entrevistas com os gestores do Poder Público, responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos no município e visita monitorada na Usina de Reciclagem, onde foi possível diagnosticar os avanços, potencialidades e as falhas na condução da política pública.

---

<sup>1</sup> Mestranda do PPG em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - Universidade de Araraquara/UNIARA

<sup>2</sup> Mestrando do PPG em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - Universidade de Araraquara/UNIARA

<sup>3</sup> Mestrando do PPG em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - Universidade de Araraquara/UNIARA

Colaboradora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sandra Imaculada Maintinguer

**Palavras-chave:** Disposição. Reciclagem. Reutilização.

### **ABSTRACT**

The National Solid Waste Policy was a response to solve the problem of the final disposal of what is discarded by human consumption through instruments for the integrated management of solid waste of various categories. Among them the most significant are solid waste from construction, accounting for 55 to 70% of solid waste generated in municipalities. However, the effectiveness of this public policy is, in many cases, compromised by the lack of action of the Public Power to regulate the productive chain and to hold those involved responsible, thus causing impacts to the environment and human health. The present work sought to analyze the solid waste management of civil construction in the city of São Carlos and to verify the effectiveness of the application of the National Solid Waste Policy. For this purpose, interviews were carried out with Public Authorities, responsible for solid waste management in the municipality and a monitored visit at the Recycling Plant, where it was possible to diagnose the advances, potentialities and failures in the conduct of public policy.

**Keywords:** Disposal. Recycling. Reuse.

## **1 INTRODUÇÃO**

Uma das grandes problemáticas da atualidade são os resíduos sólidos. Em um século em que as pessoas consomem cada vez mais e os bens se tornam cada vez mais descartáveis e supérfluos, a quantidade de resíduos gerada aumentou de maneira substancial e a apropriada destinação dessa imensa quantidade de resíduos se tornou um dos maiores desafios do século XXI.

Desde a sua coleta até sua destinação final, priorizar a gestão adequada dos resíduos sólidos é de suma importância em razão das inúmeras consequências que a má gestão desses resíduos pode causar no meio ambiente e na saúde humana.

A gestão inadequada dos resíduos pode acarretar a intensificação de enchentes, a degradação do solo e poluição do ar, comprometer corpos d'água e mananciais, entre outros. (JACOBI; BESEN, 2011)

Cerca de 50% dos resíduos sólidos gerados nas cidades são resíduos sólidos da construção civil e de demolições (RSCD) (PINTO, 1999). De acordo com a Resolução n. 307/2002 do CONAMA, a regulamentação e caracterização dos resíduos oriundos da construção civil é descrita como:

Resíduos provenientes de construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, e os resultantes da preparação e da escavação de terrenos, tais como: tijolos, blocos cerâmicos, concreto em geral, solos, rochas, metais, resinas, colas, tintas, madeiras e compensados, forros, argamassa, gesso, telhas, pavimento asfáltico, vidros, plásticos, tubulações, fiação elétrica etc., comumente chamados de entulhos de obras, caliça ou metralha.; (BRASIL, 2002)

Um dos maiores problemas, na gestão de resíduos, defrontado hoje pela sociedade contemporânea é a falta de locais apropriados para sua disposição adequada.

Um bom exemplo são os casos de disposição irregular de resíduos sólidos da construção civil, que são descartados de maneira ilegal em estradas vicinais e terrenos baldios nas cidades gerando mau cheiro, degradação da paisagem urbana, poluição visual, enchentes, contaminação do solo, atraindo insetos e animais.

Grande parte dos resíduos gerados na construção civil é decorrente do desperdício elevado existente nas obras, que ocorre por falta de planejamento, visto que, grande parte das obras não conta com arquitetos ou engenheiros.

Segundo Rocha (2006, p.21):

Os impactos causados pelos resíduos sólidos oriundos da construção civil, em geral aqueles gerados nos canteiros de obras (levando em conta sua disposição e tratamento irregular), têm causado problemas graves à gestão urbana, onde se pode destacar, entre outros, o esgotamento prematuro de áreas de disposição, a degradação da fauna e flora, e conseqüentemente, prejuízos aos cofres públicos.

Diante desse cenário, durante a ECO-92 e a definição da Agenda 21, se fez necessária a discussão acerca da implementação de um sistema de gestão ambiental adequado para os resíduos sólidos. (JACOBI; BENSON, 2011)

O Brasil, ainda, é incipiente neste sentido e apresenta normas e regulamentações ainda tímidas, entretanto, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010 é um grande avanço nessa área.

A PNRS apresenta instrumentos para uma gestão integrada dos resíduos sólidos de diversas categorias, como os urbanos, da construção civil, os da saúde, entre outros (PUGLIESE, 2010). Para tanto seu artigo 8º, inciso XIX aduz que deve haver: “(...) o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.” (BRASIL, 2010).

Outra inovação importante foi a Resolução n. 307/2002 do CONAMA, que como já dito anteriormente, disciplina e regulamenta os procedimentos e critérios para a gestão dos resíduos da construção civil, estabelecendo as ações necessárias para minimizar tais impactos ambientais causados (CONAMA, 2002).

A fim de estabelecer procedimentos para a gestão dos RSCD, a Resolução CONAMA os classifica em 4 classes, a saber:

- Classe A: são os resíduos reutilizáveis ou recicláveis como agregados, tais como:

- a) de construção, demolição, reformas e reparos de pavimentação e de outras obras de infraestrutura, inclusive solos provenientes de terraplanagem;

- b) de construção, demolição, reformas e reparos de edificações: componentes cerâmicos (tijolos, blocos, telhas, placas de revestimento etc.), argamassa e concreto;

- c) de processo de fabricação e/ou demolição de peças pré- moldadas em concreto (blocos, tubos, meio - fios etc.) produzidas nos canteiros de obras;

- Classe B: são os resíduos recicláveis para outras destinações, tais como plásticos, papel, papelão, metais, vidros, madeiras, embalagens vazias de tintas imobiliárias e gesso; (Redação dada pela Resolução nº 469/2015)

- Classe C: são os resíduos para os quais não foram desenvolvidas tecnologias ou aplicações economicamente viáveis que permitam a sua reciclagem ou recuperação; (Redação dada pela Resolução nº 431/11).

- Classe D: são resíduos perigosos oriundos do processo de construção, tais como tintas, solventes, óleos e outros ou aqueles contaminados ou prejudiciais à saúde oriundos de demolições, reformas e reparos de clínicas radiológicas, instalações industriais e outros, bem como telhas e demais objetos e materiais que contenham amianto ou outros produtos nocivos à saúde. (Redação dada pela Resolução nº 348/04). (BRASIL, 2002)

Outra inovação que a Resolução 307 trouxe foi definir o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, que deve incorporar Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil e o Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil. (ROCHA, 2006)

A implementação desses programas em conjunto com ações de outros setores, tanto público quanto privado, aliados a outras ações são necessárias para que se consiga mudar o quadro de gestão de resíduos sólidos urbanos. (ROCHA, 2006).

Porém, ainda são observadas práticas incoerentes de disposição final destes resíduos, de acordo com Jhon e Agopyan (2000):

No Brasil, a destinação adequada, bem como a prática de reciclagem de entulho, ainda é pouco difundida. Alguns municípios, como Belo Horizonte, São Paulo, Londrina e Porto Alegre possuem usinas de reciclagem; essas, entretanto, absorvem menos de 10% dos resíduos urbanos (JHON; AGOPYAN apud OLIVEIRA; MENDES, 2008, p.4-5).

Os mesmos autores ainda identificam algumas ações que direcionam para a redução da geração de menos resíduo na construção civil:

- a) mudanças de tecnologia para combater as perdas;
- b) aperfeiçoamento e flexibilidade de projeto;
- c) melhoria da qualidade de construção, de forma a reduzir a manutenção causada pela correção de defeitos;
- d) seleção adequada de materiais, considerando, inclusive, o aumento da vida útil dos diferentes componentes e da estrutura dos edifícios;
- e) capacitação de recursos humanos;
- f) utilização de ferramentas adequadas;
- g) melhoria da condição de estoque e transporte;
- h) melhor gestão de processos;
- i) incentivo para que os proprietários realizem modificações nas edificações e não demolições;
- j) taxaço sobre a geração de resíduos;
- k) medidas de controle de disposição;
- l) campanhas educativas. (OLIVEIRA; MENDES, 2008, p.5)

A partir deste cenário, o objeto de estudo deste trabalho foi analisar a realidade local do Município de São Carlos, e como são executadas as políticas públicas sobre a gestão de resíduos sólidos da construção civil.

## 2 MATERIAIS E MÉTODOS

Para o presente trabalho foi realizada uma pesquisa bibliográfica, através da leitura de artigos, anais virtuais e legislação concernente ao assunto.

Foi ainda, feita uma pesquisa qualitativa, com a realização de entrevistas junto aos agentes responsáveis pelos setores de gestão de resíduos sólidos da construção civil do município de São Carlos, a fim de coletar os dados pertinentes e uma visita monitorada à Usina de Reciclagem da PROHAB.

Segue quadro explicativo com as referências pertinentes dos entrevistados:

**Tabela 1** – Relação dos entrevistados e seus respectivos cargos, funções e instituições para que trabalham

Entrevistados	Função	Instituição
Entrevistado número 1	Diretor Presidente da PROHAB	A Progresso e Habitação São Carlos é uma Autarquia Municipal que cuida da operacionalização da política habitacional do município, implementando planos e projetos direcionados à população de baixa renda, além de formular programas integrados para obtenção de recursos externos. A autarquia ainda é responsável pela coordenação de projetos habitacionais de interesse social.
Entrevistado número 2	Gerente da Usina de Reciclagem de Resíduos da Construção Civil e da	Responsável pelo processamento dos resíduos sólidos da construção civil oriundos das construções realizadas na cidade de São Carlos

	Fábrica de Artefatos de Cimento da PROHAB	
Entrevistado número3	Secretário Municipal De Serviços Públicos	Responsável pela execução e fiscalização dos serviços de limpeza, iluminação pública, resíduos sólidos e demais serviços de manutenção pública. Planeja, desenvolve, controla e executa atividades inerentes à manutenção de vias públicas, estradas e caminhos municipais.
Entrevistado número 4	Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável Ciência e Tecnologia	Responsável por planejar, desenvolver e executar políticas para o desenvolvimento ciência, tecnologia e inovação no município, executar programas e atividades de desenvolvimento econômico sustentável do Município, incentivando a implantação de programas de qualidade e produtividade na indústria e serviços.

**Fonte:** elaboração dos autores ( 2017)

Através de visita monitorada pela usina, acompanhados pelo diretor encarregado, conseguimos acompanhar a gestão que a usina dá aos resíduos.

De acordo com as entrevistas realizadas, a geração e encaminhamento dos resíduos sólidos da construção civil no Município de São Carlos pode ser caracterizado no modelo exposto abaixo.

Primeiro é feita uma triagem dos resíduos sólidos que chegam à URE oriundos dos 06 (seis) eco pontos existentes no município. Ocorre que não há somente o descarte de resíduos sólidos da construção civil nesses eco pontos. Como eles são abertos para toda população e não há campanhas de educação ambiental nas comunidades, são despejados neles outros tipos de resíduos, como madeira, metal e, inclusive, resíduos domiciliares que dificultam o trabalho na URE, pois demandam uma

separação adicional para a reciclagem ou reutilização desses resíduos. Dessa forma, ao chegar à usina ocorre uma triagem, em que são separados a madeira, o ferro, o alumínio e os resíduos domiciliares do restante.

Abre-se um adendo aqui, para expormos a problemática do descarte incorreto dos resíduos nos eco pontos, visto que um dos maiores problemas da usina é realizar a separação dos resíduos e, posteriormente, dar uma destinação correta aos que não serão utilizados por ela. Na maioria das vezes, não há o que fazer com esses resíduos que acabam ficando amontoados em um canto da usina e expostos ao tempo, aguardando permutas com outras empresas, como a São Carlos Ambiental.

Posteriormente, feita a triagem, os resíduos sólidos da construção civil que foram selecionados são lançados na Central de Britagem, em uma Moedora/Trituradora, onde são transformados em bica corrida, que será utilizada para pavimentação e recuperação de estradas rurais, controle de erosões, enchimento de fundações de construção e aterro de vias de acesso. A bica corrida também passa por uma peneiração gerando quatro novos produtos, quais sejam, areia grossa, pedrisco, pedra número 01 e pedregulho/rachão, que também serão usados para pavimentação.

**Figura 1** - Areia grossa, pedrisco, pedra número 01, pedregulho e bica corrida.



**Fonte:** Fonseca; Severo. (2017)

Além da reciclagem desses resíduos a PROHAB, por meio da Fábrica de Artefatos de Cimento (FAC), ainda fabrica blocos, vigas e piso intertravado, produzidos com uso de areia, pedrisco e cimento. Entretanto, esses materiais são comprados e não produzidos pela usina, um dos motivos para que isso ocorra é que, o resíduo produzido pela usina não é totalmente puro para ser utilizado na fabricação de outros materiais.



Toda produção da usina depende da demanda. Assim, o valor de produção varia mensalmente. A PROHAB realiza também diversas parcerias com empresas privadas, envolvendo permutas de produtos como rachão.

Atualmente, a usina tem nove funcionários, seis são reeducandos da penitenciária "Dr. Antônio de Queiroz Filho" de Itirapina que trabalham na parte da produção, um diretor encarregado, um engenheiro e um coordenador. Os reeducandos fazem parte de um programa de ressocialização onde recebem um salário mensal, além da remissão de um dia na pena total a cada três dias trabalhados.

Embora a usina seja bem organizada, ela está subutilizada para o grande número de resíduos que a cidade produz. Ademais, falta verba para contratar mais trabalhadores, o que poderia elevar a produção, principalmente na FAC. Assim, algumas máquinas ficam paradas e a usina opera bem menos do que conseguiria.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

#### **3.1 Resíduos Sólidos da Construção Civil no Município de São Carlos**

Segundo a Prefeitura municipal de São Carlos, são produzidos cerca de 380 e 450 toneladas/dia de resíduos sólidos oriundos da construção civil. A fim de dar uma destinação à grande quantidade de resíduos gerados pelo setor, o município inaugurou, em 2006, a Usina de Reciclagem de Entulhos (URE) da Progresso Habitação São Carlos (PROHAB) que funcionava desde 2004 em caráter experimental. O principal objetivo da iniciativa era reciclar os resíduos sólidos da construção civil e transforma-los em matéria prima que seria usada em obras tanto da prefeitura quanto do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE).

Entretanto, a URE foi desativada em 2015 e reaberta em 2017 pela atual gestão. Tal ação pretende alcançar um relevante papel na redução de danos ambientais, no aumento da vida útil do aterro de inertes do município e na redução de custos da remoção em locais de deposição clandestina, que é estimado em R\$10,00 (dez reais) por metro cúbico. Sua capacidade de produção de triagem/britagem é de 180 toneladas por dia.

No entanto, o funcionamento dos atuais eco pontos, seis no total e que se encontram espalhados por diversos bairros da cidade, é precário. Seu número reduzido

é um dos fatores limitantes para a efetividade do sistema na cidade. Estimativas realizadas pela própria PROHAB dão conta que somente um quarto dos resíduos chegam até a URE. Uma outra parte significativa, por volta de 50%, são entregues pelos caçambeiros para a empresa AMX.

Ou seja, grande parte, estimada em 25%, pela prefeitura, são depositadas irregularmente, em locais inadequados como estradas vicinais, na beira de córregos e nascentes, causando grande impacto ambiental e muitos custos adicionais para limpeza e remoção dos entulhos.

**Figura 2** - disposição inadequada dos resíduos sólidos na cidade de São Carlos



**Fonte:** Fonseca; Severo. (2017)

A URE é uma importante iniciativa e uma alternativa real para a destinação dos resíduos da construção civil, mas precisa ser melhor aproveitada. Isso só será possível com a ampliação do número de eco pontos e de seu correto funcionamento. Tais ações poderão facilitar o acesso da população em mais locais distribuídos nas regiões da cidade aliado à realização de campanhas de educação ambiental de forma visando sua utilização de maneira sustentável.

A correta destinação dos resíduos significaria uma economia bastante expressiva nos serviços de limpeza que hoje são necessários. Pode-se afirmar que somente com os recursos públicos economizados neste setor seria possível aumentar significativamente a produção da Usina.

### **3.2 Políticas públicas de resíduos sólidos no município de São Carlos**

O município de São Carlos ainda não possui políticas públicas eficientes no gerenciamento dos resíduos sólidos da construção civil. Entretanto, atualmente há um projeto para uma nova lei de gestão desses resíduos.

Dessa forma, diante do atual cenário financeiro, que garante uma verba limitada aos órgãos públicos, os gestores no intuito de elaborar e executar uma nova legislação municipal de resíduos sólidos apoiam-se em um conjunto de boas práticas de políticas públicas. Isto é, os gestores irão usar as verbas que já possuem e as atividades que já lhe são rotineiras direcionadas para ações específicas a fim de executar essa nova legislação.

As principais ações que esse projeto visa:

- 1) Abertura de mais eco pontos;
- 2) Abertura de eco pontos aos finais de semana, visto que grande parte da população carente constrói suas residências aos finais de semana;
- 3) Criação de eco pontos móveis;
- 4) Instalar contêiner nos eco pontos a fim de evitar incêndios;
- 5) Elaboração de um banco de dados com as informações pertinentes;
- 6) Elaboração de projetos de educação ambiental;
- 7) Dar uma destinação adequada aos resíduos, incentivando pesquisas e projetos de reciclagem ou reutilização de resíduos;
- 8) Licenciamento de novas áreas para disposição dos resíduos sólidos;
- 9) Campanhas contra despejo irregular de resíduos sólidos;
- 10) Incentivar a coleta seletiva.

O projeto contará com um núcleo gestor, formado pelos presidentes das Autarquias e pelos secretários, que responderão direto ao prefeito e ao vice-prefeito e um núcleo executivo. Cada secretaria vai indicar uma pessoa para fazer parte do núcleo executivo, que irá trabalhar efetivamente no projeto e que deverá ter capacidade de análise e tomada de decisão e que responderá ao presidente e secretário da autarquia.

O projeto propõe que as secretarias atuem em conjunto, com uma visão sistêmica. A visão de sistema da cidade é muito importante, principalmente quando se trata da gestão de resíduos sólidos, pois ela engloba vários setores, como: educação, saúde, impacto ambiental, sustentabilidade, entre outros. Não é algo isolado.

Outra proposta do projeto é criar oportunidades de trabalho e estimular o empreendedorismo ao tentar dar um fim mais adequado aos resíduos sólidos. Assim, haverá a preocupação em criar novas cooperativas de reciclagem e expandir as já existentes de forma que essas se transformem em negócios lucrativos para cidade, aumentando o padrão econômico desta.

Ademais, o projeto visa incitar as empresas já existentes à reciclarem ou reutilizarem os produtos que fabricam e/ou utilizam.

O projeto, que tem como referência a lei municipal de Curitiba e visa seguir o exemplo da Dinamarca, é um grande passo do município rumo ao futuro, fazendo de São Carlos não só a capital da tecnologia, mas também uma das cidades mais preocupadas com a sustentabilidade.

Diante do exposto, verifica-se que a atual administração municipal deu passos incipientes em relação às políticas públicas e projetos de educação ambiental que alertem a sociedade para os problemas enfrentados, além da adequação à legislação vigente com o intuito de evitar passivos ambientais.

#### **4 CONCLUSÃO**

O Município de São Carlos não possui, até o presente momento, um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos eficiente e bem elaborado, componente essencial da política pública voltada à gestão dos resíduos da construção civil, regulamentando seu despejo desde sua geração até sua disposição final ambientalmente adequada.

Essa realidade torna-se evidente ao constatarmos a destinação irregular que algumas empresas de transporte realizam em terrenos ou áreas distantes, sendo que estas, por vezes, possuem grande relevância ambiental, como facilmente pode ser constatado inclusive na rodovia que garante acesso a URE.

A política de implantação dos eco pontos foi um passo na direção de estabelecer um local apropriado para o depósito dos resíduos, porém, o número de locais ainda é baixo e a infraestrutura para o adequado funcionamento são insuficientes devido à falta de investimento pelo Poder Executivo.

Podemos ressaltar que a ineficiência na gestão dos resíduos sólidos da construção civil no Município de São Carlos não se limita somente a destinação final. Possuidora de um setor imobiliário expressivo em comparação com as cidades de mesmo porte do Estado de São Paulo, não existe mecanismos institucionais que fiscalizem a alocação dos resíduos durante todas as etapas da construção.

Dessa forma, a falta de políticas públicas sobre a gestão de resíduos da construção civil estabelece situações impactantes ao meio ambiente desde a produção do resíduo até sua destinação final, o que contraria evidentemente todas as disposições legais que regulamentam o tema.

Contudo, a URE significa um grande avanço na reciclagem dos resíduos com inúmeros benefícios para a sociedade. Podemos citar os ganhos ambientais, pela deposição regular dos resíduos, a economia nos processos de limpeza e manutenção de áreas públicas e privadas, a reutilização de materiais descartados nas estradas municipais e até mesmo o trabalho social de ressocialização de reeducandos da penitenciária de Itirapina.

Diante do quadro apresentado podemos considerar alternativas para solucionar a questão em tela a partir da elaboração de uma política pública sustentada pelos mecanismos de logística reversa transformando assim a produção de resíduos de construção civil em uma cadeia fechada onde o empreendedor, seja pessoa física ou jurídica, transportador e agente alocador dos resíduos, tanto público como privado, sejam responsabilizados pela destinação final.

## REFERÊNCIAS

ÂNGULO, Sérgio Cirelli; ZORDAN, Sérgio Eduardo; JOHN, Vanderley Moacyr. **Desenvolvimento sustentável e a reciclagem de resíduos na construção civil**. São Paulo, 2001.

BRASIL. Resolução CONAMA n.º 307 - Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. **Diário Oficial [da] República**

**Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=307>>. Acesso em: 12 de jun. 2017.

JACOBI, Pedro Roberto; BESEN, Gina Rizpah. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 135-158, 2011.

JOHN, Vanderley M.; AGOPYAN, Vahan. Reciclagem de resíduos da construção. In: **Seminário Reciclagem de Resíduos Sólidos Domésticos**, 2000, São Paulo.

OLIVEIRA, Edieliton Gonzaga de; MENDES, Osmar. **Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil e Demolição**: estudo de Caso da Resolução 307 do CONAMA.

Goiás: PUC, 2008. Disponível em:

<[http://www.pucgoias.edu.br/ucg/prope/cpgss/ArquivosUpload/36/file/Continua/GERENCIAMENTO%20DE%20RES%20C3%84DUOS%20DA%20CONSTRU%20C3%87%20C3%83O%20CIVIL%20E%20DEMOLI%20C3%87%20C3%83O%20-%20ESTUDO%20DE%20CASO%20DA%20RESOL\\_\\_\\_\\_.pdf](http://www.pucgoias.edu.br/ucg/prope/cpgss/ArquivosUpload/36/file/Continua/GERENCIAMENTO%20DE%20RES%20C3%84DUOS%20DA%20CONSTRU%20C3%87%20C3%83O%20CIVIL%20E%20DEMOLI%20C3%87%20C3%83O%20-%20ESTUDO%20DE%20CASO%20DA%20RESOL____.pdf)>. Acesso em: 12 de jun. 2017.

PINTO, Tarcísio Paula. **Metodologia para a gestão diferenciada de resíduos sólidos da construção urbana**. 1999. 189p. Tese (Doutorado em Engenharia Construção Civil)–Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

PUGLIESI, Érica. **Estudo da evolução da composição dos resíduos de serviço de saúde (RSS) e dos procedimentos adotados para o seu gerenciamento integrado, no hospital Irmandade Santa Casa de Misericórdia de São Carlos**. 2010. 174f. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental)–Programa de Pós Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

ROCHA, Eider Gomes de Azevedo. **Os resíduos sólidos de construção e demolição: gerenciamento, quantificação e caracterização: um estudo de caso no Distrito Federal**. 2006. 174 p. Dissertação (Mestrado em Estruturas e Construção Civil)–Faculdade de Tecnologia Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

## Capítulo 9

### O DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS PARA A PESSOA IDOSA

PUBLIC HOUSING POLICIES TO LOW-INCOME SENIORS

*Nayara Mendes Silva*<sup>1</sup>  
*Filipe Augusto Portes*<sup>2</sup>  
*Luzia Cristina Antoniossi Monteiro*<sup>3</sup>

#### RESUMO

Desde o século XX é cada vez mais crescente o número de idosos, sobretudo os de baixa renda e que moram sozinhos. Frente a este novo perfil sociodemográfico tão evidente nas cidades, novas demandas surgem, alarmando o planejamento urbano e impulsionando o poder público a repensar meios de amparar esta população. Dentre um dos principais desafios das cidades, tem-se a moradia, um direito estampado na Constituição Federal, que deve ser adequada por influenciar diretamente a qualidade de vida dos indivíduos. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é apontar três exemplos de políticas públicas habitacionais para a população idosa de baixa renda no estado de São Paulo numa perspectiva de ilustrar como alguns municípios têm lidado com a demanda habitacional para hipossuficientes. A moradia constitui corolário do direito à cidade. O estudo do espaço urbano e de políticas que agreguem conforto e qualidade

---

<sup>1</sup> Gerontóloga. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gerontologia – PPGGero/UFSCar.

<sup>2</sup> Historiador. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gerontologia – PPGGero/UFSCar

<sup>3</sup> Advogada. Especialista em Direito Empresarial, Mestre e Doutora em Engenharia Urbana pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana - PPGEU/UFSCar. Docente do Departamento de Gerontologia e da Pós-Graduação em Gerontologia – UFSCar.

de vida torna-se necessário e pertinente diante das iminentes demandas advindas com o envelhecimento populacional e o crescimento das cidades brasileiras.

**Palavras-chave:** Direito à moradia. Pessoa Idosa. Políticas Públicas.

### **ABSTRACT**

Since the 20th century, the number of elderly people, especially those with low incomes and living alone, has increased. Faced with this new sociodemographic profile so evident in the cities, new demands arise, alarming urban planning and impelling the public power to rethink means to support this population. Among one of the main challenges of cities is housing, a right stamped in the Federal Constitution, which must be adequate for directly influence the quality of life of individuals. In this sense, the objective of this article is to point out three examples of public housing policies for the low income elderly population in the state of São Paulo, in order to illustrate how some municipalities have dealt with the housing demand for those who are underpaid. Housing is a corollary of the right to the city. The study of urban space and policies that add comfort and quality of life becomes necessary and pertinent in the face of imminent demands arising from the aging of the population and the growth of Brazilian cities.

**Keywords:** Elderly. Public policy. Right to housing.

## **1 INTRODUÇÃO**

Desde o século XX o Brasil vivencia o processo de transição demográfica, onde sua população vem se tornando cada vez mais longeva. Esse fenômeno ocorre devido a mudanças no perfil populacional, como o aumento da expectativa de vida, decorrente da diminuição das taxas de mortalidade e de natalidade, bem como a transição epidemiológica (FRENK, 1991).

Atrelado a essas questões, de acordo com Jardim (2007), este processo consiste em emaranhado de fatores históricos, que desencadearam mudanças cotidianas na vida dos indivíduos, tendo em vista o processo da modernização/industrialização que acarretou em melhorias no saneamento básico e nas áreas médico-tecnológicas, que refletiram na qualidade de vida, e conseqüentemente contribuíram para maior longevidade da população.



Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2013), nas últimas décadas houve um aumento de 17 anos na expectativa de vida do brasileiro, de modo que a esperança média de vida hoje é de 74 anos de idade. As projeções mostram ainda que o envelhecimento populacional tende a continuar por décadas, pois estima-se que em 2060 os idosos representarão 33,7% da população brasileira (IBGE, 2015). Deste modo, é certo que novos desafios emergem em nossa sociedade, sendo necessário ofertar a estes indivíduos condições dignas para o estabelecimento de um envelhecimento saudável.

De acordo com o Relatório Mundial de Envelhecimento e Saúde, da Organização Mundial da Saúde, o envelhecimento digno e saudável não se limita apenas à ausência de doenças, sendo que questões relacionadas à autonomia e funcionalidade são extremamente importantes, evidenciando que o ambiente exerce grande influência sobre o processo de envelhecimento, ao apontar a necessidade de se criar ambientes propícios aos idosos (OMS, 2015).

Nesse sentido, como acomodar dignamente à essa população no cenário urbano, visto que em decorrência do processo de envelhecimento populacional, as cidades passam a contar com um número cada vez maior de idosos?

Grupos etários como os dos idosos encontram maiores dificuldades para garantir sua integração socioespacial. Dados do IBGE (2015) revelam que, em 2011, 12,4% das pessoas moravam sozinhas no país. Destas, 42,3% têm 60 anos ou mais, representando cerca de 3,4 milhões de idosos. Já a respeito a questão financeira, pesquisas mostram que a grande maioria sobrevive com o valor recebido da seguridade social. Em 2009, esses benefícios (previdência, assistência social e as pensões por morte), cobriam, aproximadamente, 78% da população, o correspondente a mais de 16 milhões de idosos.

Arelado à essa questão, a demanda por moradia adequada vem despertando a sociedade para um novo desafio: a responsabilidade de implementar políticas públicas que contemplem todas as necessidades deste segmento, a fim de promover a inserção da população idosa nas cidades e efetivar direitos estampados em lei.

A própria Constituição Federal de 1988, primeira legislação a reconhecer os direitos dos idosos no país, também lança um olhar acerca da importância de um

ambiente propício quando elenca a moradia enquanto direito social exposto em seu sexto artigo.

A pessoa idosa também dispõe de respaldo legal específico, primeiro a Política Nacional do Idoso (Lei 8842/94) e, mais recentemente o Estatuto do Idoso (Lei 10 741/03), este último que reconhece o direito à moradia para essa população, estampando-o da seguinte maneira:

Art. 37. O idoso tem direito a moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada (...)

Art. 38. Nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, o idoso goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria. (BRASIL, 2003).

Entretanto, frente ao perfil dessa população marcado por vínculos enfraquecidos e rendimentos insatisfatórios, mesmo com arcabouço jurídico específico, na prática algumas ações são pouco expressivas para consolidação de direitos da pessoa idosa. E, embora explícito no artigo 230 da Constituição Federal, reforçado no Estatuto do Idoso, o dever da família, sociedade e ao Estado o dever de amparar aos idosos, a realidade ainda se faz distante de cumprir o que é determinado. Esforços devem ser desenvolvidos para acolher a população idosa, contando com a articulação de diferentes setores na elaboração de políticas públicas.

Neste sentido, o presente estudo volta-se para a questão habitacional buscando ilustrar algumas políticas públicas que foram implementadas no estado de São Paulo que visam oferecer moradia adequada à população de baixa renda maior de 60 anos.

## **2 MATERIAIS E MÉTODOS**

O presente artigo consiste em recorte de estudos que estão em desenvolvimento por um Grupo de Pesquisa cujos autores estão envolvidos, pautando-se em estudo descritivo, baseado nos pressupostos do método qualitativo de investigação, com análise de conteúdo realizada a partir da literatura científica sobre o tema (BARDIN, 2016).

O enfoque desta abordagem consiste na descrição de características de três políticas habitacionais voltadas à população idosa de baixa renda no estado de São

Paulo: a Vila dos Idosos, localizada em São Paulo - SP, o Programa Vila Dignidade que conta com uma unidade em Araraquara – SP, no mesmo município, está localizado outro modelo de moradia, o Recanto Feliz.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

#### **3.1 Vila dos Idosos**

A primeira modalidade de moradia apresentada é fruto da articulação dos próprios idosos, organizados em movimento social, trata-se da Vila dos Idosos, que é conquista da luta do GARMIC – Grupo de Articulação para Moradia de Idosos da Capital.

Quiroga (2007), informa que o GARMIC surgiu no ano de 1999, e tem como berço a Casa Lar São Vicente de Paula, uma espécie de albergue por onde muitos idosos em situação de rua transitavam. Neste espaço um grupo passou a atuar, dialogando com os demais sujeitos sobre cidadania e direitos, visando conscientizá-los, para que assim, retornassem ao convívio social de forma adequada. Desde então, este grupo conquistou identidade e formou-se assim o GARMIC.

A história da Vila dos Idosos confunde-se com a do Grupo, afinal, ela se concretiza por meio da mobilização destes sujeitos, que através da ocupação de espaços representativos, como o Grande Conselho Municipal do Idoso, conseguiram a aprovação do projeto por meio do orçamento participativo, com auxílio de repasse de verbas do Ministério das Cidades, em 2003 (QUIROGA, 2007).

De acordo com Bedolini (2014), a construção deste conjunto habitacional se iniciou no ano de 2004 e foi concluída em agosto de 2007. O projeto conta com a assinatura do arquiteto uruguaio Héctor Vigliecca, foi edificado em um terreno que possui aproximadamente 2.270m<sup>2</sup> e possui no total 8.290m<sup>2</sup> de área construída. Tal terreno foi cedido pela Prefeitura Municipal de São Paulo e anteriormente era ocupado por uma cooperativa de catadores.

O projeto Vila dos Idosos dispõe de 145 unidades habitacionais, distribuídas entre o andar térreo e mais três pavimentos, com 48 apartamentos de 43 m<sup>2</sup> contendo 01 dormitório e 72 quitinetes, de 29 m<sup>2</sup> cada uma. Do total das unidades, 09 apartamentos e 16 quitinetes no andar térreo foram adaptados para pessoas com dificuldade de locomoção, havendo espaço para circulação de cadeiras de rodas. O

edifício é provido de elevadores e área para o convívio comunitário. O conjunto possui algumas características especiais como maior espaço nos banheiros para circulação de cadeira de rodas (...). (DEUS, 2010, p. 200).

Segundo Talarico (2010), a Vila dos Idosos compõe a iniciativa “Morar no Centro”, um programa da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB). Bedolini (2014) atribui a COHAB a construção do conjunto, atualmente ela possui o papel da manutenção do espaço que compõe a Vila, além de definir o valor dos subsídios.

Em parceria encontra-se a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB), que é responsável pela análise social dos indivíduos abrigados, analisando desta forma a lista de espera daqueles que almejam um lar na Vila.

Deus (2010) relata que em caso de desocupação de algum imóvel, convoca-se outro idoso que compõe a lista de espera. A seleção dentre os sujeitos que demonstram interesse em um lar no projeto ocorre através da análise de critérios somada à observação das condições sociais e habitacionais destes indivíduos. Os critérios destacados incluem: ser titular com 60 anos ou mais; pessoas ou núcleo familiar com renda de até 03 salários mínimos; residente no mínimo há 04 anos na cidade de São Paulo; e ser titular não proprietário ou beneficiados anteriormente em programas de habitação de interesse social (DEUS, 2010).

Como dito anteriormente, soma-se a estes, observações relacionadas à conjuntura social dos indivíduos, enfatizando a realidade habitacional que estes se encontram. Observa-se, portanto, a idade dos sujeitos, considerando os mais velhos; a existência de família ou terceiros que residam próximos à Vila; se o idoso está inserido em núcleo familiar que possui pessoa com algum tipo de deficiência; e por fim, se os indivíduos encontram-se em áreas de risco e de insalubridade. Estes são critérios de desempate, que estabelecem prioridade, postos em ordem crescente (DEUS, 2010).

Segundo Bedolini (2014), os contratos referentes à locação dos imóveis são renovados a cada quatro anos e o valor cobrado de cada morador varia de 10% à 15% da renda destes, não cobrindo contas de luz e de gás. O autor ainda pontua que o projeto volta-se para idosos que mantêm a independência preservada.

Como indicativo disso, tem-se o prêmio “Melhores Práticas”, realizado pela Caixa Federal, que destacou o projeto Vila dos Idosos, na edição de 2009/2010. O prêmio visa selecionar, premiar e divulgar os projetos concretizados com o financiamento ou apoio da Caixa (CAIXA, 2013). Em seu acervo pôde-se perceber que a Vila dos Idosos é o único projeto premiado que atenta-se para o público idoso, como aponta Schussel (2012). Tal realidade permanece intacta até os dias atuais, apontando desta forma a existência de uma lacuna no que tange as políticas públicas habitacionais dirigidas às pessoas idosas.

A implementação de projetos habitacional exclusivo para o público acima dos sessenta anos de idade, como a Vila dos Idosos, ainda é rara no Brasil, mas há algumas iniciativas pontuais como o programa Vila Dignidade.

### **3.2. Núcleo Habitacional para idosos de baixa renda Recanto Feliz**

Inaugurado em dezembro de 2010, o condomínio exclusivo para idosos “Antônia Salinas Fortes” - Recanto Feliz, foi construído em um terreno abandonado da antiga rede ferroviária paulista – FEPASA, e possui gestão pública realizada pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

Trata-se de um condomínio horizontal com 33 casas, construídas ao redor de 1 centro de convivência, estabelecido ao lado de via férrea, operada pela Ferrovia Paulista (FEPASA) e cercado por alambrados, formando uma comunidade *intramuros*. Esse lugar de moradia não contempla os padrões preconizados pelo desenho universal, sendo apenas 2 unidades adaptadas para pessoas com algum tipo de necessidade.

Ocorre que na implantação desse condomínio fechado não se considerou a observância das normas e da legislação vigente sobre acessibilidade, produzindo ao longo dos anos de usabilidade situações que afetaram a segurança e o bem-estar dos moradores.

Uma pesquisa realizada anteriormente neste local, fomentada pela FAPESP já havia identificado o empobrecimento nas normas técnicas em relação à acessibilidade. Dentre alguns exemplos observados estão as varandas estreitas que fazem a interface com calçadas inclinadas e com ausência de piso tátil. Ainda, faz-se pertinente apontar o

declive acentuado no quintal das residências, que ao mesmo tempo que dificultava o acesso dos moradores, prejudicava a estrutura das moradias.

Diante desse cenário, por meio das ações desenvolvidas pelo grupo de pesquisa do qual o presente artigo é fruto, a Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Urbanismo de Araraquara tomou conhecimento da situação do local e da necessidade de recursos para solucionar esta problemática. Assim, ao firmar um TAC com um ente privado causador de dano urbanístico, indicou o Recanto Feliz enquanto instituição a ser beneficiada no acordo.

Nesse sentido, verifica-se que embora o município tenha se preocupado em minimizar a demanda habitacional para idosos de baixa renda, não levou em consideração aspectos importantes, como a acessibilidade e o atendimento das diretrizes preconizadas pelo desenho universal que refletem diretamente na qualidade de vida do público ao qual essa política pública foi destinada.

Faz-se importante aqui destacar a realização de parcerias como o Ministério Público, o Conselho Municipal do Idoso e a Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social do município, que permitiram a permanência do Grupo de Pesquisa neste local de estudo, favorecendo a interdisciplinaridade em face às ações desenvolvidas no Recanto Feliz.

Deste modo, ações de acompanhamento da situação dos moradores neste espaço se fazem de suma importância, pois por meio do levantamento das necessidades desses idosos, obteve-se uma importante conquista em favor da habitação adequada a estas pessoas.

### **3.3 Vila Dignidade**

O Programa Vila Dignidade foi instituído pelo Estado de São Paulo pelo Decreto nº 54.285, de 29 de abril de 2009, para oferecer atendimento às pessoas na faixa etária acima dos sessenta anos de idade, com baixa renda. Este programa tem por objetivo a construção de pequenas vilas, ou núcleos habitacionais, termo a que se refere o Decreto, com até 24 moradias e uma área de convivência social. Em 29 de dezembro de 2010, o decreto em questão foi alterado pelo Decreto 56.448, que trouxe um novo objetivo e conceito ao Programa Dignidade, declarando que ele possui o objetivo de

promover equipamento público (nova expressão legal que permitiu a utilização de áreas institucionais e a aquisição de mobiliários básicos) de moradia assistida e subsidiada, adequado às necessidades das pessoas idosas.

O Programa visa atender às diretrizes do Plano Estadual de São Paulo para a Pessoa Idosa, denominado Futuridade, coordenado pela Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, com objetivo de assegurar melhor qualidade de vida. Este plano, tem dentre outros objetivos, a intenção de contribuir para a prevenção do asilamento, promovendo a independência e a autonomia, concebendo a moradia como um componente da atenção integral à pessoa idosa (MONTEIRO, 2012).

Dentre uma das unidades deste programa, tem-se o Vila Dignidade “Chafick Haddad”, localizado em Araraquara, que foi inaugurado em maio de 2015 e constitui-se de modalidade de moradia assistida para a população idosa independente e de baixa renda, implementado por meio de parceria entre gestão pública municipal e estadual.

É composto por 20 casas dispostas horizontalmente e área de integração dos moradores (centro de convivência) que incorpora os princípios do desenho universal, permitindo a integração do morador à rede de suporte social do município.

Com base nestas características, é perceptível que este programa muito se assemelha ao Recanto Feliz, justamente por ambos consistirem em Moradias Assistidas para idosos, caracterizadas por haver um acompanhamento, normalmente uma forma de gestão, para saber se o morador respeita as regras do local. Sendo, portanto, um suporte aos residentes em suas vidas cotidianas, dotando-os de estrutura suficiente para exercerem suas atividades cotidianas (ALVAREZ; CARVALHO, 2006).

Neste contexto, é importante questionar a efetividade de tais locais, dadas as suas características físicas distintas. Por conter aspectos preconizados no desenho universal, o Vila Dignidade consiste em política melhor adequada para a população idosa de baixa renda que carece de moradia?

É conhecido que ambientes acessíveis favorecem o envelhecimento saudável, ao mesmo tempo tem-se a consciência da legislação vigente no Brasil para garantir o direito à moradia para idosos, mas na prática ações ainda são insatisfatórias. Deste modo, mesmo tratando-se de um programa interessantíssimo que leva em consideração mais do que a oferta de moradia, pois contempla aspectos de

acessibilidade, pode-se afirmar que na prática isto realmente existe? E como os moradores lidam com estes aspectos no dia-a-dia?

Em face desses dados, vários questionamentos podem ser feitos. Assim, este grupo de pesquisa, numa perspectiva de responde-los, se propõe a continuar o estudo das moradias voltadas à população idosa hipossuficiente, considerando-se ser imprescindível a manutenção de acompanhamento dessas tipologias de moradia, de modo a avançar nas questões que possibilitem o favorecimento de um espaço equitativo a todos os moradores e que seja livre de barreiras, configurando em políticas habitacionais favoráveis ao envelhecimento saudável.

#### **4 CONCLUSÃO**

O processo de envelhecimento populacional torna cada vez mais evidente a necessidade de esforços de diferentes setores da sociedade para atenuar desigualdades e proporcionar uma cidade equitativa, que inclua essa população e faça valer seus direitos previstos em lei.

A própria Organização Mundial da Saúde - OMS reconhece que quando a interação com o ambiente é injusta, isso resulta em desigualdades na saúde (OMS, 2015). Neste sentido, há uma demanda latente de pessoas idosas de baixa renda por moradia adequada, que permanece escondida diante da ineficiência do poder público e das deficiências das políticas habitacionais. Diante disso, as tipologias habitacionais descritas neste artigo consistem verdadeiras conquistas, sejam elas municipais, como é o caso do Recanto Feliz e da Vila dos Idosos, ou estaduais, como é o Vila Dignidade pois demonstram iniciativa do poder público em diminuir a demanda.

Ainda, faz-se pertinente salientar a possibilidade de mobilização social para a conquista do direito à moradia, como é o caso do GARMIC na conquista da Vila dos Idosos. Destacando-se a participação social, estampada no Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/01), que abre caminhos para atuação social, juntamente com órgãos governamentais, a fim de garantir direitos e implementar políticas públicas. A participação social pode ocorrer em diferentes formatos, como a participação em órgãos representativos ou o engajamento em movimentos sociais. Sabe-se da existência de



movimentos que lutam pela moradia adequada em nosso país, porém poucos se relacionam à questão do idoso, como o GARMIC.

Verifica-se que os três exemplos de moradia apresentados neste artigo consistem em locais favoráveis à idosos que possuem poucos recursos financeiros, pois os moradores do Recanto Feliz e do Vila Dignidade são isentos de pagar aluguel, já os residentes da Vila dos Idosos pagam aluguel social, ou seja, valor compatível aos seus rendimentos, o correspondente a cerca de 25% de um salário mínimo.

Outro aspecto importante a ser citado quanto a estes três locais, refere-se à acessibilidade, pois dentre estes condomínios, apenas o Vila dignidade segue desenho universal. Nesse sentido, mais do que suprir a demanda habitacional, é necessária que na formulação de políticas públicas de moradia seja contemplada a acessibilidade, aspecto que impacta diretamente na funcionalidade e conseqüentemente na qualidade de vida da população.

Deste modo, a fim de compreender o cenário brasileiro, esse grupo de pesquisa vem atuando na análise de políticas habitacionais e o direito à moradia, examinando possibilidade de atuação para a obtenção de ambientes acessíveis, essenciais à sadia qualidade de vida para a pessoa idosa de acordo com o apregoado pela Constituição Federal de 1988 e demais legislação vigente.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, A. P. E; CARVALHO, M. C. Novas estratégias no campo da inclusão social: moradia assistida e trabalho assistido. **Psicologia América Latina**, México, n. 8, 2006. Disponível em: < [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-350X2006000400005&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-350X2006000400005&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em: jul. de 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEDOLINI, A. C. B. A Vila dos Idosos de Héctor Vigliecca: uma reflexão sobre o “fazer arquitetura”. In: **Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**, 3., 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ENANPARQ, 2014.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Lei federal nº 10.741, de 01 de outubro de 2003. **Estatuto do idoso**, Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Lei nº 8842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8842.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm)> Acesso em: ago. de 2016.

- Prêmio Melhores Práticas – Edição 2009/2010.** 2013. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/responsabilidade-social/melhores-praticas/edicao-2009-2010/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: jul. de 2017.
- DATASUS. Proporção de idosos residentes em domicílios na condição de outro parente – Brasil.** 2010. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/idosouf.def>>. Acesso em: jul. de 2017.
- DEUS, S. I. A. Um modelo de moradia para idosos: o caso da Vila dos Idosos do Pari. **Caderno Temático Kairós Gerontologia**, São Paulo, n. 8, P. 195-213, nov. 2010.
- FRENK, J. et al. La Transición Epidemiológica em América Latina. **Boletín de la Oficina Sanitaria Panameiricana (OSP)**, v. 111, n. 6, P. 485-496, dez. 1991.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Populações.** 2013. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2008/piramide/piramide.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/piramide/piramide.shtm)>. Acesso em: 01maio 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílio.** Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estudos e Análises. Informação demográfica e socioeconômica.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- JARDIM, S.E.G. Aspectos Socioeconômicos do Envelhecimento. In: NETTO, M.P. **Tratado de Gerontologia.** São Paulo: Atheneu, 2007. p.185-197.
- MONTEIRO, L. C. A. **Políticas públicas habitacionais para idosos: um estudo sobre os condomínios exclusivos.** 2012. 145f. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana – Centro de Ciências Exatas e da Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. **Relatório Mundial de Envelhecimento e Saúde (resumo).** 2015. Disponível em: <<http://sbgg.org.br/wp-content/uploads/2015/10/OMS-ENVELHECIMENTO-2015-port.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2016.
- QUIROGA, O. L. L. O Gamic e a luta por moradia para idosos na cidade de São Paulo. **Revista Kairós Gerontologia**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 213-220, 2007.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria da habitação. **Programa Vila Dignidade.** Disponível em: <<http://www.habitacao.sp.gov.br/programas-habitacionais/programas-secretaria-da-habitacao/programa-vila-dignidade.asp>>. Acesso em: 01 mar. 2011.
- SÃO PAULO (ESTADO). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Decreto nº 54.285, de 29 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2009/decreto-54285-29.04.2009.html>>. Acesso em: 02 ago. 2016.
- SCHUSSEL, Z. G. L. Os idosos e a habitação. **Revista Kairós Gerontologia**, São Paulo, v.15, n. 8,53-66, 2012.

TALARICO, C. C. Habitação de interesse social no centro de São Paulo: legislação e estudo de caso sobre a Vila dos Idosos, do arquiteto Héctor Vigliecca. Congresso Interno de Iniciação Científica da UNICAMP, 18., 2010, Campinas. **Resultados...** Campinas: UNICAMP, 2010.

## Capítulo 10

### **ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E O BOLSA-FAMÍLIA (1995-2016)**

ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES FOR SOCIAL PROTECTION AND THE FAMILY (1995-2016)

*Maurinice Evaristo Wenceslau*<sup>1</sup>  
*Ailene O Figueiredo*<sup>2</sup>

#### **RESUMO**

Este artigo objetiva analisar os Direitos Humanos como fenômeno de democratização da nação, de globalização, inclusão social e de desenvolvimento sob a perspectiva das políticas públicas de redes de proteção social, bem como a destinação exclusivamente às mulheres e as repercussões no empoderamento feminino na família e na sociedade, com contrapartida de educação e saúde como mecanismo resgatar a população da situação de vulnerabilidade e instrumentalização da cidadania, o bolsa-família viabiliza a manutenção das crianças na escola e a prestação de serviços de saúde a infância e adolescência de forma habitual. Ao par dos benefícios diretos, constata situação reflexa em relação a violência contra a mulher. Para tanto, estabelecemos como problemática se o bolsa-família contribui ou não para o resgate da população da pobreza extrema e se o mecanismo de contrapartida contribui ou não para a manutenção dos menores em situação de vulnerabilidade, na escola e com atendimento regular de saúde. Pesquisa realizada por meio de mapeamento bibliográfico e analítico.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Cidadania. Feminismo. Educação. Bolsa-família.

#### **ABSTRACT**

---

<sup>1</sup> (PPGDH/UFMS/LEDD). E-mail: maurinice@uol.com.br

<sup>2</sup> (Especialista em Direito-PUCRS) E-mail: aileneoliveira01@gmail.com

This article aims analyse the Human Rights as a phenomenon of the nation's democratization, globalization, social inclusion and development under the perspective of public policies of social protection networks. The intended exclusively for women and the impact on female empowerment in the family and in society, with counterpart of education and health contribution as rescue mechanism rescuing the population of the situation of vulnerability and exploitation instrumentalization of citizenship, the family allowance enables the maintenance of children in school and the provision of health services to children and adolescents in the usual way. In addition to the direct benefits, it finds a reflection situation in relation to violence against women to this end, for this reason, we have established as problematic whether the family allowance contributes or not to the rescue of the population in extreme poverty, and if the counterpart mechanism contributes to the maintenance of minors in a situation of vulnerability, at school and with regular health care. Research conducted through bibliographic and analytical mapping.

**Keywords:** Public Policy. Citizenship. Feminism. Education. Family Allowance.

## 1 INTRODUÇÃO

O mundo assolado por guerras, pelo terrorismo, pela fome, o humanismo tantas vezes deixado ao largo, passando a letra morta, nos traz a dimensão da importância dos Direitos Humanos na atualidade e a necessidade de combate às desigualdades. Entre as discussões a serem propostas temos o combate à pobreza no mundo.

A dignidade e o mínimo existencial, são fundamentos do Estado Democrático de Direito que detém a centralidade na participação política, compreendido pela supremacia dos direitos constitucionais; a divisão dos poderes, respeito ao princípio da legalidade, a declaração e garantia dos direitos individuais, e a participação política como organização democrática da sociedade, para Sundfeld (2014, p.38): “(...) O Estado Democrático de Direito é a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de Poderes, legalidade e Direitos (individuais e políticos)”. Tocqueville empreende importante “diferenciação entre conforto e luxo” (TOCQUEVILLE, 2003, p. 83), este último lido como ostentação sem

nenhuma adição de conforto e qualificado como ostentação. Prossegue fazendo diferenciação entre caridade privada e caridade pública, a primeira, surge do valor moral intrínseco individual, e a caridade pública não surge de um ato voluntário, mas decorrente de imposição legal, onde o Estado destina ajuda para que as pessoas possam erigir de uma situação transitória. Com esta política pública é possível atender essas pessoas por um espaço temporal, até a normalização da situação, isto é, possibilitando por meio do seu trabalho a própria sobrevivência e de sua família.

A discussão também perpassa pela igualdade. A Constituição Federal, ainda que diferencie a isonomia material<sup>3</sup> da isonomia formal<sup>4</sup>, busca aproximar ambos as concepções, o qual não só afirma a igualdade perante a lei, afirma a igualdade entre cidadãos.

Os Programas de transferência de renda instituídos a partir da década de 90 no Brasil, teve como marco inaugural o bolsa-escola<sup>5</sup>, que atendia famílias abaixo da linha da pobreza, vinculando seu, bolsa-escola, seu recebimento a frequência escolar, combatendo também o analfabetismo escolar, já que nesse período segundo Lollis e Lima: “A educação no Brasil sempre foi prioridade nos discursos políticos, mas a distância entre intenção e ação costuma ser abissal. Em 1994, o Brasil apresentava uma taxa de analfabetismo em torno de 18,9%”(LOLIS; LIMA, 2000, n.p).

O combate à evasão escolar foi objeto de intervenção pela UNESCO em 1990 por meio da Conferência Mundial de Educação para Todos (BRASIL, 2014) que à época contava com um percentual relevante de analfabeto e menores fora da rede escolar. Com o pagamento primordialmente destinada às mulheres tendo como

---

<sup>3</sup> A isonomia material lida como imposição de caráter formal do justo, trata-se de instrumento de justiça distributiva e proposição de chances iguais para desenvolver as potencialidades individuais e desfruir das liberdades próprias

<sup>4</sup> A isonomia formal exprime o sentido de tratamento diferenciado em circunstâncias similares, segundo pressupostos normativos eliminando a discriminação e a arbitrariedade.

<sup>5</sup> O Bolsa Escola foi um Programa de Política Pública condicionada implantado em 1997 por meio da Lei 9.533/97 (BRASIL, 1997) para inserção e manutenção de crianças e adolescentes na escola, e era recebido apenas pelas mães dos menores.

beneficiários seus filhos menores, o bolsa-escola evoluiu para o bolsa-família<sup>6</sup> em 2001, cuja premissa é, além da manutenção da criança na escola por meio da aferição da frequência, também obriga a mulher a manter o calendário de vacinação em dia. Englobando saúde, educação e renda mínima como instrumento de combate à pobreza absoluta.

Neste diapasão, o presente artigo tem por objetivo traçar as dimensões do direito fundamental ao desenvolvimento na Carta da República de 1988 e as repercussões das políticas públicas de transferência de renda e a educação que como instrumento de cidadania, habilita os cidadãos para a vida independente e profícua.

Utilizou como métodos o levantamento bibliográfico tendo como marco inicial análises do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), e Fundação Perseu Abramo, documental extraídos dos documentos do Banco Mundial e exploratória, no período de 1995 a 2016.

O Direito se desenvolve com a finalidade de firmar e proteger o novo direito fundamental: o direito ao meio ambiente equilibrado. Entretanto, não é possível alcançar tal equilíbrio se não se fizer acompanhar paralelamente com o desenvolvimento social. Desenvolvimento este derivado da dignidade da pessoa humana e no que tange ao mínimo existencial como pilar de toda sociedade solidária. Todo desenvolvimento está interligado à educação e como tal, ofertado desde os primeiros anos de vida pela família, que contemporaneamente tem sido chefiada pelas mulheres como responsáveis pela educação e saúde da prole. Ante a convenção cultural e social de responsabilização quase exclusiva da mulher pela criação dos filhos, o presente artigo efetua um levantamento do surgimento, dos aspectos jurídicos do programa de transferência de renda e os reflexos sobre a poder familiar e o trabalho da mulher.

---

<sup>6</sup> Trata-se de um Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar, resultado do aglutinamento dos programas bolsa-escola, auxílio gás, Programa de acesso a alimentação, com a finalidade de melhoria na fiscalização das famílias contempladas (BRASIL, 2004).

## 2 A IGUALDADE E OS ASPECTOS DA POBREZA

Ao versarmos sobre desenvolvimento está implícito que se trata não só de um processo, mas também de uma meta a ser atingido e como critério de propostas e preferências em termos de políticas públicas, quer econômica, quer sociais. A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, adotada pela Resolução n. 04/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas datada de 04/12/1986, dispõe:

[...]art. 10

Os Estados deverão tomar medidas para assegurar o pleno exercício e o fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, níveis nacional e internacional. (BIBLIOTECA, 2017, n.p.)

No conteúdo do texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988) é possível a assimilação do respeito às diferenças individuais considerados sob o vértice da isonomia material. Segundo Volnei Garrafa:

(...) vale dizer que o verdadeiro significado de equidade não é o mesmo de igualdade. A igualdade é a consequência desejada da equidade, sendo esta só ponto de partida para aquela. É por meio da equidade, ou seja, do reconhecimento das diferenças e das necessidades diversas dos sujeitos sociais, que se alcança a igualdade. A igualdade não é mais um ponto de partida ideológico visto de forma exclusivamente horizontalizada e que atendia as diferenças, mas sim o ponto de chegada da justiça social, referencial dos direitos humanos mais elementares, em que o objetivo futuro é o reconhecimento da cidadania. A equidade é, assim um dos caminhos da ética prática para a realização dos direitos humanos universais, entre eles o direito a uma vida digna. (GARRAFA, 2002, n.p)

O objetivo introduzido pelo constituinte não foi o de fomentar a discriminação, mas de nivelar e contemplar as diferenças. Adentrando a temática, importante definir cidadania, a expressão preconiza a vinculação. Pacheco define cidadania:

O status civitatis ou estado de cidadania implica uma situação subjetiva, esparzindo os direitos e deveres de caráter público das pessoas que se vinculam ao Estado. Estabelece-se um círculo de capacidade conferido pelo Estado aos cidadãos.” (PACHECO, 2002, p. 563).

Na Grécia antiga, ser cidadão era expressão e qualificação como aquele que seria um membro ativo da sociedade política e com participação decisória, a polis era composta por cidadãos, os homens livres não dotados de direitos políticos e escravos



não participavam. Na Roma antiga, a cidadania era excludente, apenas alguns cidadãos eram autorizados a participar da política (FINLEY, 1985, p. 71). A cidadania é interpretada no sentido técnico e restrito e no sentido amplo. No sentido restrito traduz o exercício de direitos políticos, e o *status* de cidadão é ascendido com a condição de eleitor (DALLARI, 1998, p. 82), e no sentido amplo, cidadania é o exercício de outras prerrogativas constitucionais que surgiram como conseqüência lógica do Estado Democrático de Direito, principal objetivo da República Federativa do Brasil (SILVA, 2013, p. 346-347). Como conceito, a cidadania capacita o cidadão a atuar a vida efetiva do Estado como participante da sociedade política, integrado a vida estatal, transformando o indivíduo em componente integrante do Estado, reconhecendo o exercício de direitos em face do Estado. Sani Giacomo conceitua:

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, à corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessadas em formas diretas ou indiretas de participação (...). (SANI, 2000, p. 889).

No Estado Democrático, os Direitos Humanos são reconhecidos a todos, e cidadão é aquele que participa da performance estatal, desempenhando o efetivo exercício político, preservando e conquistando seus direitos, e assimilação do indivíduo nos problemas da sociedade. Nesta conjuntura, Marshal define cidadania como "(...) um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade." (MARSHAL, 1988, p. 9).

Com amparo na concepção Foucault, as redes de amparo social possuem como fundamento a multiplicidade de efeitos produzidos:

A vigilância integrada [...] organiza-se como um poder múltiplo, automático e econômico, pois se é verdade que a vigilância repousa sobre indivíduos, seu funcionamento é de uma rede de relações de alto e baixo [...], essa rede sustenta o conjunto e o perpassa de efeitos de poder que se apoiam uns sobre os outros. (FOUCAULT, 1987, p. 148).

Significando que a pirâmide social possui mobilidade de tal forma que são construídos cidadãos de segunda categoria num movimento exclusão social

(...) grupos de indivíduos que são sistematicamente impedidos ao acesso a posições que lhes permitiriam uma existência autônoma dentro dos padrões sociais determinados por instituições e valores inseridos em dado contexto (CASTELLS, 1999, p. 98).

Essa mobilidade em que os cidadãos estão inseridos no contexto capitalista, se alternam entre as categorias de incluídos e excluídos “(...) ao longo do tempo, dependendo do grau de escolaridade, características demográficas, preconceitos sociais, práticas empresariais e políticas governamentais.” (CASTELLS, 1999, p. 99).

A pobreza qualificada como consequência desagradável do capitalismo, o seu combate e erradicação deve ser encarado como objetivo de desenvolvimento do sistema. Nos idos da década de 90, o Banco Mundial (2001) inclui dentre seus objetivos intitulado políticas de *social safety nets*, tratando-se de ações e programas destinadas ao combate à pobreza coadunando-se com as políticas de ajuste fiscal e crescimento econômico.(BANCO MUNDIAL, 2001). No pós-Segunda Guerra, instituições de medidas para o alcance do bem-estar social europeu, consolidou assistência e previdência privada, tributação progressiva e políticas de universalização da saúde, trabalho e educação (BANCO MUNDIAL, 2001). Tais redes de segurança constituem transferências pecuniárias, podendo ser condicionadas ou não, ou ainda em natura a comunidades vulneráveis. Paralelamente, promovem ações de assistência e subsídios ao trabalho a estas comunidades vulneráveis. O Banco Mundial define:

(...) redes de segurança social são programas de transferência não contributivos voltados para os pobres ou aqueles vulneráveis à pobreza ou a Choques (...). Programas de redes de segurança incluem: transferências pecuniárias, programas relacionados à alimentação, preços, e outros subsídios, trabalhos para coletividade. Também estão incluídos os meios para assegurar o acesso da população a serviços públicos essenciais, como saúde, educação, eletricidade, moradia (...). (BANCO MUNDIAL, 2017b, n.p., tradução nossa).

Esta instituição financeira abraçou inúmeros projetos de assistência social entre 2002 e 2006, ofertando empréstimos e outros produtos. Ao desenvolver a política de redes, compreende que é possível combater de forma mais eficiente e meticulosa, a desnutrição e a fome, o analfabetismo e a ausência de serviços essenciais. Adotou a metodologia de metas, e publicou o conhecido relatório intitulado “Lutar Contra a Pobreza”, em que justifica da seguinte forma:

(...) a estratégia apresentada neste relatório reconhece que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humanos inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação. Essa visão multidimensional da pobreza aumenta a complexidade das estratégias voltadas à sua redução, porque é preciso levar em conta outros

aspectos, como fatores sociais e as forças culturais (...) (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 12)

Contemporaneamente o Banco Mundial, em razão das dificuldades econômicas brasileira dos três últimos, vem reiterando o pedido de ampliação do programa, com a finalidade de evitar a ampliação da pobreza (ONUBR, 2017).

## **2.1 As mulheres e a Pobreza no Brasil**

Desde o colonialismo a desigualdade no Brasil tem ponto central a problemática da pobreza. A pobreza majoritariamente feminina, com remuneração em torno de 60% do que é recebido pelos homens, desconsiderando outros critérios tais como raça, como um problema complexo em termos de construção social, inserida num regime de privilégios legalizados e desigualdades reafirmadas (REGO; PIZANI, 2013, p. 123). A Constituição da República vigente inaugurou um novo paradigma no tocante a proteção da pessoa humana estabelecendo o pressuposto do mínimo existencial. Segundo Barroso,

(...) para poder ser livre, igual e capaz de exercer plenamente a sua cidadania, todo indivíduo precisa ter satisfeitas as necessidades indispensáveis à sua existência física e psíquica. O mínimo existencial corresponde ao núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais e seu conteúdo equivale às pré-condições para o exercício dos direitos individuais e políticos, da autonomia privada e pública (...). (BARROSO, 2016, p. 288)

O reconhecimento da cidadania feminina ainda perpassa pela conquista e efetividade da autonomia. A partir das reflexões de Rocha (1998, p. 51) "(...) a pobreza é um fenômeno complexo e multidimensional, podendo ser definida de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada." diz respeito ao mínimo vital, isto é, a pobreza absoluta. No Brasil uma massa relevante não possui o atendimento desse mínimo básico ou o mínimo existencial, tais como alimentação, habitação, saúde, vestuário, educação.

A discussão acerca da conceituação da pobreza se dá em relação ao estabelecimento e a determinação da linha entre pobreza e a pobreza absoluta. Foi estabelecido para estudo o conceito retro citado de pobreza absoluta para o presente estudo.

## 2.2 A História do Bolsa-Família no Brasil

A discussão sobre a fome no Brasil remonta a década de 40 (CASTRO, 1942) em 12/06/2017 que era discutido um mecanismo ao atendimento das famílias em estado de vulnerabilidade, e a partir do início da década de 50, eleito para presidir o Conselho das Organizações das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o brasileiro Josué de Castro (EBIOGRAFIA, 2017) o Governo Federal, passa a conceder benefícios indiretamente e pontualmente por meio da distribuição de cestas básicas. Na década de 90, o primeiro idealizador do Bolsa-Família, foi o sociólogo Herbert José de Souza, que logrou êxito em implantá-lo de forma oficial em parceria com organizações não governamentais (ONGs).

Seguindo as linhas de investimento já mencionadas o Estado brasileiro instituiu o programa seguindo determinações externas de implantação de Rede de Proteção Social, e para o recebimento da assistência é necessário cumprir as seguintes regras: estar matriculado e frequentando escola, devendo ser comprovado a cada três meses juntamente com a frequência do aluno, constar de cadastro único de dados sociais que fora criado em 2001 (BRASIL, 2015b), possui a época, renda *per capita* inferior a R\$ 90,00, e compreendia o pagamento de R\$ 15,00 por filhos, num limite de três, era recebido por cada família um número de identificação social (NIS). Atualmente este cadastro efetua um cruzamento de dados com o Sistema Único de Saúde (SUS), RAIS, e Receita Federal.

A originalidade do bolsa-família reside na concessão condicionada do benefício temporariamente, o qual obriga o beneficiário ao cumprimento de determinadas regras não só para concessão, mas também para sua manutenção, com interligação entre saúde e educação como exigências principais. Na esteira no Bolsa-escola, surgiram outros programas sociais igualmente vinculados ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), tais como o auxílio-gás, o cartão alimentação. Todos com administração descentralizada, o primeiro era vinculado ao Ministério de Minas e Energia e o segundo vinculado ao Ministério da Saúde. Surge o Bolsa-família como aperfeiçoamento daqueles no ano de 2001, vindo a unificar todos os demais programas e com um único controle, nos termos da recomendação do Banco Mundial (2017a) o qual tem a

finalidade de prover maior eficiência de sua administração e fiscalização, vindo a tornar-se o maior programa de transferência condicional de renda, a mais expressiva política social no mundo (BBC, 2009). A fiscalização tem sido o maior problema enfrentado no curso da manutenção do programa, em razão da utilização em interesse estranho às finalidades desta política pública.

### **2.3 A Transferência de renda como política pública de proteção social**

Entendendo a pobreza como elemento heterogêneo e imbricação de inúmeros componentes sociais, é imprescindível a compreensão da inter-relação da transferência do benefício monetário a outras políticas para erradicação da pobreza, que sejam estruturantes e pujantes suficientes para o alcance dessa camada social, alçando-as para a linha da dignidade de qualquer ser humano.

Inclusão social proporcionada pelos programas de transferência de renda tem por objetivo o direcionamento a emancipação de pessoas abaixo da linha da pobreza que vivem em total vulnerabilidade social.

Tomando-se política pública conceituada a partir de Dworkin (2005, p.121) que difere princípios e políticas. Política pública deve ser compreendida como agrupamento de ações suscitadas pelo Estado com o objetivo de realizar ações de relevância social, capazes de modificar, transformar a sociedade.

No âmbito internacional, as políticas públicas de transferência de renda não tidas como instrumento relevante para o alívio da pobreza. A discussão nos Países de primeiro mundo reside na dependência de na retroalimentação das condições em que seus vulneráveis se encontram.

Inúmeros estudos nacionais e internacionais firmam que o crescimento econômico traz atenuação da pobreza, vez que ocorre expansão do emprego e majoração dos salários dos trabalhadores. Segundo Legovini e Ragalia:

(...) programas de transferências condicionadas de renda contra a pobreza são políticas correntemente empregadas em várias partes do mundo para combater e reduzir a pobreza. No curto prazo objetivam aliviar os problemas decorrentes da situação de pobreza e, ao longo prazo investir no capital humano, interrompendo o ciclo intergeracional da pobreza. (...) (LEGOVINI; RAGALIA, 2001, p. 23).

Estudos dos Banco Mundial, liderados pela economista-chefe Kathy Lindert e que dá suporte ao programa firma que:

(...) transferências condicionadas de renda fornecem dinheiro diretamente aos pobres, via um “contrato social” com beneficiários – por exemplo, manter crianças na escola, ou levá-las com regularidade a centros de saúde. Para extremamente pobres esse dinheiro provê uma ajuda de emergência, enquanto as condicionalidades promovem o investimento de longo prazo no capital humano (...) (LINDERT, 2005, p. 67, tradução nossa)

Entretanto, ao analisarmos as conclusões dos diversos estudos, tais programas possuem caráter temporário, que ao condicioná-los a prestação pública de educação e saúde, passam a instrumentalizar o ser humano em formação, capacitando-o para que, na vida adulta, não mais necessite do amparo social. A temporalidade é a meta mais complexa a ser atingida por qualquer política pública assistencialista. O içamento dos cidadãos em estado de pobreza extrema implica numa melhoria do desenvolvimento econômico e social

#### **2.4 A Razão do Direcionamento às Mulheres**

O papel da mulher se refere a maternidade, pois relevante seu papel no desenho das condicionalidades para concessão deste benefício assistencial, vez que cabe a elas a representação social da família, e sua contribuição essencial para o desenvolvimento humano, prevalecendo concepção de afastamento de se tratar de um direito fundamental universal. A pesquisadora Ana Fonseca na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (SP), e cidade berço do programa, afirma que:

(...) é vínculo familiar, respeitadas as condições de renda, o elemento determinante do acesso ao programa, verifica-se, novamente, a valorização ou o privilegiamento da família: o reforço da renda associado à natureza dos vínculos familiares e à educação dos filhos. (FONSECA, 2001, p. 28)

Importante pontuar que, mesmo em se tratando de um benefício, possui como objetivo principal a contrapartida referida a mulher e mãe que deve, em tese, estar habilitada para manter frequência escolar e a saúde de seus filhos e as “ (...) políticas públicas produzem uma pedagogia social associativa ao papel reprodutivo e materno.” (KLEIN, 2005, p. 32).

Destinado às crianças e adolescentes, cabe às mulheres o seu recebimento e gerenciamento na qualidade de responsáveis pela prole. O bolsa-família provoca o efeito da autonomia e conseqüente empoderamento, a pesquisadora Delaine Costa constata que “o papel social desempenhado na esfera reprodutiva vincula-se à identidade de gênero, para esse conjunto de mulheres, que ‘(...) naturalmente desempenham as atividades consignadas pela divisão sexual do trabalho.”. (COSTA, 2005, n.p.).

As funções no cuidado com o lar, dos filhos e do dinheiro estabelece a naturalização do papel de gênero e linha de ação na política pública do programa é coincidente a condição e identidade social apresentado pelo IBASE a respeito dos beneficiários e enfrentamento das desigualdades de gênero:

A legitimidade da preferência dada às mulheres pelo Programa ficou evidenciada pelo fato de nenhuma beneficiária e um número insignificante de agentes governamentais (1,7%) terem dito que elas não deveriam receber o benefício. A argumentação mais frequente entre as beneficiárias é que as mulheres cuidam e administram melhor que os homens porque, por serem mães, tem maior contato com os filhos. A argumentação dos agentes governamentais também evoca questões ligadas a maternidade, mas o acento é posto no fato de as mulheres terem mais contato com o cotidiano da casa. Seja a ênfase posta nas crianças ou na casa, o entendimento mais generalizado é que as mulheres devem ser a titulares do benefício porque são elas que sabem como fazer. (LIBARDONI, 2008, p. 4).

A escolha pelas mulheres retrata, por outro vértice, a sedimentação da prática social de desobrigação do homem no cuidado com a prole, num movimento de culpabilização feminina em relação a pobreza e ao insucesso familiar, frisando o descaso e a ausência materna em se tratando de crianças em situação de violência miséria e fracasso na escola.

## **2.5 Os reflexos no empoderamento**

A argumentação faz todo o sentido em razão do foco do programa ser direcionado as mulheres muito pobres e sujeitas a diversos tipos de dominação. Na esteira deste raciocínio, Mill considera a apropriação da subjetividade feminina “[...] as mulheres não são treinadas apenas para servirem aos homens (maridos pais, irmãos mais velhos, sogros, cunhados); mais que isso são treinadas para “desejarem servi-los”

(MILL, 1911, p. 33), perceptível que a diferença da mulher e demais indivíduos. A educação feminina ainda está muito direcionada para a vida privada e não orientado para a formação de cidadã, e ocorre independente de classe social, despidas de princípios de autonomia e autogoverno, convalidando um resultado histórico para ser dominada e servil. Tais aspectos culturais impigem práticas de exclusão feminina da vida pública, segundo Zincone:

(...) a exclusão no plano pré-político, referindo-se a dominação cultural e econômica sofrida pela mulher na família, que, como observamos anteriormente traz consequências graves para a vida política e democrática, pois como primeiras pedagogas dos futuros adultos tendem a reproduzir esse padrão formativo. (ZINCONE, 1992, p 189).

Dentre as variáveis sociais, questionamento que não pode calar é: qual é o impacto quanto ao empoderamento feminino nas relações destas com seus cônjuges, e no âmbito familiar no que tange às tomadas de decisões e controle exclusivos destas? Considerando os tipos diferentes familiares, se é rural ou urbana, vem apresentando um campo fértil de dados inicialmente organizados pelo Ministério Federal do Desenvolvimento Social do Brasil e O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo ONU/Desenvolvimento) a partir do ano de 2009 (UNDP, 2017). O levantamento está em constante construção, mas com parciais positiva. Os bens do casamento, muitas vezes utilizado como moeda de troca, influencia diretamente os relacionamentos no âmbito familiar em razão da destinação de recursos no que tange a tipologia dos gastos que são diferidos pelo gênero. As mulheres tendem a gastar em benefício da prole e os homens tendem a gastar de forma individualizada. Este dado revelou o acerto da destinação do recurso, pois beneficiando a mulher toda uma nova geração de crianças e adolescentes.

## **2.6 Sistemas de Controle e Desenvolvimento**

A maior problemática em termos de transferência de renda são os sistemas de controle, que foram implantados a partir de 2006 (AGÊNCIA BRASIL, 2017). O controle sobre a concessão e a manutenção ou condicionalidades, este último vinculado à escola que tem evoluído ano a ano e à saúde que vem apresentando decréscimo no



índice de vacinação (BRASIL, 2015a). O Governo Federal implantou três sistemas de controle:

(...) periodicamente, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) gera uma base de dados com o público para acompanhamento das condicionalidades, ou seja, uma tabela com informações das crianças e dos adolescentes de 6 a 17 anos que deverão ter a frequência escolar verificada, informações das crianças de 0 a 6 anos que deverão ter o calendário vacinal, o peso e a altura acompanhados, além de dados das mulheres em idade fértil para identificação das gestantes e acompanhamento do pré-natal. (BRASIL, 2015a)

O controle no sistema escolar, é exercido bimestralmente pelo MEC e pelo MDS, e dentre os acompanhamentos, efetuados, é o que melhor frutos vem dando segundo a ONU (BRASIL, 2010). A justificativa identificada para a melhoria na pesquisa citada se deve a melhoria na alimentação nas residências e na melhoria da gestão pelas mulheres do calendário de vacinação infantil.

(...) anualmente, o MDS, o MEC e o MS definem um calendário operacional que apresenta os períodos de coleta e de registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas da saúde e da educação. O calendário anual com as principais atividades do acompanhamento de condicionalidades é publicado em Instrução Operacional do MDS. Na área da educação, o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários de 6 a 17 anos ocorre cinco vezes ao ano, bimestralmente, excluindo-se os meses de dezembro e janeiro, destinados às férias escolares. Na área da saúde, há dois períodos de acompanhamento — ou as chamadas vigências —, que englobam, cada um, de um semestre. (BRASIL, 2015a).

Durante todo o processo existe um trabalho social paralelo de inclusão das famílias em situação de pobreza extrema. Todo aparelhamento do Bolsa Família foi acompanhado pelo Banco Mundial, pois forneceu a cifra de US\$ 572 milhões (WWP, 2017) de dólares para a implantação, e desenvolve regularmente rotinas de supervisão.

As maiores críticas ao programa se referem a ausência do investimento social paralelas ao programa assistencial. O MEC identificou melhoras na evasão escolar entre as famílias que são beneficiadas, entretanto foi constado não haver melhoras no desempenho dos alunos apesar da frequência haver sido praticamente resolvida. Surge aí outro debate que não apenas frequentar a escola, mas frequentar uma escola com qualidade de ensino e com proposta pedagógica de acompanhamento condizente com

a situação de vulnerabilidade em que se encontram as crianças atendidas pelo programa, o que diagnostica que os problemas não se referem ao programa, mas ao contexto educacional brasileiro. Tais assertivas, se convalidam também em relação à saúde, onde existem, muitas vezes debilidades notórias e as quais não foi possível ultrapassar.

A maior crítica enfrentada pelo Programa é em relação ao fomento da dependência dos beneficiados. Estudos da Yale University (2017) confirmam que tomar o Programa como desincentivo ao trabalho aparentam irrelevantes, existindo estudos do Banco Mundial que “(...) existem provas de que em certos ambientes a ‘condicionalidade’ transforma a assistência social em ‘investimento social’.” (BANCO MUNDIAL, 2017, n.p.), essa alegação não tem lugar, pois o valor que é pago não autoriza ao núcleo familiar prescindir de um emprego.

Nesse aspecto cabe firmar a questão da fragilidade e vulnerabilidade da empregabilidade das mulheres e que abre outras vertentes de análise, contudo, em razão do baixo é possível constatar diante dos pontos abordados, a amplitude da intercessão do assunto e seus reflexos sociais.

### **3 NOTAS FINAIS**

É fundamental o debate no tocante a justiça distributiva, assentada como construção posicionada como um valor comum da comunidade política a partir da solidariedade, cidadania e desenvolvimento econômico, empenhado na erradicação da miséria.

Segundo Amartya sem:

(...) pobreza deve ser vista como privação de *capabilities* básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação de pobreza (...) a baixa renda é uma das causas principais da pobreza, pois falta de renda pode ser uma razão primordial para privação de *capabilities*. (SEN, 2000, p. 109),.

Os efeitos do bolsa-família de dimensão e profundidade social estrutural que ainda está em construção, vez que trata-se de política pública de longo prazo. Sob o prisma das mulheres, pesquisas apontam a expressão de três percepções quanto ao direito de receber:

(...) todas as mulheres afirmaram participar de eleições, mas algumas afirmaram fazê-lo porque, caso contrário, deveriam pagar multa, enquanto outras disseram que gostam de votar. Nem todas, contudo manifestaram consciência da importância do voto em relação às suas vidas

[...]

Somente algumas das mulheres (as mais alfabetizadas e articuladas) expressaram a opinião de que o BF lhes era devido, e de que como cidadãs, tinham direito de ser ajudada pelo governo a sair da fome e da miséria

[...]

Outras entendiam que ao seu dever de votar correspondia o direito de receber prestações do Estado (REGO, PIZZANI, 2013, p. 224).

A construção do capitalismo brasileiro, efetivado a partir do modelo político, econômico e culturais de desregulamentação dos mercados que tinham por finalidade a desmonte do aparato do Estado, veio a desvalorizar o indivíduo para silenciá-lo sob o aspecto da solidariedade. O enfraquecimento do cidadão convalidado em mero espectador da riqueza que sobeja entre uns e entre a maioria, sem vez para fruir de vida digna. A discussão do bolsa família se situa na rejeição por uns, por compreendê-lo como indolência, e na aquiescência de outros por entender tratar-se de direito nato de cidadania. Os estereótipos de culpabilização “(...) dos pobres culpados pela própria miséria.” (ZELIZER, 2011, p. 127).

A democracia está fundamentada no respeito equitativo, e descarta a possibilidade de o Estado não intervir fortemente para o não adensamento da pobreza. Tais programas não podem e não devem ser intitulados de paternalismo. O maior entrave para participação política dos pobres é a estigmatização e a exclusão da pobreza fruição da riqueza da nação. O assistencialismo deve ter como objetivo a temporalidade, requer investimentos nas pessoas. Mesmo a pobreza sendo tema complexo, a exclusão social abarca a exclusão educacional das mulheres refletida no trabalho, nas péssimas condições de moradia e nos baixos salários (VENTURI, 2010, p. 413).

Respeito e valorização e autonomia são as “chaves do castelo” para a transposição da miséria que de forma preponderante exercem o papel mãe e cuidadoras no espaço privado, caracterizando um processo de construção da cidadania permeado pela dimensão da igualdade de gêneros.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Sistema de frequência escolar do Bolsa Família é apresentado a gestores públicos. 2007**. Disponível em: <<http://agencia.brasil.gov.br/noticias/2007/03/26/matéria.2007-03-26.2876467017/view>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001 – **Luta contra pobreza. Panorama geral**. Disponível em: <<http://sitesources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Pooverv.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

BBC. **Bolsa Família**. 2009. Disponível em: <[http://wwwbbc.co.uk/portuguese/servicos/2009/03/090318\\_bolsafamilia.shtml](http://wwwbbc.co.uk/portuguese/servicos/2009/03/090318_bolsafamilia.shtml)>. Acesso em: 1 maio 2017

BANCO MUNDIAL. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001**. Luta contra a pobreza. Panorama Geral, 2001. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Pooverv.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Understanding Poverty/Topics**. Disponível em: <[www.worldbank.org/safetynets](http://www.worldbank.org/safetynets)>. Acesso em: 24 abr. 2017b.

BANCO MUNDIAL. **Countries**. Disponível em: <<http://webworldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/BRAZILEXTN/0,,contentMDK:2075444490~pagePK:141137~piPK141127~theSitePK:322341,00.html>>. Acesso em: 1 maio de 2017.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Os conceitos Fundamentais e a Construção de um Novo Modelo. São Paulo: Saraiva, 2016.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento - 1986**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2017

BRASIL. Decreto nº 6.135 de 26 de junho 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2001/Dnn9364.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2001/Dnn9364.htm)>. Acesso em: 25 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 dez. 1997. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9533.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9533.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília**, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.836.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Bolsa Família. **Condicionalidades. 2015a**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Bolsa Família. **O que é. 2015b**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 28 abr. 2017

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**. Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil: balanço e desafios. Brasília: MDS, 2010. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/24.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2010.

BRASIL. **Ministério da Educação. Relatório Educação para todos no Brasil 2000-2015**. Brasília: MEC, 2014. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002326/232699por.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

CASTRO, Josué. **The Geography of Hunger**. New York: [s.n.], 1942. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/x5580E/x5580E00.htm>>. Acesso em: 26 maio 2017.

COSTA, Delaine M. **Considerações sobre o Programa Bolsa Família**: implicações para o empoderamento e autonomia das mulheres. Disponível em: <[www.undp-povertycentre.org/mds.do](http://www.undp-povertycentre.org/mds.do)>. Acesso em: 26 maio. 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana**: A teoria e a prática da igualdade, São Paulo: Martins Fontes, 2005.

E BIOGRAFIA. **Biografia de Josué de Castro**. Disponível em: <[https://www.ebiografia.com/josue\\_de\\_castro/](https://www.ebiografia.com/josue_de_castro/)>. Acesso em: 26 jun. 2017.

FINLEY, Moses. **A política no Mundo Antigo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

FONSECA, Ana M. M., **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: o nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1987.

- GARRAFA, Volnei. **Por uma ética periférica**. Folha de São Paulo, São Paulo, 26 out. 2002. Tendências/Debates. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2610200210.htm>>. Acesso em: 1 maio 2017.
- KLEIN, Carin. A produção da maternidade no Programa Bolsa – Escola. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 13, n.1, p. 31-52, 2005.
- LEGOVINI Ariana; RAGALIA, Ferdinando. **Targeted Human Development Programs: Investing In the next Generation. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Department, Poverty and Inequality Advisory Unit**. Washington, DC: [s.n], 2001.
- LIBARDONI, Marlene. **O Programa Bolsa-Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero**. Disponível em:<[https://academia.edu%252f5125724%252fo\\_PROGRAMA\\_BOLSA\\_FAM%2525C3%25258DLIA\\_E\\_O\\_ENFRENTAMENTO\\_DAS\\_DESIGUALDADES\\_DE\\_G%2525C3%25258ANERO](https://academia.edu%252f5125724%252fo_PROGRAMA_BOLSA_FAM%2525C3%25258DLIA_E_O_ENFRENTAMENTO_DAS_DESIGUALDADES_DE_G%2525C3%25258ANERO)>. Acesso em: 3 maio 2017.
- LINDERT, Kathy. Brazil: Bolsa Família Program- Scaling-up Cash Transfers for the Poor. Managing for Development Results Principles. In: **Action: Sourcebook on Emerging Good Practices**. [S.l: s.n.], 2005. Disponível em:<<http://mfrd.org/sourcebook/6-1Brazil-BolsaFamilia.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2017.
- LOLIS, Dione; LIMA, Jane Cristina Franco de Lima. Evasão e demanda escolar nas favelas e assentamentos na região leste de Londrina. **Serviço Social em Revista**, v.2, n.2, jan./ jun. 2000. Disponível em: <[http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c\\_v2n2\\_evasao.htm](http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v2n2_evasao.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2017.
- MARSHAL, T. H. **Cidadania e Classe Social**. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988.
- MILL, John Stuart. **The Subjection of Women**. London: OxfordUniversity Press, 2011.
- PACHECO, José da Silva. **O mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas**. São Paulo: RT, 2002.
- PORTAL MEC. **Relatório Educação para todos no Brasil 2000-2015**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2014-pdf/15774-ept-relatorio-06062014/file>>. Acesso em: 29 abr. 2017.
- PORTAL Transparência. Disponível em:<<http://portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2017.
- ONUBR. **Desenvolvimento Sustentável. Número de pobres no Brasil terá aumento de no mínimo 2,5 milhões em 2017, aponta Banco Mundial**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/numero-de-pobres-no-brasil-tera-aumento-de-no-minimo-25-milhoes-em-2017-aponta-banco-mundial/>>. Acesso em: 26 jun. 2017.
- REGO, Valquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: UNESP, 2013.
- ROCHA, S. **Desigualdade regional e pobreza no Brasil: a evolução - 1981/95**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

SANI, Giacomo. Participação Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Coordenação e Tradução de João Ferreira. **Dicionário de política**. São Paulo, UnB, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 2014.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Ensaio sobre a Pobreza**. Tradução de Juliana Lemos. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.

YALE UNIVERSITY. Disponível em: <

<http://www.econ.yale.edu/~pschultz/reprint757.pdf>>, Acesso em: 7 jun. 2017.

ZELIZER, A. Social Meaning of Money: "Special Moneys". **American Journal of Sociology**, v. 95, n. 2, p. 342-377, set. 1989.

ZINCONE, Giovanna. Due vie ala Cittadinanza: il modelo societário e il modelo statalista. In: **Rivista Italiana do Scienza Politica**, Roma, n.19, 1989.

WWP. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://wwp.org.br/politica-social/bolsa-familia/>>. Acesso em: 25 maio 2017